

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 octobre 2012

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur l'Union bancaire (E 5512, E 7417, E 7684 et E 7685),

Par M. Richard YUNG,
Sénateur

(Envoyée à la commission des finances.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Plus de cinq ans après le début de la crise financière et deux ans après celle de la dette souveraine, l'instabilité financière européenne est toujours au centre des préoccupations. En effet, malgré l'accalmie des derniers mois, les marchés financiers ont développé une perception accrue du risque et des fragilités spécifiques de la zone euro qui perdurent.

Les tentatives de réponses tant structurelles que conjoncturelles qui ont été apportées jusqu'à présent par l'Europe ne suffisent plus. Le dernier rapport du FMI sur la stabilité financière dans le monde souligne qu'« un saut qualitatif vers le scénario de *politiques complètes* s'impose pour rétablir la confiance, inverser la fuite des capitaux et renforcer la cohésion de la zone euro ».

L'union bancaire peut être ce « saut qualitatif ». Elle vise à restaurer la stabilité financière du système bancaire et à remédier aux lacunes structurelles de l'union monétaire. Un des éléments majeurs de l'union bancaire telle qu'envisagée est la mise en place d'un mécanisme de supervision unique : la supervision des banques de la zone euro par la Banque centrale européenne. Le sommet de la zone euro de juin 2012 en a fait une priorité politique et souhaite que le règlement prévoyant ce mécanisme de supervision unique entre en vigueur au 1^{er} janvier 2013. L'union bancaire est un transfert de souveraineté important. Au regard des enjeux, la commission des affaires européennes du Sénat a souhaité donner les moyens au Sénat d'être parmi les premiers parlements à se prononcer.

Il est nécessaire de mesurer la nécessité à court terme d'une telle proposition pour examiner ensuite en détail le dispositif

proposé par la Commission à la lumière des enjeux politiques et institutionnels.

Au sein de la zone euro, l'imbrication de la crise de la dette souveraine et de la crise bancaire a entretenu un cercle vicieux qui renforce la fragmentation du marché financier et dégrade la perception du risque.

La dynamique bien identifiée de la crise depuis 2007 (crise des *subprimes*, puis crise systémique et économique) a connu une traduction spécifique en Europe. En effet, depuis 2009, **la crise des dettes souveraines et la crise bancaire s'alimentent l'une l'autre au sein de la zone euro**, le risque bancaire et le risque souverain devenant fortement corrélés.

Ce **cercle vicieux** repose schématiquement sur des sources d'exposition mutuelle entre banques et États. Les banques détiennent traditionnellement, dans le cadre de leur gestion, des titres de dettes émis par les États ; la détérioration des risques sur les dettes souveraines affecte donc celle des risques bancaires. À l'inverse, la détérioration de la situation des banques pèse sur l'équilibre des finances des États qui peuvent être conduits à soutenir les établissements financiers en difficulté. Deux exemples extrêmes illustrent cette situation : l'Irlande fragilisée par le sauvetage de son système bancaire qui a représenté plus de 30 % du PIB irlandais et les banques grecques fragilisées par les difficultés de l'État grec.

Cette interaction entre dettes bancaires et dettes publiques, qui se trouve renforcée en période de crise, a trouvé en Europe un terrain particulièrement fertile pour deux raisons principales. La première tient à un « biais domestique » qui perdure : les banques de la zone euro détiennent des parts significatives de la dette émise par leur propre gouvernement. À titre d'exemple, au premier trimestre 2012, les banques espagnoles, grecques et italiennes détenaient respectivement plus de 35 %, 25 % et 20 % de la dette de leurs pays.

La seconde relève des caractéristiques du secteur bancaire européen. Si, pour une part considérable, les 8 000 banques européennes (6 000 banques en zone euro) ont des activités locales purement régionales ou nationales, le secteur dans son ensemble s'est fortement développé au cours des dernières années. Ainsi, le total du bilan des institutions financières européennes a représenté

jusqu'à environ 350 % du PIB européen (estimation de la Banque centrale européenne pour l'année 2008) et la moitié des 30 premières banques mondiales sont européennes. Ainsi, les États membres de l'union européenne peuvent être amenés à supporter individuellement le coût du sauvetage de groupes bancaires fortement développés.

Cette situation entraîne **une fragmentation accrue du marché financier en zone euro** qui peut être mesurée par l'exposition des banques de la zone euro aux autres pays de la zone. Cette exposition décroît de façon constante depuis décembre 2007 et retrouve actuellement son niveau de 2004. Cette tendance est alimentée par le souci de chaque groupe bancaire de privilégier son économie domestique et de limiter l'activité de ses implantations à l'étranger à leur capacité de financement sur le seul marché local.

Dans ce contexte, les acteurs des marchés financiers entretiennent les craintes sur la réversibilité de l'euro en sanctionnant le **risque relatif à la sortie de l'euro d'un État en difficulté** (risque de redénomination). Il se développe ainsi la notion d'un euro « du sud » contre un euro « du nord » illustrée par la sortie de capitaux enregistrée par les pays périphériques de la zone euro. Selon les estimations du FMI, entre juin 2011 et juin 2012, 296 milliards d'euros (soit 27 % du PIB national espagnol en 2011) ont quitté l'Espagne et 235 milliards (soit 15 % du PIB) l'Italie.

