

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION EUROPEENNE

Bruxelles, le 20.10.2010  
COM(2010) 579 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, AU COMITÉ  
DES RÉGIONS ET À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE**

**Doter l'UE d'un cadre de gestion des crises dans le secteur financier**

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, AU COMITÉ  
DES RÉGIONS ET À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE**

**Doter l'UE d'un cadre de gestion des crises dans le secteur financier**

**(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

**1. INTRODUCTION**

Pendant la crise financière, les gouvernements ont été confrontés à l'impossibilité de laisser sombrer les banques et autres établissements financiers d'importance systémique. En résumé, il n'existait pas de moyen simple pour une banque insolvable de continuer à remplir ses fonctions essentielles, et s'il s'agissait d'une grande banque, ces fonctions ne pouvaient s'interrompre sans que cela occasionne d'importants dommages systémiques. Les mesures que les gouvernements ont été contraints de prendre à l'égard d'établissements bancaires en grande difficulté (augmentations de capital, mesures de sauvetage des actifs, garantie d'actif et de passif et maintien de la liquidité) ont permis de stabiliser le système financier. Mais elles ont aussi maintenu à flot des établissements défailants et leurs créanciers, ce qui a représenté un coût énorme pour les finances publiques: les engagements d'aide pris par les gouvernements de l'UE se montent à environ 30 % du PIB de l'UE, et l'aide utilisée à 13 %<sup>1</sup>. Ces interventions publiques ont aussi eu un impact significatif sur l'égalité des conditions de concurrence dans le marché intérieur<sup>2</sup>.

Il existe un consensus sur le fait que cela ne doit plus jamais se reproduire. Les banques doivent pouvoir faire faillite, comme n'importe quelle autre entreprise. Les autorités doivent disposer d'outils leur permettant de prévenir les dommages systémiques causés par la faillite incontrôlée de tels établissements, sans exposer inutilement le contribuable à un risque de pertes et sans affecter le reste de l'économie. Parallèlement à un durcissement de la réglementation destiné à réduire les risques individuels de faillite des banques, un système crédible doit être mis en place pour rétablir sur le marché la discipline liée à la crainte de la faillite et réduire l'aléa moral, c'est-à-dire la protection implicite contre la faillite dont jouit actuellement le secteur bancaire.

La Commission a entrepris de définir une stratégie au niveau de l'UE; elle a adopté à ce jour deux communications relatives à la gestion et à la résolution des crises. La première, publiée en octobre 2009<sup>3</sup>, examine les changements nécessaires pour permettre une gestion et une résolution efficaces des crises, ou la liquidation en bonne et due forme de banques internationales en faillite; elle a fait l'objet d'une consultation publique, dont les résultats ont été présentés lors d'une conférence sur la gestion des crises organisée par la Commission en

---

<sup>1</sup> Selon les informations des services de la Commission et les informations transmises par les États membres via le Comité économique et financier, jusqu'en décembre 2009.

<sup>2</sup> La Commission européenne a donc réclamé, dans les cas où cela se justifiait, un partage des charges et des mesures pour limiter ces distorsions de concurrence, conformément aux dispositions du traité UE.

<sup>3</sup> COM(2009) 561.

mars 2010<sup>4</sup>. Au printemps 2010, la Commission a créé un groupe d'experts spécialisés dans la législation en matière d'insolvabilité, afin qu'il l'aide dans ses travaux préparatoires. Sa deuxième communication, publiée en mai 2010<sup>5</sup>, était consacrée à l'étude des modalités de financement des résolutions de défaillances bancaires qui permettent de limiter l'aléa moral et de préserver les finances publiques<sup>6</sup>. Le Parlement européen a également rendu un rapport (le rapport Ferreira)<sup>7</sup> qui formule d'importantes recommandations sur la gestion des crises transfrontières dans le secteur bancaire.

La Commission participe actuellement aux travaux du CSF (Conseil de stabilité financière) et du G20 et suit également de près les autres décisions prises au niveau international. Lors du sommet de Toronto, en juin 2010, le G20 s'est engagé en faveur de la conception et de la mise en œuvre de systèmes donnant aux autorités les pouvoirs et les outils nécessaires pour restructurer ou liquider tous les types d'établissements financiers en crise, sans que les contribuables en fassent les frais. Le G20 a également invité le CSF à étudier et à développer, en vue du sommet de Séoul de novembre 2010<sup>8</sup>, des recommandations d'action concrètes pour gérer les problèmes liés aux établissements financiers d'importance systémique et en permettre la résolution. Aux États-Unis, la réforme Dodd-Frank<sup>9</sup> a mis sur pied un cadre permettant la résolution au niveau du groupe des défaillances d'établissements d'importance systémique.

