

N° 127

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 novembre 2012

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de résolution européenne de M. Richard YUNG, présentée au nom de la commission des affaires européennes (2) en application de l'article 73 quater du Règlement, sur l'Union bancaire (E 5512, E 7417, E 7684 et E 7685),*

Par M. François MARC,

Sénateur

## et TEXTE DE LA COMMISSION

---

(1) *Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.*

(2) *Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, président ; MM. Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, vice-présidents ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, François Marc, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.*

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat : 87 (2012-2013)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	5
<b>I. LE CONTEXTE DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE</b> .....	7
<b>II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	8
A. LE PRINCIPE ET LE CALENDRIER DE LA SUPERVISION UNIQUE .....	9
B. LE CHAMP DE LA SUPERVISION .....	9
C. LES RÈGLES INTERNES DE LA BCE .....	11
D. L'ARTICULATION ENTRE SUPERVISEUR EUROPÉEN ET SUPERVISEURS NATIONAUX .....	11
E. LA RECAPITALISATION DIRECTE DES BANQUES PAR LE MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ .....	12
F. LA PARTICIPATION DES ETATS MEMBRES HORS DE LA ZONE EURO.....	13
G. L'ARTICULATION AVEC L'AUTORITÉ BANCAIRE EUROPÉENNE.....	14
H. L'EXTENSION DU MSU À L'ENSEMBLE DES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS.....	15
I. LE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE DU MSU.....	15
J. LE CADRE DE REDRESSEMENT ET DE RÉOLUTION DES DÉFAILLANCES BANCAIRES .....	16
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE</b> .....	19
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	25
<b>I. AUDITION CONJOINTE DE GEORGES CHODRON DE COURCEL, DIRECTEUR GÉNÉRAL DÉLÉGUÉ DE BNP PARIBAS, JÉZABEL COUPPEY-SOUBEYRAN, CONSEILLER SCIENTIFIQUE DU CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE, 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, DANIELE NOUY, SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL, THIERRY PHILIPPONNAT, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE FINANCE WATCH, ET HERVÉ DE VILLEROCHÉ, CHEF DU SERVICE DU FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE À LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR, LE 9 OCTOBRE 2012.....</b>	25
<b>II. EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	45
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	53



## EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

La mise en place d'une union bancaire à l'échelle de la zone euro fait partie, depuis **le sommet de la zone euro et le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012**, des principales solutions esquissées pour la résolution de la crise de la monnaie unique et constitue, à ce titre, l'une des grandes priorités politiques à l'agenda de l'Union européenne.

L'objectif poursuivi par l'union bancaire est de **casser le cercle vicieux entre risque souverain et risque bancaire**, dont l'on a pu voir les effets en Irlande et en Espagne. Il s'agit d'éviter que la défaillance d'un établissement bancaire n'entraîne la défaillance de son Etat – qui serait incapable de le recapitaliser seul – ou, à l'inverse, que les difficultés budgétaires d'un Etat ne jettent un doute sur la solidité de son secteur bancaire.

A l'initiative de notre collègue Richard Yung, le Sénat a décidé de se saisir de ce **débat essentiel pour la pérennité de l'euro et pour la stabilité de notre système bancaire et financier**. La proposition de résolution adoptée à l'unanimité par la commission des affaires européennes affirme ainsi le soutien du Sénat au projet d'union bancaire et formule plusieurs conditions ou propositions d'améliorations.

Sans rien retrancher de la proposition initiale, la commission des finances l'a complétée, sur plusieurs points, en particulier s'agissant de la recapitalisation directe des banques par le Mécanisme européen de stabilité, de la participation des États membres hors de la zone euro, ainsi que du renforcement des modalités de contrôle démocratique par le Parlement national.



## I. LE CONTEXTE DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

A l'occasion du Conseil européen précité, le Président Herman Van Rompuy a présenté un rapport sur l'avenir de l'Union économique et monétaire (UEM). Selon lui, l'UEM doit reposer sur quatre piliers :

- **un cadre financier intégré**, qui « *fait passer la responsabilité en matière de surveillance au niveau européen et prévoit des mécanismes communs permettant de résoudre les défaillances bancaires et de garantir les dépôts des clients* » ;

- **un cadre budgétaire intégré** « *destiné à assurer l'élaboration, au niveau national et au niveau européen, de politiques budgétaires saines, et comprenant une coordination, une prise commune de décisions, des procédures visant à faire mieux respecter les règles, et des mesures correspondantes menant à l'émission en commun de dette. Ce cadre devrait comprendre également différentes formes de solidarité budgétaire* » ;

- **un cadre de politique économique intégré** ;

- **la légitimité démocratique.**

S'agissant du cadre financier, le rapport précise qu'il repose sur trois éléments : une **supervision bancaire commune**, un **fonds commun de garantie des dépôts** et un **mécanisme européen de résolution des défaillances bancaires**. Ensemble, ces trois piliers forment **l'union bancaire**.

Au sein de ces trois piliers, le Conseil européen a demandé que soit engagé en priorité le chantier de la **mise en place d'un mécanisme de surveillance unique (MSU)**, permettant d'assurer que les règles bancaires soient non seulement identiques, mais encore identiquement appliquées dans tous les États membres de la zone euro. Il s'agit, en effet, d'un préalable nécessaire pour restaurer la confiance dans la solidité du secteur bancaire européen. A cet égard, on estime qu'un superviseur européen serait à la fois plus efficace et moins suspect d'éventuels conflits d'intérêts que les superviseurs nationaux vis-à-vis des banques sous leur contrôle.

Dans ce cadre, le Conseil européen a souhaité que la supervision unique soit confiée à la **Banque centrale européenne (BCE)**. Cette prise en charge de la supervision par la BCE s'explique, entre autres, par le fait que ce transfert de missions de supervision, prévu par l'article 127§6 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ne nécessite pas de modification des traités.

**La base juridique du MSU : l'article 127§6 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)**

*« 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'assurances ».*

Le 12 septembre 2012, la Commission européenne a ainsi présenté deux textes formant ensemble la proposition de création d'un MSU :

- **une proposition de règlement du Conseil confiant à la BCE la supervision des banques de la zone euro**<sup>1</sup> ;

- **une proposition de règlement de conséquence du Parlement européen et du Conseil qui modifie les statuts de l'Autorité bancaire européenne (ABE)**<sup>2</sup>.

Ces deux propositions font actuellement l'objet d'un examen par le Conseil et par le Parlement européen. Comme l'a affirmé le Conseil européen des 18 et 19 octobre 2012, l'objectif est de *« parvenir à un accord sur le cadre législatif d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Les travaux sur la mise en œuvre opérationnelle seront réalisés dans le courant de l'année 2013 »*.

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

D'un point de vue général, la création d'une union bancaire intervient dans un environnement bancaire troublé et incertain. En effet, les banques sont confrontées à la perspective d'un **renforcement des réglementations prudentielles** dans le sillage des recommandations du comité de Bâle, intitulées **« Bâle III »**, conformément à l'objectif de régulation et de stabilisation du système bancaire et financier mondial.

Alors que la Réserve fédérale des États-Unis a annoncé le 9 novembre 2012 reporter *sine die* la mise en œuvre des recommandations « Bâle III », les principales dispositions du projet de directive européenne dit « CRD IV », qui vise à en assurer la transposition en droit communautaire, sont **d'ores et déjà**

---

<sup>1</sup> 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, COM 2012/511.

<sup>2</sup> 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, COM 2012/512.

**anticipées par les banques européennes.** Ce phénomène conduit ainsi à une **réduction de la taille du bilan** des banques ainsi qu'à un **durcissement des conditions de crédit**, en particulier pour les prêts de long terme.

Par ailleurs, le contexte est également marqué par l'expérience, depuis 2010, des « **tests de résistance** » des banques européennes. Lors de la première vague de tests en 2010, les pratiques entre superviseurs n'avaient pas été suffisamment harmonisées et n'avaient, ainsi, pas permis de déceler les fragilités de certaines banques européennes, notamment irlandaises et espagnoles.

Dans ce cadre, le mécanisme de surveillance unique a pour objet, en unifiant les pratiques, de **relever le niveau d'exercice de la supervision** pour la confier à une institution européenne crédible, non sujette à des suspicions de conflits d'intérêts.

#### ***A. LE PRINCIPE ET LE CALENDRIER DE LA SUPERVISION UNIQUE***

La proposition de la Commission s'inscrit dans la droite ligne des conclusions du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, et constitue l'un des outils de la résolution de la crise actuelle et de la prévention des crises futures.

Le **calendrier** de la mise en place juridique puis opérationnelle du dispositif constitue un enjeu majeur qui **conditionne la capacité du MSU à contribuer à l'apaisement de la crise de la zone euro**. En effet, la relative accalmie observée depuis juin 2012 sur les marchés, en particulier sur les marchés des dettes souveraines, est liée moins à l'existence de projets, nationaux ou européens, qu'à la **démonstration de la détermination politique à les faire avancer**. Un calendrier resserré, conformément aux conclusions du Conseil européen d'octobre 2012, doit rester une priorité et, à ce titre, il est important que le superviseur européen soit **opérationnel rapidement**.

#### ***B. LE CHAMP DE LA SUPERVISION***

La définition des banques devant entrer dans le champ de la supervision européenne constitue l'un des points de négociation les plus délicats entre les différents États membres.

**La Commission européenne a, de ce point de vue, proposé que tous les établissements de crédit de la zone euro soient intégrés au MSU :** « *la BCE aura la responsabilité de missions de surveillance clés pour tous les établissements de crédit établis dans les États membres participants, indépendamment de leur modèle économique ou de leur taille* », selon l'exposé des motifs de la proposition de règlement du Conseil.

L'Allemagne souhaite, quant à elle, une **supervision limitée aux principaux établissements bancaires ou établissements d'importance**

**systemique.** En effet, le réseau bancaire allemand est caractérisé par une importante décentralisation, avec des banques régionales et des caisses d'épargne locales qui jouent un rôle important dans le financement de l'économie d'outre-Rhin.

Toutefois, le risque bancaire et, avec lui, le risque porté par les États membres, ne se limitent pas aux établissements d'importance systémique, comme l'a montré le cas de Northern Rock au Royaume-Uni, de l'Anglo-Irish Bank en Irlande ou de Bankia en Espagne. A cet égard, le cas espagnol nous enseigne que **des petits établissements bancaires ayant des bilans aux caractéristiques similaires présentent, ensemble, un risque systémique pour l'économie et le contribuable qui n'est pas moins élevé que celui d'une seule grande banque.**

Par ailleurs, la liste des banques systémiques telle qu'établie par le Conseil de stabilité financière fait apparaître un important déséquilibre, au sein de la zone euro, entre la France d'une part, et les autres États, dont l'Allemagne, d'autre part : **la France représente, à elle seule, près de la moitié des banques de la zone euro considérées comme systémiques,** comme le montre le tableau ci-dessous.

**Liste des banques d'importance systémique de la zone euro,  
d'après le Conseil de stabilité financière**

<b>Etat membre</b>	<b>Banques</b>
France	BNP Paribas Groupe BPCE Groupe Crédit Agricole Société Générale
Espagne	BBVA Santander
Allemagne	Deutsche Bank
Pays-Bas	ING Bank
Italie	Unicredit

*Source : Conseil de stabilité financière, novembre 2012*

Toutefois, l'importance du secteur bancaire de la zone euro, comprenant **environ 6 000 établissements** d'après la Commission européenne, rend difficile, en pratique, la prise en charge par la Banque centrale européenne de leur supervision dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013. C'est pourquoi il pourrait être prévu une **approche graduelle ou différenciée**, consistant à soumettre au superviseur européen, dans un premier temps, les banques d'importance systémique, ou les banques en difficulté, avant d'y adjoindre progressivement les autres acteurs bancaires.

Cependant, même dans ce cas, **l'objectif doit rester celui d'une couverture complète**, qui peut seule assurer la stabilité et lever les soupçons sur la solidité du système financier et bancaire. Lors de son audition par votre commission des finances le 16 octobre 2012, le Gouverneur de la Banque de France Christian Noyer a ainsi rappelé : *« si la supervision européenne ne devait viser que les grandes banques, la France devrait s'y opposer, car les problèmes n'auraient alors guère de chance de trouver une solution ! Les banques irlandaises, espagnoles ou allemandes qui ont été en difficulté n'étaient pas de grands groupes »*. Il a cependant ajouté que *« le degré d'implication de la BCE peut varier selon la taille des banques »*, pour autant que la responsabilité demeure, d'un point de vue juridique, auprès de la Banque centrale européenne.

### **C. LES RÈGLES INTERNES DE LA BCE**

La question de **l'organisation des missions de supervision bancaire au sein de la Banque centrale européenne** fait partie des points techniques particulièrement discutés dans la négociation européenne. S'y mêlent des considérations juridiques, relatives à **l'autorité de décision exclusive du Conseil des gouverneurs**, et des considérations politiques ou pratiques, liées notamment au besoin de garantir une certaine **indépendance entre le comité de surveillance, chargé de la supervision, et le Conseil des gouverneurs, chargé de la politique monétaire**.

A cet égard, le modèle de l'Autorité de contrôle prudentiel a, en France, montré sa pertinence autour de deux principaux organes (hors filière répressive) : d'une part le Collège, présidé par le Gouverneur de la Banque de France et chargé de la définition des orientations stratégiques, et d'autre part le Secrétariat général, chargé de la mise en œuvre opérationnelle.

### **D. L'ARTICULATION ENTRE SUPERVISEUR EUROPÉEN ET SUPERVISEURS NATIONAUX**

La proposition vise à transférer à la Banque centrale européenne la responsabilité de certaines décisions parmi les plus importantes en termes de supervision bancaire, en particulier :

- **l'octroi ou le retrait des licences bancaires ;**

- **la surveillance du respect des exigences prudentielles ;**
- **la fixation de coussins de fonds propres supplémentaires** (« pilier 2 » de la réglementation prudentielle) ;
- **l'organisation de tests de résistance.**

En d'autres termes, **la Banque centrale européenne devient l'autorité décisionnelle de la supervision.** Cependant, sur le modèle de l'Eurosystème s'agissant de la politique monétaire, il est prévu que « *la BCE s'acquitte de ses missions dans le cadre d'un mécanisme de surveillance unique composé d'elle-même et des autorités nationales* » (article 5 de la proposition de la Commission).