Une telle situation fragilise le système bancaire de ces pays en entretenant la tension sur la liquidité et pèse ainsi sur le financement de leur économie, alimentant la crise actuelle.

Depuis le début de la crise financière, les réponses de l'Union européenne ont été multiples mais restent insuffisantes. Elles se sont articulées tout d'abord autour de l'engagement financier des États et des programmes de soutien de la Banque centrale européenne (BCE).

Ce sont avant tout les États européens qui ont dû intervenir massivement auprès du secteur bancaire. D'octobre 2008 à octobre 2011, 4 500 milliards d'euros d'aides, soit plus de 35 % du PIB européen, ont été approuvés pour l'aide aux institutions financières. Sur ce total, **1 600 milliards d'euros** ont effectivement été utilisés.

Compte tenu de la situation, la BCE a initié une politique d'intervention très déterminée.

Les actions de soutien de la BCE

À partir de l'été 2010, la BCE a acquis environ 200 milliards d'euros d'obligations souveraines sur le marché secondaire.

En décembre 2011, puis en février 2012, les banques de la zone euro ont bénéficié d'une mise à disposition de liquidités à moyen terme (Long Term Refinancing Operations, LTRO) pour respectivement 489 et 529 milliards d'euros.

En septembre 2012, la BCE a annoncé un nouveau programme d'achat des obligations souveraines des États de la zone euro sur le marché secondaire. Par ce programme de « Transactions monétaires fermes » (Outright monetary transactions, OMT), la banque centrale s'engage à acquérir des dettes souveraines, sous conditionnalité et sans aucune limite de montant.

Au-delà de ses prérogatives d'origine, la Banque centrale européenne a ainsi réagi face à l'urgence imposée par les inquiétudes des marchés, se présentant de fait comme le prêteur en dernier recours. Les actions conjoncturelles de la Banque centrale européenne ont certes apporté des répit décisifs mais ces mesures, aussi efficaces soient-elles, ne peuvent suffire à elles seules à résoudre durablement les difficultés de la zone euro.

Une des réponses complémentaires apportée a consisté en la mise en place du Mécanisme européen de stabilité (MES). En tant que prêteur ultime à toute institution bancaire de la zone euro, le MES – et les États qui y contribuent – doit disposer des moyens nécessaires pour s'assurer de la bonne conduite de ces institutions sans s'exposer à aucun conflit d'intérêt dans la résolution de leurs éventuelles difficultés.

Une supervision des banques, indépendante des États et harmonisée sur l'ensemble de la zone, répond à ce besoin.

La recapitalisation directe des banques par le MES

La question de la recapitalisation directe des banques par le Mécanisme européen de stabilité (MES) ne fait pas formellement partie de la proposition de la Commission. Il importe néanmoins d'évoquer son fonctionnement dans le cadre du projet d'union bancaire. Le sommet de la zone euro du 29 juin 2012 a en effet fixé la création du mécanisme de surveillance unique par la BCE comme condition préalable à la recapitalisation directe des banques par le Mécanisme européen de stabilité (MES). Cette démarche s'inscrit dans la logique selon laquelle il ne peut s'agir de recapitaliser une banque dans le cadre d'un mécanisme commun sans en avoir assuré préalablement une supervision commune. L'article 15 du traité instituant le MES prévoit que sous condition et entre autres actions « le Conseil des gouverneurs peut décider d'octroyer une assistance financière sous forme de prêts à un membre du MES, dans le but spécifique de recapitaliser des institutions financières de ce membre ». Pour autant, l'articulation entre supervision et recapitalisation fera sans doute l'objet d'ajustements significatifs. En effet, les ministres des finances allemand, néerlandais et finlandais ont souhaité préciser les contraintes précises de cette conditionnalité. Il convient, selon eux, que la supervision bancaire soit créée et sa mise en place effective, que la recapitalisation des banques par le MES n'intervienne qu'en dernier ressort après la mobilisation des créanciers privés puis des budgets nationaux et que l'héritage des situations déjà avérées ne soit pas traité par le MES. Les conclusions du Conseil européen du 18 octobre 2012 précisent d'ailleurs à ce sujet que « l'Eurogroupe définira les critères opérationnels précis qui serviront de guides pour la recapitalisation directe des banques par le Mécanisme européen de stabilité ».

Or, les premières réponses structurelles apportées n'ont pas suffi à construire une telle supervision.

Face à la crise, l'Europe a initié des réformes structurelles de la gouvernance du système bancaire européen. Une importante refonte de la réglementation, qui porte notamment sur les contraintes prudentielles des banques (« CRD IV ») et la réorganisation des marchés (MIFID et EMIR), a été engagée.

Les efforts structurels ont particulièrement porté sur la mise en place en 2011 de trois nouvelles Autorités européennes de supervision ainsi que du Comité européen du risque systémique (CERS).

