# TERMINER L'UNION BANCAIRE EN EUROPE

par **Romain SAINT-JOAN**, analyste au Millénaire

Depuis la crise financière mondiale de 2008, une avalanche réglementaire s'est abattue sur le monde de la finance. En effet, le besoin d'appliquer au niveau européen des règles bancaires plus efficaces, plus transparentes et plus uniformes s'est imposé comme une véritable nécessité. Ces nouvelles exigences prudentielles ont permis de réelles avancées en matière de conformité bancaire. Ainsi, l'Union Européenne (UE) s'est progressivement dotée d'outils et d'instruments lui permettant de superviser plus efficacement la zone euro.

L'UE a créé une monnaie unique, l'Euro, mais la régulation bancaire restait largement nationale, alors même que le système bancaire est au cœur de la création monétaire. Pour résoudre ce paradoxe et renforcer la solidité du système bancaire, l'UE a donc lancé l'Union bancaire européenne. Ce projet a vu officiellement le jour en 2014 suite aux conséquences de la crise financière ainsi qu'aux difficultés que rencontrait la Banque centrale européenne (BCE) à assurer la solvabilité des banques de la zone euro.

# LA STRUCTURE ET LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE L'UNION BANCAIRE

L'Union bancaire était à l'origine un système de surveillance des banques européennes. Progressivement, c'est devenu un système de résolution unique des défaillances bancaires placé sous le contrôle de la BCE afin de mieux protéger les contribuables européens en cas de nouvelle crise financière. L'Union bancaire a été adoptée par le Parlement européen le 15 avril 2014, et entrée en vigueur le 4 novembre 2014. Il s'agit en réalité d'un transfert de souveraineté de la régulation des banques de la zone euro. Les pays européens hors de la zone euro sont également libres d'y participer. L'objectif étant de faire en sorte que le régulateur soit désormais européen et non plus national. Ce sujet est bien entendu très sensible car étroitement lié à la situation politique en Europe, d'autant que depuis le Brexit, le fédéralisme n'a pas le vent en poupe.

L'un des autres objectifs de l'Union bancaire était de créer une zone bancaire plus forte et détachée des états pour éviter le va-et-vient entre les régulateurs et les banquiers. En effet, il existait auparavant des liens qui pouvaient se manifester entre les différents acteurs de la zone euro. Certains qui étaient banquiers pouvaient ensuite devenir régulateur ou politique et inversement. Il y avait donc des liens endogamiques entre les banques, les régulateurs et les gouvernements car les mêmes personnes pouvaient être à la fois acteurs et régulateurs.

À titre d'exemple, il convient de citer François Perrol qui était le Secrétaire général adjoint de l'Elysée sous la présidence de Nicolas Sarkozy, qui a ensuite été parachuté pour prendre la direction du groupe BPCE en 2009. De même, l'actuel Gouverneur de la Banque de France, François Villeroy de Galhau, était l'ancien Directeur général délégué du groupe BNP Paribas.

Il était donc devenu urgent de couper ces liens parfois troubles qui existaient au sein des différents pays de la zone euro.

**Ainsi, l'Union bancaire repose sur quatre piliers principaux :**

- Le Règlement uniforme : Il s'agit du socle de la réglementation bancaire auquel tous les établissements bancaires et financiers au sein de l'UE doivent se conformer. Le règlement uniforme établit les exigences de fonds propres pour les banques, assure une meilleure protection des déposants et encadre la prévention et la gestion des défaillances bancaires.

- Le Mécanisme de supervision unique (MSU) : Il est composé de la BCE et des autorités de surveillance nationales. Le MSU regroupe les pays de la zone euro ainsi que des pays européens qui souhaiteraient se rapprocher de cette supervision. Son objectif est de renforcer et harmoniser les exigences prudentielles applicables aux banques afin de prévenir problèmes avant qu'ils ne deviennent une menace pour la stabilité financière.

