



2015/2221(INI)

12.11.2015

PROJET DE RAPPORT

sur l'union bancaire – rapport annuel 2015
(2015/2221(INI))

Commission des affaires économiques et monétaires

Rapporteur: Roberto Gualtieri

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'union bancaire – rapport annuel 2015 (2015/2221(INI))

Le Parlement européen,

- vu le règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit¹ (le règlement MSU),
- vu l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Banque centrale européenne sur les modalités pratiques de l'exercice de la responsabilité démocratique et du suivi de l'accomplissement, par la Banque centrale européenne, des missions qui lui sont confiées dans le cadre du mécanisme de surveillance unique²,
- vu le rapport annuel de la BCE de mars 2015 sur ses activités de surveillance prudentielle pour l'année 2014³,
- vu le règlement (UE) n° 468/2014 de la Banque centrale européenne du 16 avril 2014 établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la Banque centrale européenne, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (le règlement-cadre MSU)⁴,
- vu la décision de la Banque centrale européenne du 17 septembre 2014 relative à la mise en œuvre de la séparation des fonctions de politique monétaire et de surveillance prudentielle de la Banque centrale européenne (BCE/2014/39)⁵,
- vu la décision de la Banque centrale européenne du 4 février 2014 identifiant les établissements de crédit soumis à l'évaluation complète (BCE/2014/3)⁶,
- vu l'évaluation complète réalisée par la Banque centrale européenne entre novembre 2013 et octobre 2014⁷,
- vu le règlement (UE) 2015/534 de la Banque centrale européenne du 17 mars 2015 concernant la déclaration d'informations financières prudentielles⁸,
- vu le règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre

¹ JO L 287 du 29.10.2013, p. 63.

² JO L 320 du 30.11.2013, p. 1.

³ https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmar2014_fr.pdf

⁴ JO L 141 du 14.5.2014, p. 1.

⁵ JO L 300 du 18.10.2014, p. 57.

⁶ JO L 69 du 8.3.2014, p. 107.

⁷ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/comprehensive/2014/html/index.en.html>.

⁸ JO L 86 du 31.3.2015, p. 13.

d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010¹ (le règlement MRU),

- vu l'accord entre le Parlement européen et le Conseil de résolution unique sur les modalités pratiques de l'exercice de la responsabilité démocratique et du contrôle de l'accomplissement, par le Conseil de résolution unique, des missions qui lui sont confiées dans le cadre du mécanisme de résolution unique,
 - vu la directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts²,
 - vu le rapport intitulé "Compléter l'Union économique et monétaire européenne" ("rapport des cinq présidents"),
 - vu l'article 52 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires (A8-0000/2015),
- A. considérant qu'une union bancaire est une composante indispensable d'une union monétaire et l'un des principaux fondements d'une véritable union économique et monétaire (UEM);
- B. considérant que l'union bancaire joue un rôle dans la stabilité des banques de la zone euro et le rétablissement de la confiance dans celles-ci, puisqu'elle accroît l'intégration financière, facilite le partage des risques au sein de l'union monétaire et contribue à briser le lien entre les États souverains et les banques au niveau national;
- C. considérant que dans une union bancaire, il convient d'accompagner le règlement uniforme d'un mécanisme de surveillance unique (MSU), d'un mécanisme de résolution unique (MRU) et d'un système commun de garantie des dépôts, et de l'assortir d'un filet de sécurité budgétaire efficace au niveau de l'Union;
- D. considérant que le MSU constitue le premier pilier de l'union bancaire, et qu'il vise à assurer une surveillance uniforme et homogène des banques de la zone euro, à créer des conditions équitables sur le marché bancaire et à contribuer à la sécurité et à la solidité des établissements de crédit ainsi qu'à la stabilité du système financier;
- E. considérant que le MRU constitue le deuxième pilier de l'union bancaire, et qu'il vise à garantir des règles et procédures uniformes ainsi qu'un processus décisionnel commun en vue d'une résolution sans heurt des défaillances des banques, avec le moins d'incidences possibles sur l'économie réelle et les finances publiques;
- F. considérant que le système commun de garantie des dépôts, qui devait au départ constituer le troisième pilier de l'union bancaire, ne consiste à ce jour qu'en un rapprochement des systèmes nationaux, et qu'un système commun capable d'assurer le même niveau de protection pour tous les dépôts, quel que soit le pays dans lequel ils sont effectués, est une composante indispensable d'une réelle union bancaire;

¹ JO L 225 du 30.7.2014, p. 1.

