COMMISSION EUROPEENNE

MÉMO

Bruxelles, le 10 septembre 2012

Vers une union bancaire

Au Conseil européen des 28 et 29 juin dernier, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne ont décidé d'approfondir l'union économique et monétaire, comme l'un des remèdes à la crise actuelle. Lors de cette réunion, ils ont discuté le rapport intitulé «Vers une véritable union économique et monétaire»[1], élaboré par le président du Conseil européen en étroite collaboration avec les présidents de la Commission européenne, de l'Eurogroupe et de la Banque centrale européenne (BCE). Ce rapport présente les principaux éléments à mettre en place pour aller vers une intégration économique et monétaire plus poussée, et notamment une union bancaire.

Le 12 septembre prochain, la Commission va présenter une proposition en vue de la création d'un mécanisme de surveillance unique des banques de la zone euro, pour apporter une réponse encore plus forte à la crise actuelle. Cette proposition n'entend pas changer la manière dont le marché unique des vingt-sept États membres de l'UE est réglementé, mais celle dont les banques de la zone euro sont supervisées. L'intégrité du marché unique sera donc intégralement préservée. Un mécanisme de surveillance unique, conférant un rôle central à la BCE, représentera une avancée majeure. Il enverra un message politique fort de crédibilité à nos partenaires et aux investisseurs mondiaux et apportera une nouvelle preuve du caractère irréversible de l'euro.

Les autres éléments à mettre en place pour donner naissance à une véritable union économique et monétaire sont, outre les autres piliers de l'union bancaire (corpus unique de règles pour les établissements financiers du marché unique, renforcement des systèmes de garantie des dépôts, adoption de dispositions législatives nationales sur la résolution des défaillances bancaires et mise en place de fonds de résolution nationaux), un cadre budgétaire intégré (union budgétaire), un cadre de politique économique intégré (union économique) et un renforcement de la dimension démocratique (union politique).

1. Quels objectifs voulons-nous atteindre en créant une union bancaire?

1.1 Quelle union bancaire voulons-nous créer?

Quand la crise financière a gagné l'Europe en 2008, vingt-sept systèmes de réglementation bancaire différents coexistaient dans l'UE – tous fondés sur des règles nationales, avec des mesures de sauvetage nationales. Il existait certes une forme de coordination au niveau européen, mais limitée à des échanges d'informations et à des procédures de coopération plutôt informelles.

[1] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/131278.pdf

Ce type de coordination est insuffisant pour répondre à la crise du secteur financier et à sa propagation au marché de la dette souveraine. Une véritable union bancaire contribuera, de manière déterminante, à soutenir l'intégration économique et monétaire. La communautarisation des responsabilités monétaires a, de fait, favorisé l'intégration économique et financière, mais accru parallèlement le risque que les crises bancaires touchent plusieurs États membres à la fois.

Une surveillance commune et intégrée des banques de la zone euro est un premier pilier important, qui garantira que cette surveillance satisfait aux normes les plus élevées. Elle permettra de construire la confiance nécessaire entre les États membres, sans laquelle la mise en œuvre de mécanismes de soutien communs, et notamment la recapitalisation directe des banques par le mécanisme européen de stabilité, n'est pas envisageable. Une fois cette surveillance commune en place pour la zone euro, la Commission entend donner suite aux propositions existantes sur les systèmes de garantie des dépôts et sur le redressement des banques et la résolution des défaillances bancaires, pour aller vers une plus grande intégration dans ces domaines également.

1.2 Pourquoi voulons-nous créer cette union bancaire?

- **Pour rompre le lien entre les États membres et leurs banques:** entre octobre 2008 et octobre 2011, les pays européens ont dû mobiliser 4 500 milliards d'euros en aides et garanties publiques à leurs banques, ce qui n'est pas acceptable. Avec la proposition qu'elle a présentée en juillet 2011 sur les exigences de fonds propres à appliquer aux banques («CRD IV»), la Commission veut garantir que les banques détiennent des fonds propres suffisants, tant en quantité qu'en qualité, pour résister à de futurs chocs. Par ailleurs, une fois qu'un mécanisme de surveillance unique aura été mis en place pour les banques de la zone euro, le futur mécanisme européen de stabilité (MES) pourrait avoir la possibilité de recapitaliser directement les banques, contribuant ainsi à rompre le cercle vicieux entre les banques et les États, puisque les prêts accordés par le MES ne viendraient pas alourdir la dette de pays déjà sous forte pression du marché.
- **Pour restaurer la crédibilité du secteur financier:** les propositions déjà présentées par la Commission pour améliorer la réglementation du système financier représentent une base solide pour aller plus loin dans l'harmonisation des règles, harmonisation qui sera facilitée par l'existence d'une union bancaire. Un système européen unique de surveillance des banques permettra une supervision totalement rigoureuse et indépendante du secteur bancaire européen. En donnant à la BCE la responsabilité ultime de la surveillance des banques dans la zone euro, on contribuera à renforcer la confiance entre les banques et, partant, la stabilité financière de la zone euro.
- **Pour garantir que les contribuables ne seront plus mis à contribution:** début juin, nous avons proposé la mise en place, à l'échelle de l'UE, de règles sur le redressement des banques et la résolution des défaillances bancaires afin de doter les autorités de surveillance des outils nécessaires pour faire face aux défaillances bancaires sans devoir demander aux contribuables de mettre la main à la poche. L'objectif est donc de protéger les contribuables, mais aussi les déposants.
- **Pour garantir que les banques travaillent bien au service de la société et de l'économie réelle:** avec notre programme de réglementation financière, nous améliorons l'efficacité, l'intégrité et la transparence des marchés financiers, pour assurer que les fonds disponibles financent bien l'économie réelle.