- Le Mécanisme de résolution unique (MRU) : L'objectif de ce mécanisme est de mettre fin à la prise en charge publique des conséquences financières des défaillances de banque et de permettre une gestion des banques défaillantes via un Conseil de résolution unique (CRU) et un Fonds de résolution unique (FRU) financé par le secteur bancaire. En facilitant la gestion des faillites bancaires, le MRU vise à éviter les paniques et la contagion des difficultés d'une banque à l'ensemble du système bancaire.L'action du MRU est supervisée par le CRU, qui a pour principale mission de superviser l'exécution des mesures de résolution par les autorités nationales de résolution.

- Le Système européen de garanties des dépôts (SEAD) : Ce système vise à harmoniser la protection des déposants dans l'UE de façon à éviter des retrais massifs des dépôts bancaires en cas de crise et à contribuer à la stabilité financière globale du Marché unique.

# LES PROCHAINES ÉTAPES À VENIR DANS LA FINALISATION DE L'UNION BANCAIRE

**La création de l'Union bancaire a donc conduit à des changements majeurs au sein de l'UE mais qu'en est-il aujourd'hui ?**

En 2016, le Conseil de l'UE a commencé à travailler sur une série de propositions visant à modifier les règles en vigueur pour l'Union bancaire. Dans ses conclusions, le Conseil a notamment invité la Commission européenne à travailler sur ces propositions.
Lesdites propositions, publiées par la Commission européenne le 23 novembre 2016, visent à continuer de renforcer la résilience des banques et la stabilité financière dans l'UE. Elles ont également pour objectif d'aligner les règles de l'UE relatives à l'Union bancaire sur un certain nombre d'éléments adoptés au niveau international, en particulier les normes qui ont été approuvées au sein du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et par le Conseil de stabilité financière.

Ces modifications sont destinées à mettre à jour les exigences de fonds propres applicables aux banques et à rendre ces règles moins complexes et moins lourdes à gérer pour les banques de taille moins importante, ainsi qu'à améliorer la capacité des établissements de crédit à soutenir l'économie. Les modifications proposées vont dans le sens des travaux menés actuellement pour réduire les risques dans le secteur bancaire de l'UE.

Ainsi, les nouvelles propositions prévoient d'apporter des modifications en ce qui concerne trois points. D'abord les exigences de fonds propres applicables au secteur bancaire. Pour faire simple, ce sont des fonds que les banques doivent posséder en fonction du risque de leurs positions et qui garantissent leur solvabilité. Ensuite, il y un changement relatif aux règles de redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances. Enfin le dernier changement concerne les règles relatives au MRU de l'UE et en modifie le règlement.

Le Conseil adoptera les modifications conjointement avec le Parlement européen, conformément à la procédure législative ordinaire. Il devra consulter la Banque centrale européenne et le Comité des régions ainsi que le Comité économique et social sur différents aspects de ces propositions.

**Ainsi, quelles seront les prochaines étapes de l'Union bancaire, notamment s'agissant de la réduction des risques et de la protection des dépôts ?**

Suite à la mise en place des accords de Bâle III, il est apparu nécessaire de renforcer l'Union bancaire, notamment s'agissant des exigences de fonds propres. La crise de 2008 a en effet montré que les banques couvraient insuffisament leur risque, et pouvait mettre en danger leur solvabilité. Les opposants politiques à l'intégration européenne arguent que chaque pays doit garder son indépendance pour gérer son système bancaire. Or, l'Euro est une monnaie utilisée par l'ensemble des pays qui y ont adhéré et gérée par la BCE. Si l'on décide de ne pas appliquer les règles qui régissent la monnaie et les systèmes bancaires, pourquoi continuer d'utiliser l'Euro ?

Bien que la question de la souveraineté monétaire se pose, l'Euro reste néanmoins une monnaie largement plébiscitée par les Européens. Même les partis politiques les plus eurosceptiques se sont ravisés sur ce sujet, car les citoyens ne veulent pas se défaire de cet acquis.

