



N° 1665

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 décembre 2013

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

***sur les progrès de l'union bancaire et de l'intégration économique au sein
de l'Union économique et monétaire***

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. CHRISTOPHE CARESCHE,
MICHEL HERBILLON et DIDIER QUENTIN

Députés

La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, présidente ; M^{mes} Annick GIRARDIN, Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, vice-présidents ; MM. Christophe CARESCHE, Philip CORDERY, M^{me} Estelle GRELIER, M. André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M^{mes} Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, M. Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, M^{me} Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, M^{me} Axelle LEMAIRE, MM. Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, Arnaud LEROY, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRTSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : L'UNION BANCAIRE À MARCHÉ FORCÉE	11
I. LE MÉCANISME DE SURVEILLANCE UNIQUE, EN COURS DE MISE EN PLACE	12
A. LES GRANDES LIGNES DU MÉCANISME DE SURVEILLANCE UNIQUE	13
1. La BCE, clé de voûte du mécanisme européen de supervision	13
2. Une nouvelle organisation pour la BCE, destinée à garantir la stricte séparation des fonctions de politique monétaire et de supervision bancaire	14
a. La séparation des fonctions de politique monétaire et de supervision	14
b. Une nouvelle organisation	16
3. Des pouvoirs d'information et de contrôle affirmés	16
a. Si le Parlement européen a posé de nombreuses exigences en matière d'information et de contrôle	16
b. ...les parlements nationaux apparaissent en retrait	17
B. L'ÉVALUATION DU BILAN ET DU PROFIL DE RISQUES DES BANQUES, PRÉALABLE À LA MISE EN ŒUVRE DE LA SUPERVISION UNIQUE	17
1. 128 établissements concernés	18
2. Trois exercices étroitement liés	19
C. ...QUI POSE LA QUESTION D'UNE ÉVENTUELLE RÉCAPITALISATION DES BANQUES AVANT LA MISE EN PLACE DU MÉCANISME	22
1. Les éventuels besoins en fonds propres dépendront des hypothèses retenues pour mener l'évaluation	22
2. Qui devra procéder au renflouement ?	23
II. LE MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE, EN VOIE DE FINALISATION ..	26

A. L'HARMONISATION DES RÈGLES DE RÉOLUTION AU SEIN DU MARCHÉ INTÉRIEUR.....	26
1. Un cadre juridique reposant sur trois étapes.....	27
2. La hiérarchie de mobilisation pour le renflouement des banques.....	28
3. Les fonds nationaux de résolution.....	30
B. L'INSTAURATION D'UN MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE AU SEIN DE LA ZONE EURO.....	30
1. Vers un double fondement juridique.....	32
2. Un champ d'application qui doit être aussi vaste que possible.....	34
3. L'autorité de résolution européenne : une organisation complexe qui appelle une clarification des missions et des responsabilités.....	35
a. L'autorité de décision.....	36
b. L'autorité de préparation et d'exécution.....	38
4. Le contrôle du mécanisme de résolution unique.....	40
5. Le fonds de résolution unique.....	41
a. Un outil de stabilité financière.....	41
b. Un fonds unique.....	42
c. Les modalités de fonctionnement du Fonds.....	42
d. Les filets de sécurité financiers.....	46
III. LE SYSTÈME DE GARANTIE DES DÉPÔTS UNIQUE, DANS LES LIMBES.....	47
1. L'harmonisation des systèmes de garantie des dépôts.....	47
a. Les fonds de garantie des dépôts.....	47
b. Les modalités de remboursement.....	48
2. La mise en place d'un mécanisme européen de protection des déposants s'oppose au refus de l'Allemagne.....	48
DEUXIÈME PARTIE : UNE INTÉGRATION ÉCONOMIQUE À REÇULONS.....	49
I. POUR UNE COORDINATION ACCRUE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES, DANS LE CADRE D'UN SEMESTRE EUROPÉEN RENOUVELÉ.....	50
A. ADOPTER UNE ACCEPTATION LARGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES.....	51
1. Privilégier un champ vaste pour la coordination des politiques économiques.....	52
2. Affermir la dimension sociale du semestre européen.....	53
B. UNE MÉTHODE D'AVANTAGE AXÉE SUR LA COORDINATION ENTRE LES PAIRS QUE SUR UNE SURVEILLANCE RENFORCÉE.....	53
C. DES PROCÉDURES À SIMPLIFIER ET À CENTRER SUR LA CONVERGENCE.....	55

D. UNE ASSOCIATION DES PARLEMENTS NATIONAUX QUI DOIT ÊTRE GARANTIE	56
1. Avancer le calendrier du semestre européen et l'avis de la Commission européenne sur les projets de budgets nationaux	56
2. Garantir l'effectivité de l'association des parlements nationaux	57
II. L'INSTRUMENT DE CONVERGENCE ET DE COMPÉTITIVITÉ, UN DISPOSITIF QUI RESTE À DÉFINIR	57
A. LES ARRANGEMENTS CONTRACTUELS, UN OBJECTIF À PRÉCISER ..	59
1. Légitimité	59
2. Simplicité et efficacité	60
B. LE MÉCANISME DE SOLIDARITÉ, À CONCEVOIR COMME UNE PRÉFIGURATION DU BUDGET DE LA ZONE EURO	61
1. Quel type de soutien ?	62
2. Quel volume financier ?	62
3. Quel financement ?	63
TRAVAUX DE LA COMMISSION	67
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	71
ANNEXES	77
ANNEXE N^o 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS	79
ANNEXE N^o 2 : GLOSSAIRE	81
ANNEXE N^o 3 : LISTE ÉTABLIE PAR LA BCE DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT SOUMIS À L'ÉVALUATION COMPLÈTE	82

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport d'information a pour objet de dresser un deuxième bilan d'étape de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM), dix-huit mois après le lancement de ce vaste chantier et un an après la présentation de leurs propositions par le président du Conseil européen⁽¹⁾, la Commission européenne⁽²⁾ et le Parlement européen⁽³⁾.

Il s'agit ainsi de compléter, à la lumière des développements des six derniers mois, les analyses et observations formulées dans le rapport d'information sur l'approfondissement de l'UEM présenté par vos rapporteurs au mois de juin 2013⁽⁴⁾, qui demeurent toutes d'actualité.

Force est de constater que, depuis juin dernier, l'état d'avancement des quatre volets de l'UEM définis par le président Herman Van Rompuy en décembre 2012 est très inégal.

L'union bancaire progresse rapidement. La mise en place de son premier pilier, la supervision bancaire européenne, est en voie d'achèvement. Après un vaste exercice d'évaluation des actifs et des profils de risque des banques lancé à l'automne 2013 pour aboutir en octobre 2014 – qui pourrait mettre en évidence la nécessité, pour certaines banques, de renforcer leurs fonds propres –, la Banque centrale européenne assumera la supervision directe des quelques 130 plus importantes banques de la zone euro à compter du 4 novembre 2014.

Le mécanisme de supervision unique ainsi mis en place devrait, en outre, être rapidement complété par un mécanisme de résolution unique, qui est le deuxième pilier de l'union bancaire. Dès lors que la supervision est exercée au niveau européen, il convient en effet que les procédures de résolution des faillites bancaires relèvent du même échelon. L'objectif est donc de mettre en place un mécanisme de résolution unique reposant sur une autorité et un fonds de résolution européens.

(1) *Rapport présenté par le président du Conseil européen, en lien avec les présidents de la Commission et de la Banque centrale européenne ainsi que de l'Eurogroupe, le 5 décembre 2012, et intitulé « Vers une véritable Union économique et monétaire ».*

(2) *Communication de la Commission européenne du 28 novembre 2012 intitulée « Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie. Lancer un débat européen » (COM(2012) 777).*

(3) *Résolution du Parlement européen du 20 novembre 2012 contenant des recommandations à la Commission sur le rapport des présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe « Vers une véritable Union économique et monétaire ».*

(4) *Rapport d'information n° 1201 déposé par la commission des Affaires européennes sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire et présenté par MM. Christophe Caresche, Michel Herbillon et Didier Quentin, intitulé « L'approfondissement de l'Union économique et monétaire : une occasion à saisir pour redonner un élan au projet européen », Assemblée nationale, XIV^e législature, 26 juin 2013.*

Si les deux premiers volets de l'union bancaire avancent très rapidement, il n'en va pas de même de son troisième pilier, le système européen de garantie des dépôts. L'opposition très forte de l'Allemagne à ce projet en a en effet, jusqu'à présent, empêché toute inscription à l'ordre du jour des travaux du Conseil. Il s'agit pourtant d'un complément essentiel pour parachever l'union bancaire.

Par ailleurs, les progrès réalisés dans les domaines de l'union bancaire n'ont pas été accompagnés de progrès comparables sur les autres volets de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

Au-delà du renforcement des procédures de surveillance budgétaire avec notamment l'avis désormais rendu par la Commission européenne sur les projets de budgets nationaux et de l'introduction d'une dimension sociale, la coordination des politiques économiques peine ainsi à trouver une traduction concrète. Le champ des réformes devant faire l'objet d'une coordination n'apparaît pas complètement stabilisé, la méthode non plus d'ailleurs. Quant à l'instrument de convergence et de compétitivité proposé en décembre dernier comme l'engagement d'un État membre à mener des réformes en échange d'un soutien financier, la définition de ses modalités de fonctionnement est reportée de Conseil européen en Conseil européen, son objectif même faisant l'objet de vifs débats.

En dépit des déclarations conjointes lors des récents sommets franco-italien et franco-espagnol en faveur de la mise en place d'une capacité financière propre à la zone euro, l'intégration budgétaire se limite finalement aux mécanismes de discipline budgétaire. Alors que le groupe d'experts de haut niveau chargé d'étudier la faisabilité d'une mutualisation partielle de la dette dans le cadre d'un fonds européen d'amortissement de la dette et de l'émission de titres à court terme (« *eurobills* ») devrait rendre ses conclusions en mars prochain, la perspective d'un budget propre à la zone euro, associé à une capacité d'endettement commune, semble plus éloignée que jamais.

Enfin, le quatrième volet de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, le renforcement de la légitimité démocratique, doit encore être approfondi. L'association des parlements nationaux aux différents mécanismes mis en place doit mieux être assurée, selon des modalités appropriées, tandis que la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière, qui s'est réunie pour la première à Vilnius en octobre dernier, en application de l'article 13 du TSCG, doit prendre son envol.

Aussi, vos rapporteurs appellent les décideurs européens à un sursaut, afin de mettre en place au plus vite, comme ils l'avaient souhaité dans leur rapport de juin dernier, une union bancaire complète et intégrée, une réelle coordination des politiques économiques – y compris dans leur dimension sociale –, ainsi qu'une capacité budgétaire jouant un rôle contra-cyclique, la possibilité d'émettre de la dette en commun et la création d'un Trésor européen.

Au-delà de ce projet d'ensemble, vos rapporteurs se concentreront, dans le présent rapport d'information, sur les deux principaux volets de l'UEM inscrits à l'ordre du jour du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 : l'union bancaire et la coordination des politiques économiques, en particulier l'instrument de convergence et de compétitivité.

PREMIÈRE PARTIE : L'UNION BANCAIRE À MARCHE FORCÉE

Décidée par le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 afin de tirer les leçons de la crise financière apparue au sein de la zone euro en 2007, l'union bancaire poursuit plusieurs objectifs.

Il s'agit tout d'abord de stabiliser les conditions financières au sein de la zone euro, et plus généralement en Europe, en garantissant la confiance des acteurs financiers, en particulier dans la solidité des banques.

Le but est également de favoriser l'intégration des marchés financiers, en réduisant autant que possible les écarts dans les conditions de financement et d'accès au crédit entre les différents États de la zone euro.

L'objectif est en outre d'assurer la cohérence de l'Union économique et monétaire en mettant fin au décalage entre, d'une part, un secteur financier dont l'intégration a progressé à la suite de l'introduction de la monnaie unique et, d'autre part, des dispositifs de surveillance et de gestion des crises bancaires qui ont continué à relever de la responsabilité des autorités nationales.

Il s'agit enfin de rompre le lien entre les risques bancaires et souverains, qui fait que les défauts des banques peuvent peser sur les finances publiques, ainsi que l'a montré l'exemple espagnol.

Conçue comme devant reposer sur trois piliers – une supervision unique, une résolution unique et un système de garantie des dépôts unique – ⁽¹⁾, l'union bancaire connaît une avancée à marche forcée depuis juin 2012. La supervision est ainsi en cours de mise en œuvre tandis que la résolution est en voie de finalisation. Le troisième pilier n'a, en revanche, fait l'objet d'aucun progrès, en raison notamment de la forte opposition allemande à ce volet de l'union bancaire.

Avant d'y revenir plus en détail, vos rapporteurs notent avec regret que deux chantiers importants pour la stabilité des marchés financiers ne trouveront pas de concrétisation avant la fin des mandats de la Commission européenne et du Parlement européen.

Il s'agit tout d'abord de la réforme structurelle du secteur bancaire de l'Union européenne, au sujet de laquelle un groupe d'experts de haut niveau présidé par M. Erkki Liikanen avait remis ses propositions au commissaire

(1) *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 12 septembre 2012 intitulée « Feuille de route pour une union bancaire » (COM(2012) 510) ; communication de la Commission européenne du 28 novembre 2012 intitulée « Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie. Lancer un débat européen (COM(2012) 777) et rapport du président du Conseil européen présenté le 5 décembre 2012 et intitulé « Vers une véritable Union économique et monétaire ».*

européen chargé du marché intérieur et des services financiers, Michel Barnier, le 2 octobre 2012.

Tandis que la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont déjà engagé leurs propres réformes, le commissaire européen devrait finalement présenter la proposition de la Commission européenne en janvier 2013. Selon les informations recueillies par la mission d'information auprès de M. Olivier Guersent, chef du cabinet de Michel Barnier, il semblerait que la philosophie sous-tendant ce projet soit différente de celles sur lesquelles s'appuient les réformes française, allemande, britannique mais également américaine ⁽¹⁾.

Adoptant un raisonnement privilégiant la stabilité financière, la proposition européenne viserait principalement les banques systémiques, c'est-à-dire les banques dont la faillite peut mettre en danger la survie du système financier. Seraient ainsi concernées trente banques européennes environ, dont les quatre plus importantes banques françaises. Là où, pour établir la séparation des activités bancaires, la logique française a retenu le critère de l'utilité (les activités de marché dont l'utilité pour l'économie n'est pas avérée doivent être cantonnées dans une filiale), la proposition européenne privilégierait le critère du danger de l'activité concernée. L'approche relative à l'activité de tenue de marché serait ainsi très différente. Si le modèle de la banque universelle ne devrait pas être remis en question, la proposition européenne – à supposer qu'elle soit adoptée en l'état – nécessiterait de profonds changements dans la législation française. Vos rapporteurs avaient d'ailleurs mis en garde le Gouvernement devant ce risque.

Le deuxième chantier qui devrait rester « en friche » est celui de l'encadrement du système bancaire parallèle – c'est-à-dire des intermédiaires financiers non bancaires qui fournissent des services proches de ceux proposés par les banques (comme les fonds spéculatifs).

I. LE MÉCANISME DE SURVEILLANCE UNIQUE, EN COURS DE MISE EN PLACE

Pour le mécanisme de surveillance unique (MSU), les enjeux de l'année à venir sont doubles.

Il s'agit d'une part, de créer de toutes pièces, dans un délai d'un an, une institution capable d'exercer la supervision de près de 130 groupes bancaires, de définir une méthode de supervision ainsi que les relations avec les autorités de supervision nationales.

(1) Cf. rapport d'information n°670 déposé par la commission des Affaires européennes portant observations sur le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires et présenté par MM. Christophe Caresche et Didier Quentin, intitulé « La réforme bancaire dans le contexte européen », Assemblée nationale, XIV^e législature, 5 février 2013.

Il convient d'autre part, de mener à bien l'exercice de revue de la qualité des actifs bancaires, préalable posé à la mise en œuvre effective du mécanisme de supervision européen.

A. LES GRANDES LIGNES DU MÉCANISME DE SURVEILLANCE UNIQUE

Le mécanisme de surveillance unique sera pleinement effectif le 4 novembre 2014, soit un an après l'entrée en vigueur du règlement n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 qui, associé au règlement n° 1022/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013¹, définit les grandes lignes du nouveau dispositif de supervision bancaire européen.

La dévolution des missions de supervision des plus grands établissements de crédit au niveau européen va faire évoluer la nature des relations entre superviseur et supervisé. La proximité sera certainement moins grande qu'aujourd'hui, ce qui devrait assurer une plus grande indépendance. Vos rapporteurs s'en félicitent. Pour autant, il convient que les nouvelles équipes évitent l'écueil d'un mode de supervision trop abstrait, ne tenant pas compte des savoir-faire et des spécificités nationaux, et qu'elles privilégient un contrôle de fond, s'appuyant sur des contrôles sur place, à un simple contrôle de forme.

1. La BCE, clé de voûte du mécanisme européen de supervision

Le champ d'application du nouveau dispositif de supervision est vaste, puisqu'il couvre les États membres de la zone euro, soit environ 6 000 banques, mais également les autres États qui le souhaitent, ces derniers devant alors engager une « *coopération rapprochée* » avec la BCE. À ce stade, aucun État non membre de la zone euro n'a fait de demande en ce sens.

Le mécanisme de surveillance unique est composé **des autorités nationales de supervision et de la BCE**, qui est responsable de son bon fonctionnement.

La BCE doit ainsi exercer directement la supervision des établissements de crédit les plus importants, qui sont définis comme :

– ceux dont les actifs sont supérieurs à 30 milliards d'euros ou représentent un cinquième du PIB de leur pays d'origine (sauf si les actifs sont inférieurs à 5 milliards d'euros) ;

¹ 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 crédit et règlement (UE) n° 1022/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) en ce qui concerne des missions spécifiques confiées à la Banque centrale européenne en application du règlement (UE) n° 1024/2013.

– ceux considérés par les autorités nationales et la BCE comme revêtant une importance significative pour l'économie d'un État ;

– ceux jugés comme revêtant une importance notable par la BCE, sous réserve qu'ils aient établi des filiales bancaires dans plus d'un État membre ou que leurs actifs ou passifs transfrontières représentent une part importante de leurs bilans ;

– ceux bénéficiant d'un programme d'aide européen ;

– en tout état de cause, les trois établissements de crédit les plus importants dans chacun des États membres participants.

128 groupes bancaires seraient donc directement supervisés par la BCE, représentant **85 % des actifs bancaires de la zone euro, 95 % du marché bancaire français et 75 % des actifs bancaires en Allemagne.**

La BCE pourra en outre reprendre le contrôle direct des autres banques si cela s'avère nécessaire.

Pour les autres établissements, dont la supervision reviendra aux autorités nationales, la BCE diffusera des orientations et instructions générales précisant les modalités de mise en œuvre de leurs missions.

2. Une nouvelle organisation pour la BCE, destinée à garantir la stricte séparation des fonctions de politique monétaire et de supervision bancaire

a. La séparation des fonctions de politique monétaire et de supervision

Afin de garantir l'étanchéité des missions de politique monétaire, dont l'objectif est la stabilité des prix, **et de celles de supervision bancaire**, dont le but est d'assurer la sécurité et la solidité des groupes bancaires et la stabilité du système financier, **un comité de surveillance** est créé, afin de préparer les missions de supervision de la BCE. Il est composé d'un président, d'un mandat non renouvelable de 5 ans, d'un vice-président ainsi que de quatre représentants de la BCE et d'un représentant de l'autorité nationale de surveillance de chaque État membre participant. Les nominations doivent respecter le principe d'égalité entre les hommes et les femmes et tenir compte de l'expérience et des qualifications.

Ce sont les modalités de nomination et de révocation au sein du comité de surveillance qui ont fait l'objet des négociations les plus âpres de la part du Parlement européen, l'approbation définitive des textes instaurant le mécanisme de surveillance unique étant, *in fine*, demeurée suspendue à la conclusion d'un

accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la BCE ⁽¹⁾. L'accord de coopération et d'échange d'informations entre le Conseil et la Banque centrale européenne dans le cadre du mécanisme de surveillance unique ⁽²⁾, qui a été approuvé par le Conseil le 2 décembre dernier, s'en est fortement inspiré.

S'agissant des pouvoirs de nomination, le président et le vice-président du comité de surveillance de l'autorité de supervision sont nommés par le Conseil Ecofin, sur proposition de la BCE, après approbation du Parlement européen, ce qui revient à conférer à ce dernier un droit de veto. En outre, le Parlement européen a obtenu, dans l'accord interinstitutionnel conclu avec la BCE, que la liste des candidats à la fonction de président du conseil de surveillance, mais également celle des candidats retenus par la BCE lui soit transmise en amont, et que la commission des Affaires économiques et monétaires puisse interroger la BCE sur les critères de sélection et sur la liste restreinte des candidats.

Le Parlement européen a ainsi approuvé, le 11 décembre dernier, la nomination de **M^{me} Danièle NOUY**, secrétaire générale de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, comme **présidente du Comité de surveillance**. Cette nomination a été entérinée par le Conseil le 16 décembre 2013.