² JO L 173 du 12.6.2014, p. 149.

Mécanisme de surveillance unique (MSU)

1. se félicite de la création du mécanisme de surveillance unique, réussie autant du point de vue opérationnel qu'au niveau de la qualité de la surveillance, et considère qu'il s'agit d'une prouesse remarquable, compte tenu de la complexité du projet et du délai très court imparti;
2. salue, en particulier, en ce qui concerne la mise sur pied opérationnelle:
 - a) le processus de recrutement, qui s'est traduit par une bonne mixité culturelle et des compétences ainsi que par un bon équilibre hommes-femmes, contribuant ainsi à garantir le caractère supranational du MSU, et le programme détaillé d'activités de formation pour les autorités nationales compétentes et le personnel de la BCE;
 - b) la rédaction, en partant des meilleures pratiques nationales, du manuel de surveillance, lequel définit des processus, procédures et méthodes communs pour mener à bien un processus de contrôle prudentiel dans toute la zone euro;
 - c) la mise en place de l'infrastructure informatique et des outils analytiques complémentaires;
 - d) la création d'équipes de surveillance prudentielle et le dialogue qu'elles ont engagé avec les établissements de crédit surveillés;
 - e) les processus imaginés hors procédures communes (autorisation de participations qualifiées, octroi de licence, passeportage, évaluations de compétence et d'honorabilité);
3. relève qu'une part très importante du travail est couramment consacrée aux procédures administratives, exigées par le règlement MSU, ce qui peut parfois être disproportionné, et se tient prêt à étudier des propositions visant à réduire la charge opérationnelle sur les structures à tous les niveaux et à améliorer l'efficacité de la surveillance du MSU, notamment en déléguant certaines décisions sur des questions administratives données dans des limites bien définies et sur la base d'orientations claires;
4. est d'avis que, si l'efficacité obtenue par les équipes de surveillance prudentielle en moins d'une année est remarquable, il convient d'apporter d'autres améliorations, notamment associer les autorités nationales compétentes de manière plus efficace et faire en sorte que leur personnel soit motivé et participe à la prise de décision;
5. prend note des remarques formulées par les entités surveillées concernant la nécessité d'une planification précoce des mesures de surveillance, afin d'améliorer leur qualité et d'éviter les conséquences indésirables telles que la perturbation des activités commerciales des banques, et estime qu'il existe une grande marge d'amélioration en la matière;
6. souligne qu'il est nécessaire d'éviter les exigences de double déclaration et, plus généralement, toute charge administrative inutile pour les établissements de crédit, en particulier les petites banques;

7. met en avant l'importance d'une interaction étroite entre les directions générales de la BCE responsables de la surveillance microprudentielle directe et indirecte, d'une part, et la direction générale responsable de la surveillance horizontale et des services d'expertise, d'autre part, et souligne le rôle joué par cette dernière pour améliorer la compréhension, chez les entités surveillées, de l'approche prudentielle commune qui sous-tend chaque mesure microprudentielle concrète;
8. considère que l'évaluation complète réalisée en amont de la création du MSU est une étape fondamentale en vue de rétablir la confiance perdue pendant les années de crise et de renforcer la résilience du système bancaire de la zone euro en améliorant sa capitalisation et en renforçant la transparence;
9. souligne que la reprise économique est en cours, mais qu'elle est encore fragile et modérée, que l'inflation demeure inférieure aux objectifs, que la dynamique du crédit manque toujours d'entrain dans de nombreux pays et que d'importants volumes de prêts non productifs pèsent sur les bilans de nombreuses banques européennes, ce qui limite leur capacité à financer l'économie;
10. souligne qu'une coordination efficace entre les politiques microprudentielles et macroprudentielles est essentielle, et insiste sur le fait que le MSU s'inscrit pleinement dans le cadre macroprudentiel de l'Union européenne et s'est vu attribuer les responsabilités macroprudentielles correspondantes, conjointement avec les autorités nationales compétentes et le conseil des gouverneurs de la BCE;
11. estime que l'accroissement et l'amélioration de la qualité des fonds propres des banques à l'échelle mondiale est une condition nécessaire pour mettre en place un système bancaire solide capable de soutenir l'économie, ainsi que pour éviter toute répétition des opérations de sauvetage massives observées pendant la crise;
12. indique qu'une augmentation des exigences de fonds propres pourrait, au-delà d'un certain seuil, inciter à court terme les banques à restreindre l'offre de crédit; souhaite par conséquent une stabilisation globale du niveau de fonds propres;
13. estime que la stabilisation du cadre de surveillance et de réglementation constitue un élément important pour restaurer la confiance des investisseurs, éliminer les incertitudes relatives aux mesures de réglementation et de surveillance et soutenir la croissance et la stabilité financière;
14. se félicite de l'élaboration d'une méthodologie commune pour le cycle 2015 du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (SREP); note qu'en raison notamment de la mise en place rapide du MSU, de nombreux aspects de cette méthodologie ont été finalisés alors que le cycle du SREP était déjà en cours, et estime qu'afin d'améliorer la solidité des résultats et la cohérence entre les profils de risque et les niveaux des fonds propres des banques, il conviendrait d'apporter de nouvelles améliorations au processus conduisant à l'approbation de l'évaluation commune des risques;
15. insiste sur le fait que le manque de clarté de la législation sur la hiérarchie entre le deuxième pilier et les coussins de fonds propres pour ce qui est du montant maximal distribuable et d'autres sanctions n'empêche pas le MSU d'utiliser une marge de flexibilité afin d'éviter des solutions trop rigides qui pourraient avoir des effets négatifs

