

**Résumé de notes prises lors de la réunion du « Cercle d'échanges de l'AEFR » du 5 février 2024.
A l'invitation de BNP-Paribas.**

Thème : MSU et SREP, 10 ans après ?

Les débats entre les membres de l'AEFR, accueillis à BNP-Paribas par Alain Papiasse, Chairman de CIB, ont été introduits par Edouard Fernandez-Bollo, Membre du Conseil de surveillance prudentielle - Représentant de la Banque centrale européenne (BCE).

* * *

Didier Valet, président du Conseil d'Orientation des Cercles d'échanges de l'AEFR et Vice-Président de l'Institut Louis Bachelier, a modéré les échanges. Il a, en avant-propos, rappelé les raisons historiques de la création du Mécanisme de surveillance unique (MSU) et souligné l'importance, 10 ans après, de débattre de ce qu'il avait pu mettre en place.

* * *

En préambule, il a été rappelé que le besoin d'un MSU naît en mai 2012, comme un des piliers de l'Union bancaire, avant d'être précisé en juin 2012 et finalisé en décembre 2012. Il était la suite d'une crise européenne plus que proprement mondiale, partant ponctuellement du besoin de recapitalisation de banques espagnoles. Il s'agissait bien d'un sauvetage au sein de l'Union européenne, non prémédité et donc mis en place très rapidement. Il s'agissait également d'un moyen de mettre en place ce qui permettrait d'assurer un « plus jamais ça » à certains États membres, au premier rang desquels l'Allemagne et les Pays-Bas.

Pourtant, il faut se souvenir que le contexte de l'époque n'avait pas auparavant joué en faveur de l'Union bancaire, rappelons que dans le rapport de Larosière, la perspective d'une union bancaire semblait peu probable, si ce n'est peu souhaitable. La mise en place du MSU n'était donc pas un projet prémédité et pourtant il fut lancé en moins d'un an.

Au résultat, les agréments de 2.700 banques sont désormais gérés à la BCE ; la surveillance directe par la BCE s'applique à 85% des bilans bancaires, avec un seuil initialement proposé de 200 milliards finalement abaissé à 30 milliards dans le cours de la négociation.

Ceci a donné à la BCE une remarquable autonomie, une capacité d'action et de réaction qu'elle a pu exercer par exemple lors de la crise de la Covid, ou lors de l'absorption d'UBS par Crédit Suisse.

Au bout de 10 ans, on ne peut que constater que la solidité du système bancaire s'est notablement accrue, grâce à une action continuellement menée sans complaisance.

Cette capacité connaît naturellement ses limites, tant internes qu'externes.

Des limites internes :

. à des règles communes du législateur européen ambiguës résultant de compromis entre autorités nationales a succédé l'uniformité de règles internes d'application par la BCE, très précises. Le résultat est une certaine lourdeur, parfois difficile à comprendre pour les établissements ainsi régulés, et est par là-même générateur d'un certain conservatisme ;

. il est donc nécessaire, à l'expérience ainsi acquise, de redonner une liberté de "jugement", et de gagner autant que possible en transparence, tout en améliorant les possibilités d'échanges entre parties prenantes ;

. veiller à conserver un rapport positif à l'innovation est également important pour éviter une pratique trop conservatrice.

Des limites externes :

. parmi les 3 piliers de l'Union bancaire, le Fonds de résolution unique (FRU) constitue le deuxième ; s'il a pu être appliqué dans quelques cas, les récents exemples internationaux (Etats-Unis, Suisse) ont montré que lorsque une crise systémique se présente on n'a pas appliqué les règles préexistantes de résolution, cela suggère qu'on doit encore travailler pour améliorer ce pan du cadre réglementaire post-crise ;

. force est de reconnaître que le 3° pilier de l'Union bancaire est de fait enlisé, par absence de volonté politique, alors même que les Chefs d'État mentionnent régulièrement sa désirabilité ;

. en fait, on ne met pas en œuvre les règles facilitant l'intégration du Marché unique.

On constate donc une vraie déception d'une intégration insuffisante du marché européen. Le nombre d'établissements a certes un peu baissé, mais les restructurations transfrontières sont rares depuis 2015.