Une procédure similaire à celle retenue pour la nomination du président a été fixée pour sa révocation. Ainsi, lorsque le président du comité de surveillance ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou a commis une faute grave, le Conseil peut, sur proposition de la BCE approuvée par le Parlement européen, adopter une décision d'exécution pour démettre le président de ses fonctions. Si le Parlement européen ou le Conseil estime que les conditions de révocation sont remplies, la BCE agit en conséquence.

Toujours dans le souci de distinguer les missions de la BCE, le **personnel chargé des missions de supervision relève d'une structure opérationnelle et d'une hiérarchie distinctes** de celles des services chargés de la politique monétaire. La BCE doit enfin s'assurer que le conseil des gouverneurs distingue parfaitement les missions de politique monétaire et celles de surveillance, ce qui doit se traduire notamment par la tenue de réunions séparées avec des ordres du jour distincts.

Un **comité de médiation** est créé afin de garantir la séparation entre les missions de politique monétaire et les missions de supervision.

Cette stricte séparation des missions a pour objet d'**éviter tout conflit d'intérêts** et de **permettre un exercice efficace du contrôle démocratique** sur les missions de supervision de la BCE.

(1) *Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la BCE sur les modalités pratiques de l'exercice de la responsabilité démocratique et du suivi de l'accomplissement, par la BCE, des missions qui lui sont confiées dans le cadre du mécanisme de supervision unique, qui est entré en vigueur le 7 novembre 2013.*

(2) *Aussi dénommé memorandum of understanding entre le Conseil et la BCE sur la coopération en matière de supervision bancaire.*

b. Une nouvelle organisation

La BCE doit développer, dans un délai très rapide, une nouvelle compétence, ce qui implique des moyens financiers et humains supplémentaires. Ceux-ci devraient être pris en charge par une redevance annuelle – dite « redevance de surveillance » – perçue sur les établissements de crédit établis dans les États membres participants et sur les succursales établies dans des États membres participants et relevant d'établissements sis dans d'autres États membres.

Vos rapporteurs appellent à la plus grande vigilance sur l'évolution des effectifs et des budgets respectifs de chacun des acteurs du nouveau dispositif. Il convient en effet que les autorités de supervision nationales tirent les conséquences des embauches massives qui sont prévues par la Banque centrale européenne (une estimation de 800 nouveaux postes avait été avancée en mai dernier devant la mission d'information).

Vos rapporteurs invitent en conséquence l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution à mettre en œuvre une gestion prévisionnelle de ses effectifs et de son budget tenant compte, afin d'éviter les doublons, de l'évolution des moyens humains et financiers de la Banque centrale européenne.

3. Des pouvoirs d'information et de contrôle affirmés

a. Si le Parlement européen a posé de nombreuses exigences en matière d'information et de contrôle...

Le Parlement européen est destinataire, comme le Conseil, la Commission européenne et l'Eurogroupe, du rapport de la BCE relatif à l'accomplissement de ses missions de supervision et peut adresser des questions à la BCE qui est tenue d'y répondre. Il reçoit également, en vertu de l'accord interinstitutionnel, un compte-rendu des réunions du conseil de surveillance, avec une liste annotée de ses décisions.

La commission des Affaires économiques et monétaires peut, en outre, auditionner le président du comité de surveillance, dans un cadre ordinaire (au moins deux fois par an) ou dans un cadre spécial, où la représentation du Parlement européen est alors limitée au président et aux vice-présidents de la commission des Affaires économiques et monétaires et où les échanges ont lieu à huis clos.

Dans son accord de coopération et d'échange d'informations avec la BCE, **le Conseil a également souhaité asseoir ses pouvoirs d'information et de contrôle.** En particulier, il devrait auditionner au moins deux fois par an le président du comité de surveillance, les États non membres de la zone euro pouvant participer à l'exercice.

b. ...les parlements nationaux apparaissent en retrait

Les pouvoirs des parlements nationaux des États membres participants apparaissent d'autant plus en retrait que l'on considère les pouvoirs de contrôle dont ils disposent aujourd'hui vis-à-vis des autorités de supervision nationales et les conséquences que les mesures de surveillance peuvent avoir sur les finances publiques, les établissements de crédit, leurs clients et leur personnel ainsi que sur les marchés des États membres participants.

Il est ainsi prévu que les parlements nationaux soient destinataires du rapport annuel de la BCE relatif à ses missions de supervision, sur lequel ils peuvent présenter leurs observations motivées, et qu'ils peuvent auditionner le président ou un membre du conseil de surveillance et présenter à la BCE toute observation ou question relative à l'exécution de ses missions de surveillance.

Vos rapporteurs, qui ont constaté avec étonnement l'absence de réponse de la Banque centrale européenne au point d'étape qu'ils lui avaient demandé dans le cadre de leurs travaux, **soulignent qu'il convient de veiller à la bonne information des parlements nationaux, dans des conditions appropriées.**

Vos rapporteurs estiment ainsi nécessaire que les parlements nationaux soient, à l'instar du Parlement européen, destinataires des comptes rendus des réunions du conseil de surveillance.

Ils rappellent, en outre, que les pouvoirs de contrôle sur pièces et place dont disposent la commission des Finances et les commissions d'enquête de l'Assemblée nationale doivent être garantis vis-à-vis de la Banque centrale européenne en tant que superviseur.

B. L'ÉVALUATION DU BILAN ET DU PROFIL DE RISQUES DES BANQUES, PRÉALABLE À LA MISE EN ŒUVRE DE LA SUPERVISION UNIQUE...

Avant d'assumer ses nouvelles missions de supervision, la Banque centrale européenne doit procéder, conformément à l'article 33, paragraphe 4, du règlement créant le mécanisme de supervision unique, à une « *évaluation complète* » – et en particulier de leurs bilans – des établissements de crédit qui, considérés comme « importants »¹, seront directement placés sous sa surveillance. Il s'agit ainsi de mener une « opération-vérité » sur la situation des grands établissements de crédit de la zone euro.

Trois objectifs sont officiellement assignés à cet exercice :

¹ Les critères en sont définis à l'article 6, paragraphe 4 du règlement. Tel est le cas si la valeur totale de leurs actifs est supérieure à 30 milliards d'euros ; le ratio entre leurs actifs totaux et le PIB de l'État membre d'établissement participant est supérieur à 20 %, à moins que la valeur totale de leurs actifs soit inférieure à 5 milliards d'euros ; l'établissement de crédit compte parmi les trois plus grands établissements de crédit de l'État membre participant.

– garantir une plus grande **transparence**, grâce à l’amélioration de la qualité des informations disponibles sur la situation des banques ;

– procéder, le cas échéant, à l’**assainissement** des banques ne répondant pas aux exigences posées ;

– renforcer la **confiance** du secteur privé dans la solidité des banques de la zone euro et la qualité de leurs bilans. Cet exercice devrait notamment contribuer à remédier à l’atonie qui caractérise aujourd’hui l’activité de prêt, et qui résulte en partie de la méfiance que les banques ont développée les unes vis-à-vis des autres.

Mais, il s’agit avant tout d’**asseoir la crédibilité de la BCE** en tant que superviseur unique – et, par ricochet, de ne pas remettre en cause sa réputation en matière de politique monétaire – et de permettre **au mécanisme de supervision unique de partir sur des bases saines**.

Cet exercice, associant étroitement la BCE et les autorités nationales de surveillance bancaire, doit également favoriser l’**harmonisation des pratiques de supervision**. À cet égard, vos rapporteurs rappellent la demande, formulée par l’Assemblée nationale dans sa résolution n° 204 du 11 août 2013 sur l’approfondissement de l’Union économique et monétaire, d’un **alignement vers le haut des méthodes de supervision au sein de la zone euro**, ce qui suppose de privilégier un contrôle de fond à un simple contrôle de forme.

Le 23 octobre dernier, **la BCE a présenté les modalités de l’évaluation globale des banques, qui, ayant débuté en novembre 2013, doit s’achever en octobre 2014**. Deux jours auparavant, l’Autorité bancaire européenne avait publié sa recommandation sur l’évaluation de la qualité des actifs.

1. 128 établissements concernés

La BCE a établi une liste de **cent vingt-huit établissements** concernés, parmi lesquels **treize** sont d’origine française. Cette liste est toutefois susceptible d’évoluer d’ici à 2014¹.

LISTE DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT FRANÇAIS SOUMIS À L’ÉVALUATION COMPLÈTE

- Banque Centrale de Compensation (LCH Clearnet)
- Banque PSA Finance
- BNP Paribas
- C.R.H. – Caisse de Refinancement de l’Habitat
- Groupe BPCE
- Groupe Crédit Agricole
- Groupe Crédit Mutuel
- HSBC France

¹ Cette liste résulte de l’application des critères définis dans le règlement selon les données de bilan des banques au 31 décembre 2012. La liste définitive, fondée sur les données au 31 décembre 2013, pourra en différer légèrement.

- La Banque Postale
- BPI France (Banque Publique d'Investissement)
- RCI Banque
- Société de Financement Local
- Société Générale

Source : Banque centrale européenne.

Vingt-quatre établissements devraient être concernés en Allemagne, seize en Espagne et quinze en Italie. La liste complète des établissements visés figure en annexe 3.

2. Trois exercices étroitement liés

L'évaluation complète des banques comprendra **trois exercices étroitement liés** : une évaluation prudentielle des risques, un examen des bilans et un test de résistance.

Premier volet, **l'évaluation prudentielle des risques a pour objectif d'examiner**, d'un point de vue quantitatif mais également qualitatif, **les risques majeurs pour le bilan des banques, notamment en matière de liquidité, d'effet de levier et de financement**. Il s'agit ainsi de déterminer les profils de risques intrinsèques des banques, leur positionnement par rapport aux autres banques et leur vulnérabilité à un certain nombre de facteurs extérieurs.

Dans cette perspective, la BCE et les autorités nationales compétentes élaborent d'ailleurs un nouveau système d'évaluation des risques, qui a vocation à remplacer progressivement les méthodes nationales et à constituer un outil de supervision important du futur mécanisme de surveillance européen.

Le deuxième volet de l'évaluation consiste en **l'examen des bilans des banques**, au 31 décembre 2013. L'évaluation, qui portera notamment sur l'adéquation de la valorisation des actifs et des garanties ainsi que des provisions, devrait en particulier s'attacher à analyser les éléments du bilan des banques soupçonnés d'opacité ou d'être particulièrement risqués.

De large portée, l'exercice doit couvrir les expositions aux risques de crédit et de marché, les positions de bilan et de hors bilan et les expositions aux risques domestiques et étrangers. Toutes les catégories d'actifs, y compris les créances non performantes, les prêts restructurés et les expositions à la dette souveraine, devraient être prises en compte. À la différence des initiatives menées par plusieurs États membres récemment, comme l'Espagne et l'Italie, les bilans seront examinés selon une méthodologie commune.

Le troisième volet doit prendre la forme d'une série de **tests de résistance, destinés à examiner la résilience du bilan des banques dans différents scénarios de crise**. S'appuyant sur l'examen de la qualité des actifs, il le complètera en apportant une vision de la capacité des banques à absorber les chocs

en situation de crise. Cet exercice de simulation de crise à l'échelle de l'Union européenne sera conduit par la BCE et l'Autorité bancaire européenne : la BCE procédera à un test de résistance en coopération avec l'ABE, qui conduira par ailleurs un test de résistance à plus grande échelle.

Alors que la BCE et l'ABE présenteront avant la fin du mois de janvier 2014 les modalités des tests de résistance, **vos rapporteurs soulignent l'importance d'en définir précisément et rigoureusement les contours.** Il convient en effet de ne pas renouveler l'expérience des précédents tests de résistance qui, menés sous l'égide de l'Autorité bancaire européenne, n'avaient pas permis d'identifier plusieurs foyers de risques importants, comme les banques irlandaises et espagnoles, le groupe franco-belge Dexia ou encore le groupe néerlandais Reaal.

Pour l'examen de la qualité des actifs et le test de résistance, l'évaluation sera fondée sur la valeur de référence de 8 % de fonds propres de catégorie 1, constitués des actions ordinaires, conformément à la définition de la réglementation sur les exigences en matière de fonds propres (CRR) et de la directive sur l'adéquation des fonds propres (CRD IV)⁽¹⁾.

L'évaluation sera menée en coopération étroite avec les autorités nationales compétentes dans le cadre du mécanisme de surveillance unique ainsi qu'avec des intervenants extérieurs. La BCE a ainsi indiqué souhaiter recourir aux services du groupe international de consultants en gestion, Oliver Wyman, auquel les autorités nationales pourront également faire appel de même qu'à d'autres experts du secteur privé (consultants, auditeurs, etc.) pour certaines tâches spécifiques, comme l'étude de dossiers sur site.

Vos rapporteurs se félicitent que la Banque centrale européenne prévoit une association étroite des autorités nationales de supervision. L'exercice risque en effet d'être très difficile compte tenu des particularités de chaque marché national. L'association des autorités nationales doit donc permettre que l'exercice ne soit pas mené de manière trop abstraite et qu'il puisse être tenu compte de « spécificités nationales ». Il devrait en aller ainsi, par exemple, de l'appréciation du crédit au logement en France. Celui-ci qui, pour l'essentiel, présente comme caractéristique d'être octroyé à taux fixe sur l'analyse de la capacité à rembourser de l'emprunteur, conduit les établissements de crédit français à constituer un niveau de fonds propres inférieur à celui pratiqué dans les autres pays européens. C'est justifié au regard des pertes constatées à moyen terme, qui sont de l'ordre de 1 % en France, alors qu'elles s'établissent à 6 % en Espagne et à 12 % en Irlande, selon la Fédération bancaire française. Il ne serait

(1) 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 et 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.

pas opportun qu'un alignement strict des méthodes d'évaluation conduise à mobiliser des fonds propres supplémentaires de manière excessive, au risque d'assécher les possibilités de financement de l'économie.

Au total, vos rapporteurs appellent la Banque centrale européenne et l'Autorité bancaire européenne à la plus grande vigilance dans la définition et la conduite de l'évaluation des actifs et des profils de risques des banques.

En effet, ainsi que l'ont souligné, d'une part, M. Ramon Fernandez, directeur général du Trésor, et, d'autre part, M. Pierre de Lauzun, directeur général délégué de la Fédération bancaire française, à la mission d'information, **les résultats de la revue des actifs et des tests de résistance – et les besoins en fonds qui pourraient en découler – vont dépendre des hypothèses retenues** notamment pour l'évaluation des portefeuilles immobiliers et des dettes souveraines (leur valorisation est très différente selon qu'elles sont appréciées à leur valeur de marché ou à leur valeur historique).

L'exercice, extrêmement difficile, appelle à une approche équilibrée. Ainsi, retenir une hypothèse trop prudente pour les risques souverains risque de poser problème aux États d'Europe du Sud, tandis qu'une hypothèse peu prudente n'emportera pas la confiance des marchés financiers.

L'ampleur de l'exercice – la BCE va tester 50 % des bilans des banques alors que les commissaires aux comptes se limitent généralement à 1 % – et sa conduite dans un délai rapide appellent à la plus grande vigilance. Il convient en effet d'éviter que le processus ne dérape alors que la méthode ne sera pas encore stabilisée.

Le calendrier de l'évaluation globale des bilans des banques devrait, à ce stade, comprendre les étapes suivantes.

**PRINCIPALES ÉTAPES DE L'ÉVALUATION
DES BILANS DES BANQUES RELEVANT DU MSU**

1. Évaluation du profil de risque de chaque groupe bancaire
2. Revue détaillée des risques, portant sur 50 % des actifs pondérés des banques auditées, entre février et mai 2014
3. Étude des résultats des audits entre juin et juillet 2014
4. Dialogue entre les auditeurs et les établissements de crédit
5. Tests de résistance
6. Publication des résultats des revues d'actifs et des tests de résistance en octobre 2014

Au terme de l'évaluation complète, les résultats, par pays et par banque, ainsi que les recommandations relatives à des mesures de correction seront rendus publics en octobre 2014, avant la prise en charge par la BCE de sa fonction de superviseur le 4 novembre 2014.

C. ...QUI POSE LA QUESTION D'UNE ÉVENTUELLE RECAPITALISATION DES BANQUES AVANT LA MISE EN PLACE DU MÉCANISME

1. Les éventuels besoins en fonds propres dépendront des hypothèses retenues pour mener l'évaluation

De nets progrès ont déjà été réalisés en matière de consolidation des bilans bancaires depuis 2008. Ainsi, selon la Banque centrale européenne, depuis le début de la crise financière, les banques de la zone euro ont augmenté leurs fonds propres d'environ 225 milliards d'euros et 275 milliards d'euros ont par ailleurs été mobilisés par les États, ce qui représente, au total, plus de 5 % du PIB de la zone euro.

Aujourd'hui, le ratio médian de « fonds propres durs » (constitués des actions ordinaires) des plus grandes banques de la zone euro est proche de 12 % et la plupart d'entre elles répondent déjà aux exigences réglementaires minimales de fonds propres prévues par le règlement sur les exigences en matière de fonds propres (CRR) et la directive sur l'adéquation des fonds propres (CRD IV). En outre, les banques ont largement supprimé les actifs toxiques de leurs bilans dans les États bénéficiant d'un programme d'assistance.

Toutefois, des faiblesses subsistent, accentuées par un sentiment de manque de transparence des bilans des banques et par des inquiétudes sur les risques auxquels elles sont exposées.

Il ne peut donc être exclu que l'évaluation complète menée par la BCE révèle la nécessité d'augmenter les fonds propres d'un établissement et de mettre en œuvre des mesures correctrices, qui pourraient prendre la forme de recapitalisations, d'émissions d'actions, de modifications des sources de financement ou, encore, de séparations et de ventes d'actifs.

Lors de son audition par l'Assemblée nationale le 26 juin 2013, le président de la Banque centrale européenne Mario Draghi s'est voulu rassurant puisqu'il a indiqué, à propos de l'exercice de la revue de la qualité des actifs : *« à titre personnel, je pense qu'il ne révélera pas de faille fondamentale, tant les superviseurs de la zone euro – particulièrement en France – ont démontré leur exceptionnelle qualité pendant la crise »*. De même, M. Olivier Guersent, chef du cabinet de M. Michel Barnier, commissaire européen chargé du marché intérieur et des services, s'est montré plutôt confiant sur les résultats de l'évaluation des actifs bancaires devant la mission d'information. S'agissant plus particulièrement des banques françaises, celles-ci abordent sereinement l'exercice, ainsi que M. Pierre de Lauzun, directeur général délégué de la Fédération bancaire française, l'a confirmé à la mission d'information, tout en rappelant que les résultats de l'évaluation complète des banques dépendraient des hypothèses retenues.

La nécessité de devoir procéder à des augmentations de fonds propres ne peut être exclue. Si M. Olivier Blanchard, chef économiste au Fonds monétaire

international (FMI), s'est montré rassurant lors de son audition par la commission des Affaires européennes le 22 novembre 2013, il n'en demeure pas moins que le FMI met en garde devant l'insuffisance de capitaux de certaines banques européennes depuis deux ans. Les récentes déclarations, faites le 18 novembre dernier, du président de l'Autorité bancaire européenne Andrea Enria, ne sont guère encourageantes. Il s'estime en effet convaincu que *« trop peu de banques européennes ont été démantelées et ont disparu du marché : il y en a eu à peine 40, et aux États-Unis par comparaison environ 500. [...] Les gouvernements ont voulu maintenir en vie leurs banques, et cela a freiné le processus de convalescence »* du système financier européen.

Une étude menée par Morgan Stanley auprès d'investisseurs en octobre 2013 avance que, à l'issue de la revue de la qualité des actifs bancaires, cinq à dix groupes bancaires pourraient avoir un besoin en fonds propres de l'ordre de 50 milliards d'euros au total.

Pour autant, ainsi que l'a souligné le directeur général du Trésor Ramon Fernandez à la mission d'information, personne n'est capable de calculer les besoins qui découleront de l'évaluation complète des banques, puisque ceux-ci dépendront des hypothèses retenues pour l'évaluation des actifs ainsi que pour l'élaboration des scénarios de crise. En tout état de cause, il estime que la revue de la qualité des actifs nécessitera davantage un renforcement de fonds propres que des mises en résolution.

2. Qui devra procéder au renflouement ?

Se pose dès lors la question de la responsabilité de l'intervention : qui doit procéder au renflouement et selon quel ordre d'appel ?

Dans un premier temps, ce sont les règles de « bail-in » – ou « renflouement interne » – définies par la Commission européenne dans sa communication du 10 juillet 2013 relative aux aides d'État dans le secteur bancaire⁽¹⁾ qui s'appliqueront. **Seront ainsi tout d'abord sollicités les actionnaires et les détenteurs de dette subordonnée (« dette juniore »)**. La dette senior et les dépôts seront en revanche exclus du « bail-in »⁽²⁾. À noter que ces règles correspondent au dispositif français adopté dans la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

Qui devra toutefois intervenir si le renflouement interne s'avère insuffisant ?