Il ne s'agit donc pas de transférer à la Banque centrale européenne l'ensemble des tâches opérationnelles liées aux décisions de supervision précitées. Le mécanisme sera **décentralisé**, les superviseurs nationaux devenant « opérateurs » de la BCE. A cet égard, l'Autorité de contrôle prudentiel sera amenée à détacher une petite partie de ses effectifs auprès de la BCE, étant entendu que la grande majorité de ses quelques 1 000 agents continueront de travailler à Paris au sein de l'autorité française.

Les décisions de supervision concernant les établissements d'un Etat membre participant continueront donc d'être **préparées puis mises en œuvre** par le superviseur national de cet Etat. Toutefois, la compétence de la Banque centrale européenne permettra de garantir l'**harmonisation** et, partant, la qualité des décisions prises ; elle permettra également la mise en place de travaux d'**enquêtes** et de **surveillance** sur place, aux fins d'assurer l'homogénéité des pratiques entre superviseurs nationaux.

Le calibrage exact entre la compétence de la BCE et les missions des superviseurs nationaux sont actuellement en cours de négociation. En tout état de cause, il doit se fonder sur un principe général, applicable à tous les établissements bancaires, de **centralisation de l'autorité de décision de supervision (à la BCE) et de décentralisation des activités opérationnelles (auprès des superviseurs nationaux).**

#### ***E. LA RECAPITALISATION DIRECTE DES BANQUES PAR LE MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ***

Conformément à l'objectif de briser le cercle vicieux entre risque souverain et risque bancaire, le Conseil européen a souhaité que les **banques devraient pouvoir être recapitalisées directement par le Mécanisme européen de stabilité (MES)**, sans passer par l'Etat dans lequel elles sont établies.

Le Conseil européen a cependant estimé qu'une telle recapitalisation nécessitait en préalable la constitution du MSU. En effet, la responsabilité d'une recapitalisation d'une banque ne peut être assumée au niveau de la zone euro que si la surveillance de cette même banque, en particulier la

détermination du niveau de fonds propres et les procédures d'urgence en cas de crise, est également assurée à ce même niveau. **La mise en commun de la responsabilité financière induite par le MES ne peut que suivre la mise en commun de la responsabilité du contrôle.**

Dans ce contexte, le sommet des États membres de la zone euro du 29 juin 2012 a souligné que « *lorsqu'un mécanisme de surveillance unique, auquel sera associée la BCE, aura été créé pour les banques de la zone euro, le MES pourrait, à la suite d'une décision ordinaire, avoir la possibilité de recapitaliser directement les banques* ». Ainsi, l'éventualité d'une recapitalisation directe des banques fait partie des principaux objectifs du MSU et a, à ce titre, largement contribué à l'apaisement des marchés financiers depuis juin 2012.

Cependant, les mêmes conclusions du 29 juin 2012 ont précisé que « *cette possibilité serait soumise à une conditionnalité appropriée, y compris quant au respect des règles de gestion financière, et à une procédure spécifique à chaque établissement financier, qui devrait être définie dans un mémorandum d'accord* ».

En d'autres termes, **la mise en commun de la responsabilité financière induite par le MES est une condition nécessaire mais non suffisante pour la recapitalisation des banques directement par le MES.** Les conditions n'ont, à ce stade, pas été précisées, alors que l'Allemagne semble réticente.

Il serait utile que les termes de ce débat soient clarifiés et les conditions de la recapitalisation précisément définies.

#### **F. LA PARTICIPATION DES ETATS MEMBRES HORS DE LA ZONE EURO**

La création d'un mécanisme de surveillance unique relève, en principe, de la seule zone euro, dont il a pour ambition de contribuer à la résolution de la crise en renforçant son intégration financière.

Cependant, la proposition de la Commission européenne prévoit, dans son article 6, que les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro peuvent entrer dans une **coopération rapprochée avec le MSU**. Cette possibilité présente en effet l'avantage d'accroître la **crédibilité** de la supervision de leur propre système bancaire, en leur permettant de se rapprocher des standards d'une zone qu'ils ont, en théorie, vocation à rejoindre.

Par ailleurs, elle leur permet de participer à la définition de normes de supervision qui les concernent immédiatement dans un contexte où le secteur bancaire de certains d'entre eux, notamment en Europe centrale et orientale, est dominé par les groupes bancaires étrangers, en particulier issus de la zone euro.

Cependant, la participation des États membres hors de la zone euro, sous la forme d'une association aux décisions de supervision, pose un important **problème juridique**. En effet, le traité stipule que **seul le Conseil**

**des gouverneurs est, pour l'ensemble des missions qui peuvent être confiées à la BCE, autorité de décision.** Or, le Conseil des gouverneurs ne peut comprendre des représentants des États hors de la zone euro, ni exercer ses pouvoirs au-delà de cette zone.

Il s'agit là d'un point difficile de négociation à l'échelle européenne. Certains prônent une **modification des traités**, ce qui retarderait considérablement la mise en place du MSU. D'autres souhaitent que le MSU ne soit confié que pour une période limitée à la BCE, avant d'être pris en charge par une **nouvelle institution**. D'autres, enfin, proposent que les décisions du conseil de supervision (ou comité de surveillance) soient **implicitement validées par le Conseil des gouverneurs**. Les conditions d'association des États membres hors de la zone euro doivent être attractives, de manière à permettre une extension maximale du MSU et à éviter la création d'une « Europe à deux vitesses ».

En tout état de cause, cette question ne concerne pas le **Royaume-Uni**, qui a déjà fait savoir qu'il ne souhaitait pas rejoindre le MSU.

#### ***G. L'ARTICULATION AVEC L'AUTORITÉ BANCAIRE EUROPÉENNE***

Suite au rapport du groupe d'experts présidé par Jacques de Larosière, remis à la Commission européenne le 25 février 2009, une première refonte du système européen de supervision a été engagée en décembre 2010 avec, notamment, la **création de l'Autorité bancaire européenne (ABE) venant succéder au comité européen des contrôleurs bancaires**<sup>1</sup>.

L'ABE est une **autorité de régulation bancaire** compétente pour les Vingt-sept États membres de l'Union européenne. Elle a, en particulier, reçu mission d'établir un « **règlement uniforme** » en matière bancaire, qui constitue la somme des règles techniques d'application, notamment en matière prudentielle. En outre, elle est chargée de l'échange d'informations et, dans certains cas, de la médiation entre les autorités nationales de supervision.

Le champ de compétence de l'Autorité bancaire européenne n'est pas directement impacté par la création d'un superviseur unique à l'échelle de la zone euro. Cependant, le futur superviseur unique, qui rassemblera les voix d'au moins dix-sept superviseurs nationaux, nécessite de **modifier les règles de vote au sein de l'ABE pour éviter une mise en minorité systématique des États non participant au MSU**. C'est pourquoi la Commission a formulé une proposition de règlement modifiant le règlement de l'ABE, et prévoyant, notamment, des modalités de vote spécifiques au sein de l'autorité.

Par ailleurs, **l'indépendance de la BCE**, affirmée par les traités, est, *a priori*, incompatible avec les missions de régulation de l'ABE, qui se

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission.

traduisent par des directives adressées aux superviseurs membres. Cette difficulté juridique devra également être aplanie.

#### ***H. L'EXTENSION DU MSU À L'ENSEMBLE DES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS***

Si la crise actuelle de la zone euro repose d'abord sur les défaillances d'établissements bancaires, la crise financière a montré, depuis 2008, que d'autres établissements financiers portaient un risque systémique et pouvaient, pour certains, connaître des difficultés justifiant une intervention du contribuable. Il s'agit, en particulier, des **entreprises d'assurance**. Il s'agit également des **chambres de compensation** qui, si elles n'ont pas connu de défaillances depuis le déclenchement de la crise, ont vu leur rôle dans le système financier significativement renforcé par les nouvelles réglementations aux États-Unis et en Europe.

Le MSU n'est, à l'heure actuelle, qu'un instrument de supervision bancaire. Cependant, alors que certains superviseurs nationaux, dont l'ACP, ont également la responsabilité de la supervision du secteur des assurances, il serait logique que le MSU s'étende également, à terme, sur ce dernier. De même, la supervision des chambre de compensation serait cohérente avec la mise en œuvre du règlement « EMIR »<sup>1</sup>, qui renforce considérablement le rôle des chambres de compensation dans la régulation du marché des dérivés.

En tout état de cause, **l'extension aux entreprises d'assurance nécessiterait une modification du traité**, l'actuel article 127§6 du TFUE prévoyant que peuvent être confiées à la BCE 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'assurances* ». Il ressort de cette formulation que l'inclusion des chambres de compensation, en revanche, serait possible sans modification du traité.

#### ***I. LE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE DU MSU***

Si l'indépendance de la politique monétaire vis-à-vis de la politique budgétaire justifie l'absence de responsabilité de la BCE à l'égard des Parlements européen et nationaux, **le mécanisme de surveillance unique ne saurait, quant à lui, s'affranchir de rendre des comptes aux organes démocratiques des États membres et de l'Union**. Le transfert de compétences de l'ACP vers le BCE ne doit pas signifier la perte d'un droit de regard démocratique sur le fonctionnement du superviseur.

La proposition de la Commission européenne tient compte de cette nécessité, en prévoyant, dans son article 17, que « **la BCE est comptable de la mise en œuvre du présent règlement devant le Parlement européen et le**

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux.

*Conseil* ». Elle prévoit en particulier, dans son article 21, la remise d'un rapport annuel sur la supervision bancaire par la BCE, ainsi que la possibilité pour les commissions compétentes du Parlement européen d'entendre le président du comité de surveillance, et celle pour le Parlement européen ou l'Eurogroupe de formuler des questions écrites ou orales à la BCE.

Si l'ensemble de ces modalités fera sans doute l'objet d'ajustements et, probablement, d'un renforcement à l'issue de la négociation européenne, il convient, en tout état de cause, de les compléter par des dispositions sur la **participation des Parlements nationaux au contrôle du superviseur**.

Cette association des Parlements nationaux est d'autant plus essentielle que le MSU ouvre la voie à une recapitalisation directe des banques par le MES, dont ils constituent, en dernière analyse, les premiers représentants des actionnaires.

L'association doit d'abord être institutionnelle et permanente, au sein d'un **comité interparlementaire**, qui pourrait prendre appui sur la conférence interparlementaire de l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ou, à défaut, sur la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC).

Le contrôle du superviseur européen par les Parlements nationaux doit également être affirmé sous la forme d'une possibilité **d'audition du président du comité de surveillance**. Cette audition serait de droit lorsqu'une situation d'urgence ou de crise frappe un ou plusieurs établissements bancaires de l'Etat membre concerné. Cela pourrait correspondre, entre autres, au point (k) de l'article 4 de la proposition de règlement<sup>1</sup>.

#### ***J. LE CADRE DE REDRESSEMENT ET DE RÉOLUTION DES DÉFAILLANCES BANCAIRES***

Au-delà du MSU, l'union bancaire repose également sur un cadre commun de résolution des crises bancaires et sur un système de garantie des dépôts.

S'agissant de la **garantie des dépôts**, un texte est en cours de discussion depuis juillet 2010<sup>2</sup>. Il vise à relever le seuil maximal de garantie de 70 000 à 100 000 euros, dans le cadre d'un **système qui resterait national**. Devant les réticences de plusieurs États membres, dont l'Allemagne, aucun texte sur un fonds de garantie européen n'est à l'étude.

---

<sup>1</sup> Le (k) de l'article 4 de la proposition de règlement prévoit que la BCE est seule compétente pour « exécuter les missions de surveillance liées à une intervention précoce lorsqu'un établissement de crédit ne répond pas ou est susceptible de ne plus répondre aux exigences prudentielles applicables, y compris des plans de redressement et des dispositifs d'assistance financière intragroupe, en coordination avec les autorités de résolution concernées ».

<sup>2</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relatif aux systèmes de garantie des dépôts, COM 2010 368/2.

S'agissant de la **résolution des crises bancaires**, la Commission européenne a présenté le 6 juin 2012 une proposition de directive<sup>1</sup>, qui vise à **harmoniser les procédures de résolution nationales**. S'il n'existe, pour l'heure, aucune proposition en vue de la création d'une autorité européenne de résolution des crises bancaires, il convient de souligner que le Conseil européen, lors de sa réunion du 18 octobre 2012 a précisé qu'il « [notait] *que la Commission a l'intention de proposer un mécanisme de résolution unique pour les États membres participant au MSU une fois que les propositions concernant les directives relatives au redressement des banques et aux systèmes de garantie des dépôts auront été adoptées* ». Les deux autres projets, s'inscrivant dans un cadre national, devront donc être d'abord adoptés avant que ne soit envisagée une autorité commune de résolution.

Dans ce débat, il est utile d'affirmer à la fois le **soutien de principe** au projet, en même temps que de souhaiter que cette autorité commune s'appuie sur les **autorités nationales de résolution** et tienne compte des **conséquences économiques nationales des crises bancaires**, en termes, notamment, de destruction d'emplois et de contraction du crédit.

Au cours de sa réunion du mercredi 14 novembre 2012, présidée par M. Philippe Marini, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. François Marc sur la proposition de résolution n° 87 (2012-2013), présentée par M. Richard Yung, au nom de la commission des affaires européennes, sur l'Union bancaire (E 5512, E 7417, E 7684 et E 7685).

Elle a modifié et complété la rédaction de la proposition de résolution européenne, dont le texte figure ci-après.

---

<sup>1</sup> 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 et modifiant les directives 77/91/CEE et 82/891/CE du Conseil ainsi que les directives 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE et 2011/35/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil, COM 2012 280.