La réforme de 2011 de la supervision bancaire européenne

Le CERS, placé sous l'égide de la BCE, est en charge depuis 2011 de la surveillance macro-prudentielle c'est-à-dire du suivi et de l'analyse des risques liés aux évolutions macroéconomiques et aux événements de nature systémique. Le CERS peut être amené notamment à émettre des alertes, éventuellement publiques, et à formuler des recommandations à destination notamment des autorités nationales et européennes de surveillance. Les trois nouvelles Autorités européennes – Autorité bancaire européenne (ABE), Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) – constituent un progrès notable par rapport à la situation antérieure. Jusqu'alors la coopération entre les autorités de supervision nationales ne s'était faite que sur la base d'accords non contraignants et de nature confidentielle.

Sans remettre en cause le bien fondé de ces premières initiatives structurelles, il apparaît qu'elles n'ont pas permis de répondre aux ambitions d'indépendance et d'harmonisation de la supervision telle que souhaitée parce qu'elles entretiennent le principe de simple coopération entre superviseurs nationaux. La Commission propose donc, dans le cadre de la mise en place d'une union bancaire, de déléguer à la BCE la mission de supervision des banques de la zone euro.

En accord avec les objectifs économiques et financiers exprimés lors du sommet de juin 2012, la Commission a présenté le 12 septembre 2012 une proposition législative établissant un mécanisme de surveillance unique dans le cadre d'une union bancaire.

L'union bancaire fait partie des éléments essentiels identifiés par les présidents du Conseil européen, de la Commission, de l'Eurogroupe et de la Banque centrale européenne en juin 2012 : un cadre financier intégré, un cadre budgétaire intégré, un cadre de politique économique intégré et enfin la nécessité d'assurer la légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes. Le sommet de la zone euro du 29 juin 2012 l'a confirmé en indiquant « *qu'il est impératif de briser le cercle vicieux qui existe entre les banques et les États* », et invitait la Commission à présenter des propositions avant la fin de l'année. Le Conseil européen a repris ces conclusions appelant à « la réalisation d'une véritable union économique et monétaire ».

Il est généralement admis qu'une union bancaire repose principalement sur trois piliers.

1. Des réglementations communes :

– La réglementation bancaire : il s'agit des propositions de règlement et de directive dites « CRD IV » (*capital requirement directive*) qui doivent s'appliquer à l'ensemble des banques en Europe. Elles sont actuellement en cours de négociation avec un objectif d'adoption avant la fin de cette année.

– La gestion des crises et la résolution des défaillances bancaires: la Commission a présenté en juin 2012 une proposition de directive visant à harmoniser les mécanismes de résolution des crises bancaires. Cette harmonisation concerne aussi les systèmes de garanties apportées aux déposants. Une proposition de directive a été déposée sur ce dernier point en juillet 2011. Elle est toujours en cours de négociation.

2. Des autorités communes :

– Une autorité commune de régulation qui doit définir le cadre de la régulation, en préciser les normes techniques d'application et s'assurer de sa correcte application par les superviseurs. C'est l'Autorité bancaire européenne (ABE) qui remplit ces fonctions en Europe.

– Une autorité commune de supervision qui doit veiller à l'application des règles par les établissements bancaires et au bon fonctionnement du système bancaire dans le cadre fixé par le régulateur. Elle peut être aussi amenée à participer à l'évolution du cadre réglementaire. C'est la proposition actuelle de la Commission instaurant un mécanisme de surveillance unique (MSU) et attribuant à la BCE le rôle de superviseur commun de la zone euro.

– Une autorité commune de résolution qui doit permettre la gestion ordonnée des défaillances bancaires. La Commission a indiqué son intention de proposer la création d'un mécanisme commun de résolution. Cette orientation a été confirmée par le Conseil européen du 18 octobre.

3. Des moyens financiers communs :

Le dernier pilier d'une union bancaire relève de la mise en commun des moyens financiers permettant de faire face aux difficultés du secteur bancaire. Il peut s'agir d'un fonds unique ou commun de résolution englobant éventuellement les fonds dédiés à la garantie des dépôts. Dans ce domaine, la mise en place de la

supervision européenne a été présentée lors du sommet de la zone euro comme une condition préalable à la recapitalisation directe des banques en difficulté par le mécanisme européen de stabilité (MES). Cette conditionnalité s'inscrit dans la logique des récentes décisions de gouvernance de la zone euro qui lie l'octroi de financement à la discipline et au contrôle budgétaires.

Une union bancaire est une construction à géométrie variable qui dépend de l'ordre des priorités accordé à chacun des piliers et à ses différents constituants. Les calendriers d'adoption de deux des éléments majeurs de l'union bancaire se superposent d'ici la fin de cette année : celui de la réglementation prudentielle sur lequel le Sénat s'est déjà prononcé¹ et celui de la supervision bancaire, présentée plus en détail ci-après.

La Banque centrale européenne devient l'autorité unique de supervision de la zone euro.

Une première proposition de règlement du Conseil confie à la Banque centrale européenne la responsabilité exclusive de la supervision prudentielle bancaire avec comme objectifs « *de promouvoir la sécurité et la solidité des établissements de crédit et la stabilité du système financier, en tenant dûment compte de l'unité et de l'intégrité du marché financier* ». Cette proposition se fonde sur l'article 127 paragraphe 6 du Traité sur le fonctionnement de l'union Européenne (TFUE) qui précise que « *le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité, et après consultation du Parlement européen et de la Banque centrale européenne, peut confier à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers, à l'exception des entreprises d'assurance* ».