La présente communication indique les orientations que la Commission entend suivre, et qui se fondent sur les réflexions menées jusqu'à présent sur la gestion et la résolution des crises. La Commission poursuivra ses travaux préparatoires selon ces principes, l'objectif étant de présenter des propositions législatives au printemps 2011. Ces propositions s'accompagneront d'une analyse d'impact et viendront parachever la mise en œuvre par la Commission des principales réformes du G20 en matière de réglementation financière. Une consultation publique sur les détails techniques du cadre législatif envisagé sera lancée en décembre 2010. La section 6 de la présente communication décrit également dans leurs grandes lignes les travaux à venir sur la réforme du droit en matière d'insolvabilité et la résolution des défaillances de groupes transfrontières.

## 2. CHAMP D'APPLICATION ET OBJECTIFS

Le cadre décrit dans la présente communication s'appliquera à tous les établissements de crédit et à certaines entreprises d'investissement<sup>10</sup>, que leurs activités aient un caractère transfrontière ou purement domestique. La Commission poursuivra cependant ses travaux sur

---

<sup>4</sup> Des informations sur cette conférence, et notamment les présentations et les documents s'y rapportant, sont disponibles sur le site web de la Commission à l'adresse suivante: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/crisis\\_management/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_fr.htm)

<sup>5</sup> COM(2010) 254.

<sup>6</sup> Le texte de ces précédentes communications de la Commission est disponible à l'adresse suivante: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/crisis\\_management/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_fr.htm)

<sup>7</sup> Parlement européen, A7-0213/2010, commission des affaires économiques et monétaires, rapporteur: Elisa Ferreira.

<sup>8</sup> Les idées exposées dans le présent document correspondent aux recommandations en cours d'élaboration par le CSF.

<sup>9</sup> *Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, Pub.L. 111-203, H.R. 4173.

<sup>10</sup> L'objectif de la Commission est d'inclure dans ce cadre les entreprises d'investissement dont la faillite risque de déstabiliser l'ensemble du système; elle réfléchit actuellement à une définition pour cette catégorie d'établissements.

la résolution des défaillances d'autres établissements financiers et en rendra compte d'ici la fin 2011. Elle réfléchira notamment aux dispositifs de gestion et de résolution des crises les plus adaptés, en cas de nécessité, aux autres types d'établissements financiers, en particulier les entreprises d'assurance, les fonds d'investissement et les contreparties centrales.

L'objectif primordial d'un cadre européen de résolution des défaillances devrait être de permettre aux établissements en difficulté de toute catégorie et de toute taille, et tout particulièrement aux établissements d'importance systémique, de faire faillite sans que cela compromette la stabilité du système financier, et sans que le coût en incombe au contribuable. Pour parvenir à ce résultat dans le secteur bancaire, la Commission a entrepris d'élaborer un cadre de prévention, de gestion des crises et de résolution des défaillances qui tend vers les objectifs suivants:

- **Privilégier la prévention et la préparation:** l'adoption de mesures exhaustives de planification et de prévention devrait aider les autorités et les entreprises à se préparer à une procédure de résolution, et compléter d'autres réformes visant à réduire les risques au sein du système financier;
- **Élaborer des outils de résolution crédibles** offrant aux autorités plusieurs modes de résolution qui leur permettent de limiter les risques de contagion et d'assurer la continuité des services financiers essentiels, et notamment de l'accès aux dépôts, pour les déposants assurés;
- **Permettre une action rapide et efficace**, en mettant en place des pouvoirs et des procédures bien définis et en écartant toute incertitude juridique sur le moment où les autorités peuvent intervenir et sur les mesures qu'elles peuvent prendre;
- **Réduire l'aléa moral** en assurant une répartition appropriée des pertes entre les actionnaires et les créanciers et en préservant les deniers publics. Cela implique au minimum de faire supporter les coûts de la résolution par les actionnaires et, dans la mesure du possible, par les créanciers de l'établissement, suivant leur rang normal de priorité, et si nécessaire par l'ensemble du secteur bancaire;
- **Contribuer à une résolution ordonnée pour les groupes transfrontières**, afin de perturber le moins possible le fonctionnement du marché intérieur, assurer une répartition équitable des coûts et préserver les services bancaires essentiels;
- **Assurer la sécurité juridique**, offrir des garanties appropriées aux tiers et limiter toute interférence avec les droits de propriété à ce qui est nécessaire et justifié par l'intérêt général. Le cadre mis en place devrait assurer aux créanciers un traitement similaire à celui qu'ils auraient reçu si la banque avait été dissoute<sup>11</sup>;
- **Limiter les distorsions de concurrence** découlant d'interventions qui compromettent l'égalité de traitement dans le secteur financier au niveau européen. Cela suppose que les aides d'État accordées dans le cadre d'une procédure de résolution soient compatibles avec les règles du traité et avec le marché intérieur.