sur le marché des obligations AT1 et sur la neutralité concurrentielle avec d'autres territoires;

16. estime que l'homogénéisation des pratiques et des normes de surveillance au sein de la zone euro est un objectif clé pour le MSU, qui permettra de garantir des conditions de concurrence réellement équitables; se félicite, dans ce contexte, de l'accord sur une mise en œuvre unique des options et marges d'appréciation nationales dans la zone euro; estime que cette mise en œuvre unique nécessite une approche progressive et devrait viser à éliminer toutes les entraves et segmentations existantes; se tient prêt à coopérer sur le plan législatif afin de renforcer encore l'harmonisation en matière de réglementation et de surveillance;
17. souligne l'importance du travail entrepris en ce qui concerne l'homogénéisation du calcul des actifs pondérés en fonction des risques, qui est essentielle à des fins de comparaison, et la révision des modèles internes utilisés pour le calcul des exigences de fonds propres applicables aux banques, et considère que la réalisation de progrès dans ce domaine, pour tous les portefeuilles, est indispensable pour préserver l'efficacité et la crédibilité de la surveillance bancaire au sein de la zone euro;
18. souligne que le MSU devrait aller au-delà du risque de crédit et englober toutes les formes de risque bancaire, et que de nouvelles mesures sont nécessaires pour renforcer la surveillance prudentielle des portefeuilles financiers des banques, en particulier des actifs de niveau 3;
19. estime qu'il convient d'accorder une attention appropriée à l'augmentation de l'exposition sous la forme d'éléments hors bilan, en particulier pour les banques mondiales d'importance systémique;
20. souligne le rôle important qu'a joué le MSU durant la crise grecque en surveillant l'état du secteur bancaire du pays, en procédant à une évaluation globale des institutions grecques importantes et en contribuant à déterminer les besoins de recapitalisation;
21. estime que la stratégie de surveillance de la BCE devrait refléter et préserver le pluralisme des modèles bancaires à travers l'Union, tout en évitant toute différenciation entre les pays;
22. considère que la transparence à l'égard des acteurs du marché et du public, y compris sur des sujets sensibles, est essentielle pour garantir une concurrence loyale sur le marché bancaire; souligne que la transparence des autorités de surveillance et des entités soumises à la surveillance est également indispensable pour garantir la redevabilité, puisqu'elle permet au Parlement et au public d'être informés des questions stratégiques clés et d'évaluer la cohérence avec les règles et les pratiques de surveillance;
23. souligne, à cet égard, que la publication d'une liste de questions fréquemment posées sur le SREP pourrait être un outil utile;
24. se félicite de l'efficacité et de la transparence avec lesquelles la BCE a, jusqu'à présent, rempli son obligation de rendre des comptes au Parlement, et demande à la BCE de

poursuivre pleinement ses efforts en ce sens et de continuer d'aider le Parlement à renforcer sa capacité à évaluer les politiques et activités du MSU;

25. souligne qu'il est important de coopérer avec l'Autorité bancaire européenne (ABE) et d'autres autorités au sein du système européen de surveillance financière, tout en respectant pleinement la répartition des rôles et des compétences et la distinction entre la réglementation et la surveillance afin de contribuer à garantir le respect de l'équilibre des pouvoirs de l'Union;

Mécanisme de résolution unique (MRU)