## 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 Rappelle les termes de sa résolution n° 113 (2011-2012) concernant les propositions de réglementations prudentielles dites « CRD IV », en souhaitant que leur mise en œuvre en Europe s'opère en même temps qu'aux États-Unis et en insistant sur la nécessité de veiller à ne pas compromettre le financement des entreprises et des collectivités territoriales par les établissements bancaires ;
- ⑩ Relève que les craintes sur la solidité du système bancaire de la zone euro pèsent sur la capacité de celle-ci à sortir de la crise ;
- ⑪ Estime, en conséquence, qu'il est primordial de mettre un terme au cercle vicieux entre dettes souveraines et dettes bancaires ;

⑫ Souligne que les pratiques de supervision bancaire nationales ne sont pas suffisamment harmonisées, comme l'a par exemple montré la mise en œuvre des tests de résistance ;

⑬ Soutient et juge essentielle la création d'une union bancaire européenne, reposant sur un mécanisme de surveillance unique (MSU), un cadre de résolution des défaillances bancaires et un système de garantie des dépôts ;

#### ⑭ **1. Principe et calendrier**

⑮ Précise que, à la suite du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, la Commission européenne a déposé une proposition afin de mettre en œuvre le MSU ;

⑯ 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 ;

⑰ Souhaite que le MSU puisse être opérationnel dès la première moitié de l'année 2013 ;

#### ⑱ **2. Champ de la supervision européenne**

⑲ Considère qu'il est indispensable que toutes les banques de la zone euro, indépendamment de leur taille, soient soumises à la supervision européenne ;

⑳ Estime, à cet égard, qu'une approche différenciée ou graduelle dans la mise en place du superviseur européen ne doit pas remettre en cause l'objectif d'une intégration de l'ensemble du système bancaire dans le champ de son contrôle, seule à même d'assurer la stabilisation de la zone euro ;

#### ㉑ **3. Règles internes de la BCE**

㉒ Souhaite, tout en conservant un calendrier serré d'adoption, que soient proposés :

㉓ – les moyens d'assurer l'indépendance institutionnelle et fonctionnelle entre supervision bancaire et politique monétaire ;

㉔ – 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 ;

- ②5 – 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 ;
- ②6 **4. Répartition des compétences avec les superviseurs nationaux**
- ②7 Insiste sur la responsabilité unique de la Banque centrale européenne, dont les décisions de supervision seront préparées et mises en œuvre par les superviseurs nationaux ;
- ②8 **5. Recapitalisation par le Mécanisme européen de stabilité**
- ②9 Considère la mise en place effective du MSU comme un préalable à la possibilité d'une recapitalisation directe des banques par le mécanisme européen de stabilité (MES), conformément aux conclusions du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 ;
- ③0 Souligne cependant la nécessité de clarifier le calendrier et les conditions dans lesquels le MES pourra être amené à procéder à une telle recapitalisation, ainsi que les établissements bancaires qui pourront en bénéficier ;
- ③1 **6. Participation des États membres hors de la zone euro**
- ③2 Juge important que les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro aient la possibilité de rejoindre le MSU, selon des modalités d'association de leurs superviseurs nationaux à la Banque centrale européenne adaptées au cadre juridique de cette dernière et aux spécificités de leurs secteurs bancaires domestiques respectifs ;
- ③3 **7. Articulation avec l'Autorité bancaire européenne**
- ③4 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 ;
- ③5 Réaffirme le rôle central de l'Autorité bancaire européenne en tant qu'autorité de régulation des 27 États membres de l'Union européenne ;
- ③6 Soutient le projet de la Commission européenne 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 :
- ③7 – les moyens de la fiabilisation des tests de résistance et du contrôle des modèles internes de valorisation des risques utilisés par les banques ;

- ③⑧ – le contrôle des éléments clés de la gouvernance des établissements financiers et des politiques de rémunération ;
- ③⑨ **8. Extension du MSU à l'ensemble des établissements financiers**
- ④⑩ 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 » ;
- ④⑪ 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 ;
- ④⑫ Souhaite que la supervision unique européenne couvre, à terme, les entreprises d'assurance ;
- ④⑬ **9. Contrôle démocratique**
- ④⑭ 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 ;
- ④⑮ 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 ou, à défaut, fasse l'objet d'une commission *ad hoc* de la Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires (COSAC) conformément à l'article 10 du protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne ;
- ④⑯ Souhaite que les États membres de la zone euro prennent l'initiative de créer un comité parlementaire de supervision de la gouvernance de la zone euro, et en particulier de l'union bancaire, constitué de représentants des commissions compétentes des Parlements nationaux et du Parlement européen ;
- ④⑰ Demande que, lorsqu'une situation d'une particulière gravité est identifiée par la Banque centrale européenne concernant un ou plusieurs établissements bancaires d'un État membre, le président du comité de surveillance de la BCE soit entendu par le Parlement national de cet État membre si celui-ci en fait la demande ;

**④8 10. Adoption d'un cadre commun de redressement et de résolution des défaillances bancaires**

④9 Appelle, dans le cadre de la constitution de l'union bancaire, 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 ;

⑤0 Soutient le projet de la Commission de mise en place consécutive d'une autorité commune de résolution au sein de la zone euro, qui devra tenir compte des spécificités des secteurs bancaires et des économies nationales et s'appuyer, pour ce faire, sur les autorités nationales de résolution ;

⑤1 Demande au Gouvernement de défendre et de faire valoir ces orientations auprès des institutions européennes.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. TABLE RONDE SUR L'UNION BANCAIRE DU 9 OCTOBRE 2012

Réunie le mardi 9 octobre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'audition conjointe de M. Georges Chodron de Courcel, directeur général délégué de BNP Paribas, Mme Jézabel Coupey-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, MM. Thierry Philipponnat, secrétaire général de Finance Watch, et Hervé de Villeroché, chef du service du financement de l'économie à la direction générale du Trésor.

**M. Philippe Marini, président.** – L'Union bancaire est une idée récente émise afin de briser le cercle vicieux entre risque souverain et risque bancaire. Il s'agit d'éviter que la défaillance d'un établissement bancaire n'entraîne la défaillance de son Etat – qui serait incapable de le recapitaliser seul – ou, à l'inverse, que les difficultés budgétaires d'un Etat ne jettent un doute sur la solidité de son secteur bancaire.

Fort du constat de ce lien préoccupant entre la santé du secteur bancaire et le crédit de l'Etat, le Conseil européen des 28-29 juin s'est saisi de cette question, à l'aide du rapport de Herman Van Rompuy sur l'avenir de l'Union économique et monétaire (UEM). Parmi les quatre piliers pour une UEM stable et prospère figurent un cadre financier intégré et un cadre budgétaire intégré. Le cadre financier intégré, c'est l'Union bancaire ; le cadre budgétaire intégré, ce sont les dispositions de gouvernance des finances publiques, notamment celles du TSCG.

Le rapport Van Rompuy précisait que l'Union bancaire reposait sur trois éléments : une supervision bancaire commune, un fonds de garantie des dépôts commun et un mécanisme européen de résolution des défaillances bancaires.

La mise en place de l'Union bancaire est très directement liée au Mécanisme européen de stabilité (MES) dont la mise en condition opérationnelle a été annoncée cette semaine. Lors du sommet des Etats membres de la zone euro, tenu le 29 juin 2012, la demande a été faite à la Commission européenne de présenter un mécanisme de surveillance unique. Elle précise que « *lorsqu'un mécanisme de surveillance unique, auquel sera associée la Banque centrale européenne (BCE), aura été créé pour les banques de la zone euro, le MES pourrait, à la suite d'une décision ordinaire, avoir la possibilité de recapitaliser directement les banques* ».

Nous voilà donc en présence d'un cadre original à l'initiative de la zone euro. Mais nous ne saurions oublier que l'Union bancaire, même si sa réalité principale prend place au sein de la zone euro, est un élément des institutions de l'Union européenne à 27 Etats. Nous voyons l'équilibre délicat qui va devoir s'instaurer et le caractère nécessairement un peu contradictoire de cette construction.

Pour mieux comprendre ces contradictions, j'ai le plaisir d'accueillir Danièle Nouy, secrétaire générale de l'Autorité de contrôle prudentiel, Jézabel Couppey-Soubeyran, conseiller scientifique du Conseil d'analyse économique, 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, Thierry Philipponnat, secrétaire général de Finance Watch, Georges Chodron de Courcel, directeur général délégué de BNP Paribas et Hervé de Villeroché, chef du service du financement de l'économie à la direction générale du Trésor.

Je vais d'abord laisser la parole à la Commission, puisque l'Union bancaire est d'initiative européenne. J'ai cru comprendre, pour avoir rencontré récemment Michel Barnier, que l'Union bancaire a des conséquences très structurelles. Elle contribue à poser des problèmes au sein de la zone euro et de toute l'Union européenne. Elle conduit à une clarification des responsabilités. Vous nous direz si la BCE doit en être le pivot alors que l'Autorité bancaire européenne (ABE) a vocation à s'occuper de l'ensemble des institutions financières des Vingt-Sept Etats membres. Aidez-nous à y voir clair !

**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.** – Je voudrais me concentrer sur le mécanisme de surveillance unique (MSU) actuellement en négociation au Conseil et au Parlement. Nous considérons que cette proposition constitue une contribution importante à la résolution de la crise de la zone euro. Nous estimons que la supervision nationale a montré ses limites et nous avons besoin d'une supervision supranationale pour rétablir la confiance dans la solidité du système bancaire de la zone euro. Nous devons la rétablir entre les banques, entre les banques et les investisseurs ou encore entre autorités nationales et entre Etats membres.

Depuis quelques années, on observe une défiance forte à l'égard des superviseurs nationaux et une tendance à la désintégration du marché financier européen. Pour contrer ce repli national, il nous paraît indispensable d'adapter la gouvernance du contrôle du système bancaire aux objectifs qui sont les nôtres, à savoir la consolidation de la zone euro.

Nous pensons que l'établissement d'un superviseur unique, au moins au sein de la zone euro, est nécessaire pour préparer les prochaines étapes de l'Union bancaire. Elle commence avec la supervision unique – c'est ainsi que l'a présenté le sommet de la zone euro du 29 juin – mais, évidemment, il

faudra aller au-delà. Avec le MSU, nous espérons rétablir la confiance entre autorités nationales. Une fois cette étape achevée, il sera possible de finaliser l'Union bancaire avec, d'une part, la recapitalisation directe des banques par le MES, et, d'autre part, avec la mise en place d'arrangements communs dans le domaine de la résolution bancaire. Ce faisant, nous espérons contribuer à l'achèvement de l'UEM. Un autre pendant de cet effort consiste à aller vers davantage d'intégration dans le domaine budgétaire.

Je voudrais expliciter quelques éléments dans la proposition de la Commission. Tout d'abord, nous ne proposons pas de faire basculer la supervision des banques du niveau national vers le niveau européen. Nous entendons créer un système intégré dans lequel la BCE et les autorités nationales coopéreront afin d'assurer une meilleure supervision au sein de la zone euro. Ce n'est pas un basculement de souveraineté : il s'agit de permettre aux superviseurs nationaux, représentés au niveau de la BCE, d'exprimer leur souveraineté de façon différente, à la fois plus européenne et plus collégiale. Les modalités de cette articulation entre les tâches relevant de la BCE et du niveau national doivent encore être précisées. Cette notion de système intégré, dans lequel le centre et la périphérie coopèrent étroitement afin de bien superviser le système bancaire, nous semble tout à fait clef.

Dans ce cadre, il nous paraît également essentiel que la BCE ait la compétence exclusive pour superviser toutes les banques de la zone euro. Nous entendons éviter un système dual dans lequel la BCE aurait une compétence exclusive pour seulement quelques très grandes banques. Un tel système serait, selon nous, un facteur d'instabilité et, au surplus, il est très difficile de définir *ex ante* ce qui est systémique de ce qui ne l'est pas.

Nous avons décidé de confier la responsabilité de la supervision à la BCE. Il y avait d'autres possibilités telle que l'ABE, établie à Londres, qui a fait un excellent travail depuis le début de l'année 2011. Nous aurions pu envisager la création d'un nouvel organisme *ad hoc*. Nous avons retenu la BCE, car tel semblait le souhait des chefs d'Etats et de gouvernements, mais aussi car nous entendons nous reposer sur sa force, sa crédibilité et son expertise. C'est le modèle le plus efficace permettant de mettre rapidement sur pied le MSU dont nous avons besoin.

Nous reconnaissons toutefois que, en confiant cette responsabilité à la BCE, nous nous sommes donnés un certain nombre de contraintes. En effet, le traité établit le fonctionnement de la BCE, et, en particulier, elle ne peut prendre des décisions juridiquement contraignantes qu'à l'intérieur de la zone euro et l'organe de décision principal de la BCE est le Conseil des gouverneurs. Il devra donc être à la fois responsable de la conduite de la supervision et de la politique monétaire.

La proposition essaye de trouver des solutions à ces deux contraintes. S'agissant du champ d'application géographique, nous souhaitons le champ le plus large possible. L'Union bancaire est indispensable pour la zone euro mais elle est aussi très nécessaire pour le Marché intérieur dans son ensemble. Les

pays hors zone euro pourront s'intégrer au MSU. Toutefois, compte tenu du traité, il ne sera pas possible qu'ils disposent d'un droit de vote au Conseil des gouverneurs. Nous continuons de travailler à ce sujet.

Nous connaissons les conflits d'intérêts pouvant exister entre supervision et politique monétaire. Nous proposons donc la création d'un conseil de supervision qui devra assumer l'essentiel des tâches attribuées à la BCE dans le domaine de la supervision afin de dégager le plus possible le Conseil des gouverneurs de cette responsabilité. Pour autant, la responsabilité ultime des décisions devront être prises par le Conseil des gouverneurs tant qu'aucune modification du traité ne sera intervenue.

Dans les négociations en cours, la première priorité de la Commission est de tenir le calendrier fixé par les chefs d'Etats et de gouvernements en juin, à savoir l'adoption de cette proposition d'ici la fin de l'année. Nous pensons que c'est possible. Les sujets ne sont pas très compliqués, nous avons besoin de volonté politique, qui a déjà été démontrée par le sommet de la zone euro. Nous devons poursuivre sur cette route.