(1) *Communication de la Commission européenne du 10 juillet 2013 concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière.*

(2) *Ces règles introduisent une forme de renflouement interne allégée par rapport aux dispositions de la directive relative au redressement et à la résolution des défaillances bancaires, sur laquelle les législateurs européens sont parvenus à un accord le 11 décembre 2013.*

Le débat sur ce sujet a été vif entre les États. Certains, comme l'Allemagne, estimaient qu'il revenait aux États, dont les autorités de supervision étaient jusqu'à présent compétentes, de mettre en place des « mécanismes de sauvetage » ou des « filets de sécurité », tandis que d'autres jugeaient qu'il convenait de privilégier le Mécanisme européen de stabilité.

Le Conseil européen concluait ainsi, le 28 juin dernier, que « *les États membres participant au MSU prendront toutes les dispositions utiles, y compris la mise en place de dispositifs nationaux de soutien, avant l'achèvement de [l']exercice [d'évaluation des bilans des banques]* ». L'Eurogroupe avait d'ailleurs précisé quelques jours plus tôt, dans son accord du 20 juin 2013 sur les grandes lignes du cadre opérationnel de recapitalisation des banques par le MES, que la possibilité de recourir à ce nouveau mécanisme était subordonnée à la mise en place effective du MSU.

Pour autant, lors de leur sommet des 24 et 25 octobre derniers, les chefs d'État et de gouvernement ont mentionné, **au sujet des filets de sécurité, la disponibilité des instruments européens**. Ainsi, le Conseil européen a indiqué, dans ses conclusions, « *qu'il est urgent, pour les États membres participant au mécanisme de surveillance unifiée, de mettre en place une approche européenne coordonnée en vue de l'évaluation complète des établissements de crédit par la Banque centrale européenne. Les États membres devraient mettre en place tous les arrangements appropriés, y compris les dispositifs nationaux de soutien, en appliquant les règles relatives aux aides d'État. Il est possible de recourir aux instruments européens, selon les règles qui les régissent.* ». Il a, en conséquence, chargé le Conseil de présenter, d'ici à la fin du mois de novembre, les règles qui devaient, le cas échéant, présider au renflouement des banques à l'issue de la revue des actifs bancaires.

Dans sa déclaration du 15 novembre 2013 consacrée aux « filets de sécurité », le Conseil précise que si le « *bail-in* » prévu par la Commission européenne s'avère insuffisant, **il conviendra de mobiliser les fonds de résolution nationaux et/ou un soutien public national**. Si tel devait être le cas, ce serait plutôt les fonds publics nationaux qui seraient mobilisés, compte tenu du fait que la plupart des États n'ont pas encore mis en place de fonds de résolution. La France en a prévu la création dans la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires. Si l'intervention de fonds publics est nécessaire, cette mobilisation bénéficiera d'un traitement spécifique dans le cadre des procédures pour déficits excessifs.

Le Conseil ajoute que, **en dernier ressort, le MES pourra être mobilisé sous la forme d'un prêt conditionnel à un État, comme cela a été réalisé pour l'Espagne, ou bien sous celle du dispositif de recapitalisation directe de 60 milliards d'euros dont les grandes lignes ont été définies par l'Eurogroupe le 20 juin 2013.**

**LA RECAPITALISATION DIRECTE DES BANQUES
PAR LE MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ
L'ACCORD DE L'EUROGROUPE DU 20 JUIN 2013**

Inauguré officiellement le 8 octobre 2012, après l'entrée en vigueur du traité l'instituant le 27 septembre 2012, le MES est une organisation internationale soumise au droit international public, à laquelle participent tous les États dont la monnaie est l'euro.

Le MES a pour but de mobiliser des ressources financières afin de fournir, sous une stricte conditionnalité, un soutien à ses membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement susceptibles de porter atteinte à la stabilité financière de la zone euro. Il dispose d'une capacité de prêts de 500 milliards d'euros. Il est par ailleurs autorisé à lever des fonds en émettant des instruments financiers ou en concluant des accords financiers avec ses membres, des institutions financières ou d'autres tiers.

Les chefs d'État et de gouvernement de la zone ont décidé, lors du sommet du 29 juin 2012, que le MES pourrait procéder à la recapitalisation directe de banques en difficulté. Le 20 juin 2013, l'Eurogroupe a défini les grandes lignes du futur instrument de recapitalisation directe du MES (conditions d'éligibilité, capacité de l'instrument, etc.). Des conditions très strictes ont ainsi été posées.

Tout d'abord, le **montant maximal mobilisable au titre de la recapitalisation directe des banques est fixé à 60 milliards d'euros**, ce qui demeure assez limité au regard de la dotation du MES. Cette enveloppe serait en outre insuffisante dans le cas des banques systémiques. Une souplesse est malgré tout prévue puisque le conseil des gouverneurs pourra revoir ce plafond.

De plus, **tout État qui sollicitera le MES pour une banque en difficulté devra participer en partie à sa recapitalisation**. Si la banque concernée n'atteint pas le ratio de noyau dur des fonds propres de base exigé par Bâle III (« *Common Equity Tier 1* ») de 4,5 %, l'État devra la recapitaliser en conséquence, avant toute intervention du MES. Si ce ratio est respecté, l'État devra contribuer à la recapitalisation aux côtés du MES à hauteur de 20 % les deux premières années de la mise en place du mécanisme, 10 % ensuite. Si la contribution au titre du respect du ratio prudentiel s'avère inférieure à la participation à la recapitalisation, l'État membre devra s'enquérir de la différence.

Par ailleurs, **toute éventuelle application rétroactive du mécanisme devra être décidée au cas par cas par le conseil des gouverneurs**, composé des ministres de Finances des États membres.

L'accord de l'Eurogroupe subordonne la mise en œuvre de ce nouveau dispositif à la mise en place effective du mécanisme de supervision unique et à un accord entre le Conseil et le Parlement européen sur les directives relatives aux systèmes de garantie des dépôts d'une part et au redressement et à la résolution des défaillances bancaires d'autre part.

Enfin, pour que le dispositif soit opérationnel, il convient de procéder, sur le fondement de l'article 19 du traité, à la modification de la liste des instruments d'assistance financière – ce qui requiert l'unanimité –, et de définir précisément le cadre juridique (statuts et accord-cadre avec le MES) nécessaire à la création de la filiale qui sera chargée de recapitaliser directement les banques.

Si vos rapporteurs se félicitent que les institutions européennes soient parvenues à un accord sur la directive relative au redressement et à la résolution des défaillances bancaires le 11 décembre 2013 et sur celle relative aux systèmes de garantie des dépôts le 17 décembre 2013, ils constatent que le

cadre opérationnel de ce nouveau dispositif, à savoir la définition du cadre juridique de son intervention et en particulier les modalités de création de sa filiale, n'est pas encore finalisé. Il est pourtant impératif que ce cadre soit défini au plus vite, de telle sorte que le Mécanisme européen de stabilité puisse intervenir dans l'année qui vient, en particulier si des besoins de recapitalisation apparaissent à l'issue de la revue de la qualité des actifs bancaires.

M^{me} Muriel Lacoue-Labarthe, conseillère au cabinet du ministre de l'Economie et des finances, a toutefois assuré à la mission d'information que **le nouveau cadre juridique devrait être finalisé au cours du mois de janvier.** Son examen est, à ce stade, inscrit à l'ordre du jour de la réunion de l'Eurogroupe du 27 janvier 2014.

Vos rapporteurs mettent enfin en garde devant les interprétations divergentes de la condition, posée dans l'accord de l'Eurogroupe du 20 juin 2013, selon laquelle cette recapitalisation directe par le MES ne sera possible qu'une fois le mécanisme de supervision unique en place. La France entend ainsi par « mise en place du mécanisme » l'entrée en vigueur des textes le créant, soit le 3 novembre 2013, alors que l'Allemagne considère que cette expression renvoie au 4 novembre 2014. **Vos rapporteurs estiment en effet important que le MES puisse être sollicité, dans son volet « recapitalisation directe », à l'issue de l'évaluation complète des banques.**

II. LE MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE, EN VOIE DE FINALISATION

La création du mécanisme de résolution unique au sein de la zone euro s'accompagne de l'harmonisation des règles de résolution au sein du marché intérieur.

A. L'HARMONISATION DES RÈGLES DE RÉOLUTION AU SEIN DU MARCHÉ INTÉRIEUR

L'harmonisation des régimes de résolution des crises bancaires au sein du marché intérieur a pour objectifs de préserver la stabilité financière et la confiance dans les banques, d'éviter la contagion des problèmes, de réduire au maximum les pertes pour la société – en particulier pour les contribuables –, de protéger les déposants, d'assurer la continuité des services financiers essentiels, de réduire l'aléa moral, et, enfin, de renforcer le marché intérieur des services bancaires tout en maintenant des conditions de concurrence équitables.

À la suite de sa consultation de janvier 2011, la Commission européenne a présenté, le 6 juin 2012, une proposition de directive qui a pour objet d'harmoniser les règles nationales en matière de redressement et de résolution des défaillances bancaires.

S'appuyant sur les recommandations adoptées par le G20 en octobre 2011, elle prévoit que les autorités nationales de résolution disposent de pouvoirs étendus pour éviter les crises bancaires et résoudre de manière ordonnée les défaillances des établissements financiers en cas d'insolvabilité, tout en réduisant l'exposition des contribuables aux pertes. Il s'agit ainsi d'éviter que ne se reproduisent les « sauvetages bancaires » intervenus depuis 2008, pour lesquels les États ont mobilisé au titre des aides d'État et avec l'accord de la Commission européenne, plus de 1 600 milliards d'euros entre 2008 et 2011, soit 12,8 % du PIB.

Alors que le Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012 avait demandé que la proposition de directive d'harmonisation des règles de résolution ainsi que celle relative à la modernisation du système de garantie des dépôts (*cf. infra* Première partie.III.A.), dont la négociation est désormais liée, fissent l'objet d'un accord au Conseil avant la fin du mois de mars 2013 et fussent adoptées par les co-législateurs avant juin 2013, un accord politique sur la proposition législative relative à la résolution n'a pu être trouvé au Conseil que le 27 juin 2013 et l'accord politique définitif entre le Conseil et le Parlement européen que le 11 décembre 2013, la proposition de directive sur les systèmes de garantie des dépôts faisant l'objet d'un accord politique le 17 décembre 2013. Les discussions ont été plus particulièrement centrées sur la date d'entrée en vigueur, la possibilité de recapitalisation préventive et le fonds de résolution.

En dépit du retard pris dans le calendrier, vos rapporteurs se félicitent que l'adoption définitive de ces textes puisse intervenir au début du mois de janvier 2014. Cela permettra en effet de lever la condition posée par le Conseil européen à la recapitalisation directe des banques par le Mécanisme européen de stabilité et d'envisager de manière cohérente la mise en place du mécanisme de résolution unique. Ce dernier s'appuiera en particulier sur les règles de renflouement interne et les principes de calcul des contributions des banques aux fonds de résolution définis dans la directive harmonisant les règles de résolution des crises bancaires.

Les grandes lignes des nouvelles règles de résolution des crises bancaires, qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2015 (le 1^{er} janvier 2016 pour le mécanisme de renflouement interne) sont les suivantes.

1. Un cadre juridique reposant sur trois étapes

Le nouveau cadre juridique prévoit trois étapes : la première est préventive, la deuxième prévoit une intervention précoce et la troisième consiste en la procédure de résolution à proprement parler.

Les banques doivent ainsi élaborer des plans de redressement et de résolution, qui décrivent les mesures qu'elles prendront en cas de dégradation de leur situation financière. Les autorités de résolution peuvent en outre revoir la structure des banques si celle-ci est susceptible de gêner la mise en œuvre des pouvoirs de résolution.

Dès qu'une banque est susceptible d'avoir des difficultés sérieuses, les autorités de résolution peuvent prendre des mesures d'intervention précoce, comme la nomination d'un administrateur provisoire, l'interdiction du paiement de dividendes ou la limitation des activités présentant un risque excessif.

Si les étapes précédentes n'ont pas résolu les problèmes, la possibilité d'une prise de contrôle de la banque défaillante par les autorités nationales compétentes est prévue avec, notamment, la mise en œuvre d'instruments nouveaux en matière de résolution comme les transferts d'actifs, les imputations des pertes et les diminutions des passifs par le renflouement interne. L'ensemble de ce processus doit être conduit avant toute mobilisation de deniers publics pour restructurer ou liquider une banque.

2. La hiérarchie de mobilisation pour le renflouement des banques

La mise en place d'un mécanisme de renflouement interne (« *bail-in* »), qui prévoit la mise à contribution des actionnaires, sociétaires et créanciers en cas de résolution, constitue le pivot de la directive. Il s'agit ainsi d'éviter un « *bail-out* », c'est-à-dire un renflouement par la banque centrale ou l'État et de casser, ou tout au moins d'atténuer, l'aléa moral lié à la garantie implicite de l'État. C'est également un moyen d'inciter davantage les créanciers d'une banque à suivre ses activités.

La difficile gestion de la crise chypriote – et plus particulièrement les revirements sur la mobilisation des dépôts ainsi que les effets des choix finalement retenus sur l'économie nationale – a montré combien il était important de définir des règles claires en matière de renflouement des banques.

La hiérarchie retenue pour le « renflouement interne » est la suivante : actionnaires, créanciers juniors, créanciers seniors, puis, parmi les détenteurs de dépôts supérieurs à 100 000 euros : les grandes entreprises, puis les PME et les particuliers, qui bénéficieront donc d'un traitement préférentiel. Sont exclus les dépôts inférieurs à 100 000 euros (ce sont les fonds de garantie des dépôts qui interviendront) ainsi que plusieurs catégories de dettes comme les salaires.

La loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, qui prévoyait un « *bail-in* » limité aux créanciers juniors, devra en conséquence être modifiée.

Un pouvoir discrétionnaire est accordé aux États membres pour adapter le choix des investisseurs privés mobilisés en fonction des circonstances (en particulier en cas de risque de contagion) et de la nature de la banque. Cette marge d'appréciation ne pourra être mobilisée qu'après que 8 % des instruments éligibles auront fait l'objet d'un renflouement interne.

L'autorité nationale de résolution pourra alors faire appel, dans la limite de 5 % du passif total de la banque, au fonds national de résolution, à des ressources fournies *ex post* par les banques, à une contribution de l'État ou du MES. Notification en sera faite à la Commission européenne.

S'agissant des interventions du MES en cas de restructuration bancaire, rappelons que le Conseil, dans son accord du 27 juin 2013 a prévu deux cas de figure :

– le MES pourra être mobilisé lorsque les États membres feront jouer leur pouvoir discrétionnaire une fois que 8 % des instruments éligibles auront fait l'objet d'un renflouement supporté par les actionnaires et les créanciers. Il interviendra alors après épuisement du fonds national de résolution. Il s'agira alors d'une recapitalisation « indirecte » : soumis à conditionnalité, le prêt ainsi mobilisé transitera à travers les comptes de l'État d'origine de la banque défaillante ;

– le MES pourra procéder à la recapitalisation directe d'une banque conformément à l'accord conclu au sein de l'Eurogroupe le 20 juin 2013.

Afin de garantir qu'une banque détient un niveau minimum de dette qui peut être mobilisée dans le cadre du renflouement interne, **un niveau minimal de fonds propres et d'engagements éligibles (MREL) a été fixé**. Il ne s'agit pas d'un ratio prudentiel. Il reviendra à l'autorité de résolution nationale de fixer, pour chaque établissement, ce niveau en fonction des critères fixés par la directive et qui seront précisés par un acte délégué de la Commission européenne. À noter que, dans le mécanisme de résolution unique, la responsabilité devrait échoir au Conseil de résolution unique, en lien avec les autorités de résolution nationales.

Le dispositif de « *bail-in* » entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016, l'Allemagne souhaitant une mise en œuvre aussi rapide que possible, tandis que d'autres États, comme la France, privilégiaient une mise en place en 2018, afin de permettre à l'industrie bancaire de se préparer.

Par ailleurs, malgré les réticences du Parlement européen, **une possibilité de recapitalisation préventive des banques est prévue**. Dans certains cas exceptionnels, un État pourra procéder à une recapitalisation préventive des banques viables pour lesquelles des tests de résistance ou des examens des actifs auront révélé des faiblesses, dès lors qu'il aura été procédé à un « *bail-in* » à hauteur de 8 % des actifs de la banque. Cette recapitalisation ne sera possible qu'en dernier ressort et si la banque ne peut lever des fonds sur les marchés. La Commission européenne devra donner son accord. Dans les six mois qui suivront l'entrée en vigueur de la directive, l'Autorité bancaire européenne devra donner les lignes directrices de cette recapitalisation préventive. Cette possibilité sera autorisée jusqu'en 2018, où la Commission européenne évaluera l'opportunité de la prolonger. Elle est destinée à permettre la recapitalisation d'un établissement

viable en situation de risque systémique et ne constitue donc pas un cas de défaillance pouvant justifier le recours au régime de résolution.

Enfin, la directive fait référence, à la demande du Parlement européen, aux « **outils de stabilisation gouvernementaux** », c'est-à-dire la possibilité de mobiliser des ressources publiques dans les mêmes conditions que le fonds de résolution, dans des cas exceptionnels et seulement après que 8 % des avoirs d'une banque aient été utilisés.

3. Les fonds nationaux de résolution

Chaque État membre doit créer un fonds national de restructuration, qui est alimenté *ex ante* par l'industrie bancaire ; des contributions *ex post* pouvant également être exigées. Ce fonds doit atteindre, d'ici à 10 ans, un montant équivalent à au moins **1 % des dépôts couverts** de toutes les institutions financières ayant reçu l'agrément dans un État membre (le Conseil souhaitait 0,8 %, le Parlement européen 1,5 %). Pour la France, cela représente une enveloppe de 10 milliards d'euros.

Alors que, dans la proposition initiale de la Commission européenne, la possibilité de fusionner le fonds de résolution et le fonds de garantie des dépôts était ouverte, l'accord politique entre le Conseil et le Parlement européen prévoit, à la demande des députés européens, que, dans ce cas, les deux fonds soient étanches.

Les modalités de calcul des contributions des banques doivent par ailleurs tenir compte de leurs prises de risque.

Un fonds national de restructuration pourra prêter, sur une base volontaire, à son homologue d'un autre pays.

B. L'INSTAURATION D'UN MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE AU SEIN DE LA ZONE EURO

Au-delà de l'harmonisation des régimes nationaux de résolution, la mise en place de l'union bancaire suppose la création d'un mécanisme de résolution unique.

La Commission européenne a présenté, le 10 juillet 2013, sa proposition de mécanisme de résolution unique sur le fondement de l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dont les grandes lignes sont les suivantes :

- La BCE, en tant qu'autorité de supervision, signale si une banque dans la zone euro, ou établie dans un État membre participant à l'union bancaire, se trouve en grave difficulté financière nécessitant de procéder à sa résolution.

- Un Conseil de résolution unique, composé de représentants de la BCE, de la Commission européenne et des autorités nationales concernées (les autorités des États dans lesquels se situent le siège de la banque, ses succursales et/ou ses filiales), prépare la résolution de la banque. Il est doté de vastes pouvoirs lui permettant de définir les instruments à mobiliser et l'intervention du Fonds de résolution européen. Les autorités nationales de résolution sont étroitement associées à ce travail.

- Sur la base des recommandations du Conseil de résolution unique, ou de sa propre initiative, la Commission décide si la banque doit être soumise ou non à une procédure de résolution, et à quel moment, et met en place un cadre pour l'utilisation des instruments de résolution et du Fonds. La Commission européenne estime que, en raison de motifs juridiques, la décision finale ne peut appartenir au Conseil de résolution unique.

- Sous la supervision du Conseil de résolution unique, les autorités nationales de résolution sont chargées de l'exécution du plan de résolution.

- Le Conseil de résolution unique supervise la résolution. Il surveille l'exécution au niveau national par les autorités nationales de résolution et, dans le cas où une autorité nationale de résolution ne se conforme pas à ses décisions, il peut adresser des ordres exécutoires directement aux banques en difficulté.

- Un Fonds de résolution bancaire unique est mis en place sous le contrôle du Conseil de résolution unique pour garantir qu'un soutien financier à moyen terme est disponible pendant la restructuration de la banque. Il est approvisionné par des contributions du secteur bancaire, remplaçant les fonds de résolution nationaux des États membres de la zone euro et des États membres participants à l'union bancaire, comme le prévoit le projet de directive sur le redressement et la résolution bancaires.

Cette proposition soulève de nombreuses questions, parmi lesquelles celles du champ d'application du mécanisme, de la gouvernance du processus de résolution (qui doit être responsable de quelles décisions ; en particulier, qui doit décider de placer en résolution une banque ?), du contrôle du dispositif, des modalités de constitution du Fonds unique de résolution et de l'instauration de « filets de sécurité financiers » en appui du fonds.

Postérieurement à la réunion de la commission des Affaires européennes, le Conseil est parvenu à définir une approche générale sur le mécanisme de résolution unique, qui revoit en profondeur la proposition de la Commission européenne.