---

<sup>11</sup> Au sens où leur situation ne doit être ni meilleure ni pire que si l'établissement avait été liquidé.

Un cadre de gestion des crises axé sur ces objectifs devrait permettre aux banques en difficulté de quitter le marché sans compromettre la stabilité financière. En l'absence d'un tel cadre, il n'y aura guère d'autre solution réaliste, en cas de nouvelle crise, que de procéder à de nouveaux renflouements d'établissements financiers.

### **3. PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU CADRE PROPOSÉ**

Le cadre de gestion des crises élaboré par la Commission comporte trois types de mesures: des mesures de préparation et de prévention; une intervention précoce des autorités de surveillance; des instruments et des pouvoirs de résolution. Certains de ces instruments existent déjà dans des États membres, d'autres représenteraient une innovation. Il sera donc nécessaire d'assurer une transition harmonieuse entre les dispositifs nationaux en vigueur et le nouveau cadre. Les mesures d'intervention précoce et de résolution doivent mettre à la disposition des autorités un large éventail d'options; sous réserve de l'activation des déclencheurs, ce cadre ne devrait pas prescrire les mesures à appliquer dans chaque cas.

#### **3.1. Autorités responsables de la gestion des crises**

Les pouvoirs d'intervention précoce continueront d'être exercés par les autorités de surveillance prudentielle conformément à la directive sur l'adéquation des fonds propres (DAFP)<sup>12</sup>.

Le nouveau cadre de gestion des crises imposera à chaque État membre de désigner l'autorité de résolution qui exercera les pouvoirs de résolution. Il serait préférable que ces autorités de résolution soient des autorités administratives, et non judiciaires, mais il ne semble pas nécessaire à ce stade de préciser davantage le type d'organisme national à désigner. Les États membres pourront ainsi maintenir les dispositifs nationaux existants, qui confient la résolution, selon le cas, au ministère des finances, à la banque centrale ou au système de garantie des dépôts. La Commission note cependant que dans la plupart des pays, les autorités de résolution sont indépendantes des autorités de surveillance, et estime que cette séparation est importante pour réduire les risques de tolérance.

#### **3.2. Mesures de préparation et de prévention**

La Commission envisage un certain nombre de mesures pour accroître les chances de détecter et de traiter les problèmes en amont, et pour que les entreprises et les autorités soient mieux préparées à réagir efficacement en cas de graves difficultés.

##### *Renforcement de la surveillance*

La crise récente est consécutive à des défaillances dans le système de surveillance, qui ont aussi contribué à l'aggraver. La Commission entend donc renforcer le régime de surveillance instauré par la DAFP, de manière à imposer: l'élaboration annuelle d'un programme de surveillance pour chaque établissement faisant l'objet d'une surveillance, sur la base d'une évaluation des risques; un recours plus systématique et plus important aux vérifications sur place; des normes plus strictes et une évaluation plus poussée et plus prospective de la surveillance.

---

<sup>12</sup> Directives 2006/48/CE et 2006/49/CE.

### *Transférabilité des actifs*

La Commission envisage des mesures qui préciseraient les circonstances et les conditions dans lesquelles les établissements relevant de la DAFP peuvent procéder à des transferts d'actifs intragroupe, y compris dans les cas où des entités du groupe connaissent une crise de liquidité<sup>13</sup>. L'objectif serait de créer un cadre facilitant la gestion des liquidités intragroupe; ce cadre devra comporter les garanties nécessaires pour préserver la stabilité financière des États membres où sont établies les entités qui procèdent aux transferts et pour protéger les droits des créanciers et des actionnaires.

### *Plans de sauvetage et de résolution des défaillances*

Des réflexions sont en cours au niveau international sur les plans de sauvetage et de résolution des défaillances en tant qu'outils de planification essentiels lors des faillites de grands établissements; ils sont d'ailleurs généralement considérés comme une composante nécessaire de tout système efficace de gestion des crises. La Commission participe à ces réflexions et elle s'efforcera d'assurer une cohérence avec les résultats des travaux en cours au niveau international.