Il est vital que le système commence à opérer dès janvier 2013. Ce serait un très mauvais signal si nous étions encore, en mars 2013, en train de négocier ce texte, repoussant à une date plus tardive son entrée en vigueur. Il faut tenir le calendrier afin de démontrer que les autorités politiques sont déterminées à sortir la zone euro de sa crise.

Nous sommes conscients que la BCE s'organise avec les autorités nationales. Elle ne doit pas et ne peut pas tout faire à partir de Francfort. Il est possible que des banques de taille petite ou moyenne soient laissées à la responsabilité première des autorités nationales. Pour nous, il est toutefois très important que la responsabilité ultime reste dans les mains de la BCE.

Enfin, notre troisième priorité est la préservation du marché intérieur. Il est difficile d'organiser une supervision intégrée sous l'égide de la BCE pour les 27 Etats de l'Union européenne et nous le regrettons. Certains pays, de toutes façons, ne souhaitent pas y participer. En tout état de cause, il est primordial que cette supervision intégrée ne crée pas un fossé, au sein du marché intérieur, entre pays dans et hors de la zone euro. C'est pourquoi, il est très important de maintenir l'ABE, qui devra peut-être être renforcée. Elle doit absolument aboutir sur l'établissement d'un corps de règles unique qui s'appliqueront à tous les pays et à toutes les banques de l'Union européenne. Il est donc vital de conclure rapidement les négociations en cours que ce soit en matière prudentielle, de résolution ou de protection des déposants.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous le voyons, cette affaire est d'une simplicité quasiment biblique. Je passe la parole à Danièle Nouy, à qui je demanderai tout d'abord, de façon provocante, si la création d'un superviseur intégré annonce une réduction des moyens et des effectifs de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP). Quelle sera l'articulation entre les services de l'ACP et ceux de la BCE ? Par ailleurs, quelle procédure sera mise

en place pour les groupes transfrontaliers, ayant des activités dans et hors de la zone euro ?

**Mme Danièle Nouy, secrétaire générale de l'Autorité de contrôle prudentiel.** – Le projet d'Union bancaire a trois composantes : une surveillance bancaire unique, mais aussi un mécanisme commun de résolution des défaillances bancaires et une garantie commune des dépôts. Le système de supervision unique tel que proposé par la Commission européenne sera organisé, à l'image de l'Eurosystème, avec une décentralisation de la mise en œuvre et une centralisation de la prise de décision. Certains principes de l'Union bancaire sont déjà connus : différenciation entre les Etats membres appartenant à la zone euro et ceux qui n'en font partie, système européen unique de surveillance, composé d'un échelon national et d'un échelon européen, et participation directe de l'échelon européen, qui sera variable en fonction de la situation et de la nature des banques concernées.

En termes de calendrier, l'objectif est de parvenir à un accord d'ici à la fin de l'année 2012 pour permettre rapidement aux fonds d'urgence de la zone euro de recapitaliser directement des établissements en difficulté. La BCE a mis en place pendant l'été un groupe de travail de haut niveau, auquel je participe avec la sous-gouverneure de la Banque de France. On constate, au sein de ce groupe, une bonne convergence des vues sur plusieurs principes. Tout d'abord, la BCE devra être dotée de l'entière responsabilité de la supervision bancaire pour la zone euro. Ensuite, le périmètre de la supervision européenne devra recouvrir l'ensemble des banques de la zone euro. Par ailleurs, la mise en œuvre opérationnelle des activités de supervision devra se faire, autant que possible, de manière décentralisée par les superviseurs nationaux. En outre, le degré de centralisation ou de décentralisation de la mise en œuvre de la supervision pourra être défini sur la base du caractère systémique de la banque concernée, de la nature des tâches de supervision ou, plus probablement, des deux. Enfin, les établissements seraient différenciés selon leur pertinence systémique.

S'agissant de la participation à l'Union bancaire, la Commission propose une supervision bancaire ouverte aux dix Etats membres n'appartenant pas à la zone euro, dans le cadre d'une coopération dite « étroite ». Il est vrai qu'une supervision unifiée, dans l'idéal, serait pertinente à l'échelle des Vingt-Sept, mais cela pose des problèmes d'ordre opérationnel et juridique.

S'agissant du périmètre de la supervision, l'ACP est favorable à la proposition de la Commission de couvrir l'ensemble des 6 000 banques de la zone euro. Je rappelle notamment que beaucoup de problèmes sont venus, ces dernières années, de banques non systémiques, comme Northern Rock ou Bankia.

S'agissant des responsabilités, la proposition de la Commission donne une compétence très large à la BCE, qui exercera l'essentiel des pouvoirs de supervision aujourd'hui aux mains des superviseurs nationaux. Comme nous le

souhaitons, la BCE décidera et définira les modalités de la conduite opérationnelle de la supervision ; c'est donc elle qui organisera la décentralisation du mécanisme, avec un impact fort, en termes organisationnels, pour les superviseurs nationaux.

Certains pays, comme l'Allemagne, pensent qu'il faudrait privilégier, au moins à titre transitoire, un régime dual distinguant les banques les plus importantes soumises à la supervision de la BCE, et les autres, soumises à une supervision nationale. Nous pensons, quant à nous, qu'il convient plutôt de s'orienter, dans un premier temps, vers une instruction conjointe, par les superviseurs nationaux et par la BCE, des dossiers les plus importants, mais la décision finale devrait rester, en tout état de cause, dans les mains de la BCE.

Pour répondre à votre question sur les effectifs et les moyens de l'ACP, il est possible que ce mécanisme conduise, à terme, à une réduction. Dans un premier temps cependant, l'expertise et les équipes de l'ACP seraient encore nécessaires pour préparer le travail du gouverneur de la Banque de France qui siégera à la BCE, ainsi que pour l'instruction des dossiers.

L'objectif est de mettre en place ce système en début d'année prochaine. Selon nous, la première décision à prendre est de définir le degré de décentralisation ou de centralisation du mécanisme.

Les deux autres composantes de l'Union bancaire, la résolution et la garantie des dépôts, sont essentielles mais leur mise en place ne doit pas nécessairement être simultanée avec celle de la supervision unique. La supervision unique est la pierre fondamentale. C'est le superviseur unique qui prononcera la décision de non viabilité d'un établissement, conduisant à la transmission d'un dossier à une autorité de résolution, quel que soit son niveau. De même, c'est le superviseur unique qui activera la procédure de garantie des dépôts.

Par ailleurs, je tiens à souligner que le renforcement du contrôle démocratique fait partie du projet d'Union bancaire. La BCE et l'ABE rendront compte au Parlement européen et l'ACP restera, comme aujourd'hui, responsable devant le Parlement français. Je crois savoir que des possibilités d'auditions des superviseurs européens par les Parlements nationaux sont actuellement en discussion.

S'agissant des groupes transfrontaliers, la BCE sera le superviseur consolidé des groupes dont le siège est établi dans la zone euro et négociera à ce titre avec les autorités des pays d'accueil. Inversement, elle participera au collège des superviseurs lorsque le superviseur consolidé sera l'autorité d'un Etat membre hors de la zone euro.

**M. Philippe Marini, président.** – J'ai pu constater, à Londres, que le Royaume-Uni ne manifeste pas le même enthousiasme sur l'Union bancaire. Il serait utile que vous confrontiez vos analyses...

Je m'adresse à présent à Georges Chodron de Courcelles en lui demandant de nous dire, au nom d'une banque française et européenne, quelle

est son approche. Qu'attendez-vous de cette supervision européenne plus intégrée ? Qu'est-ce que vous redoutez, le cas échéant ?

**M. Georges Chodron de Courcel, directeur général délégué de BNP Paribas.** – La réforme de l'Union bancaire est très structurante pour l'avenir et doit être prise au sérieux. Elle fait partie intégrante de la convergence budgétaire et bancaire. Un de nos problèmes, c'est la crise de confiance tant envers les banques que les Etats. Il n'y a pas d'Union bancaire sans convergence budgétaire.

Cette Union bancaire doit être globale. Il est très important que la place de Londres soit régulée de la même manière que les autres places européennes, de sorte qu'il n'y ait pas d'arbitrage. La mise en place d'un superviseur unique est une excellente chose si nous voulons restaurer la confiance. Certains ont pu penser qu'il y a eu des conflits d'intérêts entre certains régulateurs locaux et les autorités politiques...

**M. Philippe Marini, président.** – C'est assez vraisemblable ! Quand, lors des exercices de tests de résistance, l'Irlande ne visait pas les établissements dont le Gouvernement savait qu'ils seraient en difficulté, nous étions dans une situation de conflits d'intérêts avérée.

**M. Georges Chodron de Courcel.** – J'observe simplement que la BCE n'aura pas ce type de conflits d'intérêts. Danièle Nouy se rappellera que, dans certaines réunions, la situation des banques espagnoles avait été soulevée, mais on nous disait que le banquier central espagnol était très confiant... donc circulez !

Bien évidemment, il y a un petit conflit d'intérêt entre supervision et politique monétaire, mais il est beaucoup moins important que ceux constatés jusqu'à présent.

Ceci étant dit, le diable est dans les détails. Toutes les banques doivent être supervisées. Nous ne savons pas quelles sont les banques systémiques. Il faudra ensuite définir la transitivité avec les autorités nationales.

Il faut faire l'Union bancaire le plus vite possible. Le plus tôt sera le mieux afin d'aborder d'autres sujets tout aussi importants, à savoir, d'une part, les résolutions des banques en difficulté, et, d'autre part, la garantie des dépôts. Tant qu'on ne dispose pas d'une certaine sécurité, c'est-à-dire qu'un superviseur a bien vu que les banques sont en bon état, personne n'a envie de mutualiser les bons et les mauvais.

Je ne m'étends pas sur la résolution qui soulève de nombreux problèmes juridiques. S'agissant de la garantie des dépôts, quand on sera à peu près sûrs que les banques sont correctement supervisées, alors on pourra mettre en place un système européen de garantie des dépôts. Il se caractérise par deux étages de transitivité : la garantie des dépôts au niveau national et, ensuite, s'il y a un problème, le niveau européen prendra le relais.

Aujourd'hui, il y a une tentation que l'euro du Sud aille vers l'euro du Nord. Je suis assez bien placé pour le dire car nous sommes présents sur de nombreux marchés domestiques.

**M. Philippe Marini, président.** – L'euro du Sud, dans votre esprit, a-t-il la même valeur que l'euro du Nord ?

**M. Georges Chodron de Courcel.** – Pour moi, il a la même valeur, mais nombre de gens hésitent. Par exemple, vous êtes déposants en Espagne. Vous êtes donc garantis par l'Etat espagnol : êtes-vous vraiment bien garantis ? La tentation est grande de venir en France ou en Belgique ou vous pensez que, peut-être, vos dépôts seront mieux garantis car la qualité du garant est meilleure. Il faut absolument éviter cela. Quand nous serons supervisés globalement par un seul organe, ce problème se posera beaucoup moins.

Aujourd'hui, la situation budgétaire des Etats, qui se réglera à moyen terme, se cumule avec la mauvaise condition des banques. Si nous n'arrivons pas à faire converger, assez vite, ces deux éléments, nous ferons face à de grandes difficultés. Nous sommes donc très pressés de façon à essayer d'inverser ce cercle vicieux.

**M. Philippe Marini, président.** – Je me tourne vers Thierry Philipponnat, secrétaire général de Finance Watch. Dites-nous ce que fait votre organisme et les réflexions que vous inspirent les commentaires, politiquement très corrects, qui viennent d'être émis.

**M. Thierry Philipponnat, secrétaire général de Finance Watch.** – Finance Watch est une ONG, créée à l'appel de 200 élus européens, de tous horizons politiques. Ils ont fait valoir qu'ils avaient besoin d'un plaidoyer qui ne reflète pas seulement les intérêts particuliers des parties prenantes à l'industrie financière mais également une analyse plus axée sur l'intérêt général, afin, logique classique dans une démocratie, de se faire une opinion. Une fois que l'on a entendu les arguments des uns et des autres, on peut trancher en tant que législateur.

Finance Watch a aujourd'hui 71 membres : ONG, syndicats, instituts de recherche, associations de consommateurs, etc. Elle regroupe également des membres qualifiés, comme des universitaires, qui ont de « l'épaisseur » en matière de régulation économique et financière. Notre équipe est composée qu'une quinzaine de professionnels, qui viennent tous de l'univers de la finance, afin de faire des propositions qui dépassent un appel général à la réforme. Nous sommes dans le concret.

Nous avons fondamentalement trois activités : l'analyse des propositions de la Commission européenne, avec cet angle systématique de l'intérêt général ; le plaidoyer, c'est-à-dire faire connaître nos positions ; et le lobbying.

**M. Philippe Marini, président.** – C'est un mot horrible !

**M. Thierry Philipponnat.** – Le lobbying, s'il est fait de façon transparente, selon les normes et les procédures de l'Union européenne, me semble tout à fait légitime.

**M. Philippe Marini, président.** – Qu'est-ce que vous « lobbyiez » ?

**M. Thierry Philipponnat.** – Par exemple, nous avons publié un rapport sur CRD IV mi-février. Nous avons six préconisations principales. Dans les quinze jours suivants, nous avons rencontré à peu près tous les groupes politiques au Parlement européen pour discuter de ces propositions. Cinq d'entre elles ont été transformé en amendements par des groupes d'horizon politique différent.

**M. Philippe Marini, président.** – Votre activité est sous-tendue par l'intérêt général, l'intérêt académique ou bien soutenez-vous des intérêts économiques ?

**M. Thierry Philipponnat.** – Nous n'avons aucun intérêt économique particulier. Nous sommes financés par quatre fondations philanthropiques et une centaine de particuliers. Nous avons également reçu, après vote du Parlement européen et appel d'offres de la Commission européenne, une dotation budgétaire des institutions européennes.

Notre logique – et on peut débattre des contours de l'intérêt général – est de cerner, pour une réglementation particulière, quel est l'intérêt qui dépasse la somme des intérêts particuliers.

