

L'Union bancaire

L'Union bancaire constitue une évolution majeure du cadre de la supervision et de la résolution des banques en Europe ; elle s'inscrit dans le cadre des mesures prises en réponse à la crise financière. Initiative lancée par les dirigeants européens lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, elle vise notamment à rompre le lien entre risques souverains et risques bancaires par la mise en place d'une réforme en trois piliers avec :

- au sein de la zone euro, un mécanisme de surveillance unique (MSU, ou *Single Supervisory Mechanism* – SSM), sous l'égide de la Banque centrale européenne (BCE) ;
- un mécanisme de résolution unique (MRU, ou *Single Resolution Mechanism* – SRM), également applicable aux pays de l'eurozone ;
- l'harmonisation et le renforcement des systèmes de garantie des dépôts au sein de l'Union européenne.

Ce dispositif vient compléter l'architecture de la supervision financière en Europe, qui comprend notamment des autorités européennes dans chacun des trois secteurs de la banque, de l'assurance et des marchés financiers. Dans le secteur bancaire, il s'agit de l'Autorité bancaire européenne (ABE) dont le rôle essentiel est de veiller à la convergence de la mise en œuvre de la réglementation et des pratiques de supervision à l'échelle de l'Union européenne.

L'objectif principal de l'Union bancaire est de rompre le lien entre risques souverains et risques bancaires qui pouvait faire obstacle à la mise en œuvre d'une politique monétaire unique dans la zone euro et, plus généralement, de tirer tout le bénéfice d'une intégration européenne des dispositifs de supervision et de résolution, jusqu'alors du seul ressort des autorités nationales. Le premier pilier de l'Union bancaire consiste en la mise en place, sous l'égide de la BCE, d'une surveillance prudentielle intégrée des établissements de crédit au sein de la zone euro. Ce premier pilier est complété par la mise en place d'un système de résolution unique dont l'objectif est de s'assurer, pour les établissements de crédit relevant dorénavant d'une surveillance unique au niveau européen, d'une gestion efficace des situations de crise. Le troisième pilier de l'Union bancaire porte sur l'harmonisation et le renforcement des fonds de garantie des dépôts, dont le rôle de protection des déposants est renforcé.

1 | LE CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE LA MISE EN PLACE DE L'UNION BANCAIRE

L'Union bancaire s'inscrit dans le cadre d'importantes évolutions en matière de régulation financière. La crise financière a notamment mis en exergue la nécessité de renforcer et d'harmoniser davantage les exigences prudentielles applicables au secteur bancaire. Des établissements présentant des niveaux similaires de fonds propres réglementaires ont en effet inégalement résisté à la crise financière. Ces différences résidaient notamment dans l'existence de disparités en matière de qualité

et de disponibilité effective des fonds propres, de gestion de la liquidité, mais également de vulnérabilités dans la gouvernance des établissements.

Ces déficiences ont amené le comité de Bâle¹ à développer un nouveau cadre prudentiel international aboutissant aux **accords dits de Bâle III**, comprenant cinq axes majeurs :

- un renforcement du niveau et de la qualité des fonds propres ;
 - la mise en place d'un ratio de levier (*leverage ratio*) ;
 - une amélioration de la gestion du risque de liquidité par la mise en place de deux ratios de liquidité (ratio de liquidité à un mois, *liquidity coverage ratio*, et ratio de financement stable, *net stable funding ratio*) ;
 - une meilleure prise en compte dans le ratio de solvabilité des risques de contrepartie, de marché et liés aux opérations de titrisation ;
 - la mise en place de mesures de surveillance macroprudentielles, sous la forme notamment de coussins de fonds propres, dont l'objectif est de prendre en compte le risque conjoncturel et systémique.
- « La nécessité de renforcer et d'harmoniser les exigences prudentielles applicables au secteur bancaire. »
- Le paquet législatif « CRD IV »**, applicable dans toute l'Union européenne, traduit ces exigences bâloises en droit européen. Composé d'une directive², nécessitant une transposition en droit national pour être applicable, et d'un règlement³, d'application directe, ce nouveau paquet législatif renforce et harmonise les règles prudentielles

1 <http://www.bis.org/bcbs/>

2 « Capital Requirements Directive » : Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement ou CRD IV.

3 Règlement 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement (CRR).

Périmètre des deux textes composant le paquet législatif « CRD IV »

Un règlement (CRR) qui :

- couvre les dispositions purement prudentielles (règles relatives notamment au capital, à la liquidité, au ratio de levier, au risque de contrepartie, aux grands risques) ;
- est d'application directe et n'a donc pas besoin d'être transposé.