Tous les établissements de crédit et entreprises d'investissement couverts par ce régime devraient élaborer et tenir à jour des plans de sauvetage indiquant les mesures que prendrait l'établissement ou le groupe, dans différents scénarios, pour gérer les problèmes de liquidité, réunir des capitaux ou réduire les risques encourus. Ces plans devraient être détaillés et réalistes et ne devraient tabler sur aucun apport de fonds publics. Cela étant, l'obligation d'élaborer un plan de sauvetage devrait s'appliquer de manière proportionnelle, en fonction de la taille de l'entreprise, de la nature de ses sources de financement et de la probabilité qu'elle bénéficie effectivement d'un soutien du groupe, ou d'autres aides sectorielles. Les établissements seraient invités à soumettre leurs plans aux autorités de surveillance, qui vérifieront s'ils sont complets et susceptibles de redresser durablement l'établissement.

L'obligation de présenter des plans de résolution à jour s'appliquerait à tous les établissements de crédit et entreprises d'investissement couverts par le régime, afin d'assurer la planification nécessaire pour permettre le transfert des activités de la banque ou de l'entreprise, ou leur liquidation ordonnée en cas de faillite. Ces plans seront établis par les autorités de résolution et les autorités de surveillance, en étroite coopération avec les entreprises, qui seront tenues de fournir les informations nécessaires<sup>14</sup>. Les plans de résolution imposeraient par exemple la fourniture de détails sur la structure de groupe, les garanties intragroupe et accords sur le niveau de service, les contrats et les contreparties, les dettes, les modalités de conservation des actifs, ainsi que d'informations opérationnelles sur les systèmes informatiques et les ressources humaines.

Des plans de sauvetage et de résolution devraient être élaborés tant au niveau des entités qu'au niveau du groupe et adoptés conjointement dans le cadre de collèges d'autorités de résolution<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Le traitement fiscal applicable à ces transferts mérite une attention particulière. Leur traitement comptable pourrait aussi devoir faire l'objet d'un examen distinct.

<sup>14</sup> Les restrictions normales concernant la transmission d'informations confidentielles par les autorités de surveillance et les autres autorités s'appliqueraient.

<sup>15</sup> Voir la section 4.1.

### *Pouvoirs de prévention*

En complément des mesures relatives à la planification des résolutions de défaillances, la Commission considère que les autorités de résolution devraient disposer de pouvoirs de prévention clairs, qu'elles pourraient exercer lorsqu'elles estiment qu'il existe des obstacles à la résolution d'un établissement ou d'un groupe dans le cadre des régimes applicables. L'objectif serait de permettre aux autorités de surveillance<sup>16</sup>, après consultation des autorités de résolution, d'exiger des établissements qu'ils prennent les mesures nécessaires (y compris la modification de leurs activités commerciales et de leur structure sociale) pour que la résolution soit envisageable dans le cadre juridique applicable. Les pouvoirs de prévention envisagés leur permettraient d'imposer la limitation ou la modification de certaines expositions, de renforcer les obligations en matière d'information et de rapports; de restreindre ou d'interdire certaines activités; ou de modifier la structure des groupes (y compris en rattachant certaines activités à des entités juridiques déterminées). Le pouvoir d'imposer une modification des structures juridiques et des modalités d'exercice des activités a incontestablement un caractère intrusif, qui justifierait la mise en place de contreponds appropriés, notamment le droit pour l'entreprise de contester une obligation de restructuration imposée par l'autorité de surveillance ou de résolution.

### **3.3. Déclencheurs**

Les déclencheurs d'intervention précoce ou de résolution doivent assurer aux autorités compétentes la possibilité d'agir rapidement et devraient être suffisamment clairs et transparents pour que les autorités de surveillance, les entreprises et les contreparties du marché puissent savoir avec certitude si les conditions d'intervention sont remplies.