**M. Philippe Marini, président.** – Si la Commission finance les lobbys qui viennent la rencontrer, c'est une façon d'objectiver les débats.

**M. Thierry Philipponnat.** – Je pense que la logique générale est celle d'un équilibre des débats.

Sur le sujet de l'Union bancaire, j'aimerais le mettre en perspective avec l'objectif recherché. Il est double. Tout d'abord, il s'agit de mettre fin au cercle vicieux entre risque souverain et risque bancaire. Ensuite, c'est de réduire la situation d'aléa moral des banques vis-à-vis de la société. L'aléa moral, c'est une asymétrie de positions où les gains et les pertes ne sont pas partagés pas le même bord.

L'impact de l'aléa moral est triple. Celui qui est le plus documenté, c'est l'impact sur le contribuable. Une question moins souvent discutée, mais très bien mise en exergue par le récent rapport Liikanen, c'est la distorsion de concurrence créée par l'aléa moral. En effet, les banques qui bénéficient d'un soutien explicite ou implicite de l'Etat profitent d'un avantage de financement. Il y a donc clairement une distorsion entre les plus grands et les plus petits établissements bancaires.

**M. Philippe Marini, président.** – Pouvez-vous rappeler en quelques mots, ce que signifie l'aléa moral ?

**M. Thierry Philipponnat.** – La façon la plus simple de le décrire, c'est : « pile je gagne, face, vous perdez ! ».

Par exemple, le Royaume-Uni a dû sauver ses banques à coup de dizaines de milliards de livres sterling. Les profits de ces banques allaient à des capitaux privés, mais les pertes ont été supportées par la société britannique. Les gains et les pertes n'étaient pas portés par la même entité. Il y a donc une incitation à prendre des risques que ce soit pour les banques ou pour leurs financeurs. Dans le monde réel, il faudrait bien évidemment nuancer ce propos. L'avantage de financement permet de faire payer au contribuable une rente dont il ne bénéficiera pas.

Dans le cadre de l'Union européenne, il y a deux textes législatifs sur la table : le MSU, d'une part, et la gestion de crise et la résolution bancaire, d'autre part. De notre point de vue, ils ne peuvent pas être séparés. Il est absolument impératif que les deux soient adoptés.

Avec le seul MSU, nous assisterions – si je peux me permettre une petite provocation – à un renforcement de l'aléa moral. En effet, nous aurons encore mieux garantis le système bancaire par la puissance publique. En revanche, le mécanisme de gestion de crise permet d'éviter ce travers. Il comporte notamment un dispositif extrêmement important qui consiste à faire supporter les pertes par les capitaux privés. C'est le système du « *bail-in* » : si vous apportez des capitaux, vous en supportez le risque. Si les deux textes sont mis en place parallèlement, alors nous aurons avancé.

Il faut également réfléchir à la structure du système bancaire : c'est le rapport Liikanen. Il y aura toujours un résidu d'aléa moral. La réforme de structure consiste à dire que ce résidu doit bénéficier à la partie des activités bancaires la plus utile à la société et aux citoyens.

Sur la question de la résolution bancaire, j'aimerais rappeler le système en vigueur aux Etats-Unis. L'autorité de résolution s'appelle le FDIC et a été mis en place par le fameux *Glass-Steagall Act* de 1933. L'Union bancaire, la gestion de crise et le rapport Liikanen sont des réflexions proches de celles du Glass-Steagall.

Le système de résolution bancaire aux Etats-Unis fonctionne remarquablement bien pour les petites et moyennes banques et moins bien pour les plus grosses. On peut émettre quelques doutes sur son efficacité pour les plus grandes banques. Là, on revient à une question de structure et de taille des banques par rapport à la faisabilité et à la réalité d'un mécanisme de gestion de crise.

**M. Philippe Marini, président.** – Je passe la parole à Jézabel Couppey-Soubeyran, qui pourra nous apporter un éclairage macro-économique : cette proposition est-elle de nature à stimuler la croissance dans la zone euro ? Est-elle susceptible d'encourager le développement d'activités non régulées, comme le « *shadow banking* » ?

**Mme Jézabel Couppey-Soubeyran, conseiller scientifique au Conseil d'analyse économique.** – Il est nécessaire d'instaurer une Union bancaire, ou plus précisément un système européen de supervision. L'Europe

s'est trop concentrée sur la stabilité monétaire et pas assez sur la stabilité financière. Or la crise a montré le danger d'une séparation entre la surveillance monétaire et la surveillance financière. Par exemple, au début des années 2000, la BCE, superviseur monétaire, a pu maintenir des taux d'intérêt très bas car elle avait les yeux rivés sur l'inflation, qui n'augmentait pas, sans prendre en considération les évolutions sur les marchés financiers. C'est pourquoi il est urgent d'abandonner la séparation entre les deux objectifs de stabilité monétaire d'une part et de stabilité financière d'autre part. Certes, des conflits peuvent exister, mais ils ne se manifestent qu'en période de crise, lorsque les banques centrales, de toute façon, sont contraintes d'intervenir comme prêteurs en dernier ressort.

Chaque objectif doit avoir son instrument. Il ne s'agit pas de remettre en cause le taux d'intérêt comme instrument de l'objectif de stabilité monétaire, mais l'objectif de stabilité financière doit avoir également son ou ses instruments propres. Au début des années 2000, il aurait fallu agir sur le front de la stabilité financière, mais un relèvement du taux d'intérêt aurait semblé incongru au vu du taux d'inflation et de la conjoncture économique.

Le problème se situe dans le niveau d'implication des banques centrales dans l'objectif de stabilité financière. La banque centrale n'est pas, par nature, un bon superviseur micro-prudentiel. Certes, il arrive qu'elle endosse ce rôle, notamment dans les pays en développement ou les pays du Sud de l'Europe, dont les moyens humains et budgétaires sont limités. Mais, lorsqu'elle exerce ce rôle de superviseur micro-prudentiel, la banque centrale a un champ, sauf exception, limité au seul secteur bancaire. Le dispositif reste donc sectoriel alors que les activités financières s'étendent au-delà du seul secteur bancaire.

Dès lors, la proposition de la Commission européenne consiste à confier à la banque centrale une mission qui, d'une part, n'est pas dans sa culture et que, d'autre part, elle ne peut exercer que de façon sectorielle, donc limitée. Elle le fait cependant, car la BCE est la seule institution européenne crédible en matière bancaire. On peut regretter, à cet égard, que l'on déconstruise ce que l'on avait commencé à mettre en place depuis 2010 à travers les autorités européennes, l'Autorité bancaire européenne, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et l'Autorité européenne des marchés financiers. L'ABE n'a eu ni le temps ni les moyens de trouver sa place institutionnelle. Elle n'en a pas eu le temps, dans la mesure où elle aurait dû être instaurée dès la création de l'Eurosystème. Elle n'en a pas eu les moyens, dans la mesure où elle a fonctionné en 2011 avec un budget de seulement 20 millions d'euros, soit huit fois moins que le budget de l'ACP française, qui est, certes, multisectorielle.

Toutefois, je considère que la banque centrale doit s'impliquer dans la stabilité financière. D'une part, elle doit être proche du superviseur micro-prudentiel, avec qui elle doit entretenir des échanges d'information quotidiens. D'autre part et surtout, la banque centrale doit endosser le rôle de superviseur macro-prudentiel. A cet égard, on peut craindre qu'en confiant la supervision

micro-prudentielle à la BCE, on ne retarde ou n'ajourne sa mission de surveillance macro-prudentielle qui aujourd'hui, malgré la création du Comité européen du risque systémique (CERS), est dépourvue de moyens et d'objectifs.

**M. Philippe Marini, président.** – Pourriez-vous, pour la clarté du débat, préciser ce que vous entendez par surveillance macro-prudentielle et par surveillance micro-prudentielle ?

**Mme Jézabel Couppey-Soubeyran.** – La supervision micro-prudentielle correspond à la surveillance sur base individuelle, établissement par établissement. La supervision macro-prudentielle, à l'inverse, s'intéresse au système bancaire et financier de façon globale, pour prévenir la survenance d'un risque systémique. Les instruments de cette surveillance macro-prudentielle sont encore en cours de définition, notamment dans le cadre de Bâle III, pour limiter les phénomènes d'emballement du crédit ou de bulles spéculatives.

**M. Philippe Marini, président.** – La direction générale du Trésor peut-elle préciser quels sont les enjeux de ce texte et les positions en présence au niveau européen ? Pensez-vous que le pilier macro-prudentiel soit appelé à progresser aussi rapidement que le contrôle individuel des établissements ?

**M. Hervé de Villeroché, chef du service du financement de l'économie à la direction générale du Trésor.** – De façon générale, la France soutient fortement le projet d'Union bancaire. Cinq principaux enjeux peuvent être identifiés.

Le premier a trait au champ de la supervision : doit-elle concerner toutes les banques ou seulement certaines banques ? La France soutient la proposition de la Commission visant à y intégrer toutes les banques de la zone euro, à la fois pour préserver l'intégrité du marché et pour mieux encadrer le risque que peuvent faire porter les petits établissements. La majorité du Conseil est sur la même position, l'Allemagne étant moins enthousiaste, d'une part parce qu'elle souhaite, pour des raisons politiques, que certaines banques locales et régionales y échappent, d'autre part parce qu'elle considère qu'il convient d'avancer par étapes sur un projet aussi intégrateur.

Le deuxième enjeu est relatif à la répartition des compétences, au sein de la BCE, entre la politique monétaire et la supervision bancaire. La compétence doit-elle être exercée par le Conseil des gouverneurs ou par une instance spécialisée ? La France est favorable, sur ce point, à la proposition de la Commission européenne, qui prévoit la création d'une instance de gouvernance dédiée mais une responsabilité politique et juridique exercée par le Conseil des gouverneurs. L'Allemagne, quant à elle, souhaite une stricte séparation entre les deux instances.

Troisième enjeu : la supervision doit-elle se limiter aux Dix-Sept pays membres de la zone euro ? La France est d'accord pour que le mécanisme soit ouvert aux autres Etats membres qui souhaiteraient y participer. Le Royaume-

Uni a fait savoir qu'il ne le souhaitait pas, mais d'autres regardent le dispositif avec intérêt. Dès lors, la gouvernance au sein de la BCE devra être adaptée, mais les Etats non membres de la zone euro ne pourront pas avoir voix délibérative au Conseil des gouverneurs.

**M. Philippe Marini, président.** – Quelle est la procédure applicable pour l'adoption de cette proposition ?

**M. Hervé de Villeroché.** – Cette proposition comporte deux textes. Le premier, qui est un projet de règlement du Conseil, nécessite l'unanimité des Etats membres. Le second, qui est un projet de règlement du Parlement européen et du Conseil, est soumis à la procédure législative ordinaire de co-décision, avec majorité qualifiée au Conseil.

Quatrième enjeu : quelle sera la place de l'ABE dans ce système ? L'ABE doit rester la gardienne de l'uniformité des règles applicables au sein du marché intérieur à Vingt-sept. Mais l'arrivée de la BCE comme superviseur imposera d'en revoir la gouvernance, notamment pour respecter le point de vue du Royaume-Uni.

Enfin, le cinquième et dernier enjeu est l'articulation de cette proposition avec les deux autres piliers de l'Union bancaire, pour lesquels les questions restent, à l'heure actuelle, en suspens : quelle mutualisation de la ressource pour résoudre les crises bancaires ? Qui sera l'autorité de résolution ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – Jézabel Couppey-Soubeyran a récemment commis un ouvrage intitulé « *L'économie est un jeu* ». Et je crois que, dans la décennie écoulée, certaines banques ont effectivement considéré que le raisonnement était celui-ci. Nous savons où cela nous a conduit. La volonté de régulation est par conséquent une nécessité.

Nous avons beaucoup parlé de la supervision bancaire. Où en sont les deux autres piliers, à savoir la résolution et la garantie des dépôts ? On entend dire que les discussions sont au point mort. Or si ces trois piliers ne sont pas conjointement négociés et adoptés, on peut craindre que l'Union bancaire ne puisse pas trouver sa légitimation pleine et entière.

S'agissant plus spécifiquement du MSU, on peut se demander quel rôle jouerait les parlements nationaux car ce seront évidemment les Etats qui devront assumer les conséquences financières et politiques des décisions prises par la BCE.

En ce qui concerne le calendrier, si j'ai bien entendu la volonté de la Commission d'aboutir pour le 1<sup>er</sup> janvier 2013, on entend également des propos selon lesquels la supervision intégrée ne sera sans doute pas opérationnelle à cette date. Or sa constitution était considérée comme un élément essentiel pour que le MES puisse recapitaliser directement des banques en difficulté. Le MES pourra-t-il recapitaliser les banques si le projet d'Union bancaire n'est pas suffisamment avancé ?

Je voulais également me référer aux propos de Jean Pisani-Ferry qui affirme qu'une vraie Union bancaire impliquerait à la fois une supervision commune, une procédure de résolution et l'accès à une ressource budgétaire commune. Selon lui, les trois vont ensemble. Il conclut que si l'un de ces trois éléments était manquant ou mal conçu, cela fragiliserait l'ensemble. Par conséquent, l'Union bancaire serait aussi efficace que sa plus faible composante. Cette analyse est-elle pertinente ? Incite-t-elle à l'optimisme, dès lors que l'on constate que l'Allemagne s'oppose à ce que le MES recapitalise les banques espagnoles, souhaite que la supervision soit limitée à quelques grosses banques et rejette le principe d'un régime commun de garantie des dépôts ?

Depuis le début de la crise de la zone euro, les banques se recentrent sur leur marché domestique et réduisent leur exposition aux autres pays de la zone euro. Le projet de la Commission européenne est-il de nature à rassurer les banques et à encourager les mouvements de capitaux entre Etats membres ? Autrement dit, le projet de la Commission est-il de nature à remédier à la « fragmentation financière » ?