Le Conseil mène actuellement des travaux sur plusieurs propositions destinées à renforcer encore l'Union bancaire. Le but ultime est de faire en sorte que la résolution des banques défaillantes et l'indemnisation des déposants dans l'Union bancaire aient lieu sans recourir à l'argent du contribuable, tout en réduisant la probabilité que des défaillances bancaires ne puissent survenir grâce à l'amélioration de la résilience du système bancaire.

L'ensemble des mesures proposées par la Commission comprend deux éléments principaux :

- Une communication intitulée "Vers l'achèvement de l'union bancaire", présentée par la Commission en novembre 2015 et comportant une liste de mesures visant à réduire les risques dans le secteur bancaire.

- Une proposition de règlement établissant un Système européen d'assurance des dépôts (SEAD).

Les mesures proposées dans la communication de la Commission pour réduire davantage les risques dans le secteur bancaire sont de nouveaux textes législatifs et des modifications des règles en vigueur à des initiatives non législatives, en passant par une meilleure application des actes juridiques existants. Les objectifs sont les suivants :

- Veiller à la résilience et au bon fonctionnement de l'union bancaire ;
- Renforcer la sécurité juridique ;
- Contribuer à la stabilité générale dans la zone euro ;
- Assurer à toutes les banques des conditions de concurrence équitables dans l'Union bancaire.

# LE REDRESSEMENT DES BANQUES ET LA RÉSOLUTION DE LEURS DÉFAILLANCES PAR LA CRÉATION D'UN SYSTÈME DE GARANTIE DES DÉPÔTS

La proposition de règlement établissant un système européen d'assurance des dépôts aurait pour effet de modifier le règlement établissant le MRU et le FRU. L'objectif de cette proposition est de créer un système d'assurance des dépôts à l'échelle de la zone euro ayant les caractéristiques suivantes :

- Il serait composé des systèmes nationaux de garantie des dépôts et d'un fonds européen d'assurance des dépôts ;

- Il serait constitué progressivement sur une période de huit ans et deviendrait pleinement opérationnel d'ici 2024.

Le règlement sera adopté conformément à la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire conjointement par les deux co-législateurs, le Conseil de l'UE et le Parlement européen.

**Pourquoi est-ce nécessaire ?**

De nouvelles mesures de réduction des risques dans le secteur bancaire sont indispensables au renforcement de l'Union bancaire. Elles sont particulièrement importantes pour la mise en place d'un système d'assurance des dépôts viable et efficace à l'échelle de zone euro, qui est un pilier essentiel de l'Union bancaire, parallèlement aux mécanismes centralisés de surveillance et de résolution bancaires.

Le SEAD fournirait à l'ensemble des petits épargnants dans l'Union bancaire une couverture d'assurance plus solide et plus uniforme que les systèmes nationaux de garantie existants. Celle-ci aiderait à son tour à accroître la confiance des déposants et à assurer des conditions de concurrence équitables pour l'ensemble des banques de l'Union bancaire, contribuant ainsi à une plus grande stabilité financière dans la zone euro en général.

La création d'un tel système européen de garantie des dépôts a d'ailleurs été suggérée dans le rapport des cinq présidents publié en juin 2015 sous le titre "Compléter l'Union économique et monétaire européenne".

La communication de la Commission propose également les mesures suivantes:

- Fonctionnement effectif du MSU : La Commission entend proposer des mesures réglementaires pour réduire le nombre d'options et de marges d'appréciation nationales dans l'application des règles prudentielles, que la BCE a recensées.

- Règles prudentielles supplémentaires pour les banques : Selon les règles prudentielles actuellement applicables aux établissements de crédit, les banques doivent maintenir un niveau suffisant de financement pour assurer leur résilience et prévenir tout risque de défaillance.