Une directive (CRD IV) qui :

- couvre les dispositions étroitement liées à d'autres domaines des droits nationaux (autorisation d'exercer, coussins de capital, gouvernance des banques, sanctions) ;
- a été transposée en droit français notamment par l'ordonnance n° 2014-158 du 20 février 2014.

en Europe en remplaçant les deux directives existantes (directives 2006/48/EC et 2006/49/EC, plusieurs fois modifiées). Le paquet législatif « CRD IV » limite par ailleurs les mises en œuvre différenciées de la réglementation au sein des États membres en contribuant au développement d'un corpus réglementaire unique : le *single rule book*, d'application directe, composé du règlement (CRR) et des standards développés par l'Autorité bancaire européenne.

En matière de résolution, la **directive sur le redressement et la résolution des banques** (*Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD*) confère aux autorités compétentes les moyens de gérer les défaillances bancaires.

Ces textes, applicables dans l'ensemble de l'Union européenne, constituent les prérequis nécessaires à la mise en place des mécanismes de surveillance et de résolution uniques au sein de la zone euro.

2| LE MÉCANISME DE SURVEILLANCE UNIQUE (MSU) (PREMIER PILIER DE L'UNION BANCAIRE)

2|1 Une supervision différenciée selon la taille des établissements

Le 15 octobre 2013, le Conseil européen, en adoptant le « règlement MSU », a confié à la BCE la responsabilité du contrôle prudentiel prévu par le paquet CRD IV pour les établissements de crédit, sur le fondement de l'article 127 (6) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ce règlement, d'application directe, complété par un règlement de la BCE qui précise les modalités de mise en œuvre (le règlement-cadre), définit notamment le champ des tâches et pouvoirs relevant de la BCE et précise l'articulation des rôles entre celle-ci et les autorités compétentes nationales (ACN), une distinction importante étant faite à cet égard entre les banques considérées comme significatives – notamment en raison de leur taille, d'autres critères étant également pris en compte, voir l'encadré ci-après – et les autres établissements. Ainsi, seules les premières font l'objet d'une supervision directe par la BCE, les ACN continuant toutefois à jouer un rôle majeur dans la réalisation au jour le jour des travaux de contrôle. Les autres établissements

Critères de reconnaissance d'un établissement comme significatif

Un établissement est considéré comme étant significatif s'il répond à l'une des conditions suivantes :

- la valeur totale de ses actifs est supérieure à 30 milliards d'euros ou – sauf si elle est inférieure à 5 milliards d'euros – dépasse 20 % du PIB national ;
- il fait partie des trois établissements de crédit les plus importants établis dans un État membre ;
- il est bénéficiaire de l'assistance directe du Mécanisme européen de stabilité (MSU) ;
- la valeur totale de ses actifs est supérieure à 5 milliards d'euros et le ratio entre ses actifs ou passifs dans plus d'un État membre participant et le total de ses actifs ou passifs est supérieur à 20 %.

Il est également possible pour le MSU de considérer un établissement comme significatif bien qu'il ne remplisse pas les critères ci-dessus afin d'assurer le respect des standards européens en matière de supervision.

