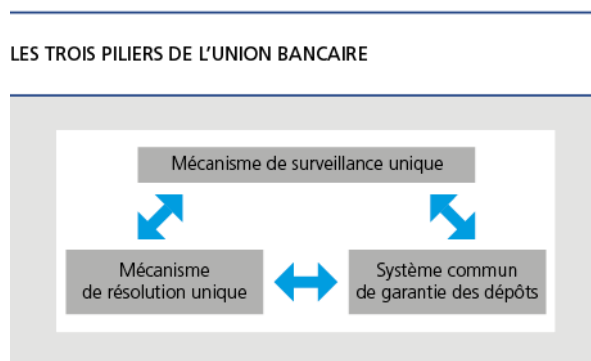


## L'UNION BANCAIRE

Dans la zone euro, l'extension de la crise à certains marchés de dettes souveraines a illustré qu'une union monétaire réclame, outre une coordination renforcée des politiques budgétaires et économiques, une supervision unifiée et, plus globalement, un cadre financier intégré.

Une telle structure, dénommée «**union bancaire**», est essentielle pour réduire les interférences négatives entre les secteurs publics et bancaires ainsi que la fragmentation des marchés. Par ailleurs, la surveillance des banques va généralement au-delà des frontières domestiques, compte tenu de l'existence de groupes transfrontaliers et de l'intégration plus générale des marchés. En ce sens, l'union bancaire constitue une pierre angulaire dans la poursuite de la construction de l'UEM.

L'union bancaire repose sur trois piliers :



### **1. LE MÉCANISME DE SURVEILLANCE UNIQUE (MSU)**

#### **1.1. PRÉPARATION**

Les procédures de fonctionnement du MSU ont été concrétisées par un projet de règlement-cadre et un manuel de surveillance. De surcroît, conformément au règlement mettant en œuvre le MSU, la BCE a entamé, en collaboration étroite avec les autorités compétentes nationales, le processus d'évaluation globale (*comprehensive assessment*) des établissements de crédit qui tomberont sous le champ direct de la supervision de la BCE à partir du **4 novembre 2014**. Cet exercice a pour objectif de déterminer le profil de risque et d'identifier les éventuelles faiblesses structurelles de ces établissements afin de favoriser la transparence et l'assainissement du secteur bancaire européen en vue de pérenniser le retour de la confiance des marchés dans le système bancaire européen.

#### **1.1. MISSIONS**

##### **1.1.1. Mission microprudentielle**

Les responsabilités de la BCE concernent les établissements considérés comme importants, c'est-à-dire ceux qui respectent un des critères suivants :

- (1) avoir une valeur totale des actifs supérieure à 30 milliards d'euros,
- (2) avoir un ratio entre les actifs totaux et le PIB de l'État où ils sont établis supérieur à 20 % (à moins que la valeur totale des actifs ne soit inférieure à 5 milliards d'euros),
- (3) revêtir, aux yeux de l'autorité compétente nationale, une importance notable pour l'économie nationale, avec confirmation de cette opinion par la BCE, et
- (4) avoir demandé ou reçu un soutien du Fonds européen de stabilité financière (FESF) ou du Mécanisme européen de stabilité (MES).

Pour les établissements jugés moins importants, les autorités nationales compétentes conservent la responsabilité du contrôle.

La BCE exercera néanmoins une surveillance horizontale, de manière à détecter les vulnérabilités potentielles. Elle aura également la possibilité de reprendre la supervision directe de ces établissements si cela s'avère nécessaire pour assurer une application cohérente et rigoureuse des normes de surveillance.

Une exception a été introduite pour les procédures dites communes. En effet, pour les octrois et retraits d'agrément à des établissements de crédit ainsi que pour les décisions relatives aux participations qualifiées, la BCE sera responsable de toutes les banques, quelle que soit leur importance. Les autorités nationales resteront toutefois compétentes pour la préparation des décisions en la matière.

