

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

493^e SESSION PLÉNIÈRE DES 16 ET 17 OCTOBRE 2013

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil»

COM(2013) 520 final — 2013/0253 (COD)

(2014/C 67/10)

Rapporteur: **M. DANIEL MAREELS**

Conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Conseil et le Parlement européen ont décidé, respectivement le 3 et le 10 septembre 2013, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil"

COM(2013) 520 final — 2013/0253 COD.

La section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 17 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 157 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le **CESE salue** les propositions relatives à l'instauration d'un mécanisme de résolution unique (MRU) qui, assorti d'un dispositif de financement et venant après celles concernant le mécanisme de surveillance unique (MSU), le mécanisme européen de stabilité (MES), ainsi que le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit (RRD), pose un **important jalon supplémentaire** pour la concrétisation d'une **union bancaire**.

Pour les pays de la zone euro et ceux qui adhèrent volontairement au dispositif, le MRU offre un **mécanisme de résolution** logé à l'échelon européen, afin de permettre aux autorités de procéder à une restructuration et une résolution en profondeur des banques défaillantes sans que la stabilité de l'économie ne

soit mise en péril. Le **Fonds de résolution** qui accompagne le dispositif doit pouvoir disposer des ressources voulues pour qu'il ne faille pas financer le processus sur des fonds des pouvoirs publics ou solliciter le contribuable.

1.2 Depuis le déclenchement de la crise et en réponse à celle-ci, il a été proposé de franchir le pas vers une **Union économique et monétaire plus forte**, qui soit fondée sur un encadrement intégré en ce qui concerne le secteur financier, les questions budgétaires et la politique économique. Un cadre financier intégré ou "union bancaire" représente dès lors une pièce maîtresse dans les mesures d'intervention destinées à ramener l'Europe sur la voie de la **reprise économique** et de la **croissance**.

1.3 Le CESE considère que l'**union bancaire** revêt une **importance prioritaire** et un **intérêt incontournable**, eu égard à la contribution qu'elle peut apporter tant à l'indispensable **rétablissement de la confiance** des consommateurs et des entreprises qu'aux fins du **bon financement de l'économie**. Elle réduira la compartimentation qui prévaut actuellement au sein du marché unique et assurera des conditions de concurrence équitables dans l'Union et elle renforcera par ailleurs le système bancaire européen tout en diminuant les risques de contagion.

1.4 Le Comité estime qu'il convient d'**œuvrer aux diverses composantes** de l'union bancaire (MSU, MES, RRD, MRU) et que dans leur **mise en œuvre**, il s'impose de respecter l'**enchaînement logique et la cohérence interne des propositions**. Le Comité demande également qu'il soit tenu compte de la réglementation concernant la protection des petits épargnants, telle qu'elle a été revue à présent grâce au **règlement sur la garantie des dépôts**.

1.5 Les actuelles propositions relatives au **MRU ne peuvent** être examinées indépendamment de celles qui les ont précédées concernant la résolution des établissements de crédit (directive RRD) et de l'accord qui s'est récemment dégagé au Conseil, dont il est d'ailleurs déjà tenu compte. En effet, la directive **RRD** servira de jeu de règles uniformes pour la résolution bancaire dans l'ensemble du marché intérieur et, par conséquent, le MRU prend largement appui sur elle. Le Comité plaide pour que les **deux régimes** soient **coordonnés au maximum entre eux**, afin de créer dans ce domaine **un espace aussi large que possible assurant des conditions de concurrence équitable dans toute l'UE**. Le MRU doit effectivement être soutenu par un encadrement totalement harmonisé de redressement et de résolution bancaires et s'y insérer.

1.6 Le Comité se félicite que le **MRU** aille plus loin que le RRD et qu'il soit prévu de créer **un organe et un fonds** (de résolution) **au niveau européen**. **Après la surveillance** des banques (MSU), c'est leur résolution qui se trouve ainsi logée auprès d'**un même niveau de pouvoir**, de sorte qu'une **approche uniforme et cohérente** est désormais possible. De même, le Comité se réjouit de constater qu'il est prévu de doter le MRU d'**un financement assuré au niveau de l'UE**.

