

L'Union bancaire : supervision des banques et résolution des crises bancaires dans l'UE

L'ESSENTIEL

Les banques ne sont pas des entreprises comme les autres. Elles jouent un rôle majeur dans notre vie quotidienne et sont un maillon essentiel du secteur financier : elles mettent à la disposition des clients des moyens de paiement, collectent l'épargne et accordent des prêts. Les banques contribuent ainsi au bon fonctionnement de l'économie. Pour que chacun ait confiance dans la stabilité du système financier, il faut que celles-ci soient étroitement surveillées par des autorités indépendantes et souvent publiques : elles doivent ainsi d'abord être agréées, ensuite régulièrement contrôlées et enfin, en cas de difficulté ou de défaillance, faire l'objet d'une résolution efficace et d'une protection des dépôts de leurs clients.

En Europe, cette surveillance est organisée de manière centralisée pour l'ensemble des 20 pays de la zone euro et des autres États membres de l'Union européenne qui choisissent d'y adhérer (aujourd'hui, c'est le cas de la Bulgarie) : c'est l'Union bancaire. Cette Union vise : d'une part, grâce à l'application d'une réglementation et d'une surveillance unique des banques, à prévenir la survenance de crises bancaires ; d'autre part, à maîtriser les conséquences de telles crises en faisant appel le moins possible aux deniers publics et aux contribuables. L'Union permet en outre de mieux protéger les déposants par la mise en œuvre harmonisée de mécanismes de fonds de garantie des dépôts (Voir Comprendre).

L'Union bancaire a été créée en 2014 pour trois raisons principales.

Tout d'abord, parce que les risques pris par les banques des différents pays européens, via leurs financements des acteurs économiques, vont au-delà des frontières de chaque pays et que les interconnexions entre ces banques (participation au capital ou financement) sont nombreuses, il était nécessaire d'assurer une surveillance à la même échelle, c'est-à-dire européenne.

Ensuite, parce que, le système bancaire étant au cœur de la création monétaire et les pays européens ayant créé une monnaie unique en 1999, il fallait unifier la surveillance bancaire qui était restée, elle, essentiellement nationale.

Enfin, parce qu'il fallait une réponse forte à la crise financière de 2008 et à celle des dettes souveraines

de la zone euro (2010-2012) pour rétablir la confiance dans le secteur bancaire européen. Ces crises avaient mis en exergue les liens parfois trop étroits existant entre finances publiques et secteur bancaire. Il était devenu nécessaire de rompre cette dépendance des banques vis-à-vis des États qui avait pu conduire d'une part au sauvetage systématique des banques par ces derniers et, d'autre part, à un risque pesant sur la stabilité du système bancaire du fait d'un déficit public excessif (ce qu'on appelle la boucle souverain-bancaire). De même, il était nécessaire d'unifier la résolution des crises bancaires en Europe.

UN PEU D'HISTOIRE

- **1974** Création du Comité de Bâle sur la réglementation bancaire et les pratiques de supervision, sous l'égide de la Banque des règlements internationaux (BRI), la « banque des banques centrales ».
- **1988** Au niveau mondial, accords de réglementation bancaire de « Bâle I » visant à garantir un niveau minimal de fonds propres afin d'assurer la stabilité financière des banques. Les accords de Bâle II (2004-2008) et de Bâle III (2010-2017) poursuivent ce processus.
- **1994** Directive européenne instituant des systèmes nationaux de garantie des dépôts.
- **1997** Directive européenne instituant des systèmes nationaux de garantie des investisseurs.
- **1999** En France, loi relative à la sécurité financière instaurant la création du fonds de garantie des dépôts.
- **2008** Réforme d'ensemble décidée par le G20 pour renforcer la solidité et l'efficacité du système financier, améliorer la coopération internationale et réduire les risques de défaillance systémique.
- **2011** Création du Comité européen du risque systémique (CERS) pour prévenir et atténuer le risque systémique.
- **2013** En France, loi de séparation et de régulation des activités bancaires. La Commission de contrôle des banques créée en 1941, devenue Commission bancaire en 1984 puis Autorité de contrôle prudentiel en 2010, devient l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et le Fonds de garantie des dépôts devient le Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR).
- **2014** Entrée en vigueur du Mécanisme de surveillance unique (MSU).
- **2016** Entrée en vigueur du Mécanisme de résolution unique (MRU) et de la Directive européenne sur la résolution des crises bancaires, révisée en 2019.
- **2024** Transposition des accords de Bâle III dans le droit de l'Union européenne.