La Commission propose, comme mesure supplémentaire de réduction des risques, de mettre en oeuvre une "exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles" ainsi qu'une norme mondiale, élaborée par le Conseil de stabilité financière aux fins de la "capacité totale d'absorption des pertes".

En outre, la Commission prévoit de proposer des modifications des directive et règlement en vigueur concernant les exigences de fonds propres (qui font partie des règles de l'Union bancaire) pour remédier aux faiblesses relevées. Ces modifications pourraient comprendre en particulier des mesures visant à limiter l'endettement des banques et à faire en sorte que les celles-ci disposent de sources de financement stables.

- Application cohérente des clauses de renflouement interne : Afin de s'assurer que les coûts des banques défaillantes sont supportés en premier lieu par les actionnaires et les créanciers de ces dernières, et non par les contribuables, il est important de veiller à ce que la directive relative au redressement et à la résolution des établissements bancaires soit appliquée de manière cohérente au sein de tous les États membres.

- Plus grande convergence de la législation en matière d'insolvabilité et des procédures de restructuration : La Commission entend présenter des propositions destinées à renforcer la sécurité juridique et à encourager la restructuration en temps utile des emprunteurs en cas de graves difficultés financières.

- Adéquation du traitement prudentiel des expositions des banques sur le risque souverain : La Commission envisage la possibilité de revoir le traitement prudentiel de l'exposition des banques à la dette souveraine, sur la base de recommandations et de conseils du Comité économique et financier et du Comité de Bâle.

Concernant la proposition de règlement relatif à l'établissement d'un SEAD :

- Champ d'ampliation : Le règlement s'appliquerait à toutes les banques de dépôt dans l'Union bancaire (c'est-à-dire les États membres de la zone euro et d'autres pays de l'UE désireux de participer à l'Union bancaire), indépendamment de la structure de leur système de garantie des dépôts. Le SEAD s'appliquerait à des dépôts d'un montant maximal de 100 000 € par client et par banque pour toutes les banques affiliées à tout système national de garantie des dépôts dans l'Union bancaire.

- Structure : Le SEAD comprendrait les systèmes nationaux de garantie des dépôts et un Fonds européen d'assurance des dépôts. Il serait constitué progressivement, en trois phases, et deviendrait pleinement opérationnel d'ici 2024. Toutefois, il apporterait dès le départ, sous certaines conditions, un certain niveau d'assistance pour la résolution des défaillances bancaires ou des remboursements.

## LE DÉROULEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DU SEAD

La mise en place du SEAD doit se dérouler en plusieurs phases :

- Phase I : réassurance jusqu'en 2020 : La phase de réassurance doit en principe durer trois ans, jusqu'en 2020. Durant cette phase, le SEAD devrait :
  - Fournir un montant déterminé de soutien en liquidités au système national de garantie des dépôts ;
  - Absorber un montant déterminé des pertes finales que le système national de garantie des dépôts subirait dans le cadre d'une procédure de résolution ou dans le cas d'un remboursement.

- Phase II : coassurance jusqu'en 2024 : La solution de coassurance s'appliquerait durant quatre ans jusqu'en 2024. Durant cette période, le SEAD prendrait progressivement en charge des montants plus importants des pertes subies par les systèmes nationaux de garantie des dépôts dans les cas de résolution des défaillances bancaires ou de remboursements. Durant cette phase, les coûts de couverture des dépôts seraient répartis de manière croissante entre les systèmes nationaux de garantie des dépôts et le SEAD.

- Phase finale : mécanisme d'assurance intégrale à partir de 2024 : À partir de 2024, le SEAD serait pleinement opérationnel dans l'ensemble de la zone euro. Il couvrirait tous les besoins de liquidités ainsi que toutes les pertes liées à des plans de résolution des défaillances bancaires ou à des remboursements.