Lorsque la BNP décide de faire émettre des obligations à sa filiale italienne BNL plutôt que de continuer à la financer par la maison mère en France, n'alimente-t-elle pas la fragmentation du marché unique ? Ne donne-t-elle pas le sentiment d'avoir déjà intégré une possible sortie de l'Italie de la zone euro ?

L'Allemagne s'oppose à ce que le MES puisse recapitaliser les banques espagnoles. Mais à quoi servirait une Union bancaire qui n'aurait pas pour effet de faire financer la recapitalisation des banques espagnoles par les contribuables du reste de l'Europe ?

Le fait de ne pas retenir l'ABE comme autorité supranationale de supervision n'est-il pas le signe de son manque de crédibilité ? A terme, l'ABE n'est-elle pas appelée à disparaître au profit de la BCE ?

Les Britanniques peuvent-ils faire échouer les négociations ? Quelles sont les incidences de l'unanimité sur la négociation ?

**Mme Danièle Nouy.** – En ce qui concerne le calendrier et la faisabilité de l'Union bancaire dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013, je crois que c'est tout à fait possible. Il faut bien sûr que les ressources nécessaires soient affectées à la BCE. Les personnes qui connaissent ce métier sont chez les superviseurs nationaux. Dès lors, la BCE pourra demander et obtenir assez rapidement qu'un certain nombre de superviseurs nationaux lui soient affectés. Le temps passant, elle pourra recruter d'autres personnes.

En fonction du degré plus ou moins systémique des établissements, leur supervision sera plus ou moins centralisée. En conséquence, au début, la part de l'instruction qui sera opérée par le superviseur national sera peut-être plus importante par rapport à celle réalisée par les services de la BCE. Leur rôle sera néanmoins crucial puisqu'ils feront une proposition de décision

définitive aux organes de supervision européens. Au fur et à mesure de la transition, le dosage de la part respective des superviseurs nationaux et de la BCE va évoluer.

Avant la mise en place de l'ABE, j'ai présidé le Comité européen des superviseurs bancaires (CESB). Je voudrais rappeler que l'ABE ne fait pas de supervision : elle est en charge de la régulation. Elle rédige un règlement unique et elle prend, dans le cadre du manuel des superviseurs, des recommandations et des standards techniques qui disent comment appliquer la supervision. Mais je ne vois pas comment l'ABE pourrait faire des actes de supervision. D'ailleurs, la régulation à Vingt-Sept est déjà une chose particulièrement difficile. Si l'on veut aller vite, il faut bien évidemment construire autre chose.

L'ABE va garder toute sa place en vue d'élaborer et d'assurer l'application d'une régulation harmonisée. Le MSU va même aider l'ABE dans son rôle. Aujourd'hui, Vingt-Sept Etats négocient à l'ABE. Demain, il y aura plutôt onze personnes autour de la table, à savoir 10 + 1. La BCE va naturellement coordonner et rapprocher les positions des Etats membres de la zone euro.

La fragmentation financière est regrettable mais avec la crise financière, nous avons assisté à une renationalisation des opérations et des financements. Ce sera la tendance naturelle si l'on ne fait rien. Avec l'Union bancaire, on n'aura plus cette incitation à la fragmentation. C'est pourquoi, il faut aussi être capable d'attirer ceux qui ne sont pas dans l'eurozone.

**M. Georges Chodron de Courcel.** – Aujourd'hui, ce sont les marchés et le régulateur qui imposent la fragmentation et interdisent de financer des euros du Sud par des euros du Nord. A cet égard, la France est dans une position intermédiaire, l'Europe « du centre ». Tous les régulateurs locaux ont demandé aux établissements de ne pas financer les filiales établies à l'étranger tant que le risque est supporté par le contribuable national. Les transferts de fonds depuis le Sud de l'Europe vers le Nord sont massifs, comme le montrent les soldes Target, et s'expliquent par les craintes sur la solidité des Etats en cas de crise bancaire.

S'agissant de la négociation en cours, je me demande quelles conditions les Britanniques vont poser pour donner leur accord à ce projet.

Sur la résolution, il s'agit de fournir une procédure applicable lorsqu'une banque est en difficulté. En effet, les procédures de droit commun de la liquidation judiciaire ou de la sauvegarde sont impossibles, car leur simple annonce conduirait au retrait immédiat des dépôts, ce qui serait catastrophique. Il faut donc une autorité de résolution dotée de pouvoirs importants, capables d'imposer aux créanciers, de façon autoritaire, une participation financière.

Concernant notre filiale italienne, BNP Paribas a demandé à BNL d'être autosuffisante en termes de ressources, sans financement par la maison-

mère française. Cela a conduit BNL à emprunter, à des taux certes plus élevés, mais cela permet d'éviter que BNP Paribas ne porte le risque, très improbable, d'une crise italienne.

**M. Martin Merlin.** – L'Union européenne est en train de se doter d'un ensemble de règles dans les domaines prudentiel, avec CRD IV, de la résolution des crises bancaires et de la protection des déposants. Ces textes sont nécessaires pour les Vingt-Sept et constituent, dans le même temps, une base pour le renforcement de l'Union monétaire.

L'Union bancaire commence par la supervision commune parce qu'il est d'abord nécessaire de rétablir la confiance au sein des Dix-Sept avant de mettre en commun les ressources financières ou d'encadrer la résolution des défaillances. Une fois que la responsabilité de la supervision sera assumée au niveau européen, il conviendra de mettre en commun la responsabilité budgétaire corrélative.

S'agissant de la responsabilité politique de la BCE en tant que superviseur, nous avons proposé un format assez classique de responsabilité devant le Conseil et l'Eurogroupe, avec possibilité d'auditions et de rapports auprès du Parlement européen. Il est envisageable d'aller plus loin, notamment auprès des Parlements nationaux, au moins tant que les autorités de résolution resteront à un niveau national.

L'ABE n'a pas été choisie pour exercer la supervision bancaire, notamment parce qu'elle est soumise à d'importantes contraintes juridiques. Il s'agit d'une agence réglementaire, qui ne peut donc pas prendre de décision juridiquement contraignante qui soit fondée sur une large liberté d'appréciation, en application de la jurisprudence Meroni de la Cour de justice de l'Union européenne. Or, un superviseur doit jouir d'une certaine marge d'appréciation. Ce problème ne se pose pas pour la BCE, qui est une institution de l'Union européenne, établie par les traités. Un litige porté par le Royaume-Uni devant la Cour de justice, relatif aux missions de l'AEMF, nous montre que cette question de compétence est loin d'être anecdotique.

S'agissant de la position britannique, le Royaume-Uni sait que l'Union bancaire est également dans son intérêt, étant très affecté par la crise dans la zone euro. Les demandes britanniques portent essentiellement sur la gouvernance au sein de l'ABE ; il est en effet possible d'ajuster la proposition actuelle, en revoyant les modalités de vote à la majorité qualifiée au sein de l'ABE.

**M. Richard Yung.** – Jézabel Couppey-Soubeyran remet en cause, dans son propos, le rôle d'une banque centrale dans la supervision micro-prudentielle. Ce point de vue, que j'ai longtemps partagé, oublie cependant que la supervision individuelle des établissements fait partie du métier du banquier central, ne serait-ce qu'au titre du suivi et du contrôle des demandes de liquidité des banques. Je pense qu'il est sain qu'il y ait deux institutions, l'une pour édicter les règles, l'autre pour superviser.

Qu'en sera-t-il, cependant, de la supervision des secteurs non bancaires, en particulier celui de l'assurance ?

Par ailleurs, quel est le calendrier des autres piliers de l'Union bancaire, car la supervision commune est inutile si cela n'a aucune conséquence en termes de résolution des crises ?

Enfin, quelle sera l'articulation entre le superviseur national et le superviseur européen, dans la mesure où ce dernier dépendra nécessairement des travaux réalisés par le premier ?

**M. Jean-Pierre Caffet.** – Je m'interroge sur le bien-fondé et le caractère opérationnel de la différenciation introduite par Jézabel Couppey-Soubeyran entre le macro-prudentiel et le micro-prudentiel.

Si j'ai bien compris, il y aurait un conseil de supervision logé au sein de la BCE, mais ce serait le conseil des gouverneurs qui prendrait l'ensemble des décisions. Comment s'articulent ces deux conseils ?

En matière de garantie des dépôts, il existe aujourd'hui des mécanismes nationaux. On envisage un système européen. Qui garantit quoi ? Un fonds national sera-t-il amené à cotiser au fonds européen ?

Mme Jézabel Couppey-Soubeyran. – La banque centrale a une information privilégiée sur la liquidité des banques qui se refinancent auprès d'elle. Pour autant, cela n'oblige pas à faire d'elle le micro-superviseur. L'important est qu'elle fasse partager cette information privilégiée au micro-superviseur, ce qui lui laisse ensuite la possibilité de s'impliquer dans la stabilité financière en prenant en charge la politique macro-prudentielle.

Vous vous interrogez sur le sort de la surveillance des autres secteurs. Si l'on confie la micro-supervision à la BCE, on restera forcément dans un modèle sectoriel, c'est-à-dire spécialisé institution par institution. Il faudra donc trouver un autre superviseur pour les assurances, les entreprises d'investissement, les marchés de valeurs mobilières, etc.

Ce qui fonde la différence entre le macro et le micro-prudentiel, c'est que le risque systémique n'est pas la somme de simples risques individuels. Surveiller les risques au niveau micro-prudentiel ne suffit pas à prévenir le risque systémique et donc à s'assurer de la stabilité financière globale. La surveillance doit donc reposer sur les deux piliers. L'institution la mieux placée pour assurer l'aspect macro-prudentielle de la surveillance, c'est la banque centrale.

Je voudrais enfin revenir sur la légitimité démocratique qui a été évoquée sous l'angle de la responsabilité politique. Pour que la banque centrale jouisse de cette légitimité, il faut qu'elle rende des comptes. Elle doit donc pouvoir suivre un certain nombre de règles bien définies. C'est par exemple tout à fait possible s'agissant de la politique monétaire, même si, parfois, on peut regretter que la BCE ne communique pas suffisamment sur ses décisions.

En matière de politique micro-prudentielle, ce sera beaucoup plus difficile, car elle est plus discrétionnaire. Il est clair que la légitimité démocratique de la BCE pourra être mise à l'épreuve lorsqu'elle se verra confier cette politique de micro-supervision.

**M. Philippe Marini, président.** – La légitimité politique paraît perfectible.

**Mme Jézabel Couppey-Soubeyran.** – Tout à fait.

**M. Hervé de Villeroché.** – Il y a une logique à continuer à séparer la régulation de la supervision. L'édiction de règles relève d'abord du Conseil et du Parlement européen. Par exemple, CRD IV, qui transcrit Bâle III en droit européen, c'est d'abord un règlement européen. Sa mise en œuvre plus fine relève de l'ABE et concerne l'ensemble du marché intérieur et des Vingt-Sept. Le maintien de l'ABE est donc légitime. La supervision, en revanche, est aujourd'hui exercée au niveau national et le sera demain, pour les Dix-Sept, au niveau de la BCE.

S'agissant de la garantie des dépôts, une directive européenne va harmoniser un certain nombre de caractéristiques techniques des fonds. Il n'y a pas de difficultés majeures de ce point de vue. Elle prévoit également que, à terme, les fonds de garantie soient préfinancés à hauteur de 1 % des dépôts, ce qui est un montant relativement important, de l'ordre d'une dizaine de milliards d'euros pour la France. Les fonds préfinancés pourront intervenir à la fois en garantie des dépôts et en résolution, de manière à la fois curative et préventive pour éviter une faillite désordonnée. Ils pourraient se prêter les uns aux autres, ce qui est le premier pas vers une mutualisation et un mécanisme plus européen.

Il ne faut pas oublier la question de la résolution. Si l'on se contente de la supervision sans les outils de résolution et, à terme, une autorité de résolution, seulement une moitié du chemin sera parcourue. Je ne crois pas que le Conseil veuille retarder l'adoption des outils de résolution. C'est une discussion déjà bien avancée. Ce qui prendra plus de temps, c'est de se mettre d'accord pour savoir jusqu'où va la mutualisation de la résolution des crises bancaires.

Dans beaucoup d'Etats membres, l'assurance n'est pas supervisée par la banque centrale. Elle n'est pas incluse dans le projet et elle n'est pas à l'ordre du jour.

Sur l'articulation entre le niveau central et les superviseurs nationaux, le Système européen des banques centrales est un bon exemple. Quand la Banque de France octroie un prêt dans le cadre d'une opération de politique monétaire, elle le fait au nom et pour le compte de l'Eurosystème. Les risques sont mutualisés, mais c'est bien la Banque de France qui octroie le crédit, analyse le collatéral et vérifie que cette opération se déroule selon les conditions fixées par l'Eurosystème.

Nous pensons qu'il faut garder une articulation entre l'échelon national qui, par sa proximité, comprendra mieux les risques, et l'échelon européen qui doit garder la pleine responsabilité des décisions. Si l'échelon national reste responsable de manière large, il n'y a plus d'échelon européen.

Je ne crois pas qu'il y ait d'incompatibilité à rapprocher – au contraire – le micro et le macro-prudentiel au sein de la banque centrale. C'est parce qu'elle comprend bien les enjeux macro et micro que les deux politiques peuvent s'articuler harmonieusement. Il faudra réfléchir à la gestion des conflits. En tout état de cause, la séparation stricte me paraît plus risquée qu'un rapprochement.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous n'avons pas tout traité. Mais, à la suite de cette table-ronde, nous sommes encore plus persuadés qu'il s'agit d'un sujet structurant en termes de responsabilité et de fonctionnement de l'Union européenne.



## II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 14 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen, en application de l'article 73 *quinquies*, alinéa 3, du Règlement du Sénat, du rapport de M. François Marc, rapporteur, et à l'élaboration du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 87 (2012-2013), présentée par M. Richard Yung, au nom de la commission des affaires européennes, sur l'Union bancaire (E 5512, E 7417, E 7684 et E 7685).

