

Avril 2016

DÉCRYPTAGES

Les fiches outils à destination des élus

2016, ANNÉE CHARNIÈRE POUR L'UNION BANCAIRE

Entre 2008 et 2012, les crises successives ont amené les États à mobiliser quelque 590 Md€¹ d'aides publiques pour sauver les banques en difficulté. Le manque de coordination des réponses apportées et les divergences de pratiques constatées d'un État à l'autre en matière de surveillance prudentielle ont amené les membres de la zone euro à plancher sur la mise en œuvre d'une union bancaire. Le principe d'un tel dispositif, censé contribuer à rompre le lien entre risque bancaire et risque souverain, a été acté lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012. Il a cependant fallu attendre plusieurs années pour que ce projet se concrétise. Un an après l'entrée en vigueur du Mécanisme de Supervision Unique (MSU), à l'heure de la mise en œuvre du Mécanisme de Résolution Unique (MRU) et tandis que les discussions sur le troisième pilier semblent avoir achoppé, un bilan d'étape s'impose.

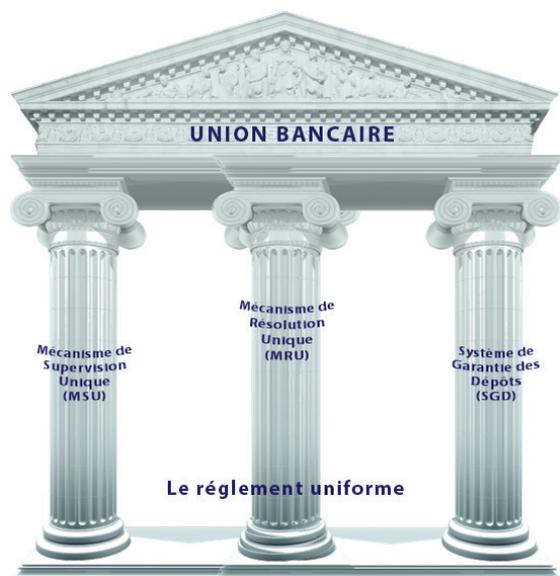
1. Mémo 14/294 de la Commission européenne datant du 15/04/2014



37, rue de La Rochefoucauld - 75 009 Paris
Tél. 01 58 53 53 00 - Fax. 01 43 49 08 14
www.ethix.fr - courrier@ethix.fr

UN SOCLE RÉGLEMENTAIRE COMPLÉTÉ DE TROIS PILIERS

La BCE a conduit courant 2014 un exercice de revue complète du bilan des établissements bancaires appelés à basculer sous sa supervision. Inédite à cette échelle, cette opération véritable a constitué un préalable essentiel à la mise en œuvre du projet d'union bancaire. Bâtir une Europe des banques implique de s'assurer que chaque candidat à son adhésion respecte les règles applicables en matière prudentielle. À ce titre, le **règlement uniforme**, corpus de règles communes² applicables aux banques de l'ensemble des 28 États membres, constitue le socle réglementaire de l'union bancaire. Viennent ensuite trois piliers, chacun s'appuyant sur un mécanisme propre, ayant vocation à soutenir l'édifice.



Dans le cadre du MSU (premier pilier), la fonction de surveillance des banques de la zone euro (et des banques de l'UE qui le souhaiteraient également) est dévolue à la BCE. Cette dernière supervise directement les 123 établissements considérés comme « importants »³. La supervision des autres établissements bancaires (6 000) reste du ressort des régulateurs nationaux mais sous le contrôle et dans un cadre défini par la BCE. Dans le cas d'une