Le Fonds européen d'assurance des dépôts serait mis en place immédiatement et constitué progressivement sur une période de huit ans, en recourant à des contributions ex ante du secteur bancaire. La taille globale du Fonds serait équivalente à 0,8 % des dépôts couverts de toutes les banques de l'Union bancaire. Sa taille augmenterait automatiquement avec la croissance du secteur bancaire.

La contribution annuelle du secteur bancaire serait d'environ 12,5 % du montant cible devant être versé aux systèmes nationaux respectifs de garantie des dépôts et au SEAD, jusqu'à ce que le Fonds atteigne 0,8 % de l'ensemble des dépôts couverts dans l'Union bancaire. Cela signifie que les banques n'auraient pas à verser au SEAD de contributions supplémentaires au titre de l'assurance des dépôts, mais que cette partie de leur contribution requise au système national de garantie des dépôts serait transférée au SEAD.

La contribution de chaque banque serait calculée sur la base du profil de risque de la banque concernée et de ses dépôts couverts. Le profil de risque serait défini au niveau national par rapport à l'ensemble des banques nationales durant la phase de réassurance et, au niveau européen, par rapport à toutes les banques des États membres participants, à partir de la phase de coassurance.

Le règlement proposé comporte un certain nombre de mesures de sauvegarde pour assurer le bon fonctionnement du SEAD et réduire les risques et les coûts. Ainsi, durant la phase de réassurance, les systèmes nationaux de garantie des dépôts ne pourraient accéder au SEAD uniquement :

- S’ils ont respecté l'obligation qui leur est faite de maintenir un certain niveau de fonds propres ;
- Si leurs fonds propres ont été épuisés.

Durant la phase de coassurance, les systèmes nationaux ne pourraient accéder au SEAD que s'ils se sont conformés à l'obligation de maintenir un niveau de financement déterminé. Durant cette phase, ils ne seraient plus tenus d'avoir épuisé leurs fonds propres avant d'accéder au SEAD.

Ainsi, durant les trois premières années, les contributions du SEAD au titre des remboursements et des procédures de résolution seraient limitées à 20 % de sa taille cible initiale. Ce taux serait progressivement relevé pour atteindre 100 % à partir de 2024. De plus, le CRU suivrait de près l'utilisation qui est faite des fonds du SEAD fournis aux systèmes nationaux de garantie.

## LA GESTION ET LA MISE EN APPLICATION DU SEAD

**Comment serait assurée la gestion du Fonds européen d'assurance des dépôts ?**

Le Fonds serait géré par le CRU, qui est le principal organe de décision dans le cadre du mécanisme de résolution unique et auquel il incombe d'assurer une résolution rapide et ordonnée des banques défaillantes au sein de l'union bancaire. Le CRU gère également le FRU, qui est utilisé aux fins de la résolution des banques défaillantes et qui est distinct du Fonds européen d'assistance des dépôts proposé.

La proposition visant à confier le SEAD au CRU repose sur l'idée que l'existence d'un point de contact principal en cas de crise bancaire permettrait d'agir rapidement et résolument pour gérer la situation. Des mesures seraient prises pour séparer clairement les deux fonds et assurer la gestion des éventuels conflits d'intérêt.

Après que le SEAD sera devenu un système d'assurance à part entière d'ici 2024, la principale fonction des systèmes nationaux de garantie serait :

- D’administrer les remboursements ;
- De servir de point de contact pour les déposants et les banques.

En outre, les systèmes nationaux de garantie des dépôts seraient habilités à collecter des fonds, qui resteraient dans le système national.

**Comment fonctionnerait le SEAD ?**

Une intervention du SEAD serait décidée et menée en trois grandes phases :

- Phase I : phase d'alerte : Le système national de garantie des dépôts communiquerait au CRU des informations détaillées sur une éventuelle défaillance bancaire. Le Conseil se préparerait alors à une éventuelle intervention.