Ce fondement juridique emporte plusieurs conséquences qu'il convient de relever. Le pouvoir de supervision de la BCE **s'applique spécifiquement aux banques de la zone euro**, les États membres hors zone euro peuvent néanmoins s'y associer sous la forme d'accord de coopération entre superviseurs. L'unanimité des 27 États membres, et donc le vote du Royaume-Uni, est néanmoins nécessaire à l'adoption d'une proposition par nature liée

¹ Résolution européenne sur la réglementation bancaire (E 6480 et E 6787) devenue résolution du Sénat n° 113 le 13 mars 2012

à la zone euro. **Le secteur de l'assurance est exclu formellement du dispositif** de supervision.

Dans le projet de la Commission, la BCE se voit confier des missions très larges parmi lesquelles :

- l'autorisation et le retrait des licences bancaires ;
- le contrôle de l'application des exigences prudentielles réglementaires en vigueur et des systèmes internes d'évaluation des risques, la conduite de tests de résistance ;
- la possibilité d'imposer des fonds propres complémentaires ;
- la possibilité d'imposer des règles de gouvernance adaptées.

L'Autorité bancaire européenne, réaffirmée comme l'autorité de régulation bancaire des 27 États membres, voit sa gouvernance modifiée.

Une proposition de règlement, fondée sur l'article 114 du TFUE, amende les attributions et les modalités de fonctionnement de l'ABE. Afin de tenir compte de l'équilibre entre pays membres et pays non membres de la zone euro, elle prévoit de doter un groupe d'experts indépendants de pouvoirs décisionnels et de mettre en place un mécanisme de vote inversé afin d'éviter que les pays membres de la zone euro ne disposent d'une minorité de blocage. Les décisions proposées par le groupe d'experts seront adoptées sauf si elles sont rejetées à une majorité simple incluant au moins trois États hors zone euro et trois États membres de la zone euro. L'ABE dispose de compétences de médiation contraignante vis-à-vis des superviseurs qui s'accommodent mal du statut spécifique de la BCE en tant que superviseur. L'ABE ne peut en effet imposer de décisions à une institution indépendante comme la BCE. Une procédure spécifique est donc proposée sur la base du principe « se conformer ou expliquer » (*comply or explain*) : la BCE devra, si elle ne se conforme pas à une décision prise par l'ABE, en expliquer les raisons.

La feuille de route pour une union bancaire détaille les priorités et les prochaines mesures législatives envisagées.

La Commission confirme dans ce document la priorité politique de la mise en place du mécanisme de supervision unique et rappelle la nécessité d'aboutir rapidement sur les propositions concernant l'harmonisation des régimes nationaux de résolution de

crise et de garantie des dépôts. Elle détaille les futurs éléments devant conduire à la réalisation d'une union bancaire. L'ABE recevra une mission supplémentaire spécifique d'établissement d'un manuel uniforme des pratiques de supervision. Un mécanisme de résolution unique sera proposé afin de coordonner la résolution des banques au sein de l'union bancaire.

Le mécanisme de surveillance unique proposé par la Commission constitue une rupture nécessaire impliquant un réel transfert de souveraineté. Il mérite d'être largement soutenu tant dans ses ambitions que dans son calendrier contraint. Les enjeux politiques, institutionnels et économiques sont nombreux. Il vous est proposé à cet égard de retenir 8 observations principales sur lesquelles le Sénat pourrait prendre position.

1. Le choix de la Banque centrale européenne comme responsable de la supervision bancaire doit être soutenu.

12 des 17 banques centrales de la zone euro se sont vues confier la responsabilité de la supervision bancaire de leur marché respectif. Les 5 autres institutions de supervision sont autonomes ou semi-autonomes (France, Allemagne, Luxembourg, Finlande, Estonie). Rappelons aussi qu'au Royaume-Uni, l'autorité indépendante de supervision du secteur financier, critiquée notamment pour sa gestion de la faillite de Northern Rock, a été récemment partiellement réintégrée à la banque centrale.

Plus généralement, une étude de mai 2009 de la Banque des règlements internationaux souligne que 90 % des banques centrales estiment assumer une responsabilité totale ou partagée dans le domaine de la stabilité financière et de la surveillance du système financier.

La question d'attribuer à une banque centrale la responsabilité de la supervision bancaire fait néanmoins l'objet d'un abondant débat. Les risques évoqués sont souvent de nature plus théorique que pratique et concernent notamment les conflits d'intérêt entre politique monétaire et gestion de la supervision bancaire, les problèmes de concentration de pouvoirs et le risque d'atteinte à la réputation de la banque centrale et donc à la crédibilité de la politique monétaire en cas de faillite d'une banque supervisée.

Sans en minimiser la portée, ces risques paraissent en pratique largement compensés par les avantages. En effet, le rôle de pourvoyeur de liquidité fait d'une banque centrale l'interlocuteur privilégié des banques. Elle dispose ainsi d'informations utiles à la gestion coordonnée de la supervision micro (la solvabilité et la résistance des banques au niveau individuel) et macro-prudentielle. Attribuer à une banque centrale la responsabilité de la supervision bancaire élimine de fait les difficultés de communication et de coordination des actions qui ont posé problème pendant la crise. Ce cumul des fonctions est à même de renforcer la pertinence du contrôle macro-prudentiel que le rapport Liikanen identifie comme encore largement insuffisant.