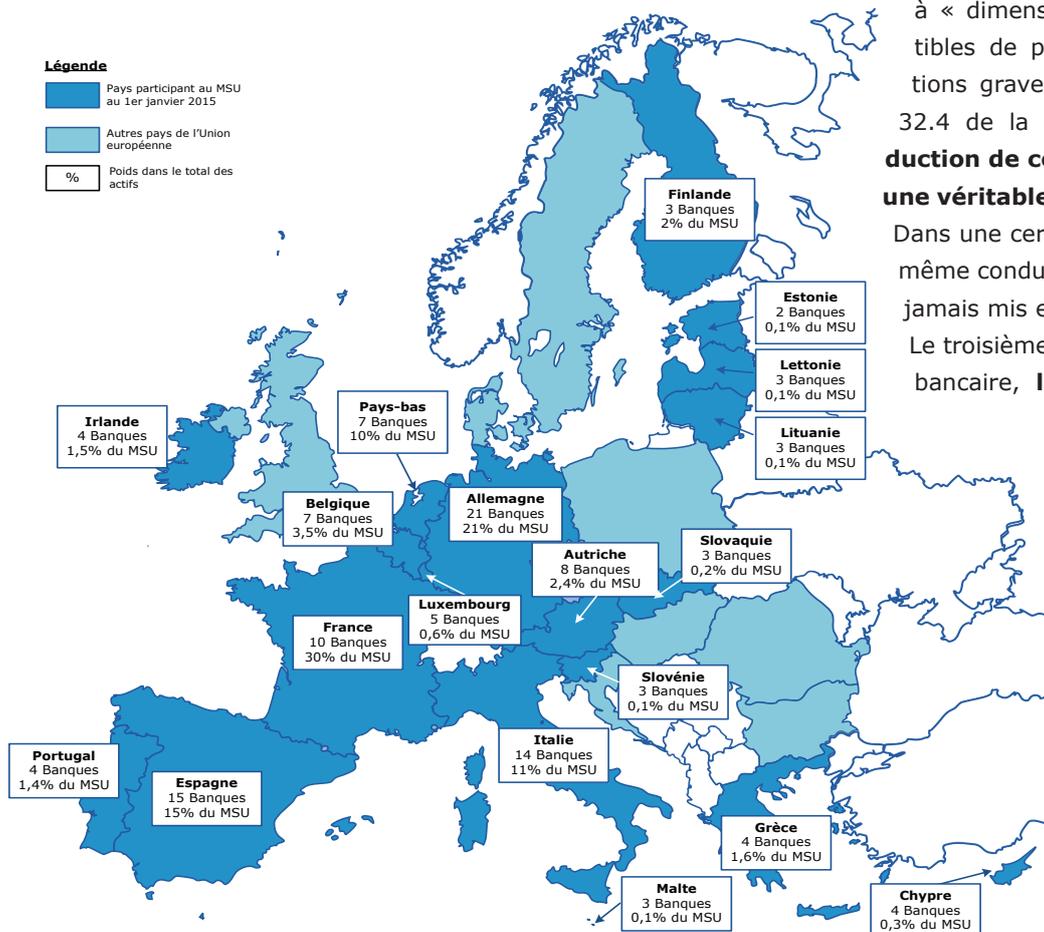
forte dégradation de la situation financière d'un établissement, au point de menacer la stabilité du système, la BCE a le pouvoir de placer une ou plusieurs banques dans le giron de sa supervision directe. La BCE est également dotée d'un pouvoir de sanction qui s'étend de la révocation des dirigeants d'un établissement à la modification des structures juridiques ou opérationnelles, en passant par l'interdiction de la distribution de dividendes ou de bonus. De surcroît, le MSU impose désormais aux banques concernées d'élaborer des plans de redressement détaillant les mesures à prendre pour rester viables en cas de détérioration de leur situation financière, ainsi que des plans de résolution au cas où leur liquidation serait ordonnée (testament). Ces plans doivent tenir compte des instruments de résolution de la BCE.

Lorsque la situation financière d'une banque se détériore de manière irrémédiable, **le MRU (second pilier) est mis à contribution** suivant une procédure qui prévoit une entrée en action en moins de deux jours. Ce mécanisme est chargé de l'application des règles de l'union bancaire, notamment le fait d'imposer aux actionnaires et créanciers de participer au sauvetage dudit établissement (procédure de bail-in, par opposition au bail-out qui implique une intervention extérieure et in fine une participation du contribuable) puis, si nécessaire, le recours à un fonds de résolution. Ce n'est que lorsque le bail-in se révèle insuffisant (les pertes dépassant 8% des passifs exigibles) que le MRU et son bras armé (FRU) sont appelés à intervenir. Le Fonds de Résolution Unique sera alimenté par les banques de la zone, de manière progressive, depuis 2016 jusqu'en 2024 avec l'objectif de parvenir à un total de 55 Md€ (1% du montant total des dépôts couverts au sein de la zone euro). Près de 15 Md€ devront être apportés dès 2016 et les sommes collectées seront progressivement mutualisées. Si cette dotation se révèle insuffisante,

2. Exigences des fonds propres, protection des déposants, prévention et gestion des défaillances bancaires.

3. Les banques dont l'actif dépasse 30 Md€ ou représentent 20% ou plus du PIB de l'Etat ainsi que celles qui ont sollicité directement une aide financière du FESF ou du MBS. Un minimum de trois établissements par pays est appelé à basculer sous supervision de la BCE.

L'Europe de l'union bancaire



Source : Données communiquées par la BCE à l'issue de l'évaluation complète des principales banques du MSU Consolidated Banking Data (BCE)

le FRU devra être en mesure d'emprunter sur les marchés. Le MRU est devenu opérationnel le 31 décembre 2015. Son périmètre d'action est plus large que celui du MSU dans la mesure où il englobe toutes les banques de la zone euro dès lors qu'elles ont une activité transfrontalière.