- Phase II : notification et déclenchement : Si un système national de garantie doit indemniser des déposants ou contribuer à la résolution de la défaillance d'une banque, le CRU serait chargé de :
  - Décider si le système national de garantie des dépôts remplit les conditions pour recevoir une aide du SEAD ;
  - Décider du montant à verser ;
  - Verser ce montant immédiatement après que la décision est prise.

- Phase III : surveillance, remboursement et couverture des pertes : Le CRU surveillerait l'utilisation qui est faite des fonds du SEAD versés et veillerait à ce que le système national de garantie rembourse au SEAD le montant reçu.

## LES DERNIERS OBSTACLES DANS LA FINALISATION DE L'UNION BANCAIRE

Le Conseil de l'UE devrait faire, à intervalles réguliers, le point sur les progrès réalisés en ce qui concerne la mise en place SEAD ainsi que les différents axes de travail qui y sont liés. La Commission entend de son côté mettre en œuvre un système qui devrait permettre à la BCE et aux autres autorités bancaires européennes d'avoir un seul mode d'application des textes. Les fonds propres seront vraisemblablement augmentés. La Commission souhaite également revoir le traitement de l'exposition du risque souverain sur la base du Comité de Rome et du Comité de Bâle.

En attendant que les différents dispositifs de l'Union bancaire soient définitivement achevés, il reste néanmoins certaines difficultés à résoudre, notamment sur la question des exigences de fonds propres et l'amélioration de la garantie des dépôts. L'objectif principal est d'éviter les distorsions dans le marché et d'assurer la stabilité financière de ce marché. Ce système existe déjà dans la plupart des pays mais il n'y a pas encore de système mutualisé à l'échelle européenne.

Tous les pays n'ont pas le même niveau de garantie. Certains pays ne veulent pas faire progresser la garantie des dépôts car ils estiment leurs banques suffisamment « solides ». C'est notamment le cas de l'Allemagne qui est réticente à mettre en place ce système de garantie des dépôts. En effet, l'Allemagne a déjà son propre système de garantie et considère que ses banques sont suffisamment solides et n'a pas envie de payer pour les banques d'autres états plus fragiles comme la Grèce (pour ne citer qu'elle).

Toutefois, l'Allemagne pourrait rapidement changer d'avis sur le sujet et accepter la mise en place d'un fonds de garantie de dépôts à l'échelle européenne, notamment suite aux lourdes amendes (7 milliards de dollars) infligées par la FED à la Deutsch Bank.

# CONCLUSION

Pour conclure, l'Europe était autrefois une idée. Aujourd'hui, elle est avant tout devenue un marché dans lequel chaque état membre essaye de défendre ses intérêts. Il était certainement plus simple de prendre des décisions lorsque les états membres étaient moins nombreux. L'Union bancaire, comme beaucoup de projets européens ambitieux, ne suffira sans doute pas à résoudre les dysfonctionnements institutionnels de l'UE. Il faudra encore beaucoup de temps avant de pouvoir évaluer l'efficacité de ces nouvelles mesures sur la structure du système financier européen même si nous espèrerons ne jamais en avoir besoin.

Note rédigée par **Romain SAINT-JOAN**, analyste du think-tank Le Millénaire

Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques et travaillant à la refondation de la droite. Il est composé d'une trentaine de contributeurs de divers horizons — cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises — et chacun expert dans son domaine.

**Président : William THAY**
Vice-Président : Gilles BÖSIGER
Secrétaire générale : Marion PARISET
Secrétaire général adjoint en charge de la stratégie : Emeric GUISSET
Secrétaire général adjoint en charge de la réflexion : Pierre FONTAINE

Directeur des études : Florian GERARD-MERCIER
Directeur des relations publiques : Alexis FINDYKAN
Directrice de la communication : Alexandra MONET

Communication : communication@lemillenaire.org
Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :
http://lemillenaire.org

***Mentions légales*** *: L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*