La BCE dispose indéniablement du poids institutionnel, de l'expertise et du degré adéquat d'indépendance opérationnelle face à un secteur bancaire concentré et puissant et à de fortes attentes nationales. Sa tutelle sur le CERS et sa future responsabilité de superviseur bancaire permettront à la BCE d'assurer la coordination entre supervisions macro et micro-prudentielles.

2. Des aménagements restent nécessaires pour assurer la séparation institutionnelle entre les fonctions de supervision et celles de politique monétaire.

Le principe de séparation des missions de politique monétaire est affirmé à l'article 8 de la proposition de règlement de la Commission qui renvoie la responsabilité de l'élaboration des règles nécessaires à la BCE. Or, selon les statuts de la BCE, la responsabilité ultime en son sein revient au Conseil des gouverneurs. La proposition de la Commission (article 19.3) précise d'ailleurs que le Conseil des gouverneurs de la BCE délègue au Comité de surveillance la charge de la supervision bancaire mais qu'il en conserve la responsabilité. En l'état, ce contexte institutionnel ne permet pas une séparation réelle des fonctions et fait peser sur la BCE des risques de réputation liés à ses fonctions de superviseur. C'est un point crucial à traiter par des aménagements à court terme et sur le fonds duquel il conviendra de revenir au risque d'engager une modification institutionnelle.

3. Les règles sur le fonctionnement de la supervision européenne et l'autorité du superviseur européen sur les superviseurs nationaux doivent être précisées.

Le mécanisme de surveillance unique est conçu comme un système intégré à l'intérieur duquel la BCE possède la compétence

exclusive de supervision prudentielle des banques de la zone euro et les superviseurs nationaux coopèrent entre eux dans le cadre de cette mission. Si l'expertise et les moyens des superviseurs nationaux sont indispensables, il n'en reste pas moins que selon la proposition de la Commission, seule la BCE assume la responsabilité finale de la supervision. Le premier des 29 principes de supervision bancaire élaborés par le comité de Bâle rappelle que, dans le cas où plusieurs autorités interviennent, les objectifs et les responsabilités doivent être clairement énoncés et le rôle de chacun explicité afin d'éviter des brèches dans la supervision. Cela est particulièrement important dans le cadre d'un mécanisme faisant reposer la responsabilité sur un superviseur unique. Les modalités précises de l'autorité de la BCE sur les superviseurs nationaux seront élaborées par la BCE; elles conditionnent largement l'efficacité et la crédibilité de la supervision européenne. Elles doivent aussi répondre à la question des moyens humains.

Il convient de veiller à ce que la BCE dispose des moyens d'assumer une véritable responsabilité opérationnelle dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dans cette optique il conviendrait de prévoir un contrôle effectif par la BCE des opérations de supervision conduites localement. Les éventuelles délégations de pouvoir de la BCE aux autorités nationales devraient être explicites et révocables. Afin d'assurer la convergence des pratiques de supervision conformes à l'intérêt européen, les règles de coordination devraient préciser, tout en préservant la capacité d'initiative du superviseur local, la compétence exclusive de la BCE dans les domaines de la réglementation où le superviseur local dispose d'une autorité discrétionnaire pour modifier les contraintes réglementaires, notamment le pilier 2 de la directive « CRD IV » qui est en cours d'adoption.

4. Les modalités de gouvernance de la future autorité de supervision européenne doivent être révisées pour assurer sa réactivité.

Au sein de la BCE, un comité de surveillance sera en charge des missions de supervision. Selon la proposition de la Commission, ce comité sera constitué de 4 membres de la BCE et des représentants de chaque autorité nationale de supervision de la zone euro. Cette disposition préserve l'équilibre entre les différentes autorités de supervision. Elle paraît en revanche peu adaptée à des prises de décision opérationnelles rapides. La mise en

place d'un comité exécutif plus resserré placé sous l'autorité du comité de surveillance et donc du Conseil des gouverneurs permettrait de résoudre pratiquement cette question. À l'inverse, il pourrait être envisagé la présence au sein du comité de surveillance de personnalités extérieures qualifiées qui pourraient être d'anciens professionnels comme cela est le cas à l'ACP.

5. Toutes les banques de la zone euro doivent entrer dans le champ d'application de la supervision. L'ambition d'une supervision unique couvrant à terme également les entreprises d'assurance ainsi que les infrastructures de marché présentant des risques systémiques doit être affirmée.