#### *Déclencheurs d'intervention précoce*

La DAFP confère actuellement aux autorités de surveillance des pouvoirs d'intervention précoce leur permettant d'imposer des mesures aux banques qui ne satisfont pas à une exigence de cette directive<sup>17</sup>. Afin de garantir à ces autorités la possibilité d'intervenir à un stade suffisamment précoce pour gérer efficacement un nouveau problème, les circonstances dans lesquelles elles peuvent imposer ces mesures pourraient être étendues aux cas dans lesquels une banque ou une entreprise d'investissement *pourrait* ne pas satisfaire à une exigence de la DAFP. Compte tenu de la diversité des exigences de la DAFP, un manquement ou risque de manquement à l'une d'entre elles ne signifiera pas nécessairement que l'établissement en question rencontre des problèmes sérieux qui, s'ils ne sont pas gérés, sont de nature à entraîner une dégradation de sa situation, voire sa faillite. Les mesures d'intervention précoce qui pourraient être prises en vertu de la DAFP ayant un caractère plus ou moins intrusif, les autorités de surveillance devraient choisir des mesures appropriées et proportionnées à la nature et à la gravité de l'infraction.

---

<sup>16</sup> C'est le superviseur sur une base consolidée, au sens de la directive 2006/48/CE, qui déciderait des modifications requises au niveau d'un groupe.

<sup>17</sup> Article 136 de la directive 2006/48/CE. Ces pouvoirs s'appliquent aux entreprises d'investissement en vertu de l'article 37 de la directive 2006/49/CE.



## *Déclencheurs de résolution*

Pour des raisons de stabilité financière, les seuils de déclenchement des procédures et des pouvoirs de résolution doivent assurer aux autorités de résolution la possibilité d'agir avant qu'une banque ne soit insolvable «sur bilan»<sup>18</sup>. Le fait de repousser l'intervention au moment où la banque atteint ce stade risque de limiter l'éventail des mesures de résolution applicables, ou d'accroître le montant des engagements financiers nécessaires pour les mener à bien. Toutefois, étant donné que les instruments de résolution peuvent empiéter de manière significative sur les droits de propriété des actionnaires et des créanciers, les déclencheurs de résolution doivent aussi garantir qu'aucune mesure de résolution ne sera prise avant que toutes les autres possibilités réalistes de sauvetage n'aient été épuisées, et que l'intervention sert l'intérêt général.

La Commission réfléchit à un éventail d'options qui satisferait à la condition selon laquelle un établissement doit être en sérieuse difficulté et n'avoir aucune perspective réaliste de redressement dans un délai approprié, compte tenu des risques que ses difficultés et sa faillite probable font peser sur la stabilité du système financier. Dans le cadre d'éventuelles conditions de déclenchement basées sur la solvabilité ou la liquidité de l'établissement, les autorités de surveillance devraient vérifier que celui-ci a subi ou pourrait subir des pertes qui absorberont son capital réglementaire; que ses actifs risquent d'être inférieurs à ses engagements; qu'il risque d'être dans l'incapacité de faire face aux obligations liées à l'exercice normal de ses activités; ou, plus largement, qu'il ne dispose pas de ressources suffisantes pour exercer ses activités. Dans le cadre de conditions d'ordre qualitatif, l'autorité de surveillance devrait s'assurer que l'établissement ne satisfait plus, ou va probablement cesser de satisfaire, aux conditions de son agrément en tant qu'établissement bancaire ou entreprise d'investissement. Il est évident que ces options se recoupent en partie; aussi la Commission va-t-elle poursuivre sa réflexion pour déterminer la solution qui assure le meilleur équilibre entre flexibilité et objectivité.

Outre les types de déclencheurs qualitatifs ou quantitatifs qui viennent d'être décrits, la Commission propose d'imposer une condition supplémentaire, à savoir que la résolution soit rendue nécessaire par l'intérêt général. Ce critère de l'intérêt général sera rempli, par exemple, si la liquidation de l'établissement dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité ordinaire n'a pas permis d'assurer la stabilité du système financier ou la continuité des services essentiels d'infrastructure financière. Si la condition de l'intérêt général n'est pas remplie, l'établissement devra être liquidé, une fois franchi le seuil de liquidation pour insolvabilité.

Même si les déclencheurs d'intervention précoce et de résolution sont harmonisés, le risque demeure que les autorités retardent l'intervention, ou même ne se rendent pas compte à temps que les conditions de déclenchement sont remplies. Ce risque peut être réduit par l'élaboration d'une méthode et d'indicateurs communs qui permettraient de préciser le moment où l'intervention doit avoir lieu. L'examen par les pairs dans le cadre de collèges devrait aussi contribuer à réduire le risque de passer à côté de problèmes naissants.

---

<sup>18</sup> L'insolvabilité «sur bilan» est généralement le seuil prévu pour le déclenchement des procédures d'insolvabilité ordinaires.

