



L'UNION BANCAIRE

L'union bancaire a été créée en réaction à la crise financière et comporte actuellement deux éléments: le [mécanisme de surveillance unique](#) (MSU) et le [mécanisme de résolution unique](#) (MRU). Le MSU surveille les banques les plus grandes et les plus importantes de la zone euro directement au niveau européen, tandis que l'objectif du MRU est de résoudre les défaillances des banques en difficulté de façon ordonnée et à un coût minimal pour les contribuables et pour l'économie réelle. Un troisième élément, le système européen d'assurance des dépôts (SEAD), a été placé parmi les priorités législatives pour l'année 2021.

BASE JURIDIQUE

Article 114 et article 127, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

OBJECTIFS

Complément indispensable à l'union économique et monétaire (UEM) et au marché intérieur, l'union bancaire permet d'harmoniser les responsabilités en matière de surveillance, de résolution et de financement au niveau européen et oblige les banques de la zone euro à se conformer aux mêmes règles. Ces règles doivent notamment garantir que les banques prennent des risques mesurés et que les défaillances des banques peuvent être résolues sans heurts, avec le moins d'incidences possible sur l'économie réelle et les finances publiques des États membres participants.

PROGRÈS ACCOMPLIS

A. Feuille de route pour l'union bancaire

En décembre 2012, le président du Conseil européen a élaboré, en étroite collaboration avec les présidents de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne (BCE) et de l'Eurogroupe, une feuille de route spécifique assortie de délais pour la mise en place d'une véritable UEM. L'un des points essentiels de cette feuille de route était la création d'un cadre financier plus intégré, à savoir l'union bancaire.

B. Accord sur le mécanisme de surveillance unique (MSU)

En mars 2013, le Parlement et le Conseil sont parvenus à un accord politique concernant l'établissement du premier pilier de l'union bancaire, à savoir le MSU, qui concerne toutes les banques de la zone euro. S'ils le souhaitent, les États membres n'appartenant pas à la zone euro peuvent participer au MSU. Le MSU, opérationnel



depuis novembre 2014, a été intégré à la BCE et est chargé de la surveillance directe des groupes bancaires les plus grands et les plus importants, tandis que les autorités de surveillance nationales continuent d'assurer la surveillance de toutes les autres banques, mais sous la responsabilité ultime de la BCE. Les critères permettant de déterminer si les banques sont considérées comme importantes et, partant, relèvent de la surveillance directe de la BCE, sont définis dans le règlement MSU et dans le règlement-cadre MSU, et portent sur la taille de la banque, son poids économique, ses activités transnationales et son besoin en aides publiques directes. En raison de l'évolution de ces critères, le nombre réel de banques qui relèvent de la surveillance directe de la BCE évolue au fil du temps; la BCE peut en outre décider à tout moment, si nécessaire, de classer une banque comme importante pour s'assurer que des normes strictes en matière de surveillance sont appliquées de manière cohérente.

Afin d'éviter tout conflit d'intérêts, des règles claires régissent la séparation organisationnelle et opérationnelle des fonctions assumées par la BCE dans les domaines de la surveillance et de la politique monétaire.

C. Évaluation globale

Avant de remplir sa mission de surveillance, la BCE a réalisé un «bilan de santé financière» sous la forme d'une évaluation approfondie fondée sur un examen de la qualité des actifs et sur des tests de résistance. L'objectif de cet exercice était de parvenir à une plus grande transparence des bilans des banques afin d'établir une base fiable. Les résultats, publiés en octobre 2014, ont révélé que 25 des 130 banques participantes présentaient des déficits de fonds propres.

Toutes les banques sont soumises à ce type de «bilan de santé financière» lorsqu'elles entrent dans le champ de cette surveillance directe; par exemple, à la suite de la demande formulée par la Bulgarie d'établir une coopération étroite entre la BCE et la banque nationale de Bulgarie, la BCE a réalisé une évaluation complète de six banques bulgares, dont elle a publié les résultats en juillet 2019.