1.7 En tout état de cause, les procédures de résolution prévues dans le **MRU** devront être **efficaces et agissantes** et, si la nécessité s'en fait sentir et dans les situations de détresse, en particulier, il faudra que les instruments prévus puissent être mobilisés avec la **rapidité voulue**, au plan tant national que transfrontalier. Il conviendra de bien veiller à ce qu'avec les dispositions fixées dans le **RRD**, ils constituent un **ensemble complet et efficace** et que, le cas échéant, les règles qui s'y rapportent soient **appliquées avec cohérence**. Chaque fois que possible, il faudra viser à la **simplicité**. De même, toutes les interrogations juridiques et questions d'autre nature devront recevoir une réponse adéquate.

1.8 S'agissant du **Conseil de résolution unique**, qui joue un rôle essentiel dans le MRU, un enjeu d'une importance déterminante est que ses membres soient dotés d'un **maximum d'indépendance et d'expertise** et que leurs décisions soient assorties d'un **contrôle démocratique**. Le plus grand soin doit présider au choix de ses membres et il convient que leurs compétences soient clairement et solidement définies.

1.9 Le Comité accueille avec satisfaction la création du **Fonds de résolution bancaire unique**, qui garantit au premier chef la **stabilité financière, assure l'efficacité des décisions de résolution et sectionne le lien entre les pouvoirs publics et le secteur bancaire**. Le Comité demande que la question de sa base juridique soit rapidement éclaircie et que préalablement à sa constitution, on ait traité tous les défis qu'elle pose, comme celui de l'aléa moral, de manière à pouvoir éviter d'éventuels effets indésirables.

1.10 S'il est vrai que l'intervention dudit **Fonds de résolution** n'est prévue qu'à un stade plus tardif de la procédure et que ses ressources ne peuvent être engagées que pour des fins spécifiques, en l'occurrence, garantir l'efficacité des règles de résolution, le Comité n'en estime pas moins qu'il doit disposer des **ressources financières nécessaires et suffisantes** pour remplir dûment ses missions. Au moment de déterminer le **niveau d'intervention** de ce dispositif, qui est alimenté par les contributions des banques, il sera possible de **tenir compte** des diverses **règles** qui s'appliquent dans différents domaines au **redressement du secteur financier**. À cet égard, le Comité reprend la position qu'il avait adoptée concernant le RRD, à savoir qu'il y a lieu de pouvoir revoir, après un laps de temps défini, les critères qui avaient été prévus pour fixer a priori les contributions des banques. En outre, il conviendra de prêter attention aux éventuelles duplications de coûts qui résulteraient des chevauchements entre les dispositifs des États membres et de l'UE.

2. Contexte

2.1 La proposition que la Commission européenne a présentée en vue d'établir **un mécanisme de résolution unique (MRU) et un Fonds de résolution bancaire unique** ⁽¹⁾ marque une **étape** sur la voie d'une Union économique et monétaire européenne, comportant notamment une **union bancaire**. Elle s'appuie sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui permet l'adoption de mesures relatives à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur.

2.2 Cette union bancaire, qui englobe tous les États membres de la zone euro comme ceux qui ne font pas partie de celle-ci mais souhaitent adhérer au dispositif, sera **parachevée** en un certain nombre d'**étapes**:

2.2.1 Premièrement, il convient d'achever les procédures législatives encore en cours d'exécution qui sont nécessaires à la **mise en place du mécanisme de surveillance unique** (MSU), lequel confère à la BCE les pouvoirs lui permettant de contrôler les banques de la zone euro.

2.2.2 Ensuite intervient le **mécanisme européen de stabilité** (MES) qui, une fois le MSU établi, le bilan des banques examiné et leurs "actifs historiques" définis, permet de les recapitaliser directement ⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2013) 520 final.