Compte tenu des divergences de points de vue, les négociations avec la commission des Affaires économiques et monétaires du Parlement européen, qui a défini, sur la base du rapport présenté par M^{me} Elisa Ferreira (S&D), sa position de négociation le 17 décembre 2013, s'annoncent difficiles.

Pour leur part, **vos rapporteurs défendent la mise en place d'un mécanisme de résolution unique reposant, d'une part, sur une autorité de résolution forte et indépendante, associant les autorités nationales de résolution et la Commission européenne et capable de prendre des décisions de manière rapide et efficace, et, d'autre part, sur un fonds de résolution unique.**

1. Vers un double fondement juridique

La Commission européenne fonde sa proposition de règlement sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui permet à l'Union d'adopter des mesures relatives au rapprochement des dispositions nationales ayant pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Le mécanisme de résolution unique contribue en effet à l'amélioration du fonctionnement du marché unique, dans la mesure où il garantit une mise en œuvre uniforme des procédures de résolution bancaire ainsi qu'un alignement des méthodes de résolution. L'article 114 du TFUE renvoie à la procédure législative ordinaire de codécision, où le Conseil et le Parlement européen décident ensemble, le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

La pertinence de ce fondement juridique est confirmée tant par le **service juridique du Conseil de l'Union** que par la **Banque centrale européenne**, qui estiment que l'article 114 constitue une base légale suffisante.

Mais, **l'Allemagne, soutenue par le Royaume-Uni, conteste vigoureusement ce fondement juridique.** Elle lui préfère l'article 352 du TFUE, qui constitue une « base juridique par défaut », c'est-à-dire qui est utilisée lorsqu'on ne peut recourir à d'autres dispositions du traité. Cette référence présente l'intérêt, pour l'Allemagne, qui en appelle à cette base juridique plus particulièrement pour la création du fonds européen de résolution, de requérir l'unanimité au Conseil et l'approbation du Parlement européen.

La plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission d'information, au premier rang desquels M. Olivier Guersent, chef de cabinet de Michel Barnier, estiment que les arguments avancés par les Allemands ne sont pas juridiquement valables.

L'Allemagne juge en particulier qu'il n'est pas possible de créer, sur le fondement de l'article 114, un fonds mutuel d'assurance alimenté par des contributions obligatoires. Mais c'est pourtant ce qui est prévu dans la proposition de directive d'harmonisation des règles de résolution et il existe des précédents, comme dans le cas de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur, qui est chargé de gérer les systèmes d'enregistrement des marques et des dessins ou modèles et dispose d'un fonds de soutien aux marques.

L'Allemagne met également en avant une note juridique du Bundestag, selon laquelle l'article 114 ne serait pas la base juridique pertinente car le

mécanisme de résolution unique viserait les États de la zone euro, donc pas le marché intérieur. Toutefois, la proposition de la Commission européenne prend bien soin de préciser que le mécanisme, s'il est obligatoire pour les États de la zone euro, est ouvert à l'ensemble des autres États.

En définitive, le principal argument du gouvernement allemand est que le recours à l'article 352 nécessite l'approbation du Bundestag sur le texte, ce qui, si l'accord du Bundestag était donné, le renforcerait en cas de contentieux devant le Tribunal de Karlsruhe.

Toutefois, il ne peut être recouru à la base juridique de l'article 352, dans la mesure où celle de l'article 114 est valide, ainsi que l'a souligné le service juridique du Conseil ⁽¹⁾. L'article 352 ne peut en effet se justifier qu'en l'absence d'alternative.

Compte tenu des réticences très fortes de l'Allemagne et des débats sur la nature des contributions alimentant le fonds, la position de compromis du Conseil prévoit que le mécanisme de résolution unique repose sur deux fondements juridiques distincts :

– **l'article 114 du TFUE pour l'essentiel du mécanisme de résolution unique**, notamment la création et les règles de mise en œuvre du fonds ;

– **un accord intergouvernemental pour les modalités de transfert des dotations des fonds nationaux au fonds européen et la mutualisation progressive des contributions**. Cet accord devrait également, à la demande des Pays-Bas, se référer aux règles de « *bail-in* » définies dans la directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des crises bancaires et les reprendre à son compte pour le fonds unique ; ce qui pose question alors que le traité est présenté comme ayant pour objet de définir les modalités de constitution du fonds de résolution. Le traité, qui requiert l'unanimité, devrait être finalisé d'ici au 1^{er} mars 2014.

Selon le calendrier établi par le Conseil, le mécanisme de résolution unique devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2015, les règles relatives au « *bail-in* » et aux fonctions de résolution le 1^{er} janvier 2016 et l'accord intergouvernemental après sa ratification par les États membres représentant au moins 80 % des contributions au Fonds de résolution unique.

Le Parlement européen, farouchement opposé à la méthode intergouvernementale, souhaite que la procédure communautaire prévale, y

(1) À cet égard, il convient de souligner que les services juridiques du Conseil et de la Commission européenne s'accordent pour considérer comme très peu probable, malgré les conclusions de l'avocat général, que la décision de la Cour de justice de l'Union européenne attendue d'ici à la fin de l'année dans l'affaire « short selling » conduise à remettre en cause la pertinence de l'article 114 comme base juridique du mécanisme de résolution unique. La situation est en effet différente puisque, dans cette affaire, l'Autorité européenne des marchés financiers se substitue à la carence des autorités nationales, ce qui n'est pas le cas dans le futur mécanisme de résolution unique.

compris pour le fonds de résolution qui doit être, selon lui, mis en place dans le cadre législatif défini par les traités européens.

Compte tenu des enjeux liés à la mise en place du Fonds de résolution unique, vos rapporteurs souhaitent que le Parlement français soit consulté lors de l'élaboration du traité définissant les modalités de sa constitution.

2. Un champ d'application qui doit être aussi vaste que possible

La proposition de la Commission européenne, selon laquelle **le mécanisme de résolution unique s'applique, de manière automatique, aux États membres de la zone euro et, sur une base volontaire – qui prendrait la forme d'une coopération rapprochée – à tout État non membre de la zone euro**, est communément admise.

Il n'en va pas de même du spectre des établissements de crédit qui doivent être visés. La Commission européenne propose que le périmètre d'application soit identique à celui du mécanisme de supervision unique et englobe, en conséquence, les 6 000 établissements de la zone euro. La France partage cette analyse.

L'Allemagne, au contraire, souhaite réduire fortement le champ d'application du mécanisme. Évoquant tour à tour les banques les plus importantes – c'est-à-dire celles qui font l'objet de la supervision directe de la Banque centrale européenne – et les banques transfrontalières, elle souhaite avant tout que ses banques régionales ne soient pas concernées. Elle défend ainsi la mise en place d'un système à deux niveaux où :

– pour les entités nationales, le pouvoir décisionnel reviendrait à l'autorité nationale ;

– pour les banques de nature transfrontalière, il y aurait un mécanisme de gestion des conflits centralisé.

Vos rapporteurs estiment qu'il convient de ne pas instaurer, comme c'est le cas dans la proposition allemande, **un système à deux vitesses**, avec un plan arrêté au niveau national lorsque la banque est locale et un plan européen lorsque la banque est importante ou transfrontalière. Une distinction selon la taille des établissements n'apparaît pas justifiée et remet en cause la logique même du mécanisme. Il apparaît en effet qu'en cas de crise, les petites banques présentent autant de risques que les grandes pour l'économie. Dexia ou les banques espagnoles en sont un bon exemple. L'existence d'autorités de résolution distinctes en fonction de la taille des banques impliquerait, en outre, un financement et des dispositifs de soutien différenciés, susceptibles de renforcer à nouveau les liens entre États et banques et de fausser la concurrence. En réalité, cette logique revient à mettre en place un système induisant un renflouement externe (« *bail-out* ») dans les pays riches et un renflouement interne (« *bail-in* »)

dans les pays pauvres. Source de distorsion, cette proposition nie la logique même du projet européen.

Le compromis finalement trouvé au Conseil confirme le principe d'une couverture large, même si celle-ci est différenciée. Le mécanisme de résolution unique couvrirait ainsi toutes les banques des États membres participants. Les 6 000 banques de la zone euro contribueraient donc au fonds de résolution unique. C'est un point important pour assurer l'unicité du fonds de résolution ainsi que la cohérence et la crédibilité du mécanisme de résolution unique.

Au sein de ce mécanisme, la répartition des compétences serait la suivante. L'autorité de résolution unique se chargerait des établissements directement supervisés par la BCE et des banques transfrontalières, soit 260 établissements, ainsi que de toute banque qui aurait besoin de recourir au fonds de résolution unique. Ne resteraient en dehors du champ que les petites banques dont la mise en résolution ne nécessiterait pas de recours au fonds de résolution européen. Les autorités nationales seraient alors seules compétentes. Par ailleurs, un État membre pourrait décider de transférer la responsabilité de la résolution de son secteur bancaire à l'échelon européen.

Vos rapporteurs soutiennent, à l'instar du Parlement européen, un champ d'application aussi large que possible, seul à même de garantir la crédibilité du mécanisme de résolution unique.

3. L'autorité de résolution européenne : une organisation complexe qui appelle une clarification des missions et des responsabilités

Les propositions initiales pour l'autorité de résolution européenne allaient d'une simple mise en réseau des autorités nationales à la création d'une structure *ad hoc*, en passant par la dévolution des pouvoirs de résolution à une institution existante. Ainsi, il aurait pu être envisagé, sur le modèle français de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, que la Banque centrale européenne, autorité de supervision européenne, soit également l'autorité de résolution européenne. Mais celle-ci, qui doit par ailleurs assumer de manière très rapide ses nouvelles fonctions de superviseur, a fermement décliné cette proposition.

Le dispositif finalement proposé par la Commission européenne s'avère complexe. Il mobilise plusieurs acteurs, pour la plupart représentés aux différents stades de la procédure de résolution, et octroie un rôle central à la Commission européenne :

– la BCE apparaît principalement comme « lanceur d'alerte », mais elle est également représentée au sein du Conseil de résolution unique ;

– le Conseil de résolution unique, organe nouvellement créé, est chargé de préparer, en y associant le superviseur et les autorités nationales de résolution, les

décisions de mise en résolution – il élabore les « plans de résolution » – et de suivre leur exécution par les autorités nationales ;

– la Commission européenne est responsable de la décision de résolution qu'elle peut prendre sur la recommandation du Conseil de résolution mais également de sa propre initiative. Elle siège par ailleurs au Conseil de résolution ;

– les autorités nationales de résolution sont chargées de l'exécution du plan de résolution, sous le contrôle du Conseil de résolution.

a. L'autorité de décision

Un rôle important serait ainsi dévolu à la Commission européenne, qui définirait les modalités d'utilisation des instruments de résolution et le recours au fonds unique et pourrait décider seule d'engager une procédure de résolution bancaire.

La Commission européenne souligne néanmoins avoir dû renoncé, pour des motifs juridiques, à son souhait d'origine que l'autorité de résolution fût une agence.

La **jurisprudence Meroni**, qui interdit à une institution européenne de déléguer « *un pouvoir discrétionnaire, impliquant une large liberté d'appréciation, susceptible de traduire par l'usage qui en est fait une véritable politique économique* »⁽¹⁾, justifie en effet que **le Conseil de résolution ne puisse, formellement, prendre la décision de mise en résolution**. Cette analyse est confirmée par le service juridique du Conseil, qui précise que les délégations ne sont possibles que si les missions des agences sont de nature « exécutive », et qu'en conséquence, la résolution, qui implique un arbitrage entre différents objectifs politiques, ne peut être décidée que par une institution européenne, à savoir, en l'espèce, la Commission européenne ou le Conseil ou encore une combinaison des deux.

Vos rapporteurs estiment qu'il convient avant tout de disposer d'une autorité de résolution unique, dégagée de toute contrainte nationale et apte à une prise de décision rapide et efficace, ce en quoi le choix de la Commission européenne est justifié. Certains États souhaitent conférer davantage de pouvoirs au Conseil de l'Union, mais comment parvenir à une prise de décision rapide, efficace, indépendante et respectant une exigence de confidentialité, à 28 États membres et en présence de pays ne participant pas à l'union bancaire ?

(1) *Cour de justice des Communautés européennes, 13 juin 1958, Meroni et Cie c/ Haute autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), aff. 9/56. : la délégation ne peut porter sur des pouvoirs discrétionnaires dont l'exercice nécessite la prise en compte d'éléments de nature politique, sous peine d'affecter la répartition des responsabilités établies par le Traité. En l'espèce, la Cour avait indiqué que la Haute autorité de la CECA ne pouvait pas attribuer de pouvoirs discrétionnaires à une Caisse de péréquation pour des ferrailles importées.*

La proposition de la Commission européenne gagnerait toutefois à être améliorée sur un point important. Il conviendrait en effet d'éviter tout risque de conflits d'intérêts pour la Commission européenne, qui serait à la fois gardienne des traités, législateur (dans le cas des actes délégués), responsable du contrôle des aides d'État et autorité de résolution. Les craintes sont de deux ordres : d'une part que le mécanisme conduise à faire prévaloir les considérations relatives aux aides d'État avant la stabilité financière ; d'autre part que le nouveau dispositif entraîne des différences de traitement selon que les banques relèvent ou non du mécanisme.

La Commission européenne, se fondant sur les principes posés dans sa communication du 1^{er} août 2013 sur les aides d'État, affirme qu'il n'y a pas de risque de conflit d'intérêts dans la mesure où les deux décisions sont prises de manière parallèle, ce qui permet de prendre en compte les considérations de stabilité financière.

Toutefois, vos rapporteurs considèrent qu'il convient de fixer des garanties afin de prévenir tout conflit d'intérêts au sein de la Commission européenne, en particulier entre sa mission de contrôle des aides d'État et ses préoccupations de stabilité financière.

Au sein du Conseil de l'Union, plusieurs États membres, dont le Royaume-Uni et l'Allemagne, partagent cette préoccupation. Mais, l'Allemagne juge avant tout que les pouvoirs conférés à la Commission européenne sont exorbitants et qu'il convient d'affirmer le rôle du Conseil de l'Union et de renforcer le Conseil de résolution.

Le compromis qui semblait devoir se dégager au Conseil, à la suite de sa réunion du 10 décembre, prévoyait que, si la Commission européenne ne suivait pas la proposition du Conseil de résolution, le Conseil de l'Union pouvait lui demander de revoir sa décision. Mais la Commission européenne s'est opposée à cette solution hybride.

En conséquence, la position finalement adoptée par le Conseil prévoit le schéma suivant. Après avoir été averti par la BCE qu'un établissement bancaire est en difficulté, ou de sa propre initiative, le Conseil de résolution, dans sa formation exécutive, adopte un plan de résolution, qui détermine l'utilisation des instruments de résolution et le recours au fonds de résolution. Ses décisions deviennent effectives vingt-quatre heures après leur adoption, sauf si le Conseil, sur proposition de la Commission, s'y oppose ou demande des modifications dans les domaines qui relèvent de la compétence des institutions européennes en vertu de la jurisprudence Meroni (c'est-à-dire la décision de mise en résolution, la détermination des instruments de résolution – notamment le « *bail-in* » – et le recours au fonds de résolution). Il se prononce à la majorité simple.

Vos rapporteurs s'inquiètent de ce mécanisme qui, complexe, soulève les questions en termes de rapidité, d'efficacité et d'indépendance précédemment évoquées.

Pour sa part, **le Parlement européen** souhaite que l'instance de décision en matière de résolution soit la Commission européenne, mais estime justifié de lui retirer son pouvoir d'initiative. Il estime toutefois que la Commission européenne peut demander au Conseil de résolution de revoir sa recommandation.

b. L'autorité de préparation et d'exécution

La préparation et l'exécution des plans de résolution relèveraient de la compétence d'une nouvelle instance, le Conseil de résolution unique, dont les modalités de fonctionnement proposées par la Commission européenne ont reçu l'appui de la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen.

Ce Conseil serait ainsi composé, selon les termes de la proposition du 10 juillet 2013, **d'un directeur exécutif et d'un directeur exécutif adjoint** disposant chacun d'un mandat non renouvelable de 5 ans, **d'un représentant de la Commission européenne, d'un représentant de la BCE et d'un représentant de chacune des autorités nationales** des États participant au mécanisme de résolution unique.

Le Conseil de résolution, présidé par le directeur exécutif, devrait se réunir dans **deux formations distinctes selon les sujets abordés** :

– une « **formation plénière** », lorsque des décisions d'ordre général doivent être prises (adoption du programme de travail du budget, etc.). Les décisions seraient alors adoptées à la majorité simple de ses membres ;

– une « **formation exécutive** », quand il se prononce sur la procédure de résolution. Sa composition serait alors restreinte au directeur exécutif et à son adjoint, aux représentants de la Commission européenne et de la BCE, au représentant de l'autorité nationale dont relève l'établissement qui doit être mis en résolution et, s'il s'agit d'un groupe transnational, des autorités de résolution des États membres où sont établies les filiales ou entités couvertes par la surveillance consolidée. Les décisions seraient prises à la majorité simple des membres participants, chacun disposant d'une voix, sauf lorsqu'il s'agit d'un groupe transnational, où les autorités de résolution où sont établies les filiales se partagent alors une voix.

Ainsi, les représentants de la Banque centrale européenne et de la Commission européenne auraient un droit de vote, ce qui pose question dès lors que ces institutions jouent chacune un rôle important dans le dispositif global. **Alors que la Banque centrale européenne a, dans son avis sur le mécanisme de résolution unique publié le 8 novembre 2013, souhaité n'avoir qu'un statut**

d'observateur, il devrait en aller de même de la Commission européenne, selon vos rapporteurs.

Par ailleurs, vos rapporteurs estiment que le mode de fonctionnement du Conseil de résolution doit répondre à deux principes : l'efficacité et l'équité. En conséquence, ils estiment que les règles de vote au sein du Conseil de résolution doivent respecter un équilibre entre l'État membre où est situé le siège du groupe bancaire mis en résolution (qui est nécessairement davantage concerné) et ceux où sont implantées des filiales, ce qui implique de renforcer le poids du pays où est établi le siège de l'établissement bancaire mis en résolution. Il convient également de veiller à éviter toute situation de blocage.

Tant la composition que la répartition des compétences entre formation plénière et exécutive et les règles de vote ont divisé les États au Conseil. Ainsi, la France, qui défendait initialement la proposition de la Commission européenne, a fait de l'affermissement du poids du pays d'établissement du groupe bancaire et de la limitation des transferts de compétence de la formation exécutive à la formation plénière des lignes rouges, plaidant ainsi pour une gouvernance efficace qui n'encadre pas de manière excessive l'utilisation du fonds de résolution. L'Allemagne, au contraire, souhaitait que les décisions d'utilisation des fonds soient prises par la formation plénière selon des pondérations représentant les contributions nationales au fonds.

Au total, la position de compromis du Conseil prévoit que le Conseil de résolution serait composé d'un directeur exécutif, de quatre personnalités qualifiées nommées par le Conseil et d'un représentant de chacune des autorités de résolution nationales, la BCE et la Commission européenne ayant le statut d'observateur.

Il reviendrait désormais à la formation plénière du Conseil de résolution de prendre les décisions relatives à la mobilisation du fonds de résolution au-dessus d'un certain volume : 20 % du capital payé au fonds ou un besoin de recapitalisation supérieur à 10 % du fonds ou, encore, lorsque 5 milliards d'euros ont déjà été utilisés au cours de l'année.

La formation plénière pourrait également s'opposer aux décisions d'autorisation d'emprunt prises par la formation exécutive, ainsi qu'à celles de mutualisation d'arrangements financiers lorsque la résolution d'un groupe concerne aussi des États ne participant pas au mécanisme de résolution unique.

Dans sa formation exécutive, les décisions seraient prises par consensus. Si celui-ci ne pouvait être obtenu, la décision serait prise à la majorité des membres.

Dans sa formation plénière, la majorité simple serait requise et le principe « un homme égale une voix » s'appliquerait, sauf lors des décisions de

mobilisation du fonds de résolution, où la majorité requise serait alors de 2/3 des membres représentant au moins 50 % des ressources du fonds.

Vos rapporteurs estiment que le dispositif d'ensemble retenu par le Conseil revient à mettre en place une véritable usine à gaz et souhaitent que les discussions avec le Parlement européen conduisent à une simplification du dispositif.

4. Le contrôle du mécanisme de résolution unique

La Commission européenne propose de **doter le Parlement européen et les parlements nationaux de pouvoirs d'information et de contrôle similaires à ceux prévus dans le cadre du mécanisme de supervision unique** (*cf. supra* Première partie I.A.3.b.)

Ainsi, le Parlement européen devrait être destinataire du programme de travail du Conseil de résolution et de son rapport d'activité – qui doit en outre être présenté en séance publique ⁽¹⁾. Le directeur exécutif du Conseil de résolution peut par ailleurs être auditionné par le Parlement européen – et le Conseil –, le cas échéant à huis clos. Ensuite, le Conseil de résolution doit répondre, oralement ou par écrit, aux questions qui lui sont adressées par le Parlement européen (par le Conseil). Enfin, il est précisé que le Conseil de résolution doit coopérer dans le cadre de toute enquête du Parlement européen. La définition des modalités d'exercice du contrôle du Parlement européen seront précisées dans un accord distinct.