### **3.4. Intervention précoce**

La présente section décrit les mesures envisagées pour traiter les nouveaux problèmes dès qu'ils se posent au niveau des entités et des groupes, pour empêcher qu'ils ne s'aggravent et pour assurer le redressement des établissements concernés.

#### *Pouvoirs de surveillance*

Les pouvoirs d'intervention précoce des autorités de surveillance seront élargis et clarifiés. Les nouvelles mesures mises à leur disposition pourraient inclure les pouvoirs explicites: d'interdire le paiement de dividendes et, le cas échéant, de coupons d'instruments hybrides assimilables à du capital réglementaire; d'exiger le remplacement de dirigeants ou d'administrateurs; ou d'exiger qu'une banque cède des activités ou des lignes d'activités qui représentent un risque excessif pour sa solidité financière. Comme indiqué ci-dessus, ces pouvoirs pourraient être exercés en cas de manquement ou de manquement probable aux exigences de la DAFP et se distinguent donc des pouvoirs de prévention évoqués dans la section précédente.

#### *Mise en œuvre des plans de sauvetage*

Afin de garantir que les établissements prennent rapidement des mesures pour traiter les problèmes à un stade précoce, les banques et entreprises d'investissement relevant du cadre proposé devraient être soumises à l'obligation nouvelle de présenter, à la demande des autorités de surveillance, un plan contenant les mesures qu'elles ont l'intention de prendre pour redresser l'établissement en cas de difficultés financières. Cette obligation s'appliquerait aux établissements qui ne satisfont pas aux exigences de solvabilité de la DAFP ou à toute exigence future en matière de liquidité. Dans la plupart des cas, ce plan devrait reprendre et mettre en œuvre les mesures d'urgence déjà exposées dans le plan de sauvetage de l'entreprise.

#### *Administrateur spécial*

Outre l'extension des pouvoirs de surveillance dans le cadre de la DAFP, les autorités de surveillance pourraient se voir conférer le pouvoir de désigner un administrateur spécial, pour une période limitée à un an, afin d'assurer la direction, ou d'assister les dirigeants en place, d'un établissement qui ne satisfait pas aux exigences de la DAFP et soit n'a pas produit de plan crédible, comme indiqué au paragraphe précédent, soit ne le met pas en œuvre efficacement. Cet administrateur spécial exercerait tous les pouvoirs qui sont ceux de la direction, mais sa responsabilité première serait de rétablir la solidité de l'établissement. Les droits des actionnaires ne seraient pas autrement affectés, et l'administrateur spécial devrait obtenir l'accord des actionnaires pour toute mesure qui nécessiterait cet accord si elle était prise par la direction. La décision de nommer un administrateur spécial ne devrait pas impliquer de garantie publique ni faire peser sur les autorités de surveillance la responsabilité des actes de ce dernier. La question de la responsabilité de l'administrateur spécial mérite d'être approfondie.

### **3.5. Résolution**

La règle générale devrait être celle de la liquidation des établissements de crédit défaillants dans le cadre des procédures d'insolvabilité ordinaires. Toutefois, le secteur financier se démarque des autres secteurs économiques en ceci que la plupart des établissements de crédit défaillants, et en particulier les établissements d'importance systémique, n'ont pas fait l'objet