2. Union bancaire de l'UE: qu'avons-nous fait jusqu'à présent?

Pour chacun des quatre piliers de l'union bancaire (corpus unique de règles ou «règlement uniforme», surveillance, garantie des dépôts et résolution des défaillances bancaires) la Commission a déjà pris des mesures offrant une base solide pour développer ces piliers plus avant.

2.1 Mesures en faveur d'une surveillance bancaire plus intégrée

Un cadre de surveillance a été mis en place au niveau de l'UE avec l'entrée en fonction, le 1er janvier 2011, de **trois autorités européennes de surveillance (AES)**:

- l'**Autorité bancaire européenne** (ABE), chargée de la surveillance des banques, et notamment de la supervision des recapitalisations bancaires;
- l'**Autorité européenne des marchés financiers** (AEMF), chargée de la surveillance des marchés de capitaux; et
- et l'**Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles** (AEAPP), chargée de la surveillance du secteur de l'assurance.

Les autorités nationales de surveillance des 27 États membres de l'UE sont représentées dans chacune de ces trois autorités. Le rôle de ces dernières est de contribuer à l'élaboration du corpus unique de règles pour la réglementation financière en Europe (le «règlement uniforme»), de résoudre les problèmes qui se posent entre plusieurs États membres, de prévenir l'accumulation des risques et d'aider à rétablir la confiance. Chacune a une mission particulière. Ainsi, l'AEMF surveille les agences de notation de crédit au niveau de l'UE, tandis que l'ABE et l'AEAPP soumettent leurs secteurs respectifs à des tests de résistance. L'ABE a également supervisé le processus en cours de recapitalisation des banques européennes. En cas d'urgence, l'AEMF peut, quant à elle, interdire des produits qui menacent la stabilité de l'ensemble du système financier.

Un Comité européen du risque systémique (CERS) a en outre été créé pour assurer la supervision macroprudentielle du système financier de l'Union.

Ce nouveau cadre de surveillance financière est en place depuis novembre 2010.

L'ABE a rapidement assis sa crédibilité de nouvelle autorité, produisant des résultats concrets dans le cadre des règles convenues par le Conseil et le Parlement européen, qui sont centrées sur le rôle de l'ABE en tant que coordinateur des autorités nationales de surveillance. L'ABE restera un acteur-clé de la future union bancaire. Pour plus d'informations sur le paquet «surveillance financière», voir MEMO/10/434.

Le 12 septembre prochain, la Commission proposera un règlement instituant un mécanisme de surveillance unique ambitieux pour les banques de la zone euro. Elle espère que cette proposition sera adoptée avant la fin de l'année, de façon que le nouveau système puisse entrer en vigueur début 2013, en tant que composante essentielle de l'union bancaire.

La proposition traite un certain nombre de questions-clés: le fonctionnement concret de la BCE dans son nouveau rôle d'autorité de surveillance; l'articulation entre les autorités nationales de contrôle et la BCE; et la relation entre les États membres de la zone euro et ceux qui ne participent pas à la monnaie commune. La Commission proposera en outre un règlement modificatif visant à préciser le rôle et la gouvernance de l'ABE dans ce contexte.

2.2 Vers un «règlement uniforme» pour le secteur bancaire

Le Conseil européen de juin 2009 a recommandé à l'unanimité la mise en place d'un «règlement uniforme» qui s'applique à tous les établissements financiers au sein du marché unique.