La procédure de nomination du directeur exécutif et de son adjoint est calquée sur celle du président du conseil de surveillance et de son adjoint (*cf. supra* Première partie.I.3.a.).

Pour leur part, les parlements nationaux peuvent poser des questions écrites au Conseil de résolution – mais il n'est pas précisé que le Conseil doit y répondre – et auditionner le directeur exécutif du Conseil de résolution accompagné d'un représentant de l'autorité nationale.

Compte tenu de l'importance que peut avoir une procédure de résolution sur l'économie nationale ainsi que des pouvoirs dont dispose actuellement le Parlement français, **vos rapporteurs estiment nécessaire que soient également prévus pour les parlements nationaux :**

– la transmission du programme de travail et du rapport d'exécution du Conseil de résolution unique. Les parlements nationaux doivent par ailleurs pouvoir formuler des observations sur le rapport d'exécution, auxquelles le Conseil de résolution doit répondre ;

(1) Le Conseil de l'Union, la Commission européenne et la Cour des comptes européenne sont également destinataires du rapport d'activité.

– l’obligation, pour le Conseil de résolution de répondre aux questions et observations qui lui sont adressées par les parlements nationaux ;

– la possibilité d’auditionner le directeur exécutif du Conseil de résolution (comme cela est déjà prévu, accompagné d’un représentant de l’autorité nationale de résolution), mais également **le représentant de la Commission européenne impliqué dans la décision de résolution d’un établissement de crédit, lorsque la France est le territoire du siège de cet établissement ou bien celui d’une ou plusieurs de ses filiales ;**

– **la possibilité d’organiser des auditions à huis clos** du directeur exécutif du Conseil de résolution ;

– **l’obligation faite au Conseil de résolution et au représentant de la Commission européenne compétent de coopérer** avec les parlements nationaux dans le cadre de leurs enquêtes sur des établissements de crédit.

Il convient enfin de souligner que la Commission européenne prévoit, « afin de garantir la souveraineté budgétaire des États membres », une « clause de sauvegarde budgétaire », affirmée par le Conseil de l’Union. Ainsi, serait interdite toute décision qui exigerait d’un État membre un soutien financier exceptionnel sans qu’il n’ait été, au préalable, approuvé selon les procédures budgétaires nationales.

5. Le Fonds de résolution unique

Ainsi qu’ils l’avaient souligné dans leur premier rapport d’étape consacré à l’approfondissement de l’UEM⁽¹⁾, **vos rapporteurs sont convaincus de la nécessité de mettre en place un fonds de résolution unique alimenté par le secteur bancaire, qui, en centralisant les ressources au niveau européen, offrira une plus grande capacité d’action et augmentera la résilience du système bancaire.** Destiné à être mis en jeu une fois épuisées les règles de renflouement interne définies dans la directive relative à l’harmonisation des règles de résolution, **il constitue en effet une des clés pour rompre – ou tout au moins atténuer – le lien entre crise bancaire et crise souveraine.**

a. Un outil de stabilité financière

Dans sa proposition du 10 juillet 2013, la Commission européenne conçoit le fonds de résolution unique comme un **outil de stabilité financière**, et non comme un Fonds de sauvetage. Le Fonds a en effet pour objet de garantir l’efficacité des mesures de résolution, comme le financement à court terme ou la fourniture de garanties aux acquéreurs potentiels d’un établissement soumis à une

(1) *Rapport d’information n° 1201 déposé par la commission des Affaires européennes sur l’approfondissement de l’Union économique et monétaire et présenté par MM. Christophe Caresche, Michel Herbillion et Didier Quentin, intitulé « L’approfondissement de l’Union économique et monétaire : une occasion à saisir pour redonner un élan au projet européen », Assemblée nationale, XIV^e législature, 26 juin 2013.*

procédure de résolution, et non d'absorber les pertes ou de fournir des capitaux aux établissements de crédit.

b. Un fonds unique

Alors que **la plupart des États membres, dont la France, et le Parlement européen soutiennent la création d'un fonds de résolution unique, l'Allemagne, contestant vigoureusement la base juridique retenue, défend l'idée d'une mise en réseau des fonds de résolution nationaux.**

Compte tenu de la vive opposition de l'Allemagne à un fonds unique et à toute forme de mutualisation d'une manière générale, le compromis trouvé au Conseil prévoit un **fonds avec, dans un premier temps, des compartiments nationaux, qui permettraient un « fléchage » des fonds.** Progressivement, au cours des dix années de constitution du fonds, **le recours à la part fléchée du fonds diminuerait au profit de la part mutualisée (10 % la première année, 20 % la deuxième, jusqu'à 100 % la dernière année).** En outre, la répartition entre l'État où se situe le siège de l'établissement et les États où sont établies ses filiales se feraient selon une clé de répartition tenant compte des contributions des banques au fonds.

Ainsi, selon les informations recueillies par la mission d'information, la première année de fonctionnement du fonds, seraient d'abord appelés les compartiments des États où est situé le groupe bancaire, puis l'ensemble des compartiments, y compris ceux déjà mobilisés, seraient sollicités à hauteur de 10 %.

Vos rapporteurs, convaincus de la nécessité d'un fonds de résolution unique, souhaitent mettre en garde devant toute tentation de dévoiement lors de la négociation du traité définissant les modalités de constitution du fonds et insistent, en conséquence, sur la nécessité d'une bonne information du Parlement français dans le cadre de ces discussions.

c. Les modalités de fonctionnement du Fonds

Outre l'objet et la forme du fonds européen de résolution, **les modalités de fonctionnement du Fonds proposées par la Commission européenne,** qui s'inspire des règles posées dans la directive d'harmonisation des règles de résolution, font l'objet de plusieurs débats.

MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DU FONDS DE RÉOLUTION UNIQUE PROPOSÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

1) Niveau du Fonds

Il devrait être égal à au moins **1 % des dépôts** couverts dans le système bancaire des États membres participants, soit environ **55 milliards d'euros**. Il s'agit du niveau-cible jugé nécessaire par la Commission européenne pour garantir une résolution ordonnée en cas de crise. La référence à 1 % des dépôts correspond à celle finalement retenue dans la directive d'harmonisation des règles de résolution.

2) Délai de mise en place du Fonds

La montée en puissance du fonds devrait s'étaler sur 10 ans (14 ans si le Fonds est amené à effectuer des versements supérieurs à la moitié de son niveau-cible).

3) Financement du Fonds

Le fonds est alimenté par des contributions « *ex-ante* » des banques, estimées à 5,5 milliards d'euros par an, ainsi que, en cas de ressources insuffisantes, par des contributions « *ex post* » extraordinaires. Les banques doivent par ailleurs s'acquitter des contributions annuelles nécessaires pour couvrir les dépenses administratives du Conseil de résolution unique, qui est chargé d'administrer le Fonds.

Si la mobilisation des contributions s'avère insuffisante, le Fonds peut recourir à des emprunts ou à d'autres formes de soutien (y compris public) auprès d'établissements financiers ou de tiers pour financer la procédure de résolution.

4) Modalités de transition

Le Fonds remplaçant les dispositifs nationaux de financement des procédures de résolution, les États membres qui disposeront de tels dispositifs au moment de l'entrée en vigueur du règlement pourront décider de faire verser par ces dispositifs, à la place des banques, les contributions dues au Fonds.

5) Articulation avec les systèmes de garantie des dépôts

Lorsqu'une banque est soumise à une procédure de résolution, le système national de garantie des dépôts auquel elle est affiliée est mis à contribution, jusqu'à concurrence des dépôts couverts, pour le montant des pertes qu'il aurait dû supporter si la banque avait été liquidée selon une procédure normale d'insolvabilité.

Le Fonds peut prêter à un système de garantie des dépôts sous certaines conditions.

Le dispositif n'interfère pas avec les systèmes de protection institutionnels ou d'autres mécanismes de soutien financier intragroupe.

• Les modalités de calcul des contributions font l'objet d'un double débat.

Le premier concerne **l'institution responsable de la fixation des modalités des contributions**. La proposition de règlement du 10 juillet 2013 prévoit que la Commission européenne fixe, par acte délégué, sur la base des critères de la directive d'harmonisation des règles de résolution, les modalités des contributions devant abonder le Fonds. Il lui revient également de définir celles des contributions devant couvrir les dépenses de fonctionnement du Conseil de résolution, tant que ce dernier n'est pas opérationnel.

Plusieurs États estiment que la définition de ces modalités ne doit pas relever de la seule responsabilité de la Commission européenne, l'Allemagne jugeant que les modalités de calcul doivent être définies dans le règlement. **Le Conseil a finalement décidé de renvoyer à un acte d'exécution** de la Commission européenne par comitologie, ce qui permet l'implication des États membres.

Le second sujet de discussion est celui des **modalités de calcul des contributions**. La Commission européenne suggère que les contributions soient calculées pour chaque banque, conformément à la directive d'harmonisation des règles de résolution, **en fonction de leur passif** (hors fonds propres et dépôts couverts) **et en tenant compte de leur profil de risque**. Ainsi, les banques presque exclusivement financées par des dépôts devraient verser des contributions très réduites.

Vos rapporteurs approuvent ces principes de calcul mais appellent à la plus grande vigilance dans la fixation des modalités précises de leur mise en œuvre, afin de ne pas introduire d'inégalités de traitement entre les systèmes bancaires et de ne pas dévoyer la logique du dispositif.

Ainsi, il serait contraire au projet du mécanisme de résolution unique de définir **au niveau national une cible de financement**, qui serait ensuite déclinée, banque par banque, par les autorités nationales, ainsi que le demandent les Pays-Bas.

En outre, **il n'est pas justifié d'opérer des distinctions selon la taille des banques**. En particulier, il n'est pas acceptable que **les « banques systémiques » soient davantage mises à contribution**, comme le soutiennent certains États membres – dont l'Allemagne et la Finlande. Une telle proposition, qui reviendrait presque à faire du « fonds unique européen » un « fonds unique français » n'est pas recevable ! D'une part, le critère de la « systémicité » ne répond pas à ceux retenus dans le cadre du mécanisme de résolution unique, qui doit couvrir l'ensemble des banques. D'autre part, rien ne justifie que les « banques systémiques » – soit neuf groupes européens dont quatre français⁽¹⁾ – soient davantage mises à contribution. L'histoire récente nous montre en effet que ce ne sont pas ces banques qui ont dû être sauvées ou résolues pendant la crise, mais plutôt des banques de dépôts. Il serait en outre paradoxal d'appliquer des contributions plus élevées pour les banques systémiques qui font l'objet d'une surcharge de fonds propres. **Il n'est pas, non plus, pertinent d'exonérer de contribution les petites banques**. Une telle option aurait des effets négatifs sur les marchés financiers, alors que les petites banques peuvent faire l'objet de résolution. **Enfin, la logique du dispositif veut que tous les établissements y contribuent.**

(1) Selon les critères posés par les règles de Bâle.

Si la position finalement adoptée par le Conseil n'établit pas de distinction selon la taille ou le caractère systémique des banques, vos rapporteurs appellent à la plus grande vigilance dans la définition précise de la méthode de calcul, qui figurera donc dans un acte d'exécution.

• Alors que la distinction entre fonds de résolution et fonds de garantie des dépôts apparaît désormais impérative, il convient d'encourager les synergies entre les fonds.

Pendant longtemps, la possibilité d'établir un seul et même fonds pour la garantie des dépôts et la résolution a été maintenue dans les échanges européens. L'existence d'un fonds unique était ainsi permise dans le projet de directive du 6 juin 2012 qui précisait que, pour financer la résolution, les États membres pouvaient utiliser leur fonds de garantie des dépôts, sous réserve d'assurer des disponibilités pour la garantie des dépôts, ou bien créer un fonds distinct. Le Gouvernement français a d'ailleurs fait le choix d'un fonds unique dans sa loi du 26 juillet 2013, qui pose les bases du dispositif de résolution français⁽¹⁾.

Les mises en garde exprimées par vos rapporteurs Christophe Caresche et Didier Quentin sur le risque d'incompatibilité du choix de la France en faveur d'une étanchéité totale des fonds avec le droit européen s'avèrent néanmoins aujourd'hui fondées⁽²⁾.

Si l'accord politique auquel sont parvenus le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne en trilogue le 11 décembre 2013 sur la proposition de directive harmonisant les régimes nationaux de résolution, qui s'applique aux 28 États-membres, permet, sous certaines conditions, à la résolution et à la garantie des dépôts de relever du même fonds, la mise en place du Fonds, de résolution unique implique, à ce stade, une scission entre fonds de garantie des dépôts et fonds de résolution.

La mise en place du Fonds de résolution unique, dès lors qu'elle n'est pas accompagnée du troisième pilier de l'union bancaire, à savoir la constitution d'un fonds européen de garantie des dépôts, implique en effet une scission entre fonds de résolution et de garantie au niveau national. M. Ramon Fernandez, directeur général du Trésor, a confirmé à la mission d'information qu'il conviendrait de modifier la loi française en ce sens.

Cette distinction devrait contribuer à rassurer les déposants, ainsi que l'a souligné à la mission d'information M. Pierre de Lauzun, directeur général délégué de la Fédération bancaire française.

(1) Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

(2) Rapport d'information n° 670 déposé par la commission des Affaires européennes portant observations sur le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires et présenté par MM. Christophe Caresche et Didier Quentin, intitulé « La réforme bancaire dans le contexte européen », Assemblée nationale, XIV^e législature, 5 février 2013

Convaincus des synergies entre les systèmes de garantie des dépôts et la résolution et attachés à la mise en place du troisième pilier de l'union bancaire – le fonds de garantie des dépôts unique –, vos rapporteurs confirment leur soutien à une fusion des fonds, sous réserve que le remboursement des déposants en cas de défaillance est garanti. Prenant acte des contraintes actuelles, vos rapporteurs appuient la proposition de la Commission européenne de permettre **au Fonds de résolution unique d'octroyer des prêts à des fonds de garantie des dépôts**.

d. Les filets de sécurité financiers

Le dernier point de débat, essentiel, est celui de la constitution de « **filets de sécurité financiers** » ou « backstop », à même d'intervenir lors de la phase transitoire de mise en place du fonds de résolution unique, puis de manière pérenne une fois le fonds de résolution pleinement opérationnel. La mise en place de ces dispositifs de soutien constitue une condition essentielle de la crédibilité et de l'efficacité du mécanisme de résolution unique.

Pour assurer la crédibilité du mécanisme de résolution unique, il convient en effet de prévoir tous les scénarios possibles. Que se passe-t-il tout d'abord pendant la période de montée en puissance du fonds, si celui-ci s'avère insuffisant ? Que se passe-t-il ensuite, si, une fois opérationnel, le fonds s'avère insuffisant, c'est-à-dire si les besoins sont supérieurs à 55 milliards d'euros ?

Là encore, l'Allemagne, réticente au principe de mutualisation, s'oppose à la mise en place d'un dispositif de soutien unique, tandis que la France en défend fermement le principe.

Vos rapporteurs estiment que, durant la montée en puissance du fonds de résolution unique, les mécanismes nationaux et le mécanisme européen de stabilité – y compris dans son volet « recapitalisation directe » – doivent pouvoir être mobilisés comme « soutiens », en s'inspirant du dispositif établi dans l'éventualité de besoins de recapitalisation à l'issue de l'évaluation des banques en 2014. C'est le sens de la position de compromis définie au Conseil, qui prévoit, sans en préciser les modalités, que des prêts entre les compartiments nationaux du fonds seraient également possibles.

En « régime de croisière », vos rapporteurs considèrent que le fonds de résolution européen doit bénéficier d'un « filet de sécurité financier » unique. Plusieurs pistes sont envisageables, compte tenu du fait que ce fonds ne sera opérationnel que d'ici à 10 ans. En particulier, ce pourrait être le budget de la zone euro que beaucoup d'États membres, dont la France, appellent de leurs vœux, ou un nouvel instrument à créer, ou encore, plus simplement le Mécanisme européen de stabilité. Vos rapporteurs plaident pour cette solution, qui présente l'avantage d'une certaine expérience.

En tout état de cause, le recours au MES suppose de réviser son traité constitutif, car le recours à ses instruments est actuellement subordonné, pour

l'État en difficulté concerné, à une stricte conditionnalité, ce qui n'aurait pas de sens dès lors que le MES jouerait le rôle de dispositif de soutien commun.

Vos rapporteurs s'inquiètent en conséquence de la déclaration faite par l'Allemagne, à l'issue du compromis, précisant que, pendant la montée en puissance du dispositif, le recours au MES ne devrait pas nécessiter d'amendement à son traité constitutif. Vos rapporteurs s'interrogent, de manière plus générale, sur le caractère sybillin du compromis trouvé au sein du Conseil, qui prévoit que, pendant la période transitoire, un « filet de sécurité financier » commun sera développé, en précisant simplement que ce mécanisme de soutien devrait faciliter la capacité d'emprunt du fonds et qu'il serait, *in fine*, remboursé par le secteur bancaire. Ils appellent à une clarification rapide de ces termes, afin d'assurer la crédibilité du mécanisme de résolution unique.

III. LE SYSTÈME DE GARANTIE DES DÉPÔTS UNIQUE, DANS LES LIMBES

Si les institutions européennes sont parvenues à un accord sur la modernisation des systèmes de garantie des dépôts le 17 décembre dernier, le projet de mise en place d'un système unique de garantie des dépôts ne semble pas devoir avancer.

1. L'harmonisation des systèmes de garantie des dépôts

Le 17 décembre 2013, les institutions européennes sont parvenues à un accord, à l'issue du trilogue sur la proposition de directive du 12 juillet 2010 relative aux systèmes de garantie des dépôts, révisant la directive 94/19/CE du 30 mai 1994.

Il s'agit toutefois d'une simple harmonisation des règles, qui prévoit notamment un élargissement du champ de la couverture et un relèvement à 100 000 euros du montant des dépôts garantis.

Les principales évolutions introduites à l'issue du trilogue concernent les fonds de garantie des dépôts et les modalités d'indemnisation des déposants.

a. Les fonds de garantie des dépôts

Les fonds disponibles pour rembourser les déposants en période de crise devront atteindre au moins **0,8 % des dépôts couverts** dans un délai de dix ans après l'entrée en vigueur du système.

Cet objectif de 0,8 % pourra toutefois être réduit à 0,5 %, après approbation de la Commission européenne, lorsque les secteurs bancaires sont concentrés. Il s'agissait d'un point important pour la France, dont les caractéristiques de son système bancaire n'exigeaient pas une mobilisation à hauteur de 0,8 %.

Par ailleurs, il est prévu que si un système de garantie des dépôts doit effectuer un remboursement important pendant sa phase de constitution, il bénéficiera de quatre années supplémentaires pour atteindre le niveau de fonds requis.

Les banques contribueront au fonds en fonction de leur profil de risque.

b. Les modalités de remboursement

Le délai de remboursement des déposants sera de sept jours ouvrables pour un dépôt dans son ensemble et de cinq jours ouvrables pour une somme permettant au déposant de couvrir le coût de la vie dans son pays.

Les États membres seront toutefois autorisés à s'écarter de la limite de sept jours jusqu'en 2024 : le délai pourra être de 20 jours jusqu'au 31 décembre 2018, puis de 15 jours jusqu'au 31 décembre 2020 et, enfin, de 10 jours jusqu'au 31 décembre 2023.

2. La mise en place d'un mécanisme européen de protection des déposants se heurte au refus de l'Allemagne

Alors que le parachèvement de l'union bancaire suppose l'instauration d'une protection unique des déposants via un système européen de garantie des dépôts, ce projet, soutenu par le Parlement européen, ne fait l'objet d'aucune discussion au sein du Conseil.

L'Allemagne, dont les caisses d'épargne et les banques mutualistes ne disposent pas à proprement parler de systèmes de garantie des dépôts mais de mécanismes de sauvetage de leurs membres, refuse en effet tout projet allant plus loin que celui de la simple harmonisation des règles en matière de garantie des dépôts.

Vos rapporteurs appellent en conséquence à une mobilisation forte des États et de la Commission européenne, pour structurer ce troisième pilier, qui doit parachever l'union bancaire.

DEUXIÈME PARTIE : L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE À REÇULONS

Remédier aux dysfonctionnements de l'Union économique et monétaire suppose de mettre en place une véritable union économique ainsi qu'une union budgétaire.

D'une part, la coordination des politiques économiques doit permettre de réduire les déséquilibres macroéconomiques qui existent entre les États membres, éviter qu'une décision prise par un État membre sans concertation avec ses homologues n'ait des effets négatifs sur les autres, mais également favoriser l'atteinte des objectifs de politique économique de l'Union et la promotion du modèle européen.

D'autre part, une union budgétaire reposant sur un budget à vocation contra-cyclique dans un premier temps et une capacité d'émission de dette doit permettre de répondre aux chocs de nature asymétrique qui peuvent affecter les États membres de la zone euro.