Les événements passés nous ont enseignés qu'une crise systémique peut être déclenchée par la défaillance de banques de taille réduite. En effet, ces banques présentent parfois des profils de risque moins diversifiés et sont plus susceptibles de financer des « bulles » spéculatives locales. Les discussions autour du champ d'application de la supervision par la BCE revêtent donc une importance considérable. Limiter la supervision européenne aux établissements identifiés comme systémiques, comme cela a été suggéré, peut apparaître comme une solution de bon sens face à l'ampleur de la tâche de supervision des 6 000 banques de la zone euro. Une telle approche rendrait dans les faits la supervision européenne inopérante. Elle conduirait à une supervision à deux vitesses renforçant les opportunités d'arbitrage réglementaire ainsi que le risque de coordination défaillante entre superviseurs. Nous nous félicitons donc des conclusions du Conseil européen du 18 octobre qui ne limitent pas le champ d'application de la supervision européenne aux seules banques présentant un risque systémique.

L'article 127-6 du TFUE exclut explicitement de la supervision par la BCE les entreprises d'assurance. À cette restriction institutionnelle s'ajoute la diversité de l'organisation de la supervision en zone euro où l'existence d'une autorité unique pour les banques et les assurances n'est pas toujours la règle. Dans le même esprit, certaines infrastructures de marché appellent à une supervision renforcée. Il s'agit notamment des chambres de compensation (CCP). Le règlement EMIR (*European Market Infrastructure Regulation*), entré en vigueur le 16 août 2012, instaurera, dans le courant de l'année 2013, la compensation centralisée obligatoire d'une part importante des produits dérivés. Les chambres de compensation concentreront de façon croissante

les risques auparavant portés par les banques intervenant en gré à gré. Seules les chambres de compensation qui ont un statut bancaire entreront alors dans le champ de la supervision de la BCE. Là encore, il s'agit d'appliquer le principe d'une supervision identique pour une activité identique et donc d'inclure, à terme, l'ensemble des chambres de compensation dans le champ d'application du mécanisme unique de surveillance.

Le projet d'élargir le champ d'application de la supervision à d'autres secteurs n'est ni réaliste ni opportun à court terme. Cependant, afin de s'en donner les moyens à terme, l'ambition de le faire doit être affirmée dès maintenant.

6. Le renforcement du rôle de l'ABE doit préserver la cohérence de la réglementation financière sur le périmètre des 27 États membres de l'Union européenne.

Bien qu'il ait été confirmé dans les conclusions du Conseil européen de juin 2012, le projet d'union bancaire est essentiellement une initiative des membres de la zone euro. Cette orientation est renforcée par l'utilisation de l'article 127-6 du TFUE qui, en attribuant le rôle de superviseur à la BCE, crée de facto un champ de supervision restreint à la zone euro. Maintenir un marché unique des services financiers nécessite un champ d'application à l'ensemble des membres de l'Union européenne. Le secteur financier britannique représente à lui seul près de 24 % des actifs bancaires européens. Or, le Royaume-Uni a déjà fait savoir qu'il ne participerait pas à la supervision bancaire unique.

Dans ce contexte, deux éléments principaux paraissent de nature à préserver une unité du marché financier européen au-delà de la zone euro. Le premier est lié à la réglementation prudentielle des banques. La proposition dite « CRD IV » est actuellement en phase finale de négociation. Son calendrier d'adoption se superpose avec celui du mécanisme unique de supervision qui nécessite l'unanimité des 27 États membres. Il importe de veiller à l'adoption d'une réglementation prudentielle renforcée, applicable à toute l'Union européenne, dans le respect des équilibres initiaux qui avaient présidé à son élaboration et en veillant à ne pas compromettre les capacités des établissements bancaires à financer les entreprises et les collectivités territoriales.

Le second élément repose sur le rôle de l'ABE. L'ABE est l'autorité de régulation des 27 États membres. Il est prévu qu'elle se voie confier la mission d'élaborer les pratiques de supervision en

Europe. La crise financière a conduit à une remise en cause de la qualité de la supervision des banques. Il est apparu que les superviseurs ne disposaient pas tous d'une compréhension adaptée à la complexité croissante des activités financières. La crédibilité accordée aux tests de résistance (*stress tests*) s'en est trouvée réduite. Les nouvelles règles prudentielles, en favorisant l'utilisation par les banques de modèles internes d'évaluation des risques, appellent à une supervision renforcée. La surveillance de la gouvernance des banques et des politiques de rémunération doit devenir un des éléments clés de la supervision au même titre que le contrôle des ratios prudentiels. Il est indispensable désormais de répondre aux attentes essentielles de la supervision et de faire émerger des pratiques conformes à l'intérêt européen. L'existence d'une véritable autorité de régulation en est un élément central. La revue du fonctionnement des autorités européennes de surveillance, qui doit être présentée par la Commission avant janvier 2014, doit être l'occasion d'asoir les moyens et les pouvoirs de l'ABE.

7. Un contrôle parlementaire associant les parlements nationaux doit être mis en place.

La nécessité pour le superviseur de rendre compte de son action figure parmi les 29 principes identifiés par le Comité de Bâle. En ce sens, le contrôle démocratique de la supervision doit être aussi important que celui de la politique monétaire. L'obligation de rendre des comptes est d'ailleurs présente dans la proposition de la Commission. L'article 17 prévoit que la BCE est comptable de la mise en œuvre des missions exclusives de supervision qui lui sont confiées devant le Parlement européen et le Conseil. Dans le cadre d'une supervision unique européenne, la question du contrôle démocratique se pose d'autant plus que les États doivent assumer les conséquences financières et politiques des décisions de supervision. La BCE en tant que superviseur européen doit rendre compte de son action aux parlements nationaux. Dans l'immédiat il conviendra d'inclure explicitement le contrôle de la supervision bancaire européenne dans le cadre de la Conférence budgétaire prévue par le traité sur la stabilité et de la constitution spécifique en son sein d'un organe spécifique pour la zone euro.