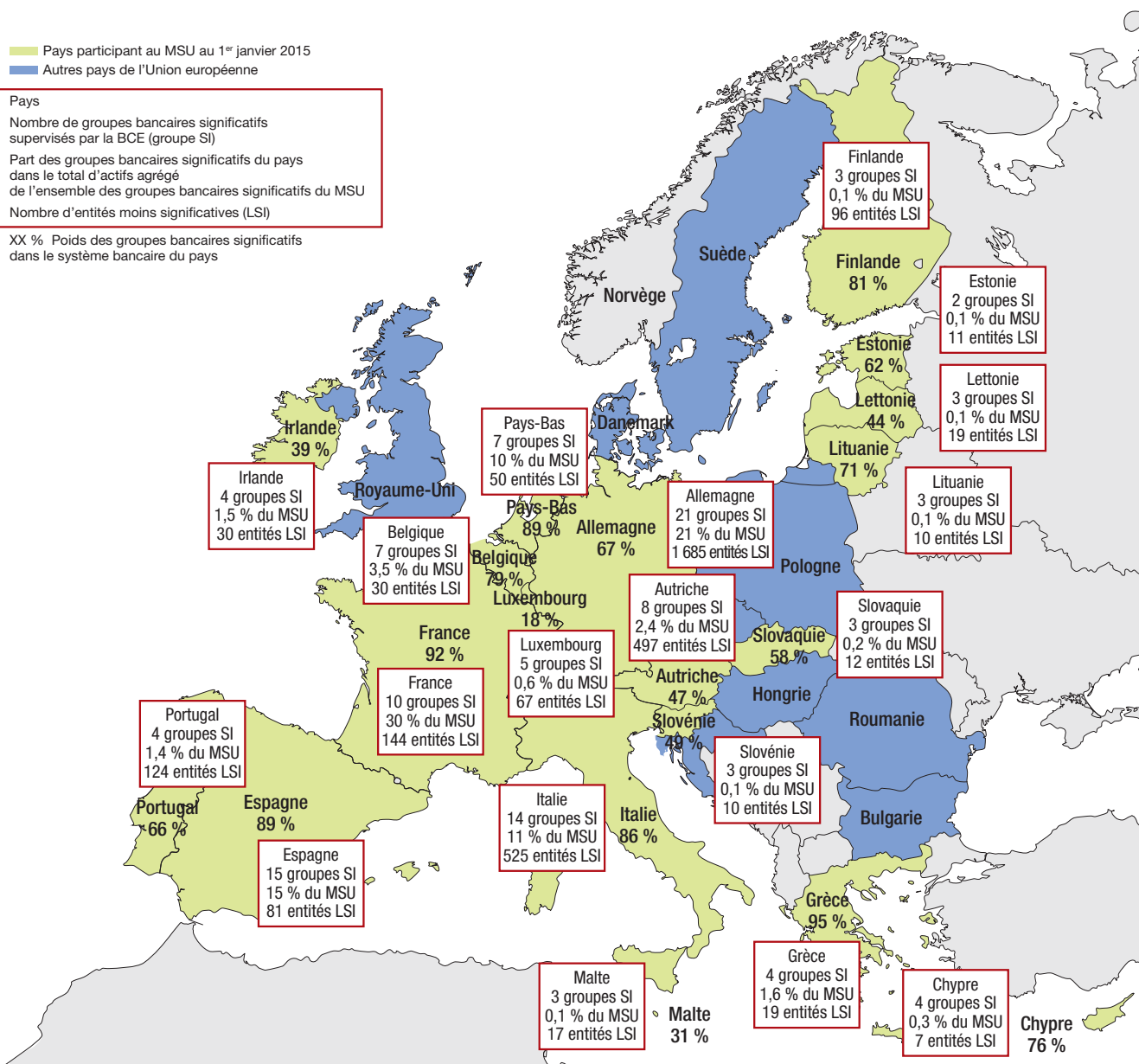
restent eux supervisés par les ACN, la BCE n'exerçant qu'un contrôle indirect.

Ce n'est toutefois que depuis le mois de novembre 2014 que la BCE assume pleinement ses responsabilités de superviseur unique, à l'issue d'une phase préparatoire consacrée à la mise en place du nouveau dispositif (recrutement du personnel, définition des procédures, mise en place du système d'information, etc.) et d'une évaluation en profondeur du bilan des banques significatives.

Pour l'ensemble des dix-neuf pays faisant partie du MSU au 1^{er} janvier 2015, 123 groupes bancaires ont ainsi été considérés comme significatifs, dont 10 établis en France (BNP Paribas, BPCE, BPI France, groupe Crédit mutuel, Caisse de refinancement de l'habitat, groupe Crédit agricole, HSBC France, La Banque Postale, Société de financement local et Société générale). L'ensemble de ces 123 groupes représente près de 85 % du total des actifs bancaires de la zone euro. Ils représentent environ 55 % du total des actifs des banques de l'Union européenne.

La carte ci-après illustre, pour chaque pays, le nombre de groupes bancaires significatifs, la part que ceux-ci représentent dans le total des actifs désormais supervisés par le MSU, leur poids dans les systèmes bancaires nationaux, et enfin le nombre d'entités « moins importantes » restant

Répartition des groupes bancaires significatifs au sein de l'Union européenne



Sources : Données communiquées par la BCE à l'issue de l'évaluation complète des principales banques du MSU. Liste des SI et des LSI publiée par la BCE début 2015. Consolidated Banking Data (BCE) à fin 2013.

sous supervision nationale (156 pour la France au 31 décembre 2014). Il convient de noter que la liste des banques significatives a vocation à être régulièrement mise à jour par la BCE.

En tant que responsable du fonctionnement du MSU, la BCE couvre ses frais afférents à la supervision en levant une contribution annuelle sur l'ensemble des banques supervisées, « significatives » ou « moins importantes ». Le montant de la taxe dépend de la taille de l'établissement.