⁽²⁾ Voir Conseil Ecofin du 21 juin 2013 et Conseil européen du 27 juin 2013.

2.2.3 Le maillon suivant est constitué des propositions présentées le 6 juin 2012 par la Commission concernant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement (RRD). Entre-temps, il s'est dégagée au sein du Conseil une approche commune concernant les dispositifs ainsi proposés et c'est sur elle que se fonde la proposition de règlement sur le MRU à l'examen.

En dotant les autorités concernées d'instruments et de compétences efficaces pour s'attaquer anticipativement aux crises bancaires, garantissant la stabilité et réduire autant que faire se peut le risque d'exposer le contribuable à des pertes financières, ces initiatives visent à créer un cadre d'intervention efficace pour arriver à une gestion ordonnée des défaillances bancaires et éviter qu'elles ne contaminent d'autres établissements ⁽³⁾.

2.2.4 Le dernier élément des propositions consiste en une proposition, publiée le 10 juillet 2013, de **règlement** sur le MRU, accompagnée de dispositifs de soutien appropriés et efficaces.

2.3 Par ailleurs, on peut également rappeler les propositions que la Commission avait présentées en 2010 concernant l'harmonisation des systèmes nationaux de garantie des dépôts (SGD). Le dispositif de SGD entend immuniser les petits épargnants contre les effets des défaillances à concurrence de la première tranche de 100 000 euros de dépôt.

2.4 Le MRU devrait **fonctionner** de la manière suivante:

2.4.1 La BCE, en tant qu'autorité de surveillance, **signale** qu'une banque se trouvait en grave difficulté financière et qu'il doit être procédé à sa résolution.

2.4.2 Un **Conseil de résolution unique**, composé de représentants de la BCE, de la Commission européenne et des autorités nationales concernées, **prépare** alors la résolution de la banque.

2.4.3 Sur la base des recommandations du Conseil de résolution unique, ou de sa propre initiative, la **Commission décide** alors si la banque doit être soumise à une procédure de **résolution** et, dans l'affirmative, à quel moment elle doit l'être et elle **met en place un cadre** pour l'utilisation des instruments de résolution et du Fonds de résolution.

Définis dans la directive RRD et repris par le MRU, ces instruments comprennent:

— la cession des activités,

— l'établissement-relais,

— la séparation des actifs,

— le renflouement interne (instrument de renflouement).

2.4.4 Ce sont les autorités nationales de résolution qui, sous la supervision du Conseil de résolution unique, sont chargées de l'**exécution du plan de résolution**. Si une autorité nationale de résolution ne se conforme pas à ses décisions, le Conseil de résolution unique peut adresser directement des ordres exécutoires aux banques en difficulté.

2.5 Le **Fonds de résolution bancaire unique** qui est prévu est placé sous l'autorité du Conseil de résolution unique. Il doit garantir qu'un soutien financier à moyen terme soit disponible pendant la restructuration de la banque.

2.5.1 Il est commun à tous les pays concernés par le MRU. Son financement est assuré par tous les établissements financiers des États membres participants, qui y versent chaque année une contribution, sur une base a priori et indépendamment de l'existence ou de l'absence d'une mesure de résolution.

2.5.2 Le Fonds vise au premier chef à assurer la **stabilité financière**. Il n'a pas pour mission d'absorber des pertes ou de fournir des capitaux aux établissements soumis à une procédure de résolution. Il ne peut donc être considéré comme un fonds de sauvetage, pas plus qu'il ne constitue un fonds de garantie des dépôts, ni ne se substitue à ceux qui existent. Il a été conçu, en revanche, pour garantir l'efficacité des mesures de résolution bancaire.