L'une des questions centrales reste celle de la rentabilité des banques. Celle-ci est un pan essentiel de la solidité bancaire elle-même, en soi, et parce qu'elle est la clé des capacités d'investissements pour le futur. Or, se manifeste une notable inquiétude quant à ces deux facteurs.

Il est rappelé que la BCE ne peut que constater que, au niveau réglementaire s'il y a une volonté de pousser davantage l'harmonisation européenne (par exemple l'harmonisation en cours des règles de lutte antiblanchiment *know your customer* (KYC)), elle peut aider à trouver un compromis, mais ne peut pas le faire naître. En effet, la crédibilité de la BCE aux yeux du Parlement européen, de la Commission et du Conseil est utile dans l'objectif de faire avancer un compromis lorsque la volonté politique existe. Un compromis poussé par la BCE sera toujours crédible, mais la BCE ne peut seule faire naître la volonté de compromis au niveau des colégislateurs européens.

Ainsi, si la BCE peut favoriser la progression de tous les dossiers liés au renforcement d'intégration (Anti-Money Laundering Authority, Union, des marchés des capitaux, etc.), il y a parfois une difficulté qui est liée au quotidien des établissements. En effet, certains établissements nationaux ne vont pas plus loin dans l'intégration transfrontière tout simplement pour ne pas créer de potentiels tensions avec certaines autorités nationales de contrôle (ANC).

* * *

La suite des échanges a fait apparaître les interrogations principales suivantes :

- . La qualité de la relation entre les régulateurs, et en particulier la BCE, avec les établissements eux-mêmes d'une part, les investisseurs au capital de ces établissements de l'autre.
- . Les conséquences de la séparation entre politique monétaire et politique prudentielle.
- . Le relatif court-termisme de la politique prudentielle, qui pour l'essentiel se concentre sur le risque de défaut à un an.
- . Les conséquences du volume et de la dynamique propre d'une réglementation extrêmement détaillée, sur ce qui est attendu des assujettis. En particulier, en termes de gouvernance, le défi que doivent maîtriser les membres des Conseils d'Administration qui ne sont pas en leur sein membre des comités des risques.

Est mentionné le fait qu'il semble que, culturellement, en Europe à la différence des États-Unis, les banques soient vues comme une source d'instabilité.

Est également abordée la question des travaux sur la Monnaie Numérique Banques Centrales, qui a fait l'objet d'un cercle d'échanges précédent, et celle qui lui est liée de l'euro numérique.

Par ailleurs, il est rappelé que pourrait s'ouvrir, dans le cadre de Bâle, une négociation complexe sur le risque environnemental. Comment les banques européennes seront-elles associées à ce processus ? Il serait en effet extrêmement souhaitable qu'en l'absence de la complétion de l'Union des Marchés de Capitaux européenne, qu'elles puissent être des moteurs utiles et pertinents dans ce qui est un enjeu essentiel des décennies à venir, un financement efficace de la transition environnementale. Sur ce point, il est généralement considéré que les négociations sur les exigences liées au climat ne pourront qu'être en faveur de l'UE, qui est celle qui pousse le plus en la matière. Le sujet qui peut être plus complexe, serait sur le besoin ou pas de modifier les normes bâloises (LCR) sur la liquidité pour prendre en compte l'expérience récente d'une accélération du rythme de retrait des déposants en cas de stress, au moins pour certains modèles d'affaires.

Fut également souligné que le reproche fait par la BCE quand elle souligne le manque de challenge posé par le CA sur le bilan est parfois un peu mal-calibré. Ce à quoi la BCE répond que l'on ne demande pas aux membres du CA de challenger le bilan en tant que spécialistes, mais bien en tant que non-spécialiste.

Au fil des points soulevés par toutes ces interrogations, il apparaît progressivement que, après dix ans de mise en place de ce mécanisme, la BCE met l'accent dorénavant sur la priorisation et la simplification des procédures, notamment du Supervisory review and evaluation process (SREP que sur l'absolue nécessité que soit améliorée communication entre les différents marchés en Europe.

Il reste que les dernières années ont multiplié les surprises, et que les semestres à venir sont lourds d'inconnues, dans le domaine géopolitique bien sûr, mais plus encore notamment dans les questions liées à l'environnement.