**M. François Marc, rapporteur.** – La conjoncture financière très instable justifie l'examen de cette proposition de résolution européenne par notre commission. La mise en place de l'union bancaire à l'échelle de la zone euro fait partie, depuis le sommet de la zone euro et le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, des principales solutions esquissées pour résoudre la crise de la monnaie unique. Elle est l'une des grandes priorités politiques de l'Union européenne.

L'union bancaire vise à briser un cercle vicieux et décorrélérer le risque souverain et le risque bancaire. Il s'agit dans un premier temps de relever le niveau d'exercice de la supervision bancaire en la confiant à la Banque centrale européenne (BCE), possibilité déjà prévue par le traité. Un superviseur européen serait à la fois plus efficace et moins suspect d'éventuels conflits d'intérêts. L'union bancaire comprend deux autres piliers : un cadre unique de résolution des défaillances bancaires, et un système de garantie des dépôts.

L'union bancaire est un acte politique fort des Européens pour sortir à la fois de la crise des dettes souveraines et de la crise bancaire. Cette proposition de résolution européenne, adoptée à l'unanimité par la commission des affaires européennes, montre la détermination du Sénat à engager le débat au niveau national, pour en identifier les enjeux, les avantages et les conséquences de long terme.

Je n'ai rien retranché du texte de Richard Yung. En introduction, celui-ci rappelle notre dernière résolution européenne sur la réglementation prudentielle bancaire. Il est en effet utile, alors que les Etats-Unis viennent de reporter la mise en œuvre de Bâle III, d'évoquer le contexte général et les nécessités du financement des entreprises et des collectivités territoriales. Je propose de préciser les raisons d'être et l'objectif de l'union bancaire : mettre un terme aux soupçons sur la solidité du secteur bancaire européen en harmonisant les pratiques de supervision. A cet égard, la conduite de tests de résistance par les superviseurs nationaux a jeté un doute sur la qualité et l'impartialité de certains d'entre eux vis-à-vis des banques qu'ils contrôlent. L'introduction précise enfin que le projet d'union bancaire comprend trois volets, et que le mécanisme de supervision unique (MSU) en discussion pourra

ensuite être complété par un cadre commun de résolution des crises bancaire et par un système de garantie des dépôts.

Premier point de la proposition de résolution : se déclarer favorable au principe de l'union bancaire et prendre acte du calendrier. Il me semble utile de rappeler que la Commission s'inscrit dans la droite ligne des conclusions du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012. Un nouvel alinéa exprime le souhait que le mécanisme de surveillance unique (MSU) soit opérationnel, même partiellement, dès la première moitié de l'année 2013.

Le champ des établissements bancaires concernés est un enjeu de la négociation à l'échelle européenne. La France, avec la Commission européenne, a toujours été favorable à une intégration de l'ensemble des banques. L'Allemagne souhaite que soient seules concernées les banques systémiques, pour protéger, dit-on, ses banques régionales et caisses d'épargne locales, pour certaines moins solides, et toutes politiquement sensibles. Je partage avec Richard Yung le principe de l'intégration de toutes les banques dans le mécanisme de supervision. Son texte précise que même dans le cas probable d'une mise en place graduelle du dispositif, l'objectif reste celui d'une couverture complète. Il s'agit ici d'assurer le jeu égal de la concurrence : les crises bancaires européennes les plus graves ont frappé des établissements non systémiques, comme Bankia ou Northern Rock.

Il s'agit également d'un intérêt stratégique pour la France : son réseau étant très concentré, la couverture des seules banques systémiques placerait l'ensemble de ses établissements sous la supervision de Francfort, tandis qu'en Allemagne, seule la Deutsche Bank le serait ! Le gouverneur de la Banque de France, Christian Noyer, l'a d'ailleurs rappelé lors de son audition par notre commission des finances le 16 octobre 2012 : « si la supervision européenne ne devait viser que les grandes banques, la France devrait s'y opposer ».

Je ne propose pas de modifications au texte de Richard Yung s'agissant des règles internes de la BCE en tant que superviseur.

La France soutient le principe d'une responsabilité de la supervision confiée à la BCE. Toutefois, comme le système européen des banques centrales, le système européen des superviseurs devra fonctionner sur une base décentralisée, la préparation et la mise en œuvre des décisions étant confiées au superviseur national.

Les décisions du Conseil européen de juin dernier laissaient entendre que le MSU était une condition nécessaire mais non suffisante pour que le mécanisme européen de stabilité (MES) puisse recapitaliser directement les banques, sans avoir à recapitaliser les Etats membres. Cependant, plusieurs ambiguïtés demeurent : une fois le MSU en place, quelles seront les autres conditions posées à une recapitalisation des établissements ? A quelles banques cette possibilité sera-t-elle ouverte : aux banques déjà en difficulté, notamment espagnoles, ou à celles qui le deviendront ? Je demande que les termes du débat soient clarifiés, ce qui ne préjuge pas de la position que nous prendrons sur le fond.

Il faut préciser que le MSU est ouvert aux Etats non membres de la zone euro. Les modalités techniques d'une telle participation sont en cours de définition à Bruxelles. Elles doivent être attractives, afin que les Etats qui ont vocation à rentrer dans la zone euro se rapprochent progressivement de ses standards. De plus, les secteurs bancaires de ces pays sont dominés par des établissements de la zone euro : en Pologne par exemple, 70 % du secteur bancaire est d'origine étrangère. Il est donc légitime que les superviseurs nationaux soient associés à une supervision qui a des impacts immédiats sur leur propre système bancaire et économique. Ces précisions ne valent évidemment pas pour le Royaume-Uni, qui a déjà fait savoir qu'il ne souhaitait pas rentrer dans le MSU.

Je soutiens la proposition de Richard Yung d'articuler le MSU avec l'Autorité bancaire européenne, qui a fait la preuve de son utilité en termes d'harmonisation réglementaire. Celle-ci continuera à jouer un rôle important en tant qu'autorité de régulation pour les Vingt-sept.

Une extension à terme de la supervision européenne aux autres établissements financiers que sont les chambres de compensation et les assurances devra également être envisagée.

Je voudrais insister sur les modalités de contrôle démocratique du superviseur européen. Richard Yung propose que celui-ci soit l'une des missions explicites de la conférence interparlementaire de l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). C'est une idée intéressante car la soutenabilité des finances publiques des Etats de la zone euro est très dépendante de la santé des différents secteurs bancaires. Mais compte tenu de la rédaction de l'article 13 du TSCG, il n'est pas certain que cela soit juridiquement possible. C'est pourquoi je propose d'ajouter une deuxième possibilité : la création d'une commission *ad hoc* au sein de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Cosac). En outre, il me semble utile de prévoir l'audition du futur président du comité de surveillance de la BCE par le Parlement national lorsque le superviseur européen identifie une situation de crise sur un établissement bancaire de cet Etat et prend les premières mesures pour y remédier – relèvement des niveaux de fonds propres, révision de la gouvernance. Par exemple, si le superviseur européen était installé, nous pourrions lui demander des comptes sur sa gestion de la situation du Crédit immobilier de France (CIF), comme nous l'avons fait avec l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP).

Enfin, la Commission européenne a déjà présenté une proposition de directive fixant un cadre de redressement et de résolution des défaillances bancaires. Ce projet oblige les Etats membres à disposer de procédures et d'autorités dédiées. Toutefois, la Commission européenne a précisé au Conseil européen d'octobre dernier qu'elle comptait proposer un projet de législation pour l'établissement d'un mécanisme de résolution unique pour les Etats participant au MSU. La proposition de la commission des affaires européennes soutient ces travaux. Il s'agit en effet de l'étape ultérieure de réalisation de l'union bancaire. Je propose de demander que cette éventuelle autorité

commune de résolution tienne compte des économies nationales : les secteurs bancaires ont encore une forte assise nationale, si bien que les crises bancaires ont des conséquences économiques, sur l'emploi et le crédit, sensibles à l'échelle nationale. Voyez Dexia ou le CIF. Aussi est-il essentiel que l'autorité de résolution commune en tienne compte. Je vous propose également de suggérer que les autorités nationales de résolution – en France, essentiellement l'ACP – soient associées au cadre commun de résolution.

La France doit avoir une position en pointe. Nous avons en effet des atouts à faire valoir et nous devons rester vigilants sur le périmètre des établissements soumis au contrôle du MSU.

**M. Philippe Marini, président.** – Je remercie le rapporteur général de sa précieuse contribution à l'amélioration du texte.

Le président de la Fédération bancaire française s'inquiétait hier de la dissymétrie de part et d'autre de l'Atlantique dans la mise en œuvre des règles prudentielles de Bâle III : la directive européenne CRD IV a en effet pris les devants, tandis que les Etats-Unis semblent avoir repoussé *sine die* l'entrée en vigueur de ces contraintes nouvelles sur son activité économique. Nous pourrions compléter ainsi le paragraphe 9 : « rappelle les termes de sa résolution concernant les propositions de réglementations prudentielles dites CRD IV, en souhaitant que leur mise en œuvre en Europe s'opère en même temps qu'aux Etats-Unis, et en insistant sur la nécessité de veiller à ne pas compromettre le financement des entreprises... » Une telle proposition se heurtera à de forts obstacles juridiques au niveau communautaire. Usons tout de même de notre liberté de parole !

Les organes représentatifs des parlements susceptibles d'intervenir sont la conférence interparlementaire, mentionnée à l'article 13 du TSCG, et la Cosac, dans le traité de Lisbonne. Ne pourrait-on pas fusionner les deux étapes ? Les rencontres sont certes indispensables mais il n'est pas toujours facile de concilier le temps national et le temps européen. Le rapporteur général et moi-même sommes ainsi invités pour la seconde année consécutive à la rencontre qui se tient en novembre à Nicosie entre les commissions des finances des Etats de l'Union européenne mais, discussion budgétaire oblige, nous ne pouvons nous y rendre. M. Jean Arthuis a accepté de représenter la commission.

**M. François Marc, rapporteur.** – Nous partageons tous l'inquiétude exprimée par les banquiers sur la mise en œuvre différenciées des règles prudentielles en Europe et aux Etats-Unis. De mois en mois, on voit grossir les rangs de ceux qui cherchent à s'affranchir des contraintes nouvelles pourtant si utiles...

Dans le texte que je propose, la dualité du contrôle démocratique n'est qu'apparente : la Cosac serait sollicitée seulement si la conférence interparlementaire ne peut l'être.

**M. Richard Yung.** – J'accepte toutes les propositions du rapporteur.

Le Sénat est la première instance parlementaire à se saisir de ce dossier encore en discussion à Bruxelles. Cette résolution montre que la France suit de près cette question. Le MSU est l'un des trois piliers, les deux autres n'ayant pas encore pris forme. Il est vrai que le sommet de juin ne les exigeait pas.

La discussion est complexe en raison de la base juridique de la proposition de la Commission européenne, c'est-à-dire l'article 127 du traité qui a créé la BCE. Il faut un vote à l'unanimité. Ce ne sera pas un chemin de roses. L'Allemagne s'oppose à l'extension du périmètre des banques et des institutions à surveiller. Or, la Landesbank HSH Nordbank, à Hambourg, a par exemple dû réduire son activité de financement de la construction navale de 4 à 5 milliards d'euros : l'Allemagne cherche à jeter un voile pudique sur la situation de ses banques régionales... Elle s'oppose également à la recapitalisation des banques, notamment espagnoles, par le MES, au motif que le mécanisme fonctionnerait pour l'avenir et non pour le passé. On a donc repoussé à plus tard – on le fait toujours en cas de désaccord, et c'est là le gros problème de l'Union européenne – un accord sur la date d'entrée en vigueur de la supervision.

Faut-il prendre en compte ou non les pays situés en dehors de la zone euro ? C'est un débat kafkaïen... La BCE est compétente au sein de la zone euro uniquement, mais son action a des conséquences au-delà en Europe. La base juridique pour associer dès maintenant les pays qui veulent entrer à terme dans la zone euro est encore à trouver. Mieux vaut pourtant qu'ils puissent participer, sinon nous serons soumis à une surveillance forte tandis que les pays d'Europe centrale, les pays nordiques et la Grande-Bretagne, qui est toujours hostile à tout, ne seraient sous aucune surveillance. Si l'on trouve un mécanisme, très bien, sinon, l'association se fera plus tard, selon d'autres modalités.

Un comité de surveillance au sein de la BCE rend compte au conseil des gouverneurs. Pilote de la politique monétaire, ce dernier est le garant du système. Il est donc peu enclin à se voir attribuer la gestion de la situation quotidienne des banques, à plus forte raison si celles-ci peuvent être entraînées dans des crises menaçant la survie de la zone euro. Nous devons trouver une solution simple de mener ces deux missions sans interférences. En France, le gouverneur de la Banque de France et l'Autorité de contrôle prudentiel sont deux entités distinctes. La Secrétaire générale de l'ACP travaille en toute autonomie ! Il s'agit de trouver un système souple, il n'est pas encore au point.

**M. Philippe Marini, président.** – Vous souscrivez donc à l'adjonction du rapporteur général ainsi qu'à ma proposition ?

**M. Richard Yung.** – Tout à fait.

**M. Jean Arthuis.** – Je félicite Richard Yung ainsi que le rapporteur général pour la qualité de leur travail. La question du contrôle démocratique me préoccupe. Nous gagnerons à préciser notre point de vue sur la surveillance du gouvernement de la zone euro. La logique actuelle est au

renforcement des prérogatives de ce dernier. Être dans la zone euro crée des obligations sans précédent : ce sont les membres de la zone euro qui mettent la main à la poche lorsque la situation l'exige ; ce sont eux qui constituent le capital et assument les garanties du MES. Les finances nationales sont engagées.

Je propose donc que le comité de surveillance de la gouvernance de la zone euro inclue des parlementaires des Etats membres de la zone euro ainsi que des parlementaires européens élus dans les Etats membres de la zone euro. Cette proposition risque de déplaire à Strasbourg, pour qui seuls les Vingt-sept comptent... Mais à ce stade, la Cosac n'est qu'un alibi démocratique, elle n'exerce aucune influence. Je souhaite que nous soyons plus directifs.