2|2 Les actions menées par la BCE et les ACN

Une évaluation complète des bilans bancaires (*comprehensive assessment*) effectuée avant novembre 2014

La mise en place du MSU a été précédée par l'organisation d'une évaluation complète (*comprehensive assessment*) des bilans des banques européennes importantes, conduite entre février

L'Union bancaire

et octobre 2014. Cet exercice, conjointement mené par les autorités nationales et la BCE, a consisté en une analyse exhaustive de la qualité des actifs des établissements (*asset quality review* – AQR) suivie d'un test de résistance (*stress test*). Il visait trois objectifs :

- l'assainissement du bilan des banques, grâce à l'identification et à la mise en œuvre, le cas échéant, des mesures correctrices nécessaires ;
- la garantie d'une transparence accrue de la situation financière des établissements pour le nouveau superviseur européen, à travers une amélioration de la qualité des informations disponibles sur la situation des banques ;
- le renforcement de la confiance des marchés financiers à l'égard des banques européennes, en assurant à toutes les parties prenantes que l'ensemble des banques de la zone euro sont examinées avec la même rigueur.

L'exercice a révélé, pour 25 banques sur les 130 évaluées, une insuffisance de capital à hauteur de 25 milliards d'euros globalement, sur la base des bilans à fin 2013. Toutefois, une majorité de ces établissements ayant procédé entre-temps à des recapitalisations, seules huit banques ont été contraintes de renforcer leurs fonds propres en levant un total de six milliards d'euros de capital au cours de l'année suivante.

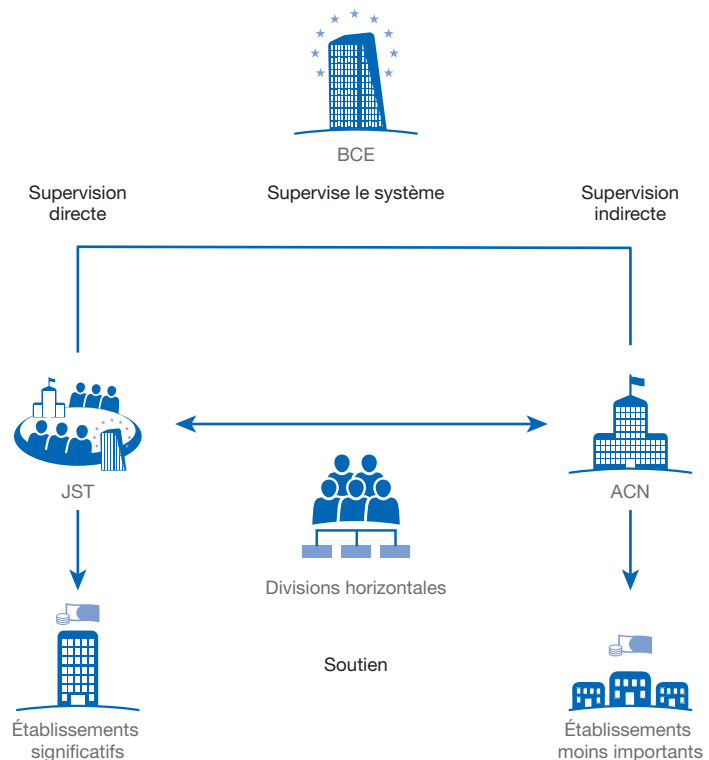
La supervision depuis novembre 2014

Le fonctionnement quotidien de la supervision

Depuis novembre 2014, le MSU est opérationnel pour l'ensemble des établissements de crédit de la zone euro.

La surveillance quotidienne des établissements importants est effectuée par des équipes de surveillance prudentielle conjointes (*Joint Supervisory Teams* – JST) qui comprennent du personnel provenant à la fois des ACN et de la BCE. Chacune des 123 banques significatives est supervisée par une équipe dédiée, dont la taille varie selon l'importance du groupe, composée de collaborateurs nationaux et européens et dirigée par un responsable à la BCE qui est d'une nationalité différente de l'établissement à superviser. Chaque JST veille de manière prioritaire au respect de quatre axes de contrôle : l'évaluation des risques, la quantification du

Répartition des missions au sein du MSU



Source : Guide relatif à la surveillance bancaire de la BCE, septembre 2014.

capital et des liquidités, la définition, tous les ans, pour la banque supervisée, d'objectifs à atteindre en matière de prévention des risques.

Les ACN conservent la **supervision directe** des établissements moins importants. La BCE demeure informée des actions de supervision entreprises par les autorités nationales.

Exemples de procédures communes

- **Agrément** : le point d'entrée des demandes et la prise de décision ultime, en cas de rejet, relèvent des ACN. En cas d'approbation, la préparation de la décision finale relève de la BCE.
- **Retrait d'agrément** : l'initiative est partagée avec la BCE, ainsi que les consultations réciproques, la préparation des décisions et la procédure contradictoire avec l'établissement.
- **Acquisitions de participations qualifiées** : les ACN sont le point d'entrée des demandes et contribuent à la préparation des décisions de la BCE.