Vos rapporteurs avaient d'ailleurs porté des propositions ambitieuses dans leur rapport d'information de juin dernier ⁽¹⁾.

Pourtant, sur ces sujets, les dirigeants européens semblent aller à reculons. Non seulement les propositions de court et moyen termes formulées par le président du Conseil européen et la Commission européenne dans leurs travaux présentés à la fin de l'année 2012 apparaissaient inabouties, mais la question de leur approfondissement est écartée à chaque Conseil européen.

Le Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 semble ne pas devoir déroger à la règle. Seul le dossier de la coordination des politiques économiques est inscrit à son ordre du jour, et encore sous la seule forme, très débattue, de l'instrument de convergence et de compétitivité. Cela témoigne, une nouvelle fois, de la difficulté, pour le Conseil européen, de porter une réelle ambition pour l'Union économique et monétaire, au-delà de la seule union bancaire.

(1) Cf. rapport d'information n° 1201 déposé par la commission des Affaires européennes sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire et présenté par MM. Christophe Caresche, Michel Herbillon et Didier Quentin, intitulé « L'approfondissement de l'Union économique et monétaire : une occasion à saisir pour redonner un élan au projet européen », *Assemblée nationale, XIV^e législature, 26 juin 2013.*

I. POUR UNE COORDINATION ACCRUE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES, DANS LE CADRE D'UN SEMESTRE EUROPÉEN RENOUVELÉ

Le cycle de coordination des politiques économiques, en particulier budgétaires, mis en place depuis 2010 dans le cadre du semestre européen et enrichi par les réformes de 2011, débute chaque année en novembre par la présentation, par la Commission européenne, de son examen annuel de la croissance et se clôt, en juillet, avec l'adoption, par le Conseil, des recommandations par pays.

Il trouve, depuis l'entrée en vigueur, le 30 mai 2013, du « *two-pack* » – et plus particulièrement du règlement qui instaure un suivi européen des projets de budgets nationaux ⁽¹⁾ –, un prolongement au second semestre de l'année, où la Commission européenne se prononce sur les projets de budgets nationaux.

CALENDRIER DU SEMESTRE EUROPÉEN ET DU SUIVI DES BUDGETS NATIONAUX

– Novembre : la Commission européenne propose, dans son examen annuel de croissance, les priorités économiques générales de l'Union pour l'année suivante. Le rapport sur le mécanisme d'alerte publié en parallèle recense les États membres qui risquent d'enregistrer des déséquilibres et pour lesquels il y a lieu d'effectuer un bilan approfondi de leur économie ;

– Février : le Parlement européen et les formations concernées du Conseil (emploi, économie et finances, compétitivité) débattent de l'examen annuel de la croissance. La Commission européenne publie ses prévisions économiques d'hiver ;

– Mars : le Conseil européen adopte les priorités économiques de l'Union en se fondant sur les propositions formulées par la Commission européenne dans son examen annuel de croissance ;

– Avril : les États membres présentent leurs programmes de stabilité ou de convergence et leurs programmes nationaux de réforme, qui doivent être conformes aux orientations de politique économique arrêtées en mars et à la stratégie Europe 2020. La Commission européenne publie les bilans approfondis et Eurostat procède à la vérification des données budgétaires de l'année précédente ;

– Mai : sur le fondement des priorités définies pour l'Union et de l'examen des programmes de réforme et de stabilité, la Commission européenne présente ses propositions de recommandations par pays. La Commission publie ses prévisions de printemps ;

– Juin : le Conseil européen approuve les recommandations par pays ;

– Juillet : le Conseil adopte les recommandations par pays ;

– Octobre : chaque État membre transmet à la Commission européenne son projet de plan budgétaire ;

(1) Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

– Novembre : la Commission européenne procède à une évaluation des projets de budgets nationaux, qui est ensuite examinée par l’Eurogroupe.

Le bilan qu’on peut tirer du troisième exercice du semestre européen, qui s’est trouvé, pour la première fois cette année, complété par la procédure d’avis de la Commission européenne sur les projets de budgets nationaux, est globalement positif, si on le compare rapport aux exercices précédents.

Sur le fond, le déficit public moyen devrait diminuer pour s’établir à 3,1 % du PIB (3,5 % du PIB pour la zone euro) en 2013 et la dette publique devrait se stabiliser après 2014.

Sur la forme, des progrès ont été accomplis, avec le développement, par la Commission européenne, d’analyses propres à la zone euro et d’une mise en valeur des bonnes pratiques.

Vos rapporteurs considèrent que si le renforcement de la coordination des politiques économiques doit s’inscrire dans une démarche suffisamment souple pour prévoir la possibilité d’interventions tout au long de l’année, il doit tirer profit du cadre existant du semestre européen, qui doit par ailleurs être encore amélioré. L’accent doit désormais être mis sur l’entente entre les pairs, la simplification et la convergence.

A. UNE ACCEPTATION LARGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Jusqu’à présent, la coordination des politiques économiques a surtout trouvé une traduction dans des procédures de surveillance, centrées sur la politique budgétaire et les déséquilibres macro-économiques.

Il est important aujourd’hui d’avoir une approche plus ambitieuse de la coordination des politiques économiques, avec notamment pour objectifs la promotion du modèle européen et une convergence réelle.

Les récentes inflexions du discours de la Commission européenne sur le rééquilibrage des balances courantes et sa décision prise le 13 novembre dernier de mener un examen approfondi de la situation de l’Allemagne dans le cadre de la procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques constituent un premier pas en ce sens, qui doit toutefois encore être confirmé.

Il convient néanmoins d’être plus ambitieux. Le renforcement de l’intégration économique suppose tout d’abord d’élargir le champ actuel de la coordination, en particulier en mettant davantage l’accent sur les politiques sociales.

1. Privilégier un champ vaste pour la coordination des politiques économiques

Vos rapporteurs considèrent que, pour être justifiée, la coordination préalable des réformes de politique économique, prévue à l'article 11 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM, doit porter sur les grandes réformes ayant des effets transfrontaliers importants ou des conséquences sur le fonctionnement de l'Union économique et monétaire.

La coordination des politiques économiques doit en particulier mieux prendre en compte les politiques sociales et de l'emploi, qui sont des parties intégrantes des politiques économiques. La convergence doit être autant sociale et fiscale que strictement budgétaire ou macroéconomique.

Un premier pas a été franchi lors du Conseil européen d'octobre 2013, qui a souligné « *qu'une coordination plus étroite des politiques économiques devrait intervenir avant tout dans les domaines où ses effets positifs sur la compétitivité, l'emploi et le fonctionnement de l'UEM seront les plus notables* » et a mentionné « *les politiques et mesures destinées à favoriser la croissance et l'emploi, notamment en ce qui concerne le fonctionnement des marchés du travail et des produits, l'efficacité du secteur public, ainsi que la recherche et l'innovation, l'éducation et la formation professionnelle, l'emploi et l'inclusion sociale dans la zone euro* ».

Le champ ainsi défini présente le mérite d'inclure une dimension sociale, qui était absente de la proposition faite par la Commission européenne dans sa communication consultative du 20 mars 2013, qui suggérait que la coordination préalable des grandes réformes de politiques économiques nationales intervienne dans les domaines suivants : compétitivité, emploi, fonctionnement des marchés de biens et services, industries de réseau, systèmes fiscaux, stabilité financière et viabilité budgétaire.

Vos rapporteurs constatent néanmoins que le périmètre retenu par le Conseil européen apparaît plus restreint que celui proposé dans la contribution franco-allemande du 30 mai 2013, intitulée « *La France et l'Allemagne ensemble pour renforcer l'Europe de la stabilité et de la croissance* », qui invite à une analyse commune des politiques économiques entendues au sens large et cite comme exemples le marché du travail, le chômage et l'inclusion sociale, les politiques de retraite, les marchés de produits, la fiscalité, l'efficacité du secteur public, l'innovation et le système d'éducation, l'enseignement et la formation professionnelle. La fiscalité et les politiques de retraite, en particulier, semblent avoir disparu de la liste, alors que la convergence des politiques fiscales est un impératif dans l'Union économique et monétaire.

Vos rapporteurs appellent en conséquence à la plus grande vigilance sur la définition du champ des politiques qui doivent faire l'objet d'une coordination, qui doit être aussi large que possible.

2. Affermir la dimension sociale du semestre européen

L'exercice 2014 du semestre européen a été lancé en novembre dernier avec la publication, par la Commission européenne, de son examen annuel de croissance qui, comme l'Assemblée nationale l'avait demandé dans sa résolution européenne du 11 août 2013 ⁽¹⁾, intègre un volet social.

Toutefois, la prise en compte de cette nouvelle dimension de l'Union économique et monétaire ne peut se limiter à la présentation, dans le rapport sur l'emploi annexé à l'examen annuel de croissance, d'un tableau de bord comportant des indicateurs sociaux et en matière d'emploi.

Il convient en effet de ne pas négliger le risque de déséquilibres sociaux comme on l'a fait dans le passé pour les déséquilibres économiques. Aussi, la dimension sociale de l'Union économique et monétaire doit-elle trouver une traduction concrète dans l'ensemble des dispositifs existants et au-delà.

Elle doit emporter le suivi d'indicateurs dans le cadre du semestre européen mais également une procédure visant à prévenir et corriger les déséquilibres et un processus de convergence avec la définition de standards minimaux communs reflétant un niveau d'exigence élevé.

En conséquence, vos rapporteurs insistent sur la nécessité de compléter **la surveillance des déséquilibres macroéconomiques et des déficits publics excessifs par une surveillance des déséquilibres sociaux**, sur la base d'indicateurs et de tableaux de bord sociaux.

Vos rapporteurs veilleront en outre à ce que la prise en compte du volet social de l'Union économique et monétaire soit confirmée tout au long du semestre européen en 2014.

B. UNE MÉTHODE D'AVANTAGE AXÉE SUR LA COORDINATION ENTRE LES PAIRS QUE SUR UNE SURVEILLANCE RENFORCÉE

Les dispositifs en vigueur (du pacte de stabilité et de croissance à la procédure de surveillance et de correction des déséquilibres macroéconomiques en passant par le « *two-pack* ») poursuivent tous le même but : renforcer la surveillance, qu'il s'agisse des politiques budgétaires ou des politiques macroéconomiques. Ils s'ajoutent en outre à d'autres mécanismes, comme celui de la conditionnalité macroéconomique dans le champ de la politique de cohésion, qui ont un seul objet : accroître la discipline.

Dans le même temps, la Commission européenne souligne, de manière récurrente, que les recommandations adressées aux États membres sont peu

(1) Résolution n° 204 de l'Assemblée nationale du 11 août 2013 sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

suivies. À l'occasion de son dernier examen annuel de croissance, présenté le 13 novembre dernier, elle souligne ainsi que 15 % seulement des quelques 400 recommandations pays ont été suivies d'effets. Une meilleure appropriation des réformes au niveau national faciliterait certainement leur mise en œuvre.

Vos rapporteurs estiment impératif, pour renforcer l'efficacité de la coordination des politiques économiques, de définir un horizon qui ne se réduise pas à la surveillance et à la discipline, mais qui vise plutôt **la coordination, l'échange et l'entente entre les pairs. Cette orientation devrait permettre une meilleure appropriation des réformes au niveau national.**

En outre, **la Commission européenne devrait veiller à ne pas se montrer trop prescriptive dans ses propositions de recommandations.** Les États membres doivent en effet pouvoir disposer d'une marge de manœuvre pour atteindre les objectifs qui lui sont fixés.

Le précédent français de cette année, dans le cadre duquel la Commission européenne, dans ses propositions de recommandations, était allée jusqu'à indiquer les modalités que la réforme des retraites devait prendre ⁽¹⁾, est à cet égard révélateur. L'Assemblée nationale avait d'ailleurs invité la Commission européenne, dans sa résolution européenne du 11 août 2013 ⁽²⁾, à veiller à ce que *« la formulation même des propositions de recommandation respecte la liberté souveraine d'appréciation des États concernés quant au calendrier et aux moyens à mettre en œuvre et favorise l'appropriation des réformes, en particulier lorsque celles-ci sont conduites dans le cadre du dialogue social »*.

Cet exemple n'est toutefois pas isolé, ainsi que votre co-rapporteur Christophe Caresche a pu le constater lors du débat sur le semestre européen 2013 organisé par la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen le 17 septembre 2013. De nombreux parlements nationaux ont en effet, à cette occasion, fait part de leur désapprobation devant le caractère parfois trop intrusif des propositions de la Commission européenne.

Un renforcement du dialogue lors de la préparation des recommandations par-pays devrait permettre d'éviter ces écueils.

(1) *La Commission européenne invitait ainsi la France à « prendre des mesures d'ici à la fin de l'année 2013 pour équilibrer durablement le système de retraite en 2020 au plus tard, par exemple en adaptant les règles d'indexation, en augmentant encore l'âge légal de départ à la retraite et la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein et en réexaminant les régimes spéciaux, tout en évitant une augmentation des cotisations sociales patronales », ce qui revenait à préempter l'ensemble des choix que le Gouvernement devait faire, avant même la consultation des partenaires sociaux. Le Conseil a ensuite corrigé cette rédaction.*

(2) *Résolution européenne n° 205 du 11 août 2013 sur l'avis de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme de la France.*

C. DES PROCÉDURES À SIMPLIFIER ET À CENTRER SUR LA CONVERGENCE

Pacte de stabilité et de croissance, procédure de surveillance et de correction des déséquilibres macroéconomiques, « *six-pack* », « *two-pack* », semestre européen... Force est de constater la multiplicité des dispositifs déjà en place.

Dans un souci de compréhension, de cohérence et d'efficacité, il apparaît essentiel de rationaliser ce « millefeuille procédural » !

Cette simplification doit prendre appui sur la présentation, **par la Commission européenne, d'un unique document, synthétisant l'ensemble des analyses présentées lors du lancement du semestre européen** (examen annuel de croissance, rapport du mécanisme d'alerte sur les déséquilibres macroéconomiques, rapport conjoint sur l'emploi et rapport sur l'intégration du marché unique) **mais également les recommandations-pays.**

Il est également impératif que ce document unique, sur la base duquel les États membres doivent pouvoir prendre leurs décisions en matière de coordination des politiques économiques, mette en évidence **les données liées à la convergence au sein de la zone euro.**

Le Conseil européen des 24 et 25 octobre 2013 s'est fixé comme objectif, en décembre 2013, de présenter une analyse commune de la politique économique et sociale, sur le fondement de l'examen annuel de croissance présenté par la Commission européenne. C'est un premier pas.

Mais il convient d'aller plus loin. Cet exercice gagnerait en effet à être approfondi pour permettre la **définition d'un véritable cadre commun.** Il faut, pour cela, **pouvoir disposer d'un diagnostic sur la convergence et le potentiel de croissance de la zone euro dans son ensemble. C'est essentiel pour définir les réformes à mener dans la zone euro.**

Le Parlement européen soutient cette approche, avec l'objectif d'intervenir par le biais de la codécision. Il a ainsi demandé, dans sa résolution du 23 octobre 2013 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques, à la Commission européenne de « *présenter d'urgence des propositions législatives en vue d'instaurer un véritable processus de convergence au sein du semestre européen, sur la base des objectifs Europe 2020 et en incluant des incitations destinées à soutenir les États membres dans la mise en œuvre de réformes structurelles, par exemple un instrument de convergence et de compétitivité et des dispositions relatives à une coordination en amont des politiques économiques, fondées sur la méthode communautaire* ».

D. UNE ASSOCIATION DES PARLEMENTS NATIONAUX QUI DOIT ÊTRE GARANTIE

Le renforcement de la coordination des politiques économiques ne peut se dérouler sans que les parlements nationaux y soient associés, selon des modalités appropriées. La légitimité démocratique de l'intégration économique en dépend, de même que l'appropriation des réformes menées.

1. **Avancer le calendrier du semestre européen et l'avis de la Commission européenne sur les projets de budgets nationaux**

Tout d'abord, il convient de veiller à ce que **les recommandations par pays soient préparées le plus en amont possible**, afin de permettre une meilleure association des parlements nationaux et des partenaires sociaux. **La fixation des grandes orientations de politique économique par le Conseil européen du mois de mars, dont dépend l'élaboration des recommandations par pays, pourrait en conséquence être avancée au mois de décembre.**

Ensuite, **il est impératif que la Commission européenne rende son avis sur les projets de budgets nationaux plus tôt.**

En application du règlement du 23 mai 2013 précité, les États membres de la zone euro soumettent à la Commission européenne et à l'Eurogroupe, avant le 15 octobre, leur projet de budget, sur lequel la Commission émet « *au plus vite* » et, en tout état de cause, avant le 30 novembre, un avis, assorti d'une demande de révision en cas de manquement particulièrement grave aux obligations de politique budgétaire prévues dans le pacte de stabilité⁽¹⁾. Dans ce cas particulier, la Commission européenne rend son avis dans un délai de deux semaines après la transmission du projet de budget.

Cette année, malgré les mises en garde répétées de l'Assemblée nationale – en particulier dans sa résolution européenne du 11 août 2013⁽²⁾ –, la Commission européenne a rendu son avis sur les projets de budgets nationaux le 15 novembre 2013, ce qui présente un intérêt plus que limité pour l'Assemblée nationale, qui a achevé l'examen de la première partie de la loi de finances, qui fixe l'équilibre budgétaire, le 22 octobre, et l'examen de la seconde partie le 15 novembre.

Lors de son audition par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2013, M. Michel Barnier s'est engagé à examiner ce sujet. Néanmoins, lors de son audition par la mission d'information le 28 novembre dernier, M. Amadeu Altafaj Tardio, chef adjoint du cabinet du commissaire chargé des affaires économiques et

(1) Ce serait notamment le cas si le projet de loi de finances initiale faisait peser un risque sur la stabilité financière de la France, pouvait compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire ou constituait une violation « importante et manifeste » des recommandations adoptées par le Conseil.

(2) Résolution n° 204 de l'Assemblée nationale du 11 août 2013 sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

monétaires et de l'euro, a renvoyé la balle vers les États en expliquant que la Commission européenne pouvait rendre son avis plus tôt, à condition que les États membres transmettent plus en amont leurs projets de budgets ainsi que leurs prévisions économiques sur lesquelles la Commission européenne se fonde pour établir ses prévisions d'automne et son avis.

Vos rapporteurs demandent au Gouvernement français et à la Commission européenne de tout mettre en œuvre pour que l'avis de cette dernière sur le projet de loi de finances soit rendu en temps utile pour l'Assemblée nationale, soit avant le deuxième mardi d'octobre.

2. Garantir l'effectivité de l'association des parlements nationaux

Vos rapporteurs soulignent la nécessité d'une mise en œuvre effective du contrôle que peut exercer l'Assemblée nationale dans le cadre de la procédure mise en place par le « *two-pack* ».

Ainsi, alors que l'article 7 du règlement 473/2013 prévoit que « *la Commission présente son avis au parlement qui en fait la demande* », la commission des Affaires européennes n'a pas reçu de réponse favorable à sa demande d'audition du commissaire Olli Rehn.

Vos rapporteurs déplorent que l'Assemblée nationale n'ait pu auditionner un représentant de la Commission européenne, alors que cette dernière rendait, pour la première fois, un avis sur le projet de loi de finances. Ils appellent la Commission européenne à respecter l'ensemble des dispositions du règlement 473/2013.

II. L'INSTRUMENT DE CONVERGENCE ET DE COMPÉTITIVITÉ, UN DISPOSITIF QUI RESTE À DÉFINIR

Outre une meilleure coordination préalable des grandes réformes, le président du Conseil européen proposait, pour renforcer l'intégration des politiques économiques au sein de la zone euro, la conclusion d'« arrangements contractuels » entre les États membres et l'échelon européen sur les réformes destinées à promouvoir la compétitivité et la croissance. Obligatoires pour les États de la zone euro et intégrés dans le semestre européen, ils porteraient sur un programme de réformes pluriannuel, arrêté d'un commun accord avec les institutions de l'Union. Ces réformes pourraient bénéficier d'un soutien financier.

À la demande du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012, la Commission européenne a présenté, le 20 mars 2013, une communication relative à la création d'un instrument de convergence et de compétitivité, qui soumet aux parties concernées, en particulier les États membres, le Parlement européen et les parlements nationaux, les différentes options possibles. Elle considère, pour sa part, que le dispositif doit s'appuyer sur la procédure de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques. En conséquence, il serait fait

obligation aux États de la zone euro visés par une procédure de déséquilibre excessif de conclure ces accords, tandis que les États dont les déséquilibres font l'objet d'une action préventive le feraient sur une base volontaire. Ces accords contractuels seraient négociés entre chaque État membre et la Commission européenne, discutés au sein de l'Eurogroupe puis conclus avec la Commission. Les États membres s'engageraient ainsi à entreprendre certaines réformes prévues dans les recommandations par pays émises dans le cadre de la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques. Ces réformes bénéficieraient d'un soutien financier destiné à favoriser leur mise en œuvre.