Les pays n'appartenant pas à la zone euro ont tous vocation à la rejoindre. Cela dépend de leur volonté et de leur faculté à en remplir les critères.

**M. Philippe Marini, président.** – L'article 13 du TSCG dispose que le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants de leurs commissions concernées afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions. Ce mécanisme est original, car il suscite l'initiative des vingt-sept parlements nationaux des Etats membres de l'Union européenne. C'est à leurs présidents respectifs d'agir.

**M. Jean Arthuis.** – Oui, mais le MSU et le contrôle bancaire dépendent de la BCE, dont le mandat lie les membres de la zone euro, non les autres Etats...

Le président Van Rompuy a déclaré que les parlements nationaux étaient des institutions motrices de la construction européenne : c'est l'occasion de mettre un pied dans la porte.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Les accords de Bâle III sont-ils le fruit d'un G20 ?

**M. Richard Yung.** – Non, c'est un comité d'experts issu du Conseil de stabilité financière !

**M. Albéric de Montgolfier.** – Prenons acte de la position américaine sur Bâle III. L'Europe doit-elle l'appliquer unilatéralement ? Pourquoi vouloir être en avance et mettre en œuvre cette idée... promue à l'origine par les Etats-Unis ?

**Mme Fabienne Keller.** – Je soutiens fortement la proposition d'amendement présentée par Jean Arthuis, non sous l'angle juridique, mais plutôt politique : elle prend acte des solidarités de fait qui existent entre les budgets et les économies des Etats membres de la zone euro. Nous devons en outre approfondir les liens entre la construction européenne et les peuples. La création d'une assemblée composée de représentants des parlements nationaux – par exemple des commissions des finances et des commissions des affaires

européennes – et du Parlement européen me semble intéressante. En outre, aucune institution existante ne résout le problème de la dualité entre les dix-sept membres de la zone euro et les vingt-sept membres de l'Union européenne. Revenons au bon vieux système des assemblées européennes : les dix pays en cours d'intégration de la zone euro pourraient avoir qualité d'observateurs, ce qui leur permettrait de suivre les débats.

Enfin, le Parlement européen de Strasbourg est disponible trois semaines par mois. Il serait très heureux d'accueillir cette nouvelle assemblée, et de coopérer efficacement avec l'Europe plus large que composent les quarante-sept Etats du Conseil de l'Europe qui travaille juste à côté ! Je fais le rêve d'une Europe non pas figée à vingt-sept, mais fonctionnant à plusieurs échelles, et en mesure d'élaborer, par exemple, une politique énergétique avec son voisin russe. Un tel lieu de débat et de rencontre serait source d'avancées stratégiques pour l'avenir du continent.

**M. Philippe Marini, président.** – L'intervention de Fabienne Keller renvoie au rappel historique que faisait récemment le président Giscard d'Estaing : Strasbourg a été choisi comme siège du Parlement européen grâce à l'insistance de Pierre Pflimlin. Quant au siège des autres institutions, Paris tenait alors la corde... Voilà qui nous rappelle la relativité des choses.

**M. François Trucy.** – Nous déployons une énergie colossale pour soutenir un euro affaibli : comment se fait-il que l'écart avec le dollar n'ait pas subi une variation favorable à nos exportations ?

**M. Philippe Marini, président.** – Nous n'avons pas de jugement à porter sur la valeur de la monnaie. Le président Gallois, lorsqu'il était à la tête d'EADS, se montrait extrêmement préoccupé par la parité entre l'euro et le dollar. Ce n'est plus, semble-t-il, sa première préoccupation. Tout est relatif...

**M. Richard Yung.** – Le TSCG n'a rien à voir avec le mécanisme de supervision bancaire. Le membre français du directoire de la BCE me l'a d'ailleurs confirmé. « En France, m'a-t-il dit, vous auditionnez la directrice de l'autorité de contrôle prudentiel : vous ferez pareil avec le mécanisme de supervision bancaire européen ». Cela me semble une réponse peu satisfaisante. J'approuve la proposition de Jean Arthuis, qui se heurtera à des résistances ; mettons au moins le pied dans la porte.

**M. Philippe Marini, président.** – Je suggère d'insérer un alinéa spécifique, pour souhaiter que les Etats membres de la zone euro prennent l'initiative de créer un comité parlementaire de supervision de l'union bancaire, constitué de représentants des commissions compétentes des parlements nationaux et du Parlement européen.

**M. Jean Arthuis.** – Ce comité devrait être en charge à la fois de la surveillance du fonctionnement de l'union bancaire et de la gouvernance de la zone euro. C'est l'objet de l'article 13 du TSCG.

**M. Philippe Marini, président.** – La gouvernance de la zone euro est une notion très large : elle recouvre la politique économique, la fiscalité...

**M. Jean Arthuis.** – Nous élaborons une résolution : prenons la liberté de faire vivre le débat sur les orientations européennes ! Notre rôle est politique, nous ne sommes pas tenus par une vision strictement juridique. C'est l'absence de gouvernement économique de la zone euro qui nous a précipités dans la crise : les agences de notation ont cru pendant dix ans que la zone euro était un espace fédéral, alors que c'était le kaléidoscope de toutes les faiblesses des Etats membres ! On peut se faire plaisir et rêver, mais il faut finalement atterrir dans le bac à sable.

**Mme Fabienne Keller.** – Il n'y a pas de mal à se faire plaisir. Les Allemands ont proposé la création d'un tel lieu de pilotage. Il est capital que le Sénat français s'engage pour la création de ce lieu de dialogue original qui atténuera la césure considérable qui existe entre le Parlement européen et les parlements nationaux – le retard d'application des directives en témoigne – et qui demain aura peut être d'autres compétences.

**M. Philippe Marini, président.** – Et qui de surcroît sera peut-être installé à Strasbourg...

**Mme Fabienne Keller.** – Pour que l'idée européenne vive, alors que tous les Etats membres se crispent sur les questions budgétaires, montrons que le Sénat français a une vision sur la dynamique d'intégration de la zone euro.

**M. Jean Arthuis.** – Vous m'avez donné mission de représenter la commission à la conférence des présidents des commissions des finances. Je me sentirai d'autant plus à l'aise en défendant ce point de vue original au sein d'un ordre du jour qui, dans ce type de réunions, est généralement très conventionnel et ne débouche sur rien.

**M. Philippe Marini, président.** – Ajoutons donc un alinéa formulé ainsi : « Souhaite que les Etats membres de la zone euro prennent l'initiative de créer un comité parlementaire de supervision de la gouvernance de la zone euro, constitué de représentants des commissions compétentes des parlements nationaux et du Parlement européen ».

**M. Richard Yung.** – Ne pourrions-nous pas viser également la supervision du système bancaire ? C'est ce dont nous traitons.

**M. Philippe Marini, président.** – « de supervision de la gouvernance de la zone euro, et en particulier de l'union bancaire ». Nous avons donc deux adjonctions au texte proposé par le rapporteur : d'abord sur le principe de réciprocité avec les États-Unis s'agissant de la mise en œuvre des règles de Bâle III ; ensuite, sur le contrôle démocratique du superviseur européen.

*Au terme de ce débat, la proposition de résolution européenne a été adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## TABLEAU COMPARATIF

**Proposition de résolution européenne n° 87 (2012-2013) 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)**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution ;

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),

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),

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée feuille de route pour une union bancaire,

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),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts (E 5512),

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 ;

**Proposition de résolution de la commission**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

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),

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),

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée feuille de route pour une union bancaire,

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),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts (E 5512),

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 ;

Rappelle les termes de sa résolution n° 113 (2011-2012) concernant les propositions de réglementations prudentielles dites « CRD IV », en souhaitant que leur mise en œuvre en Europe s'opère en même temps qu'aux États-Unis et en insistant sur la nécessité de veiller à ne pas compromettre le financement des entreprises et des collectivités territoriales par les établissements bancaires ;

**Proposition de résolution européenne n° 87 (2012-2013) 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)**

Estime qu'il est primordial de mettre un terme au cercle vicieux entre dettes souveraines et dettes bancaires ;

Soutient et juge essentielle la création d'une union bancaire européenne ;

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 ;

Souhaite toutefois, tout en conservant un calendrier serré d'adoption, que soient proposés :

– les moyens d'assurer l'indépendance

**Proposition de résolution de la commission**

Relève que les craintes sur la solidité du système bancaire de la zone euro pèsent sur la capacité de celle-ci à sortir de la crise ;

Estime, en conséquence, qu'il est primordial de mettre un terme au cercle vicieux entre dettes souveraines et dettes bancaires ;

Souligne que les pratiques de supervision bancaire nationales ne sont pas suffisamment harmonisées, comme l'a par exemple montré la mise en œuvre des tests de résistance ;

Soutient et juge essentielle la création d'une union bancaire européenne, reposant sur un mécanisme de surveillance unique (MSU), un cadre de résolution des défaillances bancaires et un système de garantie des dépôts ;

**1. Principe et calendrier**

Précise que, à la suite du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, la Commission européenne a déposé une proposition afin de mettre en œuvre le MSU ;

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 ;

Souhaite que le MSU puisse être opérationnel dès la première moitié de l'année 2013 ;

**2. Champ de la supervision européenne**

Considère qu'il est indispensable que toutes les banques de la zone euro, indépendamment de leur taille, soient soumises à la supervision européenne ;

Estime, à cet égard, qu'une approche différenciée ou graduelle dans la mise en place du superviseur européen ne doit pas remettre en cause l'objectif d'une intégration de l'ensemble du système bancaire dans le champ de son contrôle, seule à même d'assurer la stabilisation de la zone euro ;

**3. Règles internes de la BCE**

Souhaite, tout en conservant un calendrier serré d'adoption, que soient proposés :

– les moyens d'assurer l'indépendance

**Proposition de résolution européenne n° 87 (2012-2013) 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)**

institutionnelle et fonctionnelle entre supervision bancaire et politique monétaire ;

– 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 ;

– 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 ;

Considère qu'il est indispensable que toutes les banques de la zone euro, indépendamment de leur taille, soient soumises à la supervision européenne ;

**Proposition de résolution de la commission**

institutionnelle et fonctionnelle entre supervision bancaire et politique monétaire ;

– 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 ;

– 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 ;

**4. Répartition des compétences avec les superviseurs nationaux**

Insiste sur la responsabilité unique de la Banque centrale européenne, dont les décisions de supervision seront préparées et mises en œuvre par les superviseurs nationaux ;

**5. Recapitalisation par le Mécanisme européen de stabilité**

Considère la mise en place effective du MSU comme un préalable à la possibilité d'une recapitalisation directe des banques par le mécanisme européen de stabilité (MES), conformément aux conclusions du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 ;

Souligne cependant la nécessité de clarifier le calendrier et les conditions dans lesquels le MES pourra être amené à procéder à une telle recapitalisation, ainsi que les établissements bancaires qui pourront en bénéficier ;

**6. Participation des États membres hors de la zone euro**

Juge important que les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro aient la possibilité de rejoindre le MSU, selon des modalités d'association de leurs superviseurs nationaux à la Banque centrale européenne adaptées au cadre juridique de cette dernière et aux spécificités de leurs secteurs bancaires domestiques respectifs ;

**Proposition de résolution européenne n° 87 (2012-2013) 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)**

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 ;

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 ;

Réaffirme le rôle central de l'Autorité bancaire européenne en tant qu'autorité de régulation des 27 États membres de l'Union européenne ;

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 :

– les moyens de la fiabilisation des tests de résistance et du contrôle des modèles internes de valorisation des risques utilisés par les banques ;

– le contrôle des éléments clés de la gouvernance des établissements financiers et des politiques de rémunération ;

**Proposition de résolution de la commission**

**7. Articulation avec l'Autorité bancaire européenne**

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 ;

Réaffirme le rôle central de l'Autorité bancaire européenne en tant qu'autorité de régulation des 27 États membres de l'Union européenne ;

Soutient le projet de la Commission européenne 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 :

– les moyens de la fiabilisation des tests de résistance et du contrôle des modèles internes de valorisation des risques utilisés par les banques ;

– le contrôle des éléments clés de la gouvernance des établissements financiers et des politiques de rémunération ;

**8. Extension du MSU à l'ensemble des établissements financiers**

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 » ;

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 ;

Souhaite que la supervision unique européenne couvre, à terme, les entreprises d'assurance ;

**Proposition de résolution européenne n° 87 (2012-2013) 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)**

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 ;

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 ;

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 ;

Soutient le projet de la Commission de mise en place consécutive d'une autorité commune de résolution au sein de la zone euro ;

**Proposition de résolution de la commission**

**9. Contrôle démocratique**

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 ;

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 ou, à défaut, fasse l'objet d'une commission *ad hoc* de la Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires (COSAC) conformément à l'article 10 du protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne ;

Souhaite que les États membres de la zone euro prennent l'initiative de créer un comité parlementaire de supervision de la gouvernance de la zone euro, et en particulier de l'union bancaire, constitué de représentants des commissions compétentes des Parlements nationaux et du Parlement européen ;

Demande que, lorsqu'une situation d'une particulière gravité est identifiée par la Banque centrale européenne concernant un ou plusieurs établissements bancaires d'un État membre, le président du comité de surveillance de la BCE soit entendu par le Parlement national de cet État membre si celui-ci en fait la demande ;

**10. Adoption d'un cadre commun de redressement et de résolution des défaillances bancaires**

Appelle, dans le cadre de la constitution de l'union bancaire, 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 ;

Soutient le projet de la Commission de mise en place consécutive d'une autorité commune de résolution au sein de la zone euro, qui devra tenir compte des spécificités des secteurs bancaires et des économies nationales et s'appuyer, pour ce faire, sur les autorités nationales de résolution ;

**Proposition de résolution européenne n° 87 (2012-2013) 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)**

---

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 » ;

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 ;

Souhaite que la supervision unique européenne couvre, à terme, les entreprises d'assurance ;

Demande au Gouvernement de défendre et de faire valoir ces orientations auprès des institutions européennes.

**Proposition de résolution de la commission**

---

Demande au Gouvernement de défendre et de faire valoir ces orientations auprès des institutions européennes.