Les ACN, aux côtés de la BCE, sont également partie prenante des **procédures communes** de supervision, qui portent sur toutes les banques.

Les ACN demeurent par ailleurs le principal interlocuteur (point d'entrée) des établissements sur de nombreux sujets, notamment en matière de collecte et de contrôle des états réglementaires (dits « remises prudentielles »), de droit d'établissement et de fourniture de services, ou encore d'évaluation de la compétence et de l'honorabilité des dirigeants des banques (procédures dites de *fit and proper*).

En outre, les domaines de supervision non visés par le règlement du MSU (tels que la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ou le contrôle des pratiques commerciales) restent dans le seul champ de prérogatives des autorités nationales, quelle que soit la taille de la banque.

Le fonctionnement organisationnel du MSU

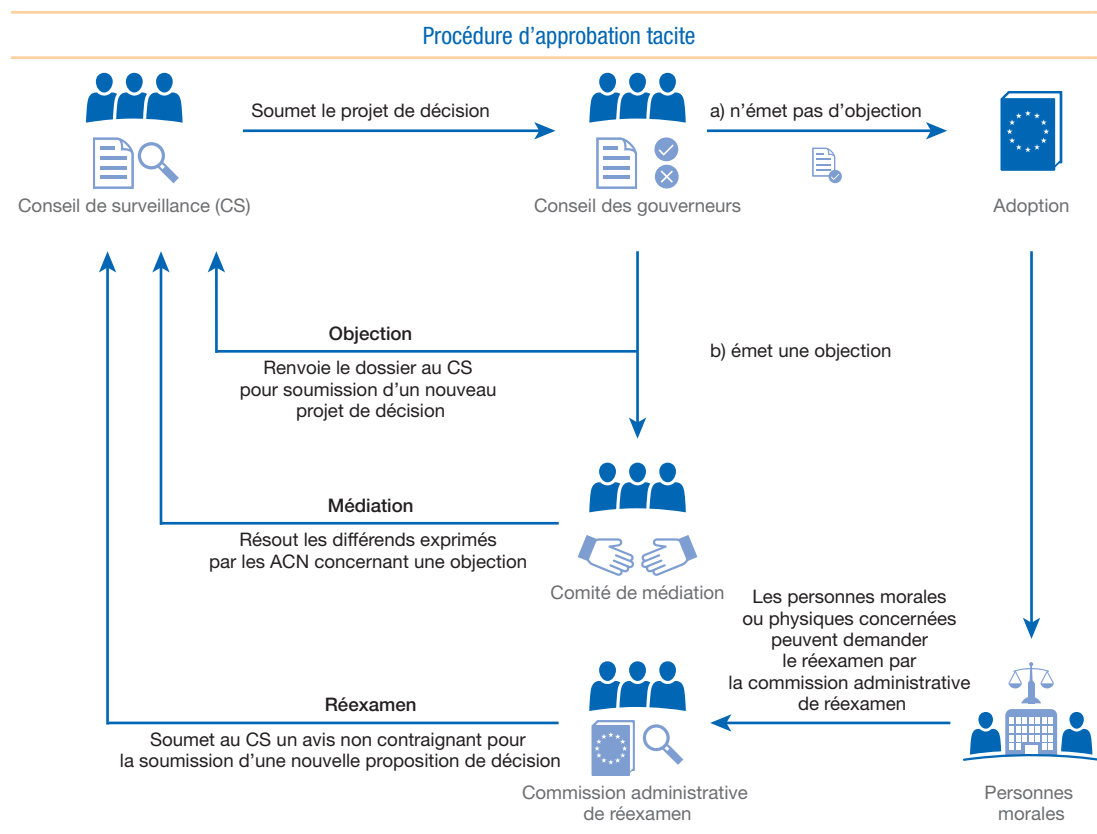
Les décisions microprudentielles relatives aux établissements de crédit sont préparées par le conseil de surveillance prudentielle (*Supervisory Board* – SB) de la BCE. Au sein de celui-ci, les ACN disposent d'un droit de vote et

participent au processus décisionnel aux côtés des représentants de la BCE et des dirigeants du SB – président(e) et vice-président(e).

Le conseil de surveillance planifie et accomplit les missions de surveillance du MSU, effectue les travaux préparatoires et propose des projets de décision en vue d'une adoption par le Conseil des gouverneurs de la BCE. La prise de décision au sein de cet organe exécutif est fondée sur une procédure d'approbation tacite. En cas d'absence d'objection du Conseil des gouverneurs sur un projet de décision, la décision est en effet réputée adoptée. En cas de litige entre les deux instances, un comité de médiation peut être sollicité pour tenter de résoudre le désaccord.