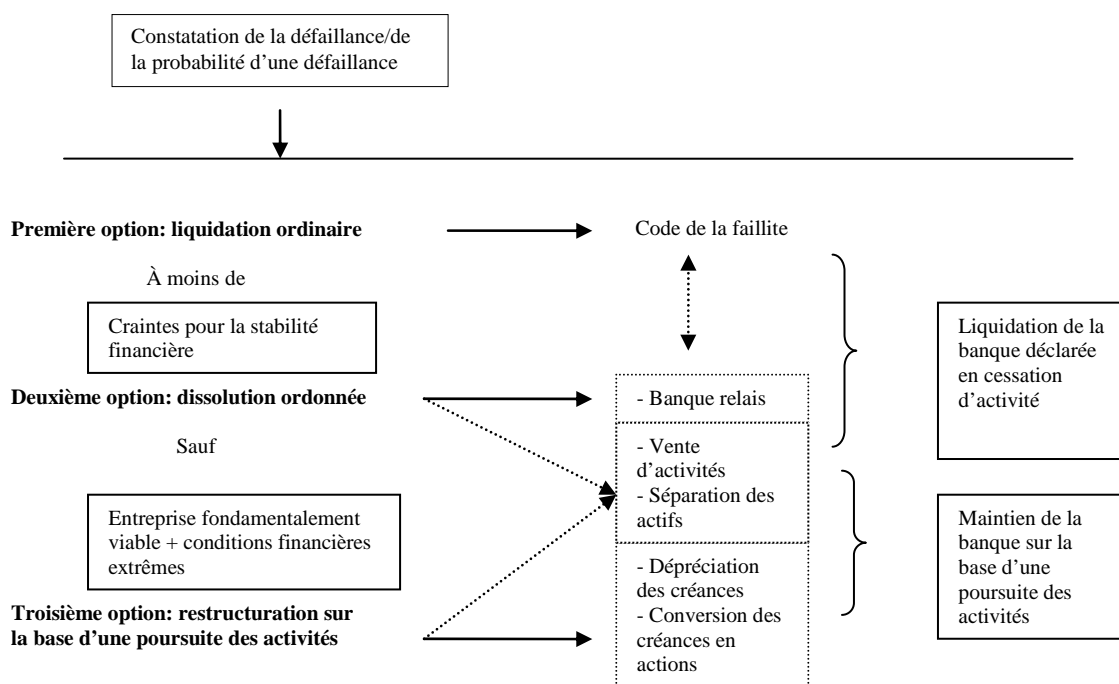
d'une procédure d'insolvabilité ordinaire. La Commission réfléchira aux réformes de la législation en matière d'insolvabilité bancaire qui sont nécessaires pour que les banques en faillite puissent, dans un second temps, être liquidées, comme indiqué à la section 5, l'objectif étant de faire de la liquidation une option réaliste.

Cependant, il ne sera pas toujours possible de soumettre une banque ou une entreprise d'investissement à une procédure d'insolvabilité ordinaire. Dans certains cas, l'intérêt général imposera une dissolution en bon ordre, pour des raisons de stabilité financière, c'est-à-dire pour limiter la contagion, assurer la continuité des fonctions économiques vitales, maximiser la valeur des actifs restants et faciliter leur réutilisation productive dans le secteur privé<sup>19</sup>.

Les mesures visant à assurer la continuité de l'activité de l'entité (comme l'application de décotes aux créances ou leur conversion en actions<sup>20</sup>) ne devraient être utilisées qu'en dernier ressort, et uniquement dans les cas où elles sont dûment justifiées. La discipline du marché s'en trouverait renforcée.

La Commission considère que ce cadre de résolution des défaillances, conjugué aux pouvoirs de prévention qui permettent de simplifier les structures juridiques et commerciales des entreprises dans les cas où une résolution serait impossible autrement, permettra aux autorités de résolution de gérer les défaillances de toutes les institutions qui en relèvent, quelle que soit leur taille et leurs interconnexions, sans compromettre la stabilité financière.

### Résolution et insolvabilité



<sup>19</sup> La liquidation ordinaire et la dissolution en bon ordre entraînent toutes deux la disparition totale ou partielle de l'entreprise, qui est donc considérée comme étant en cessation d'activité.

<sup>20</sup> Voir la section 3.6.

Le cadre de résolution devra se composer d'instruments de résolution comportant notamment une combinaison de pouvoirs en la matière. Il précisera les instruments et les pouvoirs mobilisables, ainsi que les conditions de déclenchement qui en déterminent l'application ou l'exercice.

Les **instruments de résolution** comprennent: la vente par les autorités de l'établissement de crédit ou de certaines de ses activités à un ou plusieurs acheteurs, sans l'accord des actionnaires<sup>21</sup>; le recours à une banque relais, à laquelle les autorités pourraient transférer tout ou partie des activités d'un établissement de crédit défaillant (y compris ses dépôts ou son portefeuille de crédits hypothécaires)<sup>22</sup>; la séparation des actifs, qui permettrait aux autorités de transférer les actifs improductifs ou «toxiques» d'une banque en difficulté vers un véhicule de gestion distinct (une structure de défaisance) et de «nettoyer» ainsi son bilan; et la réduction des créances, décrite plus avant au point 3.6. Les **pouvoirs de résolution** sont les divers pouvoirs légaux que les autorités exercent, dans différentes combinaisons, lorsqu'elles utilisent les instruments de résolution. Il s'agit: du pouvoir fondamental de transférer les actions, actifs, droits ou engagements d'une banque défaillante à une autre entité, par exemple un autre établissement financier ou une banque relais; du pouvoir de radier ou annuler des actions, ou encore de dévaloriser ou convertir les créances d'une banque défaillante; du pouvoir de remplacer les instances dirigeantes et d'imposer un moratoire temporaire sur le paiement des créances. Des pouvoirs supplémentaires pourraient également être nécessaires, notamment le pouvoir d'exiger que d'autres parties du groupe assurent la continuité de services essentiels.