La BCE devra s'assurer que les établissements de crédit respectent les exigences prudentielles minimales fixées par la directive CRD IV et le règlement CRR<sup>1</sup> en matière, notamment de capital, de liquidité, de gouvernance ou encore de grands risques. Ainsi, elle devra veiller à ce que les établissements détiennent suffisamment de fonds propres au regard des règles prudentielles minimales, mais également au vu de leur profil de risque intrinsèque. Dans ce contexte, la BCE sera aussi responsable de l'évaluation individualisée des risques dans le cadre du pilier 2.

La BCE aura également pour mission d'appliquer les exigences qualitatives qui doivent garantir que les établissements de crédit disposent de structures, de processus et de mécanismes de gouvernance solides. Ceci inclut notamment les procédures de vérification des exigences d'honorabilité et d'expertise imposées aux personnes responsables de la gestion des établissements de crédit, mais également l'examen des mécanismes de contrôle interne ou des politiques et pratiques de rémunération.

Au vu de l'importance des grands groupes financiers, la BCE devra exercer une surveillance sur une base tant non consolidée que consolidée. La BCE participera ainsi aux collègues, sans préjudice du droit des autorités nationales d'y être associées en tant qu'observateurs. De surcroît, la surveillance complémentaire des conglomérats financiers pour lesquels le volet bancaire domine les activités du conglomérat sera également sous la responsabilité de la BCE, qui assumera ainsi un rôle de coordinateur.

Le règlement-cadre et le manuel de surveillance stipulent qu'à chaque banque ou groupe bancaire important sera associé un *Joint Supervisory Team* (JST), qui procédera au contrôle de cette banque ou de ce groupe bancaire.

La BCE devra appliquer les législations européennes et nationales découlant des réglementations européennes. Certaines missions de surveillance ne sont pas confiées à la BCE et restent du ressort des autorités nationales. Il s'agit, notamment, de la protection des consommateurs et de la lutte contre le blanchiment des capitaux. De surcroît, les compétences en matière macroprudentielle sont partagées entre la BCE et les autorités compétentes nationales. Au vu de l'importance de ces politiques pour la stabilité de l'ensemble du système financier, une coordination efficace devra être mise en place avec toutes les autorités concernées.

Si la BCE constate des insuffisances ou des manquements, elle pourra imposer des mesures appropriées ou des sanctions, définies par le règlement-cadre. Ce dernier précise les rôles respectifs de la BCE et des autorités compétentes nationales. En outre, la répartition des compétences en matière de sanctions suit, dans la mesure du possible, celle des compétences en matière de surveillance et prend donc en compte la distinction entre les établissements importants et moins importants. Conformément au règlement

---

<sup>1</sup> Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE et règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012.

relatif au MSU, le pouvoir de sanction de la BCE se limite à l'imposition d'amendes et d'astreintes. La BCE peut demander aux autorités compétentes nationales de prendre des sanctions supplémentaires. En outre, dans le cas de la constatation d'une sérieuse détérioration de la situation financière d'un établissement de crédit, la BCE aura la possibilité de prendre des mesures d'intervention précoce telle que définies par le droit de l'Union. Ces actions devront faire l'objet d'une coordination avec les autorités de résolution compétentes.

### 1.1.2. Mission macroprudentielle

Le mécanisme de supervision unique, qui a une mission microprudentielle, va devoir coordonner son action avec celle des autorités macroprudentielles chargées de veiller à la stabilité d'ensemble du système financier.

Cette dimension macroprudentielle fait appel à des compétences spécifiques car elle exige non seulement de développer une vision agrégée du fonctionnement des marchés financiers, mais aussi de bien comprendre les interactions entre les sphères réelle et financière de l'économie. En effet, les causes d'instabilité dans le système ne sont pas exclusivement liées à des facteurs endogènes, mais peuvent aussi provenir de développements dans la structure des activités économiques, se marquant, au niveau mondial, par des déséquilibres structurels de la balance des comptes courants ou encore, au niveau national, par une hypertrophie de certaines catégories de dépenses et d'investissements, notamment dans le secteur immobilier.