Une commission administrative de réexamen peut également être saisie par un établissement de crédit destinataire d'une décision de la BCE pour un recours interne contre cette décision.

Quatre directions générales – et un secrétariat – travaillent de façon permanente en soutien au SB : deux directions générales sont en charge du contrôle direct des groupes bancaires significatifs, une troisième est en charge de la supervision indirecte des établissements moins



Source : Guide relatif à la surveillance bancaire de la BCE, septembre 2014.

importants et une quatrième exerce les missions transversales de coordination ainsi que les activités spécialisées.

Le rôle de l'ACPR

L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), autorité administrative indépendante en charge de la supervision du secteur bancaire français, adossée à la Banque de France, prend une part très active au sein du MSU. Les agents en charge du contrôle des groupes les plus importants ont intégré des JST.

Par ailleurs, l'ACPR conserve une compétence exclusive sur certaines missions pour l'ensemble de ses assujettis, telles que la mise en œuvre de la loi de séparation des activités bancaires, la protection de la clientèle ou la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Enfin, l'ACPR continue à siéger, aux côtés des autorités nationales de l'ensemble des autres États membres de l'Union européenne, au Conseil de l'Autorité bancaire européenne.

3 | LE MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT ET D'INVESTISSEMENT (DEUXIÈME PILIER DE L'UNION BANCAIRE)

3|1 Un nouveau mécanisme d'anticipation et de gestion des crises bancaires

L'année 2014 a notamment été marquée par l'adoption de deux textes européens majeurs relatifs à la prévention et à la résolution des crises bancaires : la directive n° 2014/59/CE, établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (dite BRRD), adoptée en mai 2014, et le règlement n° 806/2014 relatif au mécanisme de résolution unique (règlement MRU), adopté en juillet 2014, qui définissent une approche commune des défaillances bancaires et renforcent ainsi la stabilité du secteur financier dans les États membres. Le MRU vient ainsi parachever le MSU. Si la BCE est l'autorité compétente pour le MSU, en ce qui concerne le MRU, c'est une agence européenne, le Conseil de résolution unique (CRU), qui est compétente en matière de résolution.

La BRRD, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, établit une approche commune aux vingt-huit pays de l'Union européenne en matière de résolution des établissements et s'articule autour de deux axes principaux : la prévention et la résolution des crises bancaires.

En matière de prévention, la BRRD impose aux banques d'établir un plan préventif de rétablissement prévoyant les mesures qu'elles pourraient prendre en cas de détérioration significative de leur situation financière et aux autorités de résolution d'élaborer des plans préventifs de résolution (qui définissent les mesures qu'elles pourront prendre si un établissement est défaillant ou susceptible de l'être).

Parmi ces mesures, destinées à préserver les fonctions critiques assurées par la banque défaillante (par exemple, l'accès aux comptes de dépôt ou aux services de paiement) et à éviter les effets de contagion qui pourraient conduire à une situation de crise de l'ensemble du système bancaire et financier, l'autorité peut procéder à la cession totale ou partielle des activités de l'établissement, ou les transférer au sein d'un établissement-relais qui les assumera au cours d'une période transitoire ; elle peut également cantonner les actifs les plus dégradés

Le renflouement interne (*bail-in*)

Le renflouement interne constitue un instrument de réponse aux faillites bancaires observées lors de la crise financière. Ce système vient partiellement remplacer le *bail-out* (renflouement externe) afin de préserver l'épargne publique au cas où des mesures de recapitalisation seraient nécessaires au sauvetage d'un établissement bancaire et contribue ainsi effectivement à rompre le cercle vicieux entre crise bancaire et crise de la dette souveraine.

Le renflouement interne consiste ainsi à faire appel aux actionnaires et créanciers d'une banque en difficulté pour supporter les pertes encourues selon une hiérarchie prédéfinie. En cas de défaillance d'un établissement, la valeur du portefeuille des instruments détenus par les créanciers subit une décote (pouvant aller, pour les créances « junior » ou subordonnées, jusqu'à l'annulation pure et simple). L'autorité de résolution peut ensuite convertir ces créances en capitaux propres.