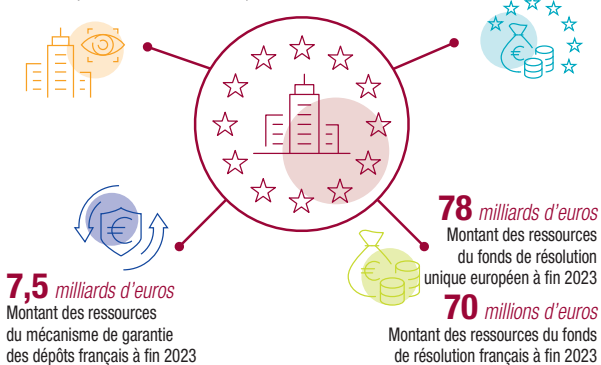
QUELQUES CHIFFRES

107

Nombre de banques importantes surveillées directement par le MSU à fin 2023
(1 932 banques moins importantes surveillées par les autorités nationales)

> 31 000 milliards d'euros

Montant des actifs bancaires européens surveillés (banques importantes et moins importantes) à fin 2023



COMPRENDRE

Le fonctionnement de l'Union bancaire

L'Union bancaire repose actuellement sur deux piliers pleinement opérationnels et, demain, s'appuiera sur un troisième pilier :

- le mécanisme de surveillance unique (MSU) ;
- le mécanisme de résolution unique (MRU) ;
- des mécanismes de garantie des dépôts nationaux harmonisés au niveau européen, qui pourraient être complétés par un système européen « unifié », actuellement en négociation entre les États membres de l'UE.

Le MSU est l'organe supranational de surveillance prudentielle des banques des pays de l'Union bancaire (zone euro et Bulgarie). Cette surveillance est assurée par la Banque centrale européenne (BCE), en étroite coopération avec les autorités de contrôle nationales, dont l'ACPR en France : la BCE assure ainsi la surveillance directe des 107 groupes bancaires les plus importants tandis que les autorités nationales contrôlent les autres banques et assurent, par ailleurs, d'autres responsabilités comme la protection de la clientèle des banques, la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. En pratique, cela se traduit par l'octroi d'un agrément pour les banques, c'est-à-dire une autorisation d'exercer leur activité, puis la mise en œuvre de contrôles réguliers, y compris par des enquêtes sur place, pour s'assurer que celles-ci respectent en permanence les règles de prudence (notamment des exigences de solvabilité, de liquidité et de contrôle interne) nécessaires à l'exercice de leur activité. La BCE ou l'autorité nationale (en fonction de l'importance de la banque) peut en tant que de besoin demander aux banques de prendre des mesures correctives et, le cas échéant, peut prendre des

sanctions, comme des amendes ou des limitations d'activités.

Si, malgré ces règles de prudence, une banque venait à rencontrer des difficultés susceptibles de menacer l'économie réelle et/ou la stabilité financière, un mécanisme de gestion ordonnée de cette situation a été mis en place pour assurer le « sauvetage » ou la résolution de cette banque : le mécanisme de résolution unique (MRU). Ce mécanisme vise à préserver les autres acteurs financiers, c'est à dire éviter un effet « domino » de défaillances en chaîne et donc le financement de l'économie réelle, en évitant autant que possible de recourir aux fonds publics. En effet, il permet de faire financer le sauvetage des banques prioritairement par le secteur financier lui-même et non plus par les États. À cette fin, une autorité publique européenne (le Conseil de résolution unique – CRU), en étroite coopération avec les autorités de résolution nationales dont l'ACPR en France, peut utiliser différents outils de résolution de crise permettant d'assurer la continuité des activités, des services et des opérations des banques (dites « fonctions critiques ») et de restaurer la viabilité de la banque défaillante : d'abord en absorbant les pertes et en recapitalisant l'établissement en faisant appel aux actionnaires et créanciers et, si cela était insuffisant, à un fonds (le Fonds de résolution unique) préalablement constitué et financé par le secteur bancaire. Alternativement au recours à ce fonds ou si son intervention ne s'avérait pas suffisante, la banque peut être cédée à une autre qui reprend alors ses activités. En revanche, si la défaillance de l'établissement n'entraîne aucun risque pour la stabilité financière et que l'établissement n'exerce pas de fonctions critiques, le droit commun de la liquidation judiciaire s'applique.

Même dans ce dernier cas, la protection des déposants est assurée via un système de garantie des dépôts que toutes les banques alimentent, en fonction de leur profil de risque, pour rembourser les déposants en cas de défaillance de leur banque et d'indisponibilité de leurs dépôts. Dans l'Union européenne, ces systèmes sont nationaux (le Fonds de garantie des dépôts et de résolution – FGDR – en France) mais fonctionnent depuis les années 1990 dans un cadre européen harmonisé. Par exemple, quel que soit le pays, les dépôts sont garantis jusqu'à 100 000 euros par personne et par banque. Un mécanisme venant couvrir les titres financiers (actions, obligations...) existe également et couvre en France ces derniers jusqu'à 70 000 euros. Par ailleurs, des négociations sont en cours entre les États membres de l'Union européenne visant à améliorer encore la protection des déposants comme, par exemple, la possibilité de soutien financier entre fonds nationaux lorsque les ressources propres de l'un de ces systèmes seraient excessivement sollicitées.