Le Comité européen du risque systémique (CERS), créé en 2010 a la charge de coordonner la conduite de la politique macroprudentielle au sein de l'UE et de stimuler, par ses alertes ou ses recommandations, les actions des autorités nationales ou européennes en ce domaine. Le CERS a jusqu'ici formulé six recommandations. Quatre d'entre elles concernent des matières spécifiques, à savoir les prêts en monnaies étrangères, le financement en dollars des établissements de crédit, les organismes de placement collectif monétaires, et l'évaluation et le suivi des risques de financement. Deux concernent plus spécifiquement la mise en place de structures appropriées pour l'exercice de la politique macroprudentielle.

La première de ces deux dernières recommandations demande à chaque État membre de l'UE de désigner une autorité nationale spécifiquement en charge de cette politique.

Une autre recommandation du CERS invite les États membres à développer une stratégie pour la conduite de la politique macroprudentielle en définissant des objectifs intermédiaires, en mettant en œuvre des instruments spécifiques et en évaluant régulièrement ces objectifs et instruments.

En Belgique, la Banque s'est vue confier ce mandat et doter de tels instruments par la [loi du 25 avril 2014](#) établissant les mécanismes d'une politique macroprudentielle et précisant les missions spécifiques dévolues à la Banque dans le cadre de sa mission visant à contribuer à la stabilité du système financier.

Depuis la mise en œuvre du modèle dit « [twin peaks](#) » en 2011, la Banque exerçait déjà cette responsabilité macroprudentielle et était dotée de pouvoirs spécifiques à l'égard des établissements dits systémiques.

La centralisation de la supervision prudentielle des établissements de crédit dans le futur MSU va conduire la Banque à coordonner davantage que par le passé son action macroprudentielle avec la BCE. Jusqu'ici, cette coordination se fondait essentiellement sur les interactions existant entre la stabilité financière et la stabilité des prix, objectif premier de la politique monétaire de la BCE. La prise en charge directe de la surveillance individuelle des établissements financiers systémiques de la zone euro va amener la BCE à contrôler l'usage, à des fins microprudentielles, de nombreux instruments susceptibles d'être également mobilisés en matière macroprudentielle. Ceci ne supprimera pas tout

besoin d'utilisation plus ciblée de ces dispositifs par les autorités nationales en cas d'évolution menaçant la stabilité financière d'un des pays membres. Le règlement sur le MSU prévoit que tant les autorités compétentes nationales que la BCE pourront, moyennant notifications mutuelles préalables, imposer des exigences de solvabilité supplémentaires à des fins systémiques. Ceci a pour conséquence que ces compétences respectives se renforceront et se compléteront pour, le cas échéant, relever le niveau des exigences, mais non le réduire afin d'empêcher que l'exercice de la politique macroprudentielle n'entraîne un assouplissement des règles prudentielles.

Par ailleurs, la BCE va devoir se concerter avec le CERS, qui gardera ses propres compétences macroprudentielles. Celles-ci sont à la fois plus limitées que celles de la BCE, car le CERS n'a qu'un pouvoir d'alerter ou de recommander, sans prise directe sur l'utilisation même des instruments et plus larges dans la mesure où le mandat du CERS couvre l'ensemble de l'UE et excède le seul segment des établissements de crédit pour s'étendre à l'ensemble du secteur financier (voir [Gestion de crise](#)).

De façon schématique la nouvelle architecture européenne du contrôle prudentiel et les interrelations entre les différentes autorités de contrôle européennes et nationales se présentent comme suit :