3. Observations générales

3.1 Comme il a été souligné à plusieurs reprises depuis 2012, un cadre financier intégré ou "**union bancaire**" représente une pièce maîtresse dans les mesures d'intervention destinées à ramener l'Europe sur la voie de la reprise économique et de la croissance ⁽⁴⁾. D'autres dispositions, tout comme une coordination économique plus poussée, doivent également apporter une contribution en ce sens.

3.2 Auparavant, le **Comité** avait déjà attiré l'attention sur l'importance de l'union bancaire et fait observer qu'il était impossible de préserver de manière prolongée une zone dotée d'une monnaie unique mais constituée de 17 marchés financiers et obligataires, surtout lorsqu'une crise a dévoilé qu'elle était segmentée en autant de compartiments nationaux. L'union bancaire devient, dès lors, **un élément indispensable et prioritaire** pour mutualiser le risque, protéger les déposants, y compris par la procédure de liquidation, rétablir la confiance et réamorcer le financement des entreprises dans tous les États membres ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Cette observation vaut en particulier pour la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée "Feuille de route pour une union bancaire", la communication de la Commission "Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie - Lancer un débat européen", ainsi que le rapport des quatre présidents "Vers une véritable Union économique et monétaire".

⁽⁵⁾ JO C 271 du 19.9.2013, p. 8.

⁽³⁾ JO C 44 du 15.2.2013, p. 68.

3.3 De la même manière, le CESE avait déjà affirmé que la Commission devait présenter **dans les plus brefs délais un calendrier et des éléments précis concernant le MRU**, cette observation valant d'ailleurs également pour d'autres objectifs afférents, comme la gestion des éventuelles situations de crise dans le cadre d'actions partagées de surveillance, afin que l'union bancaire gagne en crédibilité et devienne une base commune pour l'ensemble du marché unique.

Entre-temps, il est apparu que le MSU et le règlement et la directive relatifs aux exigences de fonds propres (CRR/CRD IV) devraient commencer à fonctionner en 2014 et le RRD et le MRU, à partir de 2015. Il est donc indiqué que le Conseil adopte l'ensemble du train de mesures en temps utile.

3.4 En outre, le Comité a indiqué qu'il avait toute confiance quant à la capacité du mécanisme de résolution unique à assumer ultérieurement une mission complémentaire et à œuvrer utilement à gérer les situations de crise de manière coordonnée, tout en ajoutant que la surveillance et la résolution devaient aller de pair, étant donné que le but n'est pas ici qu'un État membre ait à supporter les effets d'une décision de dissoudre une banque prise au niveau européen et doive assumer le coût du remboursement des dépôts⁽⁶⁾.

3.5 Le projet de **directive RRD**, publié à la mi-2012, définit un cadre pour assurer une gestion préventive des crises bancaires dans les **États membres**, garantir la stabilité financière et alléger la pression sur les finances publiques.

3.6 Une fois entrée en vigueur, la directive RRD aboutira à **harmoniser jusqu'à un certain point** la législation nationale concernant la résolution des banques et la coopération entre les autorités qui en sont chargées, pour ce qui est de gérer les défaillances de banques, en particulier transnationales.

3.7 Le **MRU**, pour sa part, va plus loin: alors que la directive RRD ne débouche ni sur des **décisions uniformes en matière de résolution des défaillances**, ni sur l'emploi de **fonds levés au niveau de l'UE**, tel sera en revanche le cas en ce qui concerne le MRU, pour les États de la zone euro et ceux qui n'en font pas partie mais adhèrent au mécanisme.

3.8 Le **Comité se félicite** que le MRU prévoie l'instauration d'un **organe et d'un fonds européen**, qui constituent le complément logique et bienvenu du RRD et du MSU. La surveillance des banques et leur résolution seront ainsi menées au **même échelon de pouvoir**.

3.9 En effet, la directive **RRD** servira de **jeu de règles uniformes** pour la résolution bancaire dans l'ensemble du marché intérieur et, par conséquent, le MRU prend largement appui sur elle. Étant donné que le règlement à l'examen constitue le prolongement du RRD, il convient d'assurer la **bonne articulation** de ces deux réglementations et d'**éviter les incohérences** entre elles.