8. Au titre de la gestion des crises et de la résolution des défaillances bancaires, une vision pragmatique de la construction de l'union bancaire appelle à prioriser dans un premier temps l'harmonisation des régimes nationaux de

gestion de crises puis l'examen de la mise en place d'une autorité unique de résolution pour la zone euro.

Le mécanisme de surveillance unique est une première étape qu'il est indispensable de compléter rapidement. Le rapport sur la supervision bancaire du comité de Bâle a rappelé les objectifs d'une supervision bancaire : promouvoir la stabilité et la sécurité des banques et du système bancaire. La supervision ne vise donc pas directement à prévenir les faillites bancaires mais doit permettre d'en réduire la probabilité et les conséquences. Dans sa feuille de route, la Commission a rappelé la complémentarité entre le mécanisme de supervision unique et la proposition d'harmonisation des cadres nationaux de résolution des défaillances bancaires. Le Conseil européen du 18 octobre a confirmé qu'une proposition concernant la création d'une autorité de résolution unique pour la zone euro serait prochainement présentée.

Le lien entre supervision et résolution est loin d'être de nature purement théorique. Une banque qui atteint le point de non-viabilité doit faire l'objet d'une résolution ordonnée. Il n'est pas envisageable de procéder au retrait d'un agrément bancaire sans en envisager les conséquences. Si cette banque en difficulté présente des risques systémiques, quelles procédures doivent-êtré envisagées pour en réduire les conséquences et en répartir les coûts ? La BCE, dans ses fonctions de superviseur, disposera d'une capacité d'intervention précoce face à un établissement en difficulté. Si la BCE juge que la situation d'une banque nécessite d'entrer en phase de résolution, il est nécessaire qu'elle puisse œuvrer *a minima* dans un cadre de résolution harmonisé et, dans une situation idéale, dialoguer avec une autorité de résolution unique.

Les enjeux de l'harmonisation des régimes de résolution, de la mise en place d'une autorité de résolution unique et du partage des risques liés au secteur bancaire sont élevés et un accord sur ces sujets incontestablement complexe. Il est pourtant nécessaire de proposer en Europe les moyens de résoudre l'aléa moral dont bénéficient les institutions bancaires grâce au soutien implicite des États. La création d'une union bancaire ne doit pas conduire à faire croire que l'argent public ou celui des déposants sera utilisé pour renflouer les banques en difficulté.

L'objectif premier doit donc être d'harmoniser les régimes de résolution des crises bancaires dans tous les États membres de

l'Union européenne. Ils doivent permettre la contribution des créanciers privés à la restructuration d'un établissement en difficulté et sont donc de nature à contrebalancer, au moins partiellement, le soutien implicite et l'aléa moral dont bénéficient certaines banques et à réduire l'utilisation des fonds publics. La mise en place d'outils spécifiques de renflouement interne (*bail-in*) participera à cet objectif et conduira les investisseurs et les établissements financiers à intégrer le prix réel du risque associé à la faillite.

À terme, l'union bancaire est inéluctablement liée à la question du partage des risques liés au secteur bancaire. Cette question était déjà posée partiellement dans la proposition déjà ancienne de la Commission concernant l'harmonisation des systèmes de garantie des dépôts qui prévoyait l'utilisation des fonds de garantie dans le cadre de la résolution des défaillances et une facilité d'emprunt mutuel de caractère contraignant entre les différents fonds. La mise en place de la possibilité de recapitalisation directe par le MES et d'instruments de résolution interne, assurant la contribution des créanciers privés, doit permettre déjà d'aborder la question d'une solidarité accrue entre les États membres face au risque lié au secteur bancaire dans de bonnes conditions.

Au regard de ces observations, la commission des affaires européennes, lors de sa réunion du 24 octobre 2012 a conclu, à l'unanimité, au dépôt de la proposition de résolution européenne suivante :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la proposition de règlement du Conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit (E 7684),
- ④ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) en ce qui concerne son interaction avec le règlement du Conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit (E 7685),
- ⑤ Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée feuille de route pour une union bancaire,
- ⑥ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement (E 7417),
- ⑦ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts (E 5512),
- ⑧ Juge préoccupants le repli progressif des acteurs financiers sur leurs marchés nationaux, la fragmentation du marché financier européen et leurs conséquences sur le financement de l'économie ;
- ⑨ Estime qu'il est primordial de mettre un terme au cercle vicieux entre dettes souveraines et dettes bancaires ;
- ⑩ Soutient et juge essentielle la création d'une union bancaire européenne ;
- ⑪ Considère que la mise en place rapide d'une supervision des banques par la Banque centrale européenne, élément majeur à la

construction d'une union bancaire, est une réponse appropriée aux contraintes financières et économiques de la zone euro ;