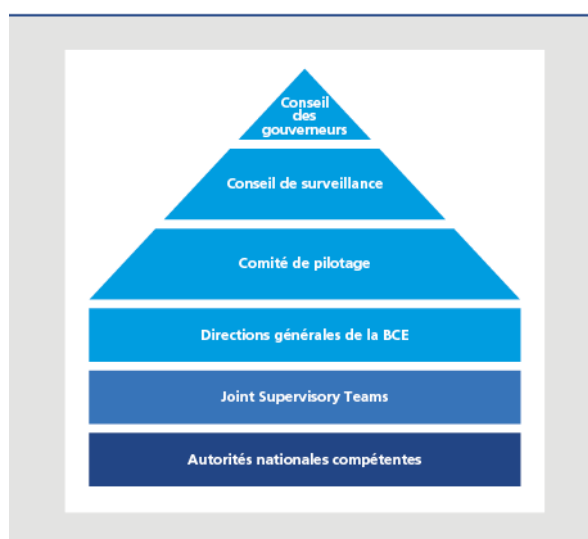
#### ARCHITECTURE EUROPÉENNE DU CONTRÔLE PRUDENTIEL

	Surveillance microprudentielle		Surveillance macroprudentielle		Réglementation prudentielle
	Zone euro	Reste de l'UE	Zone euro	Reste de l'UE	UE
Banques	MSU / autorités nationales	Autorités nationales	MSU / autorités nationales / CERS	Autorités nationales / CERS	CE / ABE
Autres institutions financières	Autorités nationales		Autorités nationales / CERS		CE / AEAPP / AEMF

Source : BNB.

## 1.2. GOVERNANCE

#### GOVERNANCE DU MÉCANISME DE SURVEILLANCE UNIQUE



Le **Conseil des gouverneurs** (Governing Council) est l'organe de décision suprême de la BCE, y compris pour l'exécution des nouvelles missions découlant du MSU.

Pour la préparation et l'exécution des missions de la BCE dans le cadre du MSU, un nouvel organe, baptisé **Conseil de surveillance** (Supervisory Board), a été constitué au sein de la BCE.

L'ensemble des propositions de décision du Conseil de surveillance sont soumises à l'approbation du Conseil des gouverneurs. Les décisions relatives à l'exécution des missions prudentielles peuvent prendre la forme de mesures individuelles ou d'orientations, de recommandations ou de décisions. La BCE peut également prendre des règlements, uniquement dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour organiser ou préciser les modalités d'accomplissement des missions du MSU.

Les réunions du Conseil de surveillance seront préparées par un **Comité de pilotage**. La composition de ce Comité sera fixée dans le règlement de procédure du Conseil de surveillance, mais devra en tout état de cause assurer un juste équilibre et une rotation entre les autorités compétentes nationales.

Le Conseil des gouverneurs et le Conseil de surveillance peuvent organiser des réunions communes, pour veiller à une combinaison efficace des perspectives microprudentielle et macroprudentielle. Ces réunions communes devraient permettre que les propositions de décision préparées par le Conseil de surveillance en vue de l'activation des outils macroprudentiels soient généralement approuvées par le Conseil des gouverneurs sans adaptation.

Le **Comité de stabilité financière du SEBC (FSC)** se réunira lui aussi selon une composition adaptée au MSU. Comme les outils macroprudentiels sont toujours détenus en grande partie par les autorités nationales, les membres de ce Comité apporteront, avec leur expérience acquise au niveau national, une contribution importante à l'évaluation des risques macroprudentiels. En ce domaine, la BCE collaborera aussi avec le **Comité européen du risque systémique (CERS)<sup>2</sup>**, qui exerce d'importantes fonctions dans la coordination des politiques macroprudentielles au niveau de l'Union européenne.

### 1.3. IMPACTS SUR LE CONTRÔLE PRUDENTIEL DE LA BANQUE ET SUR LES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

Du fait de la part de marché significative, en Belgique, des groupes financiers répondant aux critères de banques importantes, la Banque sera particulièrement concernée par la mise en œuvre du MSU. En effet, quelque 95 % des actifs totaux du secteur sont constitués auprès d'établissements de crédit belges considérés comme importants et tomberont, de ce fait, sous le champ de la compétence de la BCE à partir du 4 novembre 2014.