Lors de leur réunion des 27 et 28 juin 2013, les chefs d'État et de gouvernement ont renvoyé au sommet des 19 et 20 décembre la définition des « principales caractéristiques » de ce nouveau dispositif.

À l'issue de son déplacement à Bruxelles le 28 novembre 2013 et des auditions qu'elle a menées, la mission d'information est frappée par l'état de la réflexion sur le sujet, qui apparaît très peu avancé, et encore moins sur son volet financier. Les questions, que vos rapporteurs avaient soulevées en juin dernier dans leur rapport d'information⁽¹⁾, demeurent nombreuses, en particulier sur la nature des contrats, les domaines couverts, l'articulation avec les procédures existantes et le mécanisme de solidarité.

Le sentiment d'impréparation sur ce dossier et les divergences fortes entre les États membres, marquées par une double opposition (plusieurs États y voient un outil de discipline supplémentaire ; d'autres refusent toute forme d'engagement financier), laissent mal augurer d'un aboutissement rapide. Le Parlement européen, qui insiste sur la nécessité de rester dans le cadre communautaire, prône avant tout la mise en place de « lignes directrices en faveur de la convergence » des politiques économiques, qui seraient approuvées par le Conseil et le Parlement européen.

Sur le fond, ce nouveau dispositif apparaît encore très éloigné des ambitions portées par vos rapporteurs en matière de coordination des politiques économiques et de création d'un budget de la zone euro. Toutefois, compte tenu des difficultés à avancer dans une voie ambitieuse, **il convient de le concevoir comme un instrument d'amélioration de la coordination des politiques qui s'accompagne d'un embryon de budget de la zone euro. Il devrait dès lors répondre à quatre principes : légitimité, simplicité, efficacité et solidarité. Vos rapporteurs insistent en particulier sur le parallélisme qui doit exister entre les « arrangements contractuels » et le mécanisme de solidarité tant sur le fond que la forme et le calendrier. Sa mise en place ne pourrait ainsi avoir**

(1) Cf. rapport d'information n° 1201 déposé par la commission des Affaires européennes sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire et présenté par MM. Christophe Caresche, Michel Herbillon et Didier Quentin, intitulé « L'approfondissement de l'Union économique et monétaire : une occasion à saisir pour redonner un élan au projet européen », *Assemblée nationale, XIV^e législature, 26 juin 2013.*

lieu que de manière concomitante à celle d'un mécanisme de solidarité préfigurant un budget propre à la zone euro.

A. LES ARRANGEMENTS CONTRACTUELS, UN OBJECTIF À PRÉCISER

La difficulté que semblent avoir les dirigeants européens à qualifier le nouveau mécanisme envisagé témoigne de la complexité à le concevoir. Ainsi, ce dispositif a, depuis un an, été alternativement intitulé, par la Commission européenne, « arrangements contractuels au titre de l'instrument de convergence et de compétitivité » et par le Conseil européen « contrats de compétitivité et de croissance » en juin 2013 puis « partenariats pour la croissance, l'emploi et la compétitivité » à l'automne 2013.

Selon vos rapporteurs, trois principes doivent guider l'élaboration de ces « arrangements contractuels » : légitimité, simplicité et efficacité.

1. Légitimité

Compte tenu de la méfiance qui se développe dans les opinions publiques de nombreux États membres vis-à-vis des institutions européennes, vos rapporteurs considèrent qu'il convient avant tout d'assurer **la légitimité de ce nouveau dispositif**. Cette exigence emporte trois conséquences.

Sur le fond, les « arrangements contractuels » doivent avoir pour objectifs **de renforcer la coordination des politiques économiques au sein de la zone euro vers des objectifs communs, en favorisant une approche partagée et en renforçant l'appropriation des réformes au niveau national.**

Dans cette perspective, ils doivent avoir **un champ vaste, à savoir la croissance, la compétitivité et l'emploi, entendus selon une acception large.** Ainsi, toutes les politiques en faveur de l'accroissement du potentiel de croissance doivent être concernées, en particulier celles relatives à la recherche, l'innovation et l'éducation. Mais, ils doivent également permettre de remédier aux faiblesses de la construction de l'Union économique et monétaire. Il convient, en conséquence, qu'ils visent plus particulièrement **les mesures susceptibles de concerner l'ensemble de la zone euro ou de produire des effets de contagion entre États.**

Sur la forme, vos rapporteurs considèrent que **ce programme de mesures doit être élaboré par l'État membre en lien avec la Commission européenne, puis approuvé par le Conseil.** Fruit d'une convergence de vues entre le niveau national et le niveau européen, il doit refléter un engagement politique vis-à-vis des pairs. Tout engagement de nature contraignante ne pourrait en effet être accepté par les opinions publiques. La majorité des États plaide en ce sens, l'Espagne souhaitant même que l'engagement intervienne sur la base du volontariat, alors qu'une minorité, emmenée par l'Allemagne, propose que l'« arrangement contractuel » prenne la forme d'un engagement juridique contraignant.

Le dispositif doit en outre être suffisamment souple. L'engagement doit pouvoir être amendé, afin de tenir compte de l'évolution des circonstances, et une marge d'appréciation suffisante doit être laissée à l'État pour décider des modalités de mise en œuvre des réformes. Cette nécessité a encore été montrée avec force, lors de la publication en mai dernier, par la Commission européenne, de ses propositions de recommandations pour la France relatives à la réforme des retraites (*cf. supra* Deuxième partie.I.B.).

Il convient avant tout d'**éviter de concevoir**, comme le fait l'Allemagne, **ce dispositif comme un nouvel outil de discipline qui s'ajouterait aux procédures déjà existantes en matière de surveillance budgétaire et macro-économique.** L'Espagne, la Belgique, le Luxembourg et l'Irlande y sont ainsi opposés, car ils y voient une nouvelle couche d'ingérence et de discipline jugées intolérables pour leurs opinions. L'Italie, pour sa part, perçoit ce mécanisme comme un moyen de mener des réformes sur son territoire, ainsi que l'a confirmé à la mission d'information M. Gianfranco Dell'Alba, membre du Comité économique et social européen et directeur du bureau pour l'Union européenne de la Confédération générale de l'industrie italienne.

Vos rapporteurs jugent enfin impératif, pour assurer la légitimité de ce mécanisme, que les parlements nationaux soient étroitement associés à l'élaboration de ce programme et l'approuvent de manière formelle. La consultation des partenaires sociaux doit également être assurée, selon des modalités appropriées.

2. Simplicité et efficacité

La mise en place de ce nouveau dispositif ne doit **pas conduire à créer des doublons et à rendre encore plus complexe l'ensemble constitué par les procédures d'alerte et de surveillance déjà en vigueur au sein de la zone euro.**

Vos rapporteurs considèrent qu'en conséquence, le champ de l'instrument de convergence et de compétitivité doit couvrir **les États de la zone euro**, les États non membres pouvant y participer s'ils le souhaitent. En revanche, il ne devrait pas s'appliquer aux États sous programme d'assistance financière, ceux-ci faisant déjà l'objet d'un suivi étroit de la mise en œuvre des réformes prévues en contrepartie de l'assistance financière dont ils bénéficient.

Vos rapporteurs estiment également que, dans un objectif de simplicité, ce nouvel instrument doit **s'inscrire dans le cadre existant du semestre européen.** Il ne doit pas se fonder sur les recommandations-pays, au risque d'empêcher l'appropriation, mais **sur la base des programmes nationaux de réforme.**

B. LE MÉCANISME DE SOLIDARITÉ, À CONCEVOIR COMME UNE PRÉFIGURATION DU BUDGET DE LA ZONE EURO

Vos rapporteurs considèrent que le quatrième principe devant présider à l'élaboration de l'instrument de convergence et de compétitivité est celui, essentiel, de la solidarité. Pour être accepté par les populations et contribuer effectivement à l'intégration des politiques économiques, les « arrangements contractuels » doivent ainsi être accompagnés d'un mécanisme de solidarité financière d'un volume suffisant, à même de préfigurer un budget de la zone euro.

Dans leurs propositions en faveur de l'approfondissement de l'UEM présentées à la fin de l'année 2012, le président du Conseil européen et de la Commission européenne suggèrent la mise en place, en appui des « *accords contractuels en faveur de la compétitivité et de la convergence* », d'un mécanisme de solidarité, qui pourrait constituer l'amorce d'une future capacité budgétaire. Le soutien financier ainsi apporté devrait être ciblé, limité dans le temps et temporaire.

Selon la Commission européenne, ce soutien financier doit prendre la forme d'une allocation globale destinée à appuyer la mise en œuvre de réformes difficiles dont les bénéficiaires sont avérés pour l'État concerné et la zone euro. Ainsi, la mise en place de réformes destinées à renforcer la flexibilité sur le marché du travail pourrait s'accompagner de programmes de formation dont le financement serait en partie pris en charge par le mécanisme de solidarité.

Si elle propose, dans sa communication du 20 mars 2013 relative à la création d'un instrument de convergence et de compétitivité, de limiter dans un premier temps la capacité du mécanisme, la Commission européenne laisse ouverte la question de son mode de financement, évoquant des contributions spécifiques, sur la base d'une clé en fonction du revenu national brut ou de nouvelles ressources propres réservées à cet usage. Elle suggère, en tout état de cause, d'inclure le mécanisme dans le budget de l'Union en tant que recettes affectées externes, ce qui signifie que ces dépenses de soutien ne seraient concernées par les plafonds fixés dans le cadre financier pluriannuel.

S'agissant des modalités d'octroi de ces aides, la Commission européenne propose que le soutien financier soit engagé lors de la conclusion de l'accord et versé périodiquement ou en fonction du calendrier des réformes convenu. Elle insiste sur le fait que l'aide apportée est strictement subordonnée à la mise en place des réformes. Si tel n'est pas le cas, le soutien financier pourrait être retiré.

Dans leur contribution commune du 30 mai 2013, la France et l'Allemagne suggèrent qu'« *un nouveau système d'incitations financières limitées et conditionnelles spécifique à la zone euro sera mis en place afin de soutenir conjointement les efforts entrepris par les États membres concluant des arrangements contractuels dans le cadre d'un ensemble global de dispositions comportant des incitations non financières. La création d'un fonds spécifique pour la zone euro sera utile dans ce contexte* ».

Vos rapporteurs ont constaté, lors de leur déplacement à Bruxelles, que la réflexion sur ce volet de l'instrument de convergence et de compétitivité n'avait pas progressé. Les sujets d'interrogation sont nombreux.

1. Quel type de soutien ?

Il convient tout d'abord de définir **la nature du soutien ainsi apporté.** Doit-il prendre la forme d'une subvention, d'une garantie ou d'un prêt ?

Certains, comme le président de l'Eurogroupe M. Jeroen Dijsselbloem, évacuent cette question, en suggérant que l'incitation à la conduite des réformes prenne la forme d'un délai supplémentaire pour ramener le déficit public sous le seuil des 3 % du PIB ! Plusieurs États membres comme l'Allemagne, le Danemark et la Lituanie sont en faveur d'aides limitées, ciblées et temporaires afin de limiter le risque d'aléa moral.

Au vu des études actuellement disponibles sur le sujet, **vos rapporteurs ne peuvent se prononcer de manière précise sur les contours du soutien à accorder. Ils considèrent néanmoins que ce soutien doit remplir trois conditions :**

- être de nature **financière** ;
- avoir un caractère **incitatif** pour l'État concerné. Par exemple, dans le cas de la France, un prêt ne présenterait aucun intérêt dès lors qu'elle emprunte à des taux particulièrement bas ;
- s'inscrire dans un cadre permettant de **préfigurer un budget propre à la zone euro.**

2. Quel volume financier ?

La deuxième question, liée à la première, est celle du **volume du soutien financier.**

La chancelière Angela Merkel a ainsi évoqué une fourchette de 20 à 40 milliards d'euros, confirmant que, dans la conception allemande, le mécanisme de solidarité est limité dans son champ et son montant.

La France préconise que le volume de ce soutien ne soit pas nécessairement fonction des coûts des réformes prévues dans les arrangements contractuels, mais serve plus largement la réalisation de priorités de politique économique.

Vos rapporteurs considèrent que, pour en assurer la crédibilité, le mécanisme de solidarité doit être doté à un niveau suffisant.

3. Quel financement ?

Enfin, la dernière question porte sur **le mode de financement de ce nouveau mécanisme**.

Il devrait intervenir sous les plafonds du cadre financier pluriannuel pour beaucoup de contributeurs nets, au-delà pour le Parlement européen.

Certains évoquent l'appel à une ressource additionnelle à identifier : une contribution en fonction du revenu national brut ou une ressource propre comme la taxe sur les transactions financières. D'autres plaident pour un endettement.

Se prononcer sur les modalités de financement supposerait de pouvoir disposer d'études d'impact et d'analyses juridiques sur les différentes options possibles. Ce qui n'est pas le cas actuellement. Aussi, vos rapporteurs invitent les institutions européennes à rapidement approfondir l'examen de toutes les options envisageables en ce qui concerne la nature, la forme et le volume du mécanisme de solidarité, qui est le corollaire indispensable des arrangements contractuels.

Vos rapporteurs insistent enfin sur le fait que le mécanisme de solidarité doit être conçu de façon à préfigurer un budget permettant d'absorber les chocs économiques dans la zone euro, dont la mise en place doit demeurer un objectif de moyen terme.

Postérieurement à la réunion de la commission des Affaires européennes, le Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 a convenu de renvoyer, une nouvelle fois, les décisions relatives à l'instrument de convergence et de compétitivité à son sommet d'octobre 2014 (cf. conclusions *infra*).

Addendum

Postérieurement à la réunion de la commission des Affaires européennes, le Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 a conclu au sujet de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire que :

« Depuis la présentation, en décembre de l'année dernière, du rapport intitulé « Vers une véritable Union économique et monétaire », les travaux ont progressé sur les éléments essentiels visant à renforcer l'architecture de l'Union économique et monétaire (UEM).

Le Conseil européen a axé ses travaux sur l'union bancaire et économique. Ce processus s'appuie sur le cadre institutionnel de l'UE, dans le plein respect de l'intégrité du marché unique, tout en assurant l'égalité de traitement entre les États membres de l'UE. Il sera ouvert et transparent à l'égard des États membres qui n'ont pas adopté la monnaie unique.

Union bancaire

29. Le Conseil européen salue l'accord final auquel sont parvenus les législateurs sur la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts et la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances. Il salue également l'orientation générale et les conclusions spécifiques arrêtées par le Conseil en ce qui concerne le mécanisme de résolution unique (MRU).

Conjointement avec le mécanisme de surveillance unique déjà adopté, le MRU représentera une étape cruciale sur la voie de l'achèvement de l'union bancaire. Le Conseil européen invite les législateurs à adopter le MRU avant la fin de la législature actuelle.

Partenariats pour la croissance, l'emploi et la compétitivité

30. Des progrès considérables ont été réalisés ces dernières années en ce qui concerne la gouvernance économique. La stratégie Europe 2020 et le Semestre européen constituent un processus intégré de coordination des politiques visant à promouvoir une croissance intelligente, durable et inclusive en Europe. Dans la zone euro, il est nécessaire de continuer à renforcer la coordination des politiques économiques afin d'assurer à la fois la convergence au sein de l'UEM et des niveaux de croissance durable plus élevés. Une coordination plus étroite des politiques économiques permettra de détecter les faiblesses économiques à un stade précoce et d'y remédier en temps utile.

31. Pour y parvenir, il est essentiel de relever le niveau d'engagement à l'égard des politiques et réformes économiques dans les États membres de la zone euro et de renforcer l'adhésion à celles-ci ainsi que leur mise en oeuvre, sur la base d'une légitimité démocratique forte et de l'obligation de rendre compte au niveau auquel les décisions sont prises et appliquées.

32. Dans ce contexte, il est indispensable de faciliter et soutenir les réformes des États membres dans des domaines qui revêtent une importance capitale pour la croissance, la compétitivité et l'emploi et qui sont essentiels pour le bon fonctionnement de l'UEM dans son ensemble.

Des partenariats reposant sur un système d'arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord et de mécanismes de solidarité associés contribueraient à favoriser et

appuyer des politiques saines avant qu'un pays ne soit confronté à de graves difficultés économiques.

33. Ce système serait intégré dans le Semestre européen, ouvert aux États membres ne faisant pas partie de la zone euro et pleinement compatible avec le marché unique à tous les égards.

Il serait applicable à l'ensemble des États membres de la zone euro, à l'exception de ceux faisant l'objet d'un programme d'ajustement macroéconomique.

34. Les arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord engloberaient un large éventail de politiques et de mesures destinées à favoriser la croissance et l'emploi, notamment en ce qui concerne le fonctionnement des marchés du travail et des produits, l'efficacité du secteur public, ainsi que la recherche et l'innovation, l'éducation et la formation professionnelle, l'emploi et l'inclusion sociale. Ils refléteraient les priorités en matière de politique économique recensées dans l'analyse commune de la situation économique dans les États membres et la zone euro en tant que telle, réalisée par le Conseil européen, et tiendraient compte des recommandations par pays.

35. Le système de partenariats comprendrait des mécanismes de solidarité associés visant à soutenir, si besoin est, les États membres participant à des arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord, ce qui permettrait d'encourager les investissements dans des politiques destinées à favoriser la croissance et l'emploi.

36. Les travaux se poursuivront sur la base des principales caractéristiques suivantes :

– par « arrangement contractuel arrêté d'un commun accord », on entend un engagement émanant des États membres, qui constitue un partenariat entre ceux-ci, la Commission et le Conseil. Le programme national de réforme présenté par chaque État membre dans le cadre du Semestre européen constituera la base des arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord, compte tenu également des recommandations par pays.

Les arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord seront adaptés aux besoins de chaque État membre et porteront essentiellement sur un nombre limité de leviers importants pour une croissance durable, la compétitivité et la création d'emplois.

Les objectifs et les mesures en matière de politique économique inscrits dans les arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord devraient être définis par les États membres, conformément à leurs dispositions institutionnelles et constitutionnelles, et obtenir une adhésion pleine et entière au niveau national grâce à une participation appropriée des parlements nationaux, des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes concernées. Ils devraient être examinés et arrêtés d'un commun accord avec la Commission, avant d'être soumis au Conseil pour approbation. La Commission sera chargée de suivre la mise en œuvre convenue des arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord, sur la base d'échéances définies conjointement ;

– pour ce qui est des mécanismes de solidarité associés, les travaux se poursuivront pour approfondir l'examen de toutes les options envisageables en ce qui concerne la nature exacte (par exemple prêts, subventions, garanties), la forme institutionnelle et le volume du soutien, tout en veillant à ce que ces mécanismes n'entraînent pas d'obligations pour les États membres qui ne participent pas au système d'arrangements contractuels arrêtés d'un

commun accord et de mécanismes de solidarité associés ; ils ne devraient pas être conçus comme des instruments visant à réduire les inégalités en matière de revenus, ni avoir d'incidence sur le cadre financier pluriannuel ; ils devraient respecter la souveraineté budgétaire des États membres. Tout accord de soutien financier associé à un arrangement contractuel arrêté d'un commun accord revêtira un caractère juridiquement contraignant. Le président de la BEI sera associé à ces travaux.

37. Le Conseil européen invite le président du Conseil européen, agissant en étroite coopération avec le président de la Commission européenne, à poursuivre les travaux sur un système d'arrangements contractuels arrêtés d'un commun accord et de mécanismes de solidarité associés, sur la base des orientations définies ci-dessus, et à faire rapport au Conseil européen en octobre 2014, afin qu'un accord global puisse intervenir sur ces deux éléments. Les États membres seront étroitement associés à ces travaux.

Dimension sociale de l'UEM

38. Le Conseil européen rappelle l'importance des évolutions dans le domaine social et de l'emploi dans le contexte du Semestre européen. Sur la base des travaux menés par le Conseil, le Conseil européen confirme l'intérêt que présente le recours à un tableau de bord d'indicateurs essentiels en matière sociale et d'emploi tel que décrit dans le rapport conjoint sur l'emploi.

39. Il y a lieu en outre de poursuivre rapidement les travaux en ce qui concerne le recours à des indicateurs en matière sociale et d'emploi s'inspirant de ce qui a été proposé par la Commission, l'objectif étant que ces nouveaux instruments soient utilisés dans le cadre du Semestre européen de 2014. Le recours à cet éventail plus large d'indicateurs aura pour seule finalité de permettre de mieux appréhender les évolutions dans le domaine social.

40. Les autres mesures visant à renforcer la dimension sociale dans la zone euro revêtent un caractère facultatif pour les États membres qui n'ont pas adopté la monnaie unique et seront pleinement compatibles avec le marché unique à tous les égards ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 18 décembre 2013, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé des rapporteurs a été suivi d'un débat.

« **M. Jacques Myard.** Nous sommes en réalité à un tournant, car « ou ça passe, ou ça casse ! ». Je fais observer que l'ancien ministre des affaires européennes, M. Bernard Cazeneuve, avait estimé que la BCE n'était pas indépendante lorsqu'elle intervenait dans ce domaine. Or M. Pierre Moscovici a déclaré par la suite le contraire. C'est pourquoi j'ai posé une question écrite au Gouvernement sur ce point de droit. J'estime pour ma part que la BCE devrait rendre compte, car elle n'est plus dans le rôle de la gestion *stricto sensu* de la monnaie.