Dans un premier temps, les actionnaires et détenteurs de capital réglementaire sont les premiers acteurs concernés par des pertes d'investissement. Dans un second temps, les créanciers détenteurs de dettes subordonnées puis de dettes seniors sont concernés par des annulations et conversions en capital. Enfin, les dépôts non garantis, soit ceux dont l'encours est supérieur à 100 000 euros, sont susceptibles d'être mobilisés.

au sein d'une structure de gestion spécifique, afin d'éviter que les pertes engendrées ne se communiquent à la totalité des activités de la banque. Enfin, si l'établissement subit des pertes, l'autorité de résolution peut décider d'imputer celles-ci aux actionnaires et, si cela n'est pas suffisant, aux créanciers de la banque défaillante (*bail-in*), en prenant garde toutefois à ce que le traitement desdits créanciers ne soit pas moins favorable que ce qu'il aurait été selon une procédure de liquidation ordinaire.

3|2 Mise en œuvre par le Conseil de résolution unique

Adopté dans le sillage de la directive BRRD, le règlement MRU confie à une nouvelle agence européenne, le Conseil de résolution unique (CRU), des missions en matière de résolution des établissements de crédit et des groupes transfrontaliers établis dans

La gouvernance du Conseil de résolution unique

Les réunions du CRU se déroulent selon deux formations :

- **La session exécutive**, au cours de laquelle le CRU prépare, évalue et approuve les plans de résolution et adopte les mesures de résolution d'une entité soumise à son contrôle. La session exécutive est composée du président ou du vice-président, des quatre membres permanents du CRU et d'un représentant de la (ou des) autorité(s) de résolution des États membres dans lesquels l'établissement (ou groupe) est établi.
- **La session plénière**, au cours de laquelle le CRU adopte son programme de travail annuel et son budget, évalue l'application des instruments de résolution et peut décider d'un recours au Fonds de résolution unique lorsque celui-ci est supérieur à 5 milliards d'euros. La session plénière est composée du président, des quatre membres permanents, d'un représentant de chaque autorité de résolution des États membres participants et, en tant qu'observateurs, d'un représentant du MSU et d'un représentant de la Commission européenne.

les dix-neuf pays de la zone euro. Depuis le 1^{er} janvier 2015, le CRU est en charge de l'élaboration des plans préventifs de résolution de ces banques. À compter du 1^{er} janvier 2016, il sera doté des pouvoirs de résolution (renflouement interne, établissement-relais, instrument de séparation des actifs, cession d'activités).

Le CRU est ainsi compétent pour les établissements de crédit d'importance significative et ceux qui sont sous supervision directe de la BCE au titre du MSU, pour les entreprises d'investissement lorsqu'elles sont filiales d'un établissement de crédit relevant du CRU, ainsi que pour les groupes ayant des activités dans au moins deux États membres de l'Union bancaire.

3|3 Financement de la résolution

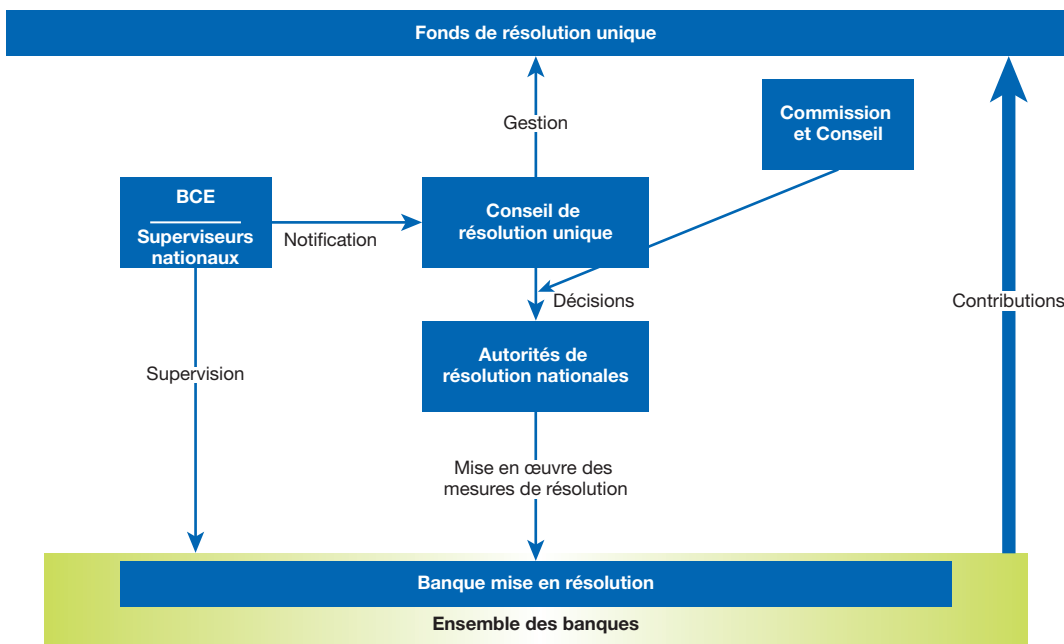
Le CRU et les autorités nationales pourront recourir respectivement au Fonds de résolution unique (FRU) institué par le règlement MRU ou aux fonds de résolution nationaux créés par la directive BRRD pour assurer l'application efficace des mesures de résolution.