- ⑫ Souhaite toutefois, tout en conservant un calendrier serré d'adoption, que soient proposés :
- ⑬ – les moyens d'assurer l'indépendance institutionnelle et fonctionnelle entre supervision bancaire et politique monétaire ;
- ⑭ – des règles précises concernant l'autorité de la Banque centrale européenne sur les superviseurs nationaux afin de garantir la pleine responsabilité de la Banque centrale européenne dans la supervision ;
- ⑮ – une révision de la gouvernance proposée pour la future supervision européenne, afin de prévoir, au sein du comité de surveillance, la participation de personnalités extérieures qualifiées ainsi que la constitution d'un comité exécutif restreint ;
- ⑯ Considère qu'il est indispensable que toutes les banques de la zone euro, indépendamment de leur taille, soient soumises à la supervision européenne ;
- ⑰ Rappelle les termes de sa résolution n° 113 (2011-2012) concernant les propositions de réglementations prudentielles dites « CRD IV » et notamment la nécessité de veiller à ne pas compromettre le financement des entreprises et des collectivités territoriales par les établissements bancaires ;
- ⑱ Soutient fermement l'objectif d'adoption, dans le cadre de la mise en place de l'union bancaire, d'une réglementation unique assurant la solidité et le bon fonctionnement du secteur bancaire ;
- ⑲ Réaffirme le rôle central de l'Autorité bancaire européenne en tant qu'autorité de régulation des 27 États membres de l'Union européenne ;
- ⑳ Soutient le projet de la Commission de confier à l'Autorité bancaire européenne la mission d'établir un manuel uniforme des pratiques de supervision conformes à l'intérêt européen et restaurant la confiance des investisseurs. Doivent y figurer notamment :
- ㉑ – les moyens de la fiabilisation des tests de résistance et du contrôle des modèles internes de valorisation des risques utilisés par les banques ;

- ②② – le contrôle des éléments clés de la gouvernance des établissements financiers et des politiques de rémunération ;
- ②③ Souligne la nécessité d'une réponse institutionnelle aux attentes légitimes de contrôle démocratique de l'union bancaire au regard des conséquences financières et politiques des décisions de supervision ;
- ②④ Demande en conséquence que le contrôle de la supervision bancaire européenne soit une des missions explicites de la formation chargée de la zone euro au sein de la Conférence interparlementaire prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ;
- ②⑤ Appelle à une adoption rapide de la proposition visant à l'harmonisation européenne des régimes de redressement et de résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement ;
- ②⑥ Soutient le projet de la Commission de mise en place consécutive d'une autorité commune de résolution au sein de la zone euro ;
- ②⑦ Rappelle l'importance de la supervision des chambres de compensation au regard du risque systémique qu'elles présentent et prend acte de l'entrée en application en 2013 du règlement « EMIR » ;
- ②⑧ Considère, dans ce cadre, qu'il est souhaitable que la supervision par la Banque centrale européenne soit à terme progressivement étendue de façon homogène à l'ensemble des chambres de compensation ;
- ②⑨ Souhaite que la supervision unique européenne couvre, à terme, les entreprises d'assurance ;
- ③⑩ Demande au Gouvernement de défendre et de faire valoir ces orientations auprès des institutions européennes.

ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

À Bruxelles

M. l'Ambassadeur Philippe Etienne, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

M. le Ministre conseiller Benoît de la Chapelle, responsable de l'agence financière de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

M. Jean-Paul Gauzès, Député européen

Mme Elisa Ferreira, Députée européenne

M. Martin Merlin, Chef de l'unité « Politique des services financiers, relations avec le Conseil » à la direction générale du marché intérieur et des services de la Commission européenne

M. Nicolas Véron, économiste, membre de l'Institut Bruegel

À Paris

M. Jean Pisani-Ferry Directeur de l'Institut Bruegel, Membre du Conseil d'analyse économique, Professeur associé à l'Université de Paris-Dauphine

M. Xavier Musca, Directeur général délégué – Crédit Agricole France

M. Jérôme Brunel, Directeur des affaires publiques – Crédit Agricole France

M. Bruno Deletré, Directeur général du Crédit foncier – Membre du comité exécutif BPCE

M. Thierry Dissaux, Président du Directoire - Fonds de garantie des dépôts

M. François de Lacoste Lareymondie, Membre du Directoire – Fonds de garantie des dépôts

M. Eric Wohleber, Directeur général – BlackRock Investment management

M. Stephen Fisher, Director – Affaires publiques – BlackRock Investment management

M. Benoît Coeuré, Membre du directoire de la Banque centrale européenne

Dans le cadre de la table ronde sur l'union bancaire organisée par la commission des finances du Sénat, le 9 octobre 2012

M. Georges Chodron de Courcel, Directeur général délégué de BNP Paribas

Mme Jézabel Couppey-Soubeyran, Conseiller scientifique du Conseil d'analyse économique

M. Martin Merlin, Chef de l'unité « Politique des services financiers, relations avec le Conseil » à la direction générale du marché intérieur et des services de la Commission européenne

Mme Danièle Nouy, Secrétaire générale de l'Autorité de contrôle prudentiel

M. Thierry Philipponnat, Secrétaire général de Finance Watch

M. Hervé de Villeroché, Chef du service du financement de l'économie à la direction générale du Trésor