Pour ce qui concerne l'accord intergouvernemental, la technique utilisée pose problème. Un tel accord est possible, en droit international, quand il n'est pas contraire au traité de base. En l'occurrence, il est permis de se poser cette question. Elle va d'ailleurs être posée à la Cour constitutionnelle fédérale allemande, qui n'a pas encore rendu ses arrêts concernant le mécanisme européen de stabilité. Cela tarde car la question est plus compliquée qu'il n'y paraît de prime abord. Cela a été mis en délibéré et la Cour devrait se prononcer d'ici fin janvier 2014. Elle devait rendre ses arrêts avant les élections allemandes, mais cela a été reporté.

Beaucoup d'interrogations demeurent. Si l'Allemagne ne veut pas payer, le budget nécessaire restera insuffisant. Or l'Allemagne ne veut pas payer, et je la comprends ! Le mécanisme prévu – l'union de transferts à laquelle on aboutit – nécessiterait en effet un transfert de 8 à 12 % du PIB allemand à l'ensemble de la zone euro pendant au moins dix ans ... Nous sommes « coincés ». Autant dire que le délai fixé de dix ans sera nécessairement dépassé et que nous ne sommes pas « sortis de l'auberge ».

M. Pierre Lequiller. Pourrait-on avoir des précisions sur la composition du Conseil de supervision ? D'autre part, j'entends parler de réticences allemandes et je ne comprends pas bien le compromis auquel nous sommes arrivés, car l'Allemagne ne voulait pas inclure les Länder. On nous dit que ce fonds de résolution interviendra quand les banques en auront besoin, mais cela peut être vrai aussi pour des banques de Länder ... Enfin, je m'interroge sur l'articulation entre le fonds de résolution et le mécanisme européen de stabilité.

M. Arnaud Leroy. Je souhaiterais faire une remarque relative aux arrangements contractuels. La France est « vent debout ». Il y a là, en effet, une volonté allemande de nous enserrer dans une « cage de fer » ou dans une cote de

maille mal taillée ! Il existe sur ce point un réel enjeu de souveraineté. On est donc bien loin du « contrat » : il s'agit à vrai dire plutôt d'une clause abusive, voire léonine !

M. Christophe Caresche, co-rapporteur. Pour répondre brièvement aux questions posées, je dirai d'abord qu'effectivement il y a débat sur la base juridique du texte. En ce qui concerne la composition du conseil de résolution, elle comprend, dans la proposition de la Commission européenne, un directeur, un directeur exécutif, la BCE, la Commission européenne ainsi que les autorités de résolution nationales, avec un représentant par pays. Pour la France, ce sera l'ACPR, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

S'agissant du mécanisme européen de stabilité, la question à laquelle il faut répondre est la suivante : quid si le fonds de résolution « saute » c'est-à-dire est insuffisant ? L'idée est de mettre le mécanisme européen de stabilité derrière lui, mais ce dernier aura de toute façon un rôle à jouer plus rapidement dans l'hypothèse de besoins de recapitalisation.

La question du périmètre d'intervention est compliquée. En France, le Crédit immobilier de France n'avait pas eu besoin du fonds de résolution : il pouvait s'en passer et n'entrait pas alors dans le périmètre.

Si le « *bail in* » (renflouement interne) est suffisant, tout ira bien ; à défaut, le fonds de résolution interviendra, puis s'il « saute », il y aura derrière le MES. C'est un mécanisme assez pragmatique. Les banques allemandes des Länder pourraient être comprises dans le champ, en cas de besoin.

Enfin, en ce qui concerne les arrangements contractuels, la France n'y est pas hostile mais veut en complément un mécanisme de solidarité.

M. Michel Herbillon, co-rapporteur. En réponse à l'intervention d'Arnaud Leroy sur la question des arrangements contractuels, je n'utiliserai pas les mêmes mots que lui pour décrire la position allemande, mais je voudrais préciser que l'idée est effectivement d'assortir les arrangements contractuels d'un mécanisme de solidarité. J'ai employé des bémols au cours de mon exposé, mais l'objectif aujourd'hui correspond bien à un début d'esquisse d'un budget de la zone euro.

M. Didier Quentin, co-rapporteur. Ces sujets sont difficiles à comprendre, pour ne pas dire complètement incompréhensibles par nos concitoyens. Or il s'agit pour eux de sujets importants. Dès lors, à l'approche des élections européennes, comment parvenir à faire en la matière ce que j'appellerai de la « bonne vulgarisation » et de la bonne pédagogie ?

M. Pierre Lequiller. C'est effectivement un problème ; nous sommes là quelques experts mais, moi-même, je ne comprends pas tout !

La Présidente Danielle Auroi. Il faudra reprendre ces réflexions plus tard ; le problème de la bonne pédagogie est effectivement important ; nous aurons l'occasion d'en rediscuter mais en attendant il convient de se prononcer sur la proposition de résolution ».

La Commission a ensuite *adopté*, à l'unanimité, la proposition de résolution dont le texte figure ci-après et, sous réserve des observations qui y sont formulées, elle a également *approuvé* 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).

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne,

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 crédit,

Vu le règlement (UE) n° 1022/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) en ce qui concerne des missions spécifiques confiées à la Banque centrale européenne en application du règlement (UE) n° 1024/2013,

Vu la proposition de directive du 12 juillet 2010 relative aux systèmes de garantie des dépôts (COM (2010) 368),

Vu la proposition de directive du 6 juin 2012 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement (COM (2012) 280),

Vu 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),

Vu l'accord conclu le 20 juin 2013 au sein de l'Eurogroupe sur les grandes lignes du cadre opérationnel pour la recapitalisation directe des banques par le Mécanisme européen de stabilité,

Vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, modifié par le

règlement (CE) n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 et par le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011,

Vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques,

Vu le règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro,

Vu les conclusions du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012, 27 et 28 juin et 24 et 25 octobre 2013,

Vu le rapport du 5 décembre 2012 intitulé « Vers une véritable Union économique et monétaire » présenté par le président du Conseil européen Herman Van Rompuy,

Vu la communication de la Commission européenne du 28 novembre 2011 présentant un projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie (COM (2012) 777),

Vu les communications de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil du 20 mars 2013 relatives à la création d'un instrument de convergence et de compétitivité de la zone euro (COM (2013) 165) et à la coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques (COM (2013) 166),

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil du 2 octobre 2013 intitulée « Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire » (COM (2013) 690) ;

1. Réaffirme ses observations formulées dans sa résolution n° 204 du 11 août 2013 sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire ; rappelle en particulier son souhait d'Union économique et monétaire fondée sur une union bancaire complète et intégrée, une réelle coordination des politiques économiques, y compris dans leur dimension sociale, la mise en place d'une capacité budgétaire jouant un rôle contra-cyclique, la possibilité d'émettre de la dette en commun et la création d'un Trésor européen ;

I. Sur les progrès de l'union bancaire

2. Se félicite de l'adoption rapide d'un mécanisme de surveillance unique reposant sur la Banque centrale européenne ; invite l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution à mettre en œuvre une gestion prévisionnelle de ses effectifs et de son budget tenant compte, afin d'éviter les doublons,

de l'évolution des moyens humains et financiers de la Banque centrale européenne ; demande au président du conseil de surveillance de la Banque centrale européenne la transmission des comptes rendus des réunions du conseil de surveillance ;

3. Appelle à la plus grande vigilance dans la définition des modalités ainsi que dans la conduite de l'évaluation du système bancaire qui doit être menée préalablement à la mise en œuvre effective du mécanisme européen de supervision ; souligne que cet exercice doit garantir la solidité des banques tout en évitant l'écueil de leur imposer des obligations excessives en matière de fonds propres ; se félicite de l'accord trouvé au Conseil de l'Union sur la définition des modalités de recapitalisation des banques qui pourrait, le cas échéant, s'avérer nécessaire à l'issue de l'évaluation du système bancaire ; appelle à un accord rapide sur la finalisation du dispositif de recapitalisation directe des banques par le Mécanisme européen de stabilité, pour qu'il soit disponible au terme de l'évaluation des actifs et des profils de risques des banques ;
4. Considère que le mécanisme de résolution unique, corollaire du mécanisme de surveillance unique, doit avoir un champ d'application identique et reposer sur une autorité de résolution unique et un fonds de résolution unique ;
5. Juge que l'autorité de résolution unique doit être une structure de décision rapide et efficace, associant les autorités nationales de résolution et la Commission européenne ; estime que, pour que l'autorité de résolution européenne soit forte, la Commission européenne doit être responsable de la décision de mise en résolution, sur proposition du Conseil de résolution unique ; souligne l'importance d'éviter tout risque de conflit d'intérêts au sein de cette autorité ; est d'avis que les règles de vote au sein du Conseil de résolution doivent respecter un équilibre entre l'État membre où est situé le siège du groupe bancaire mis en résolution et ceux où sont implantées des filiales et éviter toute situation de blocage ;
6. Soutient la mise en place d'un Fonds de résolution unique, à même d'augmenter la résilience du système bancaire et de rompre le lien entre crise bancaire et crise souveraine ; estime que ce Fonds doit être alimenté par des contributions obligatoires du secteur bancaire, dont les modalités de calcul ne doivent pas introduire de traitement différencié selon la taille des banques ; soutient la possibilité de prêts entre le Fonds de résolution unique et les fonds de garantie des dépôts, dans une logique de synergie ;
7. Est d'avis que, pour asseoir la crédibilité et l'efficacité du mécanisme de résolution unique, des filets de sécurité financiers doivent être prévus, y compris au niveau européen, pendant la période de montée en puissance du Fonds de résolution unique, puis qu'un filet de sécurité financier

unique doit prendre le relais ; considère que ce rôle doit revenir au Mécanisme européen de stabilité ;

8. Forme le vœu que le Parlement français soit régulièrement informé de la négociation du traité définissant les modalités de constitution du Fonds de résolution unique ;
9. Insiste sur la nécessité de renforcer le rôle des parlements nationaux dans le contrôle du mécanisme de résolution unique ; estime ainsi que le Conseil de résolution unique doit transmettre aux parlements nationaux des États membres participants son programme de travail et son rapport d'activité et répondre à l'ensemble de leurs questions et observations ; souhaite que chaque parlement d'un État membre participant puisse organiser des auditions, le cas échéant à huis clos, du directeur exécutif du Conseil de résolution, accompagné d'un représentant de l'autorité de résolution nationale et d'un représentant de la Commission européenne, lorsqu'une banque établie sur le territoire de cet État est placée en résolution ; estime que le Conseil de résolution unique doit coopérer à toute enquête d'un parlement national ;
10. Rappelle que l'union bancaire doit être rapidement complétée par un système unique de garantie des dépôts ;

II. Sur le renforcement de la coordination des politiques économiques

11. Invite le Conseil européen à définir dès le mois de décembre, soit au début du semestre européen, un cadre commun pour la conduite des politiques économiques axé sur le renforcement du potentiel de croissance et la convergence au sein de la zone euro ; considère que cette coordination doit reposer sur un diagnostic affiné des politiques économiques des États membres et de la zone euro, établi sur la base d'un unique rapport de la Commission européenne abordant les politiques de croissance dans toutes leurs dimensions et mettant en évidence les enjeux propres à la zone euro ; estime que l'association des parlements nationaux et des partenaires sociaux à la définition de ce cadre commun doit être assurée selon des modalités appropriées ;
12. Considère que l'instrument de convergence et de compétitivité, reposant sur l'engagement d'un État de mener une ou plusieurs réformes économiques en échange d'un soutien financier, ne doit pas être conçu comme un mécanisme de surveillance supplémentaire mais comme un outil au service de la croissance et de l'emploi ;
13. Estime que, pour favoriser l'appropriation des réformes au niveau national, ce dispositif doit prendre la forme d'un engagement politique d'un État membre, à l'égard du Conseil, sur un programme de réformes élaboré en lien avec la Commission européenne ; juge impératif, pour

assurer la légitimité de ce mécanisme, que les parlements nationaux soient associés à l'élaboration de ce programme et l'approuvent de manière formelle ;

14. Suggère que, dans un objectif de simplicité et d'efficacité, ce dispositif s'inscrive dans le cadre du semestre européen et que son champ d'application couvre l'ensemble des politiques destinées à favoriser la croissance et l'emploi ;
15. Insiste sur le fait que ce dispositif doit être accompagné de la mise en place concomitante d'un mécanisme de solidarité, d'un volume suffisant et dont les caractéristiques doivent permettre de préfigurer un budget de la zone euro.

ANNEXES

ANNEXE N^o 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

I. À Bruxelles :

– M. Amadeu ALTAF AJ TARDIO, chef de cabinet adjoint de M. Olli REHN, vice-président de la Commission européenne et commissaire chargé des affaires économiques et monétaires et de l'euro ;

– M. Gianfranco DELL'ALBA, Membre du Comité économique et social européen, Directeur du bureau pour l'Union européenne de la Confédération générale de l'industrie italienne (*Confindustria*) et membre du groupe d'études du CESE consacré à « Une Union économique et monétaire véritable et approfondie » ;

– M. Philippe ÉTIENNE, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne ;

– M. Olivier GUERSENT, chef de cabinet de M. Michel BARNIER, commissaire européen chargé du marché intérieur et des services ;

– M. Jean-Pierre VIDAL et M. Shahin VALLÉE, membres du cabinet de M. Herman VAN ROMPUY, président du Conseil européen.

II. À Paris :

– M^{me} Muriel LACOUE-LABARTHE, conseillère Europe, et M^{me} Maëva LEVEL, conseillère parlementaire, au cabinet de M. Pierre MOSCOVICI, ministre de l'Économie et des finances, et M. Ramon FERNANDEZ, directeur général du Trésor, M^{me} Sandrine GAUDIN et M. Florent MANGIN ;

– M. Pierre de LAUZUN, directeur général délégué de la Fédération bancaire française, M. Jean-Paul CAUDAL, directeur du département supervision bancaire et comptable et M^{me} Séverine de COMPREIGNAC, directrice des affaires publiques.

ANNEXE N° 2 : GLOSSAIRE

- établissement ou banque-relais : entité juridique entièrement détenue par une ou plusieurs autorités publiques (y compris, le cas échéant, l'autorité de résolution) et créée dans le but de recevoir tout ou partie de l'actif, des droits ou des engagements d'un établissement faisant l'objet d'une procédure de résolution, afin d'exercer tout ou partie de ses activités et services.
- fragmentation du système bancaire : caractérise l'existence d'écarts dans les conditions de financement et d'accès au crédit au sein d'une même zone.
- plan préventif de résolution : « testament » établi par une banque pour organiser et faciliter l'intervention de l'autorité de résolution en cas de risque de défaut.
- renflouement interne : mécanisme qui vise à déprécier les créances détenues sur les banques ou d'en convertir une partie en titres de participation.
- résolution d'un établissement de crédit : restructuration d'un établissement de crédit dans le but d'assurer la continuité de ses fonctions essentielles, de préserver la stabilité financière et de rétablir la viabilité de tout ou partie de cet établissement. Parmi les mesures de résolution peuvent figurer : la cession de tout ou partie des activités de l'établissement, la mise en place d'une banque-relais, la séparation des actifs et la conversion des créances.
- risque systémique : risque qui peut mettre en danger la survie du système financier.
- système bancaire parallèle : recouvre les intermédiaires financiers non bancaires qui fournissent des services proches de ceux proposés par les banques, comme les fonds spéculatifs ou « *hedge funds* ».
- tenue de marché : activité qui consiste, sur un marché donné, à transmettre en continu des prix à l'achat et à la vente soit uniquement à la clientèle de la banque, soit à l'ensemble du marché, y compris donc aux concurrents.

ANNEXE N^o 3 :
LISTE ÉTABLIE PAR LA BCE DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT
SOUMIS À L'ÉVALUATION COMPLÈTE

Autriche

BAWAG P.S.K. Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse AG
Erste Group Bank AG
Raiffeisenlandesbank Oberösterreich AG
Raiffeisenlandesbank Niederösterreich-Wien AG
Raiffeisen Zentralbank Österreich AG
Österreichische Volksbanken-AG et établissements de crédit affiliés

Belgique

AXA Banque Europe SA
Belfius Banque SA
Dexia SA5
Investar (société holding du groupe de bancassurance Argenta)
KBC Group NV
The Bank of New York Mellon SA

Chypre

Bank of Cyprus Public Company Ltd
Co-operative Central Bank Ltd
Hellenic Bank Public Company Ltd
Russian Commercial Bank (Cyprus) Ltd

Allemagne

Aareal Bank AG
Bayerische Landesbank
Commerzbank AG
DekaBank Deutsche Girozentrale
Deutsche Apotheker- und Ärztebank eG
Deutsche Bank AG
DZ Bank AG Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank
HASPA Finanzholding
HSH Nordbank AG
Hypo Real Estate Holding AG
IKB Deutsche Industriebank AG
KfW IPEX-Bank GmbH
Landesbank Baden-Württemberg
Landesbank Berlin Holding AG
Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale
Landeskreditbank Baden-Württemberg-Förderbank
Landwirtschaftliche Rentenbank
Münchener Hypothekenbank eG

Norddeutsche Landesbank-Girozentrale

NRW.Bank

SEB AG

Volkswagen Financial Services AG

WGZ Bank AG Westdeutsche Genossenschafts-Zentralbank

Wüstenrot & Württembergische AG (W&W AG) (société holding de Wüstenrot Bank AG
Pfandbriefbank et Wüstenrot Bausparkasse AG)

Estonie

AS DNB Bank

AS SEB Pank

Swedbank AS

Espagne

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.

Banco de Sabadell, S.A.

Banco Financiero y de Ahorros, S.A.

Banco Mare Nostrum, S.A.

Banco Popular Español, S.A.

Banco Santander, S.A.

Bankinter, S.A.

Caja de Ahorros y M.P. de Zaragoza, Aragón y Rioja

Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona

Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria, CAMP

Cajas Rurales Unidas, Sociedad Cooperativa de Crédito

Catalunya Banc, S.A.

Kutxabank, S.A.

Liberbank, S.A.

MPCA Ronda, Cádiz, Almería, Málaga, Antequera y Jaén

NCG Banco, S.A.

Finlande

Danske Bank Oyj

Nordea Bank Finland Abp

OP-Pohjola Group

France

Banque Centrale de Compensation (LCH Clearnet)

Banque PSA Finance

BNP Paribas

C.R.H. - Caisse de Refinancement de l'Habitat

Groupe BPCE

Groupe Crédit Agricole

Groupe Crédit Mutuel

HSBC France

La Banque Postale

BPI France (Banque Publique d'Investissement)

RCI Banque
Société de Financement Local
Société Générale

Grèce

Alpha Bank, S.A.
Eurobank Ergasias, S.A.
National Bank of Greece, S.A.
Piraeus Bank, S.A.

Irlande

Allied Irish Banks plc
Merrill Lynch International Bank Limited
Permanent tsb plc.
The Governor and Company of the Bank of Ireland
Ulster Bank Ireland Limited

Italie

Banca Carige S.P.A. - Cassa di Risparmio di Genova e Imperia
Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.
Banca Piccolo Credito Valtellinese, Società Cooperativa
Banca Popolare Dell'Emilia Romagna - Società Cooperativa
Banca Popolare Di Milano - Società Cooperativa A Responsabilità Limitata
Banca Popolare di Sondrio, Società Cooperativa per Azioni
Banca Popolare di Vicenza - Società Cooperativa per Azioni
Banco Popolare - Società Cooperativa
Credito Emiliano S.p.A.
Iccrea Holding S.p.A
Intesa Sanpaolo S.p.A.
Mediobanca - Banca di Credito Finanziario S.p.A.
UniCredit S.p.A.
Unione Di Banche Italiane Società Cooperativa Per Azioni
Veneto Banca S.C.P.A.

Luxembourg

Banque et Caisse d'Épargne de l'État, Luxembourg
Clearstream Banking S.A.
Precision Capital S.A. (société holding de Banque Internationale à Luxembourg et KBL
European Private Bankers S.A.)
RBC Investor Services Bank S.A.
State Street Bank Luxembourg S.A.
UBS (Luxembourg) S.A.

Lettonie

ABLV Bank, AS
AS SEB banka
Swedbank

Malte

Bank of Valletta plc
HSBC Bank Malta plc

Pays-Bas

ABN AMRO Bank N.V.
Bank Nederlandse Gemeenten N.V.
Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Boerenleenbank B.A.
ING Bank N.V.
Nederlandse Waterschapsbank N.V.
The Royal Bank of Scotland N.V.
SNS Bank N.V.

Portugal

Banco BPI, SA
Banco Comercial Português, SA
Caixa Geral de Depósitos, SA
Espírito Santo Financial Group, SA

Slovénie

Nova Kreditna Banka Maribor d.d.
Nova Ljubljanska banka d. d., Ljubljana
SID - Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d., Ljubljana