Le FRU montera en puissance à compter du 1^{er} janvier 2016 pendant une période de mutualisation de huit ans au cours de laquelle les compartiments nationaux dédiés au financement de la résolution nationale seront progressivement fusionnés pour atteindre, au plus tard en 2024, au moins 1 % du montant des dépôts couverts de l'ensemble des établissements de crédit agréés dans tous les États membres participants, soit environ 55 milliards d'euros.

Ces fonds de résolution sont financés en premier lieu par les contributions des établissements adhérents proportionnellement à l'importance de leur bilan et de leur profil de risque. Ils permettront ainsi de faire supporter le coût des défaillances bancaires au secteur financier, et non aux contribuables, et de limiter les répercussions sur l'économie réelle de la résolution des défaillances bancaires au niveau national.

Dans le cas où les dépôts de la clientèle de l'établissement en résolution sont menacés, les fonds de résolution peuvent solliciter l'intervention des systèmes de garantie des dépôts nationaux.

Le MRU, un cadre institutionnel à plusieurs étages

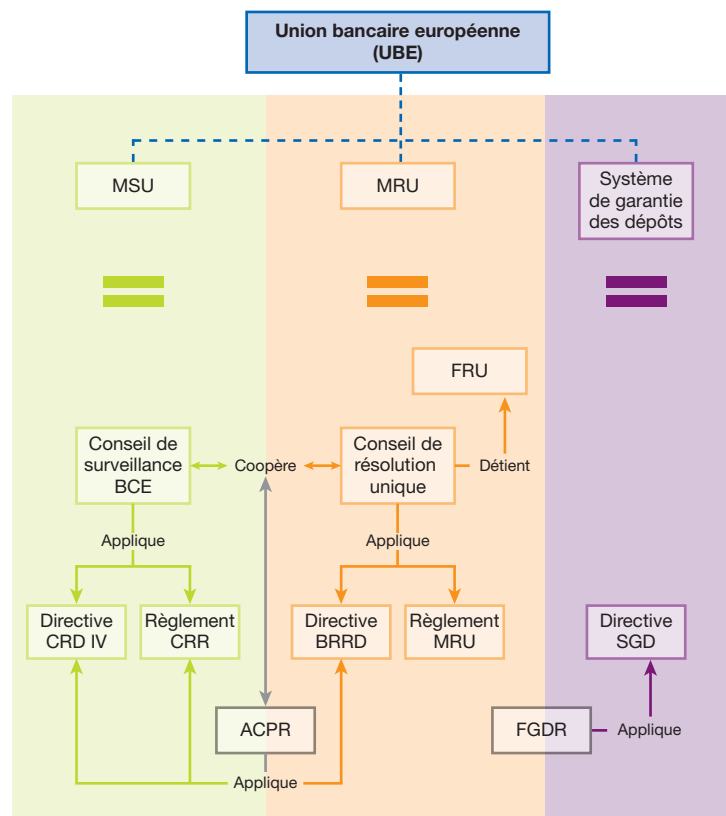


Source : Commission européenne.

4 | L'HARMONISATION EUROPÉENNE DES SYSTÈMES DE LA GARANTIE DES DÉPÔTS BANCAIRES (TROISIÈME PILIER DE L'UNION BANCAIRE)

Parallèlement à la mise en place de ces deux premiers piliers, un troisième texte significatif a été adopté par le Parlement européen en 2014, à savoir la directive 2014/49/UE relative aux systèmes de garantie des dépôts qui vise à harmoniser leurs règles de fonctionnement et de financement, à asseoir leur intervention dans le cadre de la gestion des crises bancaires et à renforcer encore la protection des déposants. Ces derniers bénéficient désormais d'un délai de remboursement qui va se raccourcir d'un maximum de 20 jours ouvrés jusqu'en 2018 pour atteindre sept jours ouvrés en 2024. La directive vise également à assurer une sécurisation des ressources des systèmes de garantie nationaux (en France, le fonds de garantie des dépôts et de résolution – FGDR) puisque ceux-ci doivent couvrir 0,8 % du montant des dépôts cibles en 2024. En cas de nécessité supplémentaire de financement, les systèmes de garantie au sein de l'Union peuvent se consentir des prêts et les États membres ont également la possibilité de constituer des fonds pan-européens sur base volontaire.

Récapitulatif du fonctionnement des trois piliers de l'Union bancaire



Source : Banque de France.