

Contrôle prudentiel des établissements de crédit: missions spécifiques confiées à la Banque centrale européenne (BCE)

2012/0242(CNS) - 12/09/2012 - Document de base législatif

OBJECTIF : confier à la Banque centrale européenne (BCE) des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit dans la perspective de la création d'une union bancaire.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Conseil.

CONTEXTE : la création de l'Autorité bancaire européenne (ABE) par le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil et celle du système européen de surveillance financière (SESF) ont dorénavant et déjà contribué à l'amélioration de la coopération entre les autorités nationales de surveillance et à la mise en place, au sein de l'Union, d'un corpus de règles uniques (appelé «règlement uniforme») pour les services financiers. Toutefois, la surveillance des banques s'arrête le plus souvent aux frontières nationales et ne peut donc suivre l'évolution de marchés bancaires intégrés.

En mai 2012, la Commission a donc appelé à la création d'une union bancaire pour restaurer la confiance dans les banques et dans leuro. Parmi les composantes fondamentales de cette union bancaire, un mécanisme de surveillance unique (MSU) serait doté d'une compétence de surveillance directe sur les banques. Les conclusions du Conseil européen du 29 juin 2012 invitent le président de cette institution à élaborer une feuille de route pour la réalisation d'une véritable union économique et monétaire.

Le Parlement européen a pour sa part demandé, à diverses occasions, qu'un organe européen soit directement chargé d'exercer certaines missions de surveillance sur les établissements financiers, la première fois dans ses [résolutions du 13 avril 2000](#) sur la communication de la Commission concernant la mise en œuvre du cadre d'action pour les services financiers: plan d'action et du [21 novembre 2002](#) sur les règles de surveillance prudentielle dans l'Union européenne.

La présente proposition accompagne une [proposition de règlement](#) qui adapte l'actuel règlement instituant l'ABE au nouveau dispositif de surveillance bancaire, de manière à ce que le processus décisionnel de l'ABE reste équilibré et que l'ABE continue de veiller à l'intégrité du marché unique.

ANALYSE D'IMPACT : la Commission a tenu compte de l'analyse conduite lors de l'adoption des mesures portant création des Autorités européennes de surveillance (le paquet «surveillance financière»), analyse qui a porté sur les questions opérationnelles, de gouvernance, financières et juridiques liées à la mise en place d'un mécanisme de surveillance unique.

BASE JURIDIQUE : article 127, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la proposition prévoit que la BCE sera chargée de missions spécifiques ayant trait à la surveillance prudentielle des établissements de crédit établis dans les États membres ayant leuro pour monnaie (États membres participants), en vue de renforcer la sécurité et la solidité de ces entités et la stabilité du système financier.

À l'issue d'une période transitoire, la BCE :

- aura la responsabilité de missions de surveillance clés pour tous les établissements de crédit établis dans les États membres participants, indépendamment de leur modèle économique ou de leur taille ;
- sera l'autorité de surveillance d'accueil pour les établissements de crédit établis dans un État membre non participant qui établissent une succursale ou fournissent des services en prestation transfrontière dans un État membre participant.

La BCE s'acquittera de ses missions dans le cadre du SEFS et coopérera étroitement avec les autorités nationales de surveillance et l'ABE. L'ABE conserverait ses compétences et ses missions, consistant à élaborer plus avant le «règlement uniforme» et à assurer la cohérence et la convergence des pratiques prudentielles.

Missions de la BCE : selon la proposition, la BCE aura la compétence exclusive de missions de surveillance clés, indispensables pour détecter les risques menaçant la viabilité des banques et les obliger à prendre les mesures qui s'imposent. Elle aura notamment la compétence :

- agréer les établissements de crédit,
- dévaluer les participations qualifiées,
- de veiller au respect des exigences minimales de fonds propres ainsi qu'à l'adéquation du capital interne par rapport au profil de risque de l'établissement de crédit concerné (mesures du deuxième pilier) et
- de surveiller les conglomérats financiers. Toutefois, la BCE ne sera responsable que de la surveillance complémentaire des conglomérats financiers sur une base de groupe, tandis que les autorités nationales compétentes resteront chargées du contrôle prudentiel de chacune des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe donné.

Rôle des autorités nationales de surveillance : les autorités nationales de surveillance conserveraient un rôle important avec la création du mécanisme de surveillance unique (MSU) :

1°) toutes les missions qui ne sont pas confiées à la BCE resteront de la compétence des autorités nationales. Par exemple, celles-ci resteront chargées de la protection des consommateurs et de la lutte contre le blanchiment de capitaux, ainsi que de la supervision des établissements de crédit de pays tiers qui établissent une succursale ou fournissent des services en prestation transfrontière dans un État membre ;

2°) même pour les missions confiées à la BCE, la plupart des vérifications quotidiennes et des autres activités prudentielles nécessaires à la préparation et à la mise en œuvre des actes de la BCE pourraient être conduites par les autorités nationales de surveillance, en tant que partie intégrante du MSU.

Pouvoirs de la BCE : la BCE disposerait des pouvoirs de surveillance dont sont dotées les autorités nationales compétentes en vertu de la législation bancaire de l'Union européenne. Ces pouvoirs de surveillance incluent :

- le pouvoir d'agréer les établissements de crédit et de leur retirer leur agrément, ainsi que celui de révoquer des membres de leur conseil d'administration ;
- le pouvoir d'imposer des amendes ou des astreintes ;
- tous les pouvoirs d'enquête, compris d'inspection sur place, nécessaires pour accomplir de ses missions.

Relation avec les États membres dont la monnaie n'est pas le euro : pour ce qui est de la surveillance des groupes bancaires transfrontières actifs à la fois dans et à l'extérieur de la zone euro, la proposition est sans préjudice de la position des États membres non participants au sein des collèges d'autorités de surveillance institués par la directive 2006/48/CE. Les dispositions régissant ces collèges et prévoyant l'obligation de coopération et d'échange d'informations dans le cadre de la surveillance consolidée et entre autorités de surveillance d'origine et d'accueil s'appliqueront à la BCE, en sa qualité d'autorité compétente des États membres participants.

Sous réserve de satisfaire à certaines conditions, les États membres qui n'ont pas adopté le euro, mais qui souhaitent participer à l'union bancaire, pourront établir avec la BCE une coopération rapprochée en matière de surveillance.

Entrée en vigueur: étant donné l'urgence d'instituer un mécanisme de surveillance unique efficace, la Commission propose que le règlement entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Une mise en place progressive est envisagée:

- à partir du 1^{er} janvier 2013, la BCE aurait la possibilité de soumettre toute banque, et en particulier les banques ayant reçu ou sollicité une aide financière publique, à sa surveillance;
- à partir du 1^{er} juillet 2013, les établissements de crédit les plus importants, présentant une importance systémique à l'échelle européenne, tomberaient automatiquement sous le coup de sa surveillance;
- pour toutes les autres banques, la BCE assumerait pleinement ses missions à partir du 1^{er} janvier 2014 au plus tard.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'Union, puisque le budget de la BCE n'en fait pas partie, conformément au traité.