3.10 Le Comité juge également que pour parachever le marché intérieur, il est capital que **la directive RRD et le règlement MRU soient harmonisés de la manière la plus poussée possible**. Il faut viser à un maximum de cohérence de ladite directive. Dans un souci de créer les conditions de concurrence les plus équitables qui puissent être et d'appliquer les règles de manière cohérente, il importe que cette directive RRD soit **mise en œuvre de manière uniforme** dans les différents États membres. La mise en œuvre ultérieure du MRU devra également tenir compte, autant que faire se peut, des résultats des négociations touchant au RRD.

3.11 Dans la mesure où les propositions de règlement MRU se situent dans la logique du projet de directive RRD, on peut également rappeler les questions que le Comité avait soulevées à propos de ce texte, notamment quand il a demandé que **davantage de clarté** soit faite quant à certains instruments qui sont neufs et n'ont pas encore fait leurs preuves lors de crises systémiques⁽⁷⁾. En outre, il importe de prêter attention à la cohésion entre le règlement et la réglementation existante, de manière à garantir **toute clarté juridique**.

4. Observations spécifiques concernant le mécanisme de résolution

4.1 Il serait opportun de réaliser des progrès rapides concernant le cadre général de l'union bancaire, afin de pouvoir surmonter la compartimentation actuelle des marchés financiers et de contribuer à rompre le lien actuel entre les finances publiques et le secteur bancaire.

4.2 Le Comité réaffirme qu'il s'impose d'aboutir aussi promptement que possible en matière de **redressement et de résolution des banques** à un **cadre harmonisé**, qui devrait comprendre des réglementations transnationales fortes, afin de préserver l'intégrité du marché unifié. Le **MRU constituant un complément indispensable** de ce dispositif, les textes actuellement présentés doivent également être salués.

4.3 La **mise en œuvre du MRU**, quant à elle, doit trouver un appui et être logée dans un **cadre totalement harmonisé régissant le redressement et la résolution des banques**, qui offre un encadrement de base pour résoudre les défaillances bancaires dans toute l'UE.

4.4 Le MRU ne peut se limiter à n'offrir qu'un cadre unique pour la résolution des banques défaillantes au sein de l'union monétaire et instaurer ainsi des conditions de concurrence équitables à ce niveau mais doit également **constituer un instrument** aussi simple que possible, **efficace et agissant, susceptible d'être mobilisé avec toute la célérité voulue**, à l'échelle tant nationale que transnationale dès lors qu'en survient la nécessité et, en particulier, dans les situations d'urgence.

4.5 Pour ce qui est du **Conseil de résolution unique**, les enjeux déterminants résident dans son indépendance, son expertise et le contrôle démocratique qui s'exercent sur lui. Il doit pouvoir s'appuyer sur une **base juridique solide** et, dans ses décisions, est également soumis à une obligation de rendre des

⁽⁶⁾ JO C 11 du 15.1.2013, p. 34.

⁽⁷⁾ JO C 44 du 15.2.2013, p. 68.

comptes, d'assurer transparence et **contrôle démocratique** et de sauvegarder les droits des institutions de l'Union. Ses **compétences** doivent être **clairement délimitées** par rapport aux instances de surveillance et il convient par ailleurs que sa composition reflète de manière soigneusement équilibrée la répartition des différentes parties prenantes nationales et des intervenants européens. Le Conseil et ses membres doivent disposer de l'expertise nécessaire dans les domaines couverts.

4.6 Il y a lieu de considérer que son **instauration** représente une **étape capitale** pour la poursuite du processus d'émergence de l'union bancaire et du MRU. Il faut néanmoins se garder de perdre de vue la perspective, plus vaste, de la mise en place du MSU et du RRD et vraisemblablement serait-il préférable de ne pas anticiper sur les réalisations en la matière.