26. se félicite de la création efficace du Conseil de résolution unique (CRU) et de la mise en place des autorités de résolution nationales dans les États membres;
27. insiste sur l'importance de mettre en place une coopération efficace entre le CRU et les autorités de résolution nationales pour assurer le bon fonctionnement du MRU; estime que le modèle organisationnel mis en place par le MSU au travers des équipes de surveillance prudentielle constitue une bonne base pour organiser la coopération au sein du MRU;
28. encourage la conclusion d'un protocole d'accord sur la coopération mutuelle et l'échange d'informations entre le CRU et la BCE en tant qu'autorité de surveillance unique, afin de renforcer l'efficacité et d'éviter aux banques des déclarations doubles tout en permettant au CRU d'avoir accès aux données nécessaires pour mener à bien son mandat institutionnel;
29. souligne la différence qui existe entre les banques relevant directement du MSU et celles sous la responsabilité directe du CRU (y compris les autres groupes transfrontaliers), ainsi que ses conséquences éventuelles sur l'accès du CRU à l'information;
30. demande que des dispositions spécifiques soient prises au sein de la Commission et entre le CRU et la Commission afin de définir des procédures efficaces de prise de décision en cas de résolution;
31. encourage la conclusion d'accords de coopération entre le CRU et les autorités de résolution nationales des États membres non participants et des pays tiers afin d'instaurer une coopération mutuelle et un échange d'informations efficaces;
32. se félicite que le CRU ait élaboré des manuels sur les activités de résolution, dans le respect des normes de l'ABE en la matière, qui visent à promouvoir une approche cohérente et efficace des missions de résolution au sein du MRU;
33. souhaite que des progrès rapides soient réalisés dans l'établissement de plans de résolution et la fixation d'une exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles pour les établissements qui relèvent du MRU, afin de pouvoir assurer une résolution sans heurt des défaillances des banques et des répercussions minimales sur l'économie réelle et les finances publiques;

34. prend note du double rôle des membres du conseil d'administration qui sont en même temps membres d'un organe exécutif dotés de fonctions décisionnelles et cadres dirigeants responsables à ce titre devant le président, et considère qu'une évaluation de cette structure devrait être entreprise avant la fin du mandat actuel;
35. invite les États membres à mettre en œuvre intégralement et rapidement la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances ainsi que l'accord intergouvernemental concernant le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique; déplore la décision de créer le fonds au moyen d'un accord intergouvernemental plutôt qu'en passant par la législation de l'Union;
36. souligne la nécessité, en raison de l'existence des compartiments nationaux au sein du fonds de résolution unique, de mettre rapidement en place un mécanisme de financement intermédiaire adéquat dans le but de fournir au fonds, si nécessaire, des ressources suffisantes au cours de la période précédant son achèvement; rappelle que les ministres de l'Eurogroupe et du Conseil ECOFIN ont proposé, dans leur déclaration du 18 décembre 2013, la possibilité de recourir à la fois à des sources nationales et au Mécanisme européen de stabilité (MES), et considère que cette dernière solution est la plus efficace et la plus crédible et pourrait être mise en œuvre soit par une révision rapide du traité instituant le MES, soit par une application appropriée des dispositions de son article 13;
37. se félicite, néanmoins, des progrès accomplis à ce jour pour assurer un financement public intermédiaire visant à garantir, au moyen de ressources nationales, la disponibilité de fonds en faveur de mesures concrètes de résolution; souligne, cependant, que les particularités des arrangements actuellement à l'examen (lignes de crédit non engagées, approbation nationale préalable, paiements échelonnés) pourraient réduire l'utilité d'un financement public intermédiaire;
38. rappelle que, pour que l'union bancaire soit crédible – en particulier les dispositions en matière de renflouement et de résolution unique –, elle doit se doter d'un dispositif de soutien commun afin d'être en mesure de soutenir le fonds de résolution unique, si nécessaire, au-delà de sa capacité de 55 milliards d'euros, et estime que sa mise en place devrait commencer rapidement et être fondée sur le MES;

Troisième pilier

39. souligne qu'outre le MSU et le MRU, la capacité d'offrir le même niveau de protection pour tous les dépôts, quel que soit l'endroit où ils sont effectués, est un élément indispensable pour l'achèvement de l'union bancaire;
40. se félicite de l'annonce de la Commission relative à la présentation d'une proposition législative énonçant les premières étapes en vue de l'instauration d'un système européen de garantie des dépôts, au moyen d'un mécanisme de réassurance au niveau de l'Union pour les systèmes nationaux de garantie des dépôts;
41. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, à la BCE et au CRU.