Par la proposition qu'elle a présentée en juillet dernier sur les exigences de fonds propres des banques («CRD IV»; voir IP/11/915 et MEMO/11/527), la Commission a lancé le processus de mise en œuvre, dans l'Union européenne, des nouvelles normes internationales sur les fonds propres des banques convenues au niveau du G-20 (plus connues sous le nom d'«accord de Bâle III»). Il faut rappeler que les banques sont entrées dans la crise avec des fonds propres insuffisants, tant quantitativement que qualitativement, ce qui a contraint les autorités nationales à leur accorder un soutien sans précédent.

L'Union européenne est à la pointe de la régulation bancaire, ses règles s'appliquant à plus de 8 000 banques qui pèsent pour 53 % dans le total des actifs mondiaux. Les propositions de la Commission sont actuellement en discussion au Conseil et au Parlement européen; la Commission fait tout son possible pour qu'un accord y soit trouvé prochainement.

Avec cette nouvelle législation, la Commission veut, par ailleurs, mettre en place un cadre de gouvernance donnant aux autorités de surveillance bancaire de nouveaux pouvoirs, qui leur permettraient de contrôler plus étroitement les banques et de prendre des mesures, éventuellement de sanction, lorsqu'elles détectent des risques – par exemple, limiter le crédit lorsqu'une bulle semble se former. Les autorités européennes de surveillance interviendraient dans certains cas, par exemple en cas de désaccord entre plusieurs autorités nationales concernées par un même problème.

Pour réaliser l'union bancaire, il faut aussi conduire à son terme le programme de régulation financière. À cet effet, la Commission travaille en outre:

- à examiner des projets de réforme structurelle du secteur bancaire, à la lumière des travaux du groupe d'experts de haut niveau présidé par Erkki Liikanen (voir MEMO/12/129);
- à réglementer le système bancaire parallèle (voir IP/12/253);
- à rendre les notations de crédit plus fiables (voir IP/11/1355);
- à durcir les règles sur les fonds spéculatifs (voir IP/09/669), la vente à découvert (voir IP/10/1126) et les produits dérivés (voir IP/10/1125; le règlement correspondant est en vigueur depuis le 16 août 2012);
- à revoir les règles actuelles sur la négociation des instruments financiers (voir IP/11/1219), les abus de marché (voir IP/11/1217 et IP/12/846) et les fonds d'investissement (voir IP/10/869);
- à mettre fin aux pratiques de rémunération dans le secteur bancaire qui encouragent l'irresponsabilité (voir IP/09/1120);
- à réformer les secteurs de l'audit (voir IP/11/1480) et de la comptabilité (voir IP/11/1238).

2.3 Des mesures pour mieux protéger les déposants

En vertu de la législation de l'UE, les dépôts bancaires, dans n'importe quel État membre, sont déjà garantis à concurrence de 100 000 € par déposant en cas de défaillance d'une banque. Du point de vue de la stabilité financière, cette garantie permet de prévenir les graves conséquences économiques qu'entraîneraient des retraits massifs effectués dans la panique par les déposants.

En juillet 2010, la Commission a proposé d'aller plus loin, en harmonisant et en simplifiant les dépôts protégés, en raccourcissant les délais de remboursement et en améliorant le financement des systèmes de garantie des dépôts, notamment par la mise en place d'un financement ex ante et d'une facilité d'emprunt mutuel de caractère contraignant pour les systèmes de garantie des dépôts nationaux – l'idée étant que, si un tel système national a épuisé ses ressources, il peut emprunter auprès des autres systèmes nationaux. Ce serait la première étape vers la mise en place d'un système de garantie des dépôts à l'échelle de l'UE. Cette proposition est encore discutée par le Conseil et le Parlement européen en seconde lecture. La Commission invite les législateurs à accélérer le processus de codécision en retenant l'idée d'une facilité d'emprunt mutuel et à parvenir à un accord d'ici à fin 2012.

Dans leur gestion d'un certain nombre de crises bancaires au cours des dernières années, les autorités nationales ont souvent converti la banque défaillante en une nouvelle structure, à laquelle étaient transférées certaines fonctions critiques comme la garde des dépôts. Ces mécanismes de résolution permettent de préserver l'accès des déposants à leur épargne (dans le cas de Northern Rock, par exemple, l'établissement a été scindé en une banque saine, qui a repris les dépôts et les prêts hypothécaires productifs, et une structure de défaisance, chargée de liquider les prêts improductifs).

Pour plus d'informations sur la proposition de la Commission de système européen de garantie des dépôts, voir IP/10/918.

2.4 Mesures prises pour créer un cadre européen unique de redressement et de résolution pour les banques

La proposition de la Commission relative à la création d'instruments de redressement et résolution pour les banques en crise, adoptée le 6 juin (voir IP/12/570 et MEMO/12/416), est la dernière d'une série de propositions visant à renforcer le secteur bancaire européen et à empêcher à l'avenir qu'une éventuelle crise financière ne fasse tache d'huile, avec les répercussions que l'on sait sur les déposants et les contribuables.