D. Mécanisme de résolution unique (MRU)

En mars 2014, le Parlement et le Conseil sont parvenus à un accord politique concernant l'établissement du deuxième pilier de l'union bancaire, à savoir le MRU. L'objectif principal du MRU est de veiller à ce que les défaillances bancaires au sein de l'union bancaire soient gérées efficacement et engendrent le moins de coûts possible pour les contribuables et l'économie réelle. Cela signifie qu'il incombe à une autorité centrale, le Conseil de résolution unique (CRU), de prendre la décision d'engager une procédure de résolution bancaire, alors que, sur le plan opérationnel, la décision sera mise en œuvre en coopération avec les autorités nationales de résolution. Le CRU a commencé ses travaux, en qualité d'agence indépendante de l'Union européenne, en janvier 2015 et est pleinement opérationnel depuis janvier 2016.

En juin 2017, le CRU a adopté sa première décision de résolution dans l'affaire de la Banco Popular. Le même mois, il a décidé de s'abstenir de prendre des mesures de résolution à l'égard de la Banca Popolare di Vicenza et de la Veneto Banca; en février 2018, il a fait de même à l'égard d'ABLV Bank AS et de sa filiale ABLV Bank Luxembourg S.A.



E. Fonds de résolution unique (FRU)

Si les règles régissant l'union bancaire visent à garantir que toute résolution est d'abord financée par la banque et ses actionnaires et, le cas échéant, également en partie par les créanciers de la banque, une autre source de financement, à savoir le Fonds de résolution unique (FRU), peut désormais être utilisée si les contributions des actionnaires et des créanciers sont insuffisantes. Les contributions au FRU sont versées par les banques sur huit ans. La taille cible du FRU est fixée à 1 % des dépôts garantis d'ici 2023. En 2020, le montant total des contributions s'élevait à environ 42 milliards d'euros. Compte tenu de la croissance annuelle actuelle des dépôts garantis, le fonds devrait se monter au final à 70 milliards d'euros. En novembre 2020, l'Eurogroupe s'est accordé pour mettre en place le filet de sécurité commun pour le FRU au début de l'année 2022 (sous la forme d'une ligne de crédit mise à disposition par le MES en cas de besoin).

F. Directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (DRRB)

Les nouvelles règles relatives à la répartition des charges applicables en cas de résolution des défaillances bancaires sont énoncées dans la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (DRRB), adoptée par le Parlement en avril 2014. La DRRB établit des mesures permettant de résoudre les défaillances des banques en difficulté sans que celles-ci ne doivent être renflouées par les contribuables et applique le principe selon lequel les pertes doivent avant tout être supportées par les actionnaires et les créanciers, plutôt que par le recours à des fonds publics. En avril 2019, le Parlement européen a adopté des procédures législatives visant à modifier la DRRB, notamment afin d'y incorporer les normes internationales en matière de capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation (voir point G).

G. Directive sur les exigences de fonds propres (CRD) et règlement sur les exigences de fonds propres (CRR)

Les exigences minimales de fonds propres définissent le niveau de fonds propres qu'une banque doit détenir pour être considérée comme sûre et capable d'assumer seule les pertes opérationnelles. La crise financière a montré que les exigences minimales de fonds propres réglementaires antérieures étaient en réalité trop basses en cas de crise majeure. Il a donc été convenu au niveau international de rehausser les seuils respectifs (principes de Bâle III). En avril 2013, le Parlement a adopté deux actes juridiques qui transposent dans la législation européenne les exigences prudentielles en matière de fonds propres: la [quatrième directive sur les exigences de fonds propres](#) (CRD) et le [règlement sur les exigences de fonds propres](#) (CRR). La CRD et le CRR sont entrés en vigueur en janvier 2014.

Des conditions de concurrence équitables au sein du marché intérieur sont renforcées par un «règlement uniforme» applicable à tous les établissements bancaires dans l'Union européenne. Dans les actes juridiques qui ont été adoptés par le Parlement, certains détails techniques doivent encore être finalisés. La Commission a donc été habilitée à rédiger des actes législatifs complémentaires (les «mesures de niveau 2») qui précisent les détails techniques manquants.