Le MRU est piloté par un conseil de résolution unique composé de membres permanents, de représentants de la Commission, du Conseil Européen, de la BCE ainsi que des autorités nationales de résolution (l'ACPR en France). En cas d'intervention, la BCE se doit d'aviser le conseil de résolution unique, la Commission européenne et les autorités nationales de résolution concernées. Les États ont tenu à conserver la main sur ce dispositif, ils peuvent notamment décider de procéder au renflouement direct d'une banque plutôt que de solliciter le MRU s'ils estiment être en présence de circonstances exceptionnelles

à « dimension systémique » susceptibles de provoquer « des perturbations graves de l'économie » (article 32.4 de la directive BRRD). **L'introduction de cette exception constitue une véritable faille dans le dispositif.**

Dans une certaine mesure, elle pourrait même conduire à ce que celui-ci ne soit jamais mis en œuvre.

Le troisième et dernier pilier de l'union bancaire, **le système « unique » de garantie des dépôts (SGD)**,

visé à assurer la protection des dépôts jusqu'à 100 k€ et un remboursement plus rapide en cas de faillite bancaire. Ce système prône également un prélèvement fiscal sur les banques permettant un financement plus solide des mécanismes nationaux de garantie qui couvrent 0,8% des dépôts. Les chefs d'États européens ne parviennent cependant

pas à se mettre d'accord sur ce dernier pilier. Les derniers pays bénéficiant de la notation de crédit la plus élevée (AAA) s'inquiètent notamment d'un manque de convergence des pratiques en matière prudentielle (dans le cadre de l'application de la CRR/CRD IV, trop de règles resteraient encore à la discrétion des régulateurs nationaux). À l'heure actuelle, les systèmes de garantie des dépôts sont nationaux (Fonds de Garantie des Dépôts et de Résolution en France). L'Allemagne estime qu'il est trop tôt pour mutualiser ce dispositif, elle souhaite avant tout que les risques pesant sur les banques européennes soient sensiblement réduits. Par ailleurs, en réaction à l'épisode grec du premier semestre 2015 (référendum sur les propositions de la troïka), les Allemands ont posé des conditions (très) strictes à réunir avant d'envisager une reprise des discussions⁴.

4. Ces conditions comprennent notamment une séparation effective des fonctions de politique monétaire et de supervision de la BCE, l'attribution de la décision de résolution au Conseil de résolution et non à la Commission et enfin la création d'une procédure de « faillite souveraine » afin de prévenir les ajustements budgétaires « excessifs ». Ces deux dernières conditions sont susceptibles d'entraîner une révision des traités européens.

L'union bancaire dispose donc à l'heure actuelle **d'un troisième pilier bancal** et la Commission européenne s'est donnée jusqu'à 2019 pour parvenir à une révision de la directive régissant la garantie des dépôts. Pour le moment, le texte prévoit un dispositif progressif, le troisième pilier n'étant appelé à entrer pleinement en service qu'en 2024. Dans un premier temps (3 ans), le système reposerait sur un mécanisme de réassurance des systèmes de garanties des dépôts nationaux avant de se muer en un système de coassurance au sein duquel la contribution du SEGD augmenterait progressivement. **Ces décalages soulèvent la question de l'efficacité supposée de ces différents dispositifs.** Les fonds du FRU ne seront pas complétés avant 2024, tandis que les exigences du bail-in (MREL) doivent être complétées d'ici à 2020. Entre-temps, si un épisode de

faillite survient, il n'est pas exclu que les contribuables ou que les déposants soient à nouveau sollicités. Lors de l'épisode de crise bancaire chypriote de 2012-2013, les épargnants ont été significativement mis à contribution (les comptes créditeurs de plus de 100 k€ de la Bank of Cyprus ont été ponctionnés à hauteur de 47,5%). Plus récemment, dans le cadre du renflouement de quatre banques italiennes (deux caisses d'épargne et deux banques régionales), le gouvernement italien s'est empressé de trouver une solution et les porteurs d'obligations subordonnées ont été mis à contribution. De manière générale, les États craignent encore de recourir au bail-in, de créer un précédent et ainsi d'envoyer des signaux négatifs aux créanciers privés de leurs établissements bancaires nationaux.

L'EUROPE BANCAIRE « DES PETITS PAS »

L'union bancaire doit s'entendre comme **une étape supplémentaire à franchir dans la perspective de construction d'un système bancaire plus sûr.** À ce titre, elle est complémentaire d'autres dispositifs comme le renforcement de la réglementation sur les fonds propres des banques (CRR/CRD IV) ou la procédure de renflouement interne des banques (bail-in) récemment entrée en vigueur. En l'état actuel des choses, l'union bancaire apparaît encore incomplète. Deux des trois piliers ne seront pleinement opérationnels qu'à compter de 2024. Par

ailleurs, la portée du MRU a été significativement amoindrie au point qu'il est aujourd'hui légitime de se demander si celui-ci sera un jour utilisé. Enfin les discussions portant sur le troisième pilier sont loin d'avoir abouti. **Ces obstacles témoignent de l'état d'inachèvement de l'Union Bancaire, ils mettent également en lumière les réticences récurrentes de certains États, l'Allemagne en tête, à aller vers davantage d'intégration et en particulier à mutualiser des risques (des dettes) sous quelque forme qu'ils soient.**