Pour garantir que le secteur privé paiera la part qui lui incombe dans toute future opération de renflouement, l'UE a proposé un cadre commun de règles et de pouvoirs, qui permettra aux États membres d'intervenir dans la gestion des banques en difficulté. Les renflouements bancaires à répétition ont, en effet, créé une situation profondément injuste, creusé les dettes publiques et imposé un lourd tribut aux contribuables.

Un cadre commun, à l'échelle de l'UE, pour la résolution ordonnée des banques et autres établissements financiers permettra de disposer d'instruments pour prévenir les crises ou pour traiter le mal à la racine si une crise devait quand même survenir. La proposition prévoit aussi les mécanismes que les autorités nationales devront mettre en place pour assurer la résolution ordonnée des banques si elle s'avère nécessaire, avec, à partir de 2018, un mécanisme de renflouement interne qui permettra de faire appel aux actionnaires et aux créanciers de la banque afin d'éponger les pertes. Elle prévoit enfin la création de fonds nationaux de résolution financés par les banques du pays, pour faire face aux rares cas dans lesquels un renflouement interne ne suffirait pas à financer la restructuration ou la liquidation d'une banque en difficulté.

L'objectif ultime de cette proposition est de faire en sorte que le système financier paie pour ses propres défaillances et qu'il n'y ait plus de recours à l'argent des contribuables. Dans le cas où un fonds national de résolution ne disposerait pas de ressources suffisantes pour financer une restructuration, la proposition prévoit d'inviter l'État membre concerné à étudier l'option d'une taxe supplémentaire sur son secteur bancaire, avant de recourir à la faculté d'emprunter auprès des fonds nationaux de résolution des autres États membres de l'UE.

3. Union bancaire et recapitalisation des banques

L'UE a déjà pris plusieurs mesures en ce qui concerne la recapitalisation des banques.

Par exemple, parmi les mesures requises des États membres pour l'octroi d'une aide financière internationale, d'importantes conditions ont trait au secteur financier.

En ce qui concerne le secteur bancaire, les mesures requises consistent, d'une part, à procéder à la liquidation ordonnée des établissements qui ne sont pas viables et, d'autre part, à restructurer ceux qui le sont. Parmi les initiatives qui ont été prises, on citera aussi le relèvement des exigences de fonds propres et la recapitalisation des banques, la conduite de tests de résistance, la fixation d'objectifs de désendettement et le renforcement du cadre réglementaire et prudentiel. Si ces mesures de stabilisation ne sont pas propres aux pays sous programme, c'est dans le cadre d'une aide financière internationale qu'elles sont le plus aisément mises en œuvre.

Les États membres de la zone euro qui ne sont pas sous programme peuvent bénéficier de prêts du Fonds européen de stabilité financière (FESF) dans l'objectif spécifique de recapitaliser leurs établissements financiers. Ces prêts sont assortis de conditions appropriées, concernant aussi bien des établissements spécifiques que l'adoption de mesures horizontales, y compris la réforme structurelle du secteur financier national.

Au cours du sommet de la zone euro du 29 juin 2012, il a été proposé qu'une fois mis en place un mécanisme de surveillance efficace des banques de la zone euro, auquel participerait la BCE, le futur mécanisme européen de stabilité (MES) puisse, pour autant qu'une décision régulière soit prise en ce sens, avoir la possibilité de recapitaliser des banques.

Le MES aura une capacité de prêt de 500 milliards d'euros. Il pourra accorder aux États membres de la zone euro qui ne sont pas sous programme des prêts spécifiquement destinés à recapitaliser des établissements financiers. L'octroi de cette aide financière sera subordonné à une décision positive du Conseil des gouverneurs du MES, à savoir des ministres des finances des États membres de la zone euro. Les conditions attachées à l'aide seront détaillées dans un protocole d'accord. Elles comprendront des conditions propres à chaque établissement et des conditions horizontales. Les recapitalisations pourront aussi avoir lieu dans le cadre d'un prêt assorti d'un programme global d'ajustement macroéconomique. Les modalités d'une recapitalisation directe des banques par le MES seront précisées par la suite, mais une telle recapitalisation serait également soumise à des conditions strictes.

Les restructurations d'établissements spécifiques prévues par ces programmes et instruments sont indissociables du respect des conditions liées aux règles de l'UE en matière d'aides d'État.

Pour plus d'informations sur le contrôle exercé par l'UE sur les aides d'État aux banques et sur le régime de crise pour les aides d'État, voir l'édition précédente de ce mémo (MEMO/12/478).