Il y aura un **Joint Supervisory Team (JST)** par établissement de crédit ou groupe bancaire important. Pour chaque JST, le Conseil de surveillance désignera un coordinateur et décidera de la taille et de la composition de l'équipe. Les autorités compétentes nationales des pays où est établie une banque désigneront les membres du personnel qui feront partie des JST. Ceux-ci constituent pour les autorités compétentes nationales le moyen par excellence d'assister la BCE dans la préparation de ses missions de surveillance. En effet, s'agissant des banques tombant sous le contrôle direct de la BCE, les dossiers devront être préparés par les JST, selon des procédures clairement définies et harmonisées au niveau du MSU. Si la décision finale appartiendra désormais

---

<sup>2</sup> Le Comité européen du risque systémique (CERS – ESRB en anglais) est chargé depuis le 1er janvier 2011 de surveiller et d'analyser les risques qui pèsent sur la stabilité du système financier dans son ensemble (surveillance macroprudentielle). Afin de réaliser cette mission, le CERS émet des alertes rapides en cas de risque systémique, et, le cas échéant, formule des recommandations concernant les mesures correctives à prendre et des avertissements aux États membres (et aux autorités de surveillance nationales) ainsi qu'aux autorités européennes, qui devront s'y conformer ou se justifier s'ils ne s'y conforment pas. Les dirigeants de la Banque centrale européenne (BCE), des banques centrales nationales, des autorités européennes de régulation et les autorités nationales de surveillance participent au CERS.

au Conseil de surveillance et au Conseil des gouverneurs, la Banque sera néanmoins préalablement informée de l'ensemble des propositions de décision relatives aux établissements de crédit dits importants par le biais, d'une part, des membres des JST, qui feront régulièrement rapport à la Banque sur les travaux dans les structures du MSU, et, d'autre part, les membres nationaux au Conseil de surveillance et au Conseil des gouverneurs.

Pour les banques considérées comme moins importantes et les établissements ne tombant pas sous le contrôle de la BCE, telles les succursales relevant du droit d'un État non membre de l'EEE, la Banque reste intégralement responsable des décisions finales<sup>3</sup>. Les méthodes de contrôle devront toutefois être harmonisées avec celles développées pour les banques considérées comme importantes, tout en prenant en compte le principe de proportionnalité.

#### IMPLICATIONS DU MSU POUR LA BANQUE EN TERMES DE PROCESSUS DE DÉCISION DES ÉTABLISSEMENTS SOUS SON CONTRÔLE



Source: BNB.

(1) Le contrôle *home* a trait au contrôle dans le pays d'origine de la banque au plus haut niveau de consolidation.

(2) Le contrôle *host* a trait au contrôle dans le pays d'accueil des succursales ou filiales de banques d'origine étrangère.

## 2. LE MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE (MRU)

Le mécanisme de résolution unique veut renforcer la cohérence de l'union bancaire en assurant une centralisation au niveau européen des responsabilités en matière de résolution similaire à la centralisation prévue pour les responsabilités en matière de supervision. Un tel alignement est nécessaire dans la mesure où la supervision, l'intervention précoce et la résolution forment un continuum. Il permet d'éviter que les conséquences des responsabilités de supervision exercées au niveau central ne doivent être portées par les autorités nationales dans le cadre de la résolution.

Le MRU se compose (i) d'une autorité européenne de résolution – le Conseil de résolution unique - qui prendra les décisions relatives à la gestion centralisée des futures crises

<sup>3</sup> À l'exception des décisions relatives aux procédures dites communes, où la décision finale est prise par les organes de décision du MSU.

bancaires et (ii) d'un Fonds de résolution unique (FRU) alimenté par les contributions des banques établies dans les Etats Membres participant à l'union bancaire.

Le Conseil de résolution unique est composé d'un directeur exécutif, d'un directeur exécutif adjoint et de représentants de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et des autorités de résolution nationales. Il est chargé de la préparation des plans de résolution de l'ensemble des groupes bancaires établis dans les États membres participant au MSU, ainsi que des banques ne faisant pas partie d'un groupe. En corollaire, il procède également à l'évaluation des possibilités effectives de résolution et fixe les exigences minimales de fonds propres. Il détermine aussi les passifs à prendre en compte pour participer au renflouement interne de la banque, en veillant à ne pas mettre en danger la stabilité financière. Enfin, le Conseil doit définir l'approche à adopter lorsqu'il constate, en coopération avec le MSU, qu'un groupe ou une banque se trouve effectivement dans les conditions d'entrée en résolution. Ceci implique, en particulier, de déterminer l'usage devant être fait des différents instruments de résolution que sont (a) la cession des activités de l'établissement, (b) le recours à un établissement-relais, (c) la séparation des actifs et (d) le renflouement interne.