COMPRENDRE

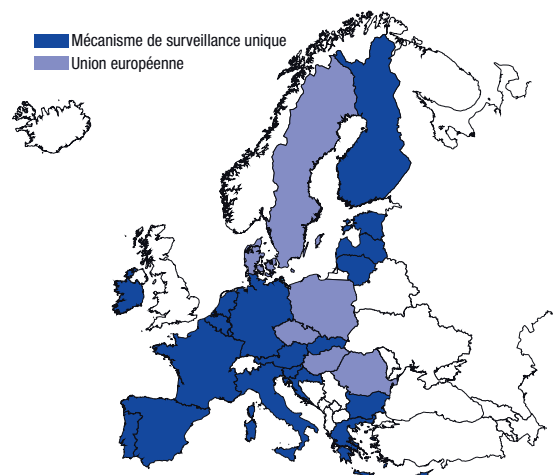
La surveillance macroprudentielle européenne

En Europe, la surveillance individuelle des banques, dite microprudentielle, assurée par le MSU, est complétée par une surveillance globale de l'ensemble des secteurs financiers, dite surveillance macroprudentielle. Cette surveillance vise à prévenir et atténuer les risques systémiques, c'est-à-dire les risques de contagion d'une crise d'un acteur financier à l'autre et d'un secteur financier à l'autre, afin d'assurer la stabilité de l'ensemble du système financier et donc le bon fonctionnement du financement de l'économie réelle.

À côté des banques, deux autres secteurs jouent en effet un rôle essentiel dans le fonctionnement de l'économie : les intervenants sur les marchés financiers et les organismes d'assurance. Ces acteurs financiers font l'objet d'une surveillance individuelle qui, en Europe, est moins intégrée que celle des banques : elle repose essentiellement sur les Autorités nationales de surveillance (en France, l'AMF pour les marchés et l'ACPR pour les assurances) et s'appuie sur les Autorités européennes de surveillance (Autorité bancaire européenne ; Autorité européenne des marchés financiers ; Autorité européenne des assurances) en charge de contribuer à l'harmonisation des règles et des pratiques de contrôle des autorités nationales.

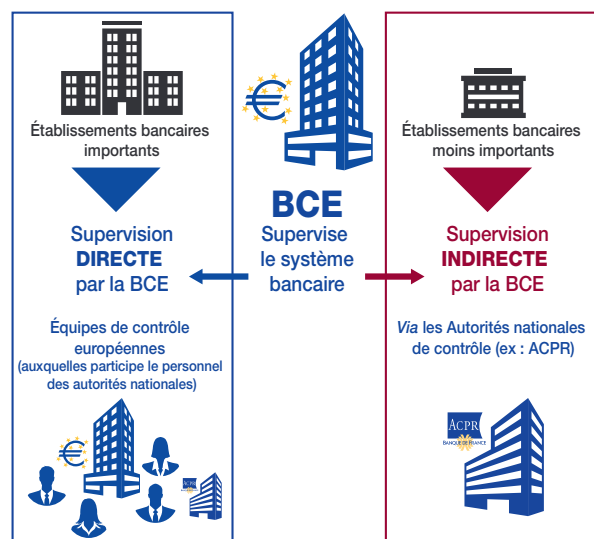
La surveillance macroprudentielle est exercée par le Comité européen du risque systémique (CERS), qui a été créé en 2011 à la suite de la crise financière de 2008. Ce Comité réunit les Autorités de surveillance, nationales et européennes, des trois secteurs, en particulier la Banque centrale européenne. Étant, dans le cadre du MSU, le superviseur bancaire des plus grandes banques européennes, celle-ci préside le CERS.

Pays participants au Mécanisme de surveillance unique



Le MSU rassemble tous les pays de la zone euro. Les autres pays de l'UE peuvent y adhérer s'ils le souhaitent (aujourd'hui : la Bulgarie).

L'organisation de la supervision



POUR EN SAVOIR PLUS

À lire

- Union bancaire européenne – La finance pour tous, La finance pour tous
- Mécanisme de surveillance unique (MSU) | Citéco (citeco.fr), Citéco
- Le Mécanisme, le Conseil et le Fonds de résolution uniques européens, article et infographies Conseil européen
- Le Fonds de garantie des dépôts et de résolution français, site internet du FGDR
- La régulation financière, La finance pour tous
- L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, site internet de l'ACPR

À voir

- Le mécanisme de surveillance unique expliqué en 3 minutes (youtube.com), vidéo BCE
- 10 000 ans d'économie, frise interactive Citéco
- Les produits couverts et non couverts par le FGDR, site internet du FGDR

Liens utiles

- Dix ans du MSU : de grandes réalisations, et de nouveaux voyages à accomplir, Banque de France
- La résolution des crises bancaires : quelles exigences pour absorber les pertes en Europe et aux États-Unis ?, Banque de France
- Union bancaire : la Commission propose une réforme du cadre pour la gestion des crises bancaires et l'assurance des dépôts, Commission européenne