5. Observations spécifiques concernant les dispositifs de financement

5.1 Le **Fonds de résolution bancaire** doit garantir qu'un soutien financier à moyen terme soit disponible pendant la restructuration de la banque. Le Comité affirme une fois de plus que la Commission déploie des efforts louables lorsqu'elle s'emploie à établir un dispositif européen de règlements financiers, parmi lesquels figure le MRU. Un tel système garantit que toutes les institutions de tous les États membres sont régies, sur un pied d'égalité, par des règles de financement des procédures de résolution d'une égale efficacité; pareille assurance est bénéfique pour chacun de ces pays comme pour le marché financier unique, en ce qu'il procure davantage de stabilité et des conditions de concurrence égales⁽⁸⁾. De la même manière, la protection des petits épargnants grâce au système de garantie des dépôts (SGD) mérite vraisemblablement de retenir l'attention.

5.2 Le Comité approuve dès lors que le **mécanisme de résolution unique** soit **soutenu** par un dispositif de financement spécifique. Si la résolution bancaire doit être financée au premier chef par l'instrument de renflouement, afin d'obtenir que les actionnaires et les autres créanciers supportent les premières pertes, ainsi que par les autres instruments prévus par le règlement, il convient dès lors que le mécanisme de résolution unique soit assorti d'un **fonds unique** qui ait pour objectif de sectionner le lien entre les pouvoirs publics et le secteur bancaire.

5.3 Le Comité demande que soit **rapidement éclaircie** la question de la **base juridique** du Fonds, y compris pour ce qui est des interrogations quant à l'éventuelle nécessité de procéder à une modification du traité.

5.4 Dès que les clarifications requises sur ces points seront disponibles, il conviendrait de **s'atteler à la création** du Fonds, sans toutefois anticiper sur les développements et les réalisations à effectuer au plan du MSU et du RRD.

5.5 L'instauration d'un dispositif unique lance également d'**importants défis** et il faut veiller à en éviter ou en limiter d'entrée de jeu, autant que possible, les effets indésirables, ainsi qu'à en avoir résolu au préalable tous les problèmes, tels que celui de l'aléa moral, pour ne citer que cet exemple.

5.6 Même s'il n'intervient qu'à un stade ultérieur, entre deux dispositifs et, en particulier, après les mesures de renflouement, et que ses ressources ne peuvent être engagées que pour des fins spécifiques, il importe néanmoins que le **Fonds** ait une taille **suffisante** et que **tous les établissements financiers** soient tenus d'y **contribuer**.

5.7 Au moment de déterminer le **niveau d'intervention** du Fonds, il conviendra de tenir **compte** de l'**encadrement prudentiel renforcé** déjà en place, des règles préventives et du rôle des plans de redressement et de résolution destinés à éviter les crises, des exigences accrues en matière de capitaux propres et des nouveaux mécanismes de résolution, dont l'instrument de renflouement, et des **autres dispositions visant à redresser le secteur financier**. Ces mesures et outils ont déjà pour visée de réduire la probabilité d'un effondrement bancaire. Le Comité réitère dès lors, à propos du MRU, la position qu'il avait adoptée concernant le RRD, notamment concernant la nécessité qu'il soit possible, après un laps de temps défini, de revoir les **critères établis pour fixer a priori** les contributions des banques⁽⁹⁾.

5.8 Pour les mêmes raisons et afin d'éviter des conséquences dommageables pour les citoyens et les entreprises, il conviendra de prêter dûment attention aux **éventuelles duplications de coûts** que les **banques** pourraient avoir à supporter du fait de la double structure où, en matière de résolution, des autorités nationales voisinent avec une autre, européenne.

Bruxelles, le 17 octobre 2013.

*Le président
du Comité économique et social européen*
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ JO C 44 du 15.2.2013, p. 68.

⁽⁹⁾ JO C 44 du 15.2.2013, p. 68.