L'approche proposée par le Conseil de résolution unique sera validée par la Commission européenne, tandis que sa mise en œuvre sera effectuée par les autorités de résolution nationales concernées, sous la supervision du Conseil de résolution unique.

La définition d'une approche de résolution est régie par une série de principes qui visent à assurer la continuité des fonctions critiques exercées par l'établissement sans pour autant recourir à un financement public et tout en évitant certaines formes d'aléa moral. Le Conseil de résolution unique doit veiller à ce que ce soient les actionnaires qui supportent en premier les pertes, suivis si nécessaire par les créanciers de l'établissement, en fonction de l'ordre de priorité prévalant en cas de faillite et tout en traitant les créanciers de même catégorie de manière équitable. En particulier, aucun créancier ne peut encourir plus de pertes que celles qu'il aurait dû subir si l'établissement avait fait l'objet d'une procédure de faillite. Enfin, le Conseil de résolution unique veillera à démettre les dirigeants de l'entreprise de leurs fonctions, sauf si leur maintien est nécessaire à la réalisation des objectifs de résolution.

Le Fonds de résolution unique sera, quant à lui, alimenté par les contributions des établissements de crédit et des entreprises d'investissement établies dans les Etats membres participant à l'union bancaire. L'objectif est de progressivement accroître les contributions pour atteindre 1% des dépôts couverts. Le Conseil de résolution aura la possibilité d'emprunter en vue de renforcer la capacité d'intervention du Fonds, faculté particulièrement essentielle lors des premières années lorsque le Fonds disposera d'une faible capitalisation. Ce fonds remplacera progressivement les fonds de résolution nationaux des États membres participants et assumera le rôle qui leur était dévolu.

L'intention de la Commission européenne est que le mécanisme de résolution unique entre en vigueur le 1er janvier 2015, alors que le FRU entrera en vigueur le 1er janvier 2016.

Le MRU et le FRU ont fait l'objet d'un accord au Parlement Européen le 15 avril 2014.

### **3. LE SYSTÈME COMMUN DE GARANTIE DES DÉPÔTS**

Ce troisième pilier a fait l'objet d'avancées plus limitées qui se sont cantonnées jusqu'ici à une harmonisation des systèmes nationaux. Selon la nouvelle directive adoptée fin 2013, les dépôts bancaires dans la limite de 100.000 euros seront couverts par des systèmes de garantie qui devront être mis en place dans chaque Etat européen.

Les fonds de garantie de dépôts remboursent un montant limité de dépôts aux déposants dont la banque a fait faillite. Du point de vue des déposants, il s'agit de protéger une partie

de leurs richesses de la faillite d'une banque. Du point de vue de la stabilité financière, il s'agit d'éviter que les déposants en viennent à retirer massivement leurs dépôts et, partant, d'empêcher des conséquences économiques sévères.

En Belgique, afin de rétablir la confiance lors de la crise financière, la garantie des dépôts a été sensiblement majorée, passant de 20.000 à 100.000 euros. Cette garantie s'applique à l'ensemble des comptes détenus par chaque déposant dans chaque banque. Sont couverts tous les avoirs en dépôt libellés dans l'une des devises de l'Espace économique européen, de même que les avoirs des investisseurs sur un compte en espèces et les titres de créance émis par des établissements de crédit (les bons de caisse par exemple). Un régime de garantie a aussi été mis au point pour certaines assurances-vie, à hauteur de 100.000 euros également. Les instruments financiers et les titres en dépôt (actions, obligations et fonds d'investissement par exemple) restent garantis à concurrence de 20.000 euros.