En novembre 2016, la Commission a présenté un ensemble complet de réformes visant à modifier les règles énoncées dans la CRD et le CRR. Au sein du Parlement, les deux propositions législatives modifiant la CRD et le CRR ont été négociées en parallèle. La commission ECON a adopté son rapport final sur la modification des propositions en juin 2018. En juin 2019, la directive sur les exigences de fonds propres (CRD V) et le règlement sur les exigences de fonds propres (CRR II) révisés ont été publiés au Journal officiel de l'Union européenne.

H. Système européen d'assurance des dépôts (SEAD)

En novembre 2015, la Commission a présenté une [proposition législative](#) en vue d'intégrer un nouvel élément à l'union bancaire, à savoir le système européen d'assurance des dépôts (SEAD). La Commission a fondé sa proposition initiale sur les systèmes de garantie des dépôts existants dans les États membres et recommande une mise en place progressive du SEAD. La proposition a été conçue de façon à rester globalement neutre sur le plan des coûts pour le secteur bancaire (même s'il sera demandé aux établissements présentant plus de risques de verser des contributions plus élevées que les banques sûres) et la Commission a suggéré des garanties et des mesures complémentaires visant à limiter les risques bancaires.

La rapporteure a publié son [projet de rapport](#) sur le SEAD en novembre 2016. Les discussions qui ont été menées par la suite entre le Parlement et le Conseil ont fait apparaître des positions divergentes quant à la conception du système dans sa phase finale. Afin de faciliter les avancées, la Commission a publié en 2017 une [communication complémentaire](#) proposant plusieurs options concernant la structure du SEAD. En décembre 2020, les trois institutions de l'Union se sont mises d'accord sur les priorités législatives pour 2021, y compris le SEAD, dans un [document de travail](#) connexe.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

En réponse à la feuille de route relative à une véritable UEM, le Parlement a adopté, le 20 novembre 2012, une résolution intitulée «Vers une véritable Union économique et monétaire», dans laquelle il adresse à la Commission des recommandations pour l'établissement d'une véritable union bancaire. En adoptant les actes législatifs relatifs au MSU, au MRU, aux systèmes de garantie des dépôts (SGC), à la DRRB et au paquet «CRD IV» en 2013 et en 2014, le Parlement a largement contribué à la mise en place d'une véritable union bancaire.

Ces actes législatifs confèrent au Parlement un rôle dans la surveillance des institutions nouvellement créées. Dans l'exercice de ses fonctions de surveillance (c'est-à-dire dans le cadre du MSU), la BCE est tenue de rendre des comptes au Parlement et au Conseil. Les modalités de sa responsabilité devant le Parlement sont définies dans un [accord interinstitutionnel](#) (IIA) conclu entre le Parlement et la BCE.

Jusqu'à présent, 19 [auditions publiques régulières du président du MSU](#) ont eu lieu au sein de la commission des affaires économiques et monétaires (en [mars 2014](#), [novembre 2014](#), [mars 2015](#), [octobre 2015](#), [mars 2016](#), [juin 2016](#), [novembre 2016](#), [mars](#)



[2017](#), [juin 2017](#), [novembre 2017](#), [mars 2018](#), [juin 2018](#), [novembre 2018](#), [mars 2019](#), [septembre 2019](#), [décembre 2019](#), [mai 2020](#), [octobre 2020](#) et [mars 2021](#)).

Une procédure similaire s'applique au Conseil de résolution unique: au moins une fois par année civile, son président participe à une audition devant la commission compétente du Parlement au sujet de l'exécution des missions de résolution menées par le CRU. Jusqu'à présent, 16 [auditions publiques du CRU](#) ont eu lieu au sein de la commission des affaires économiques et monétaires (en [juin 2015](#), [janvier 2016](#), [juillet 2016](#), [décembre 2016](#), [mars 2017](#), [juillet 2017](#), [décembre 2017](#), [mars 2018](#), [juillet 2018](#), [décembre 2018](#), [avril 2019](#), [juillet 2019](#), [décembre 2019](#), [mai 2020](#), [octobre 2020](#) et [mars 2021](#)).

Les détails de la responsabilité du CRU devant le Parlement et les modalités pratiques associées figurent dans un [accord interinstitutionnel](#) entre le Parlement et le CRU publié le 24 décembre 2015.

Marcel Magnus
04/2021