Le recours à ces instruments et pouvoirs peut empiéter sur les droits des actionnaires et, dans la plupart des cas, des créanciers. Le cadre prévoirait donc des garanties et des mécanismes d'indemnisation. Le principe directeur proposé par la Commission en matière d'indemnisation est de veiller à ce que les parties prenantes ne subissent pas de perte supérieure à ce qu'elles subiraient si l'établissement était dissous conformément au régime d'insolvabilité applicable<sup>23</sup>.

En outre, le cadre comportera aussi des garanties pour les contreparties et les accords de marché qui peuvent être affectés par un transfert de propriété, d'actifs ou de passifs, ainsi que des dispositions sur le contrôle juridictionnel destinées à assurer aux parties lésées le droit de contester les actes des autorités et de demander une réparation financière. Enfin, la Commission pense que ce cadre devrait permettre de suspendre temporairement les droits à la compensation avec déchéance du terme des contrats transférés par les autorités dans le cadre d'une mesure de résolution; elle consultera des experts sur les détails d'une telle disposition. Il sera peut-être aussi nécessaire d'approfondir la question de l'exercice de ces droits en relation avec les mesures d'intervention précoce.

---

<sup>21</sup> La vente d'un établissement ou d'une partie de ses activités devrait, dans la mesure où les circonstances le permettent, être réalisée d'une manière ouverte, transparente et non discriminatoire, ce qui est le meilleur gage de paiement d'un prix de marché juste et de l'absence d'aide publique à l'acquéreur. Néanmoins, la Commission reconnaît qu'il y aura des circonstances dans lesquelles la vente devra être réalisée dans un délai très bref, afin de préserver la stabilité financière. Il ne sera alors pas possible de recourir à une procédure normale d'adjudication publique; néanmoins, les obligations de transparence, d'ouverture et de non-discrimination devront être respectées dans toute la mesure du possible.

<sup>22</sup> Le but d'une structure relais est de faciliter pendant un certain temps la continuité de l'accès aux dépôts garantis ou le maintien de fonctions bancaires essentielles, dans la perspective d'une vente au secteur privé, une fois la situation du marché stabilisée.

<sup>23</sup> Ce principe est actuellement appliqué dans plusieurs juridictions.

La Commission propose que ce cadre n'impose pas de manière rigide les modalités juridiques d'exercice de ces pouvoirs. Il existe actuellement dans les États membres plusieurs systèmes, dont la désignation d'un administrateur judiciaire, la mise sous séquestre et le simple exercice du pouvoir exécutif. À ce stade, il ne semble pas nécessaire d'imposer un système unique pour assurer une coopération efficace.

La manière dont ces instruments et pouvoirs sont utilisés doit être conforme aux dispositions du traité UE, et notamment aux dispositions applicables régissant les aides d'État.

### **3.6. Dépréciation des créances par l'application d'une décote**

La résolution des défaillances d'établissements financiers d'importance systémique (les LCFI ou *large, complex financial institutions*) est au cœur des discussions internationales en cours. Les décideurs politiques reconnaissent qu'il peut y avoir des circonstances dans lesquelles les autres instruments de résolution décrits ci-dessus peuvent être insuffisants pour résoudre la défaillance d'un tel établissement tout en préservant la stabilité financière. Ainsi, lors d'une crise systémique, les procédures de résolution traditionnelles peuvent ne pas permettre aux autorités de maintenir les activités d'une grande banque commerciale qui sont cruciales pour l'ensemble du système, comme ses fonctions de paiement et de prêt. L'entreprise risque d'être trop grande pour pouvoir, dans les conditions du moment, être vendue à d'autres banques sans aide publique, ou sans que cette vente ait des effets anticoncurrentiels importants; de même, en cas de dissolution, ses activités de marché risquent de ne pas être remplacées rapidement par les concurrents existants ou par de nouveaux entrants. La Commission réfléchit donc à des mécanismes supplémentaires permettant à l'établissement de poursuivre ses activités en vue d'une réorganisation de ce dernier ou, le cas échéant, de la cessation ordonnée de certaines activités, de manière à limiter la contagion.

L'un des mécanismes envisagés consiste à réduire la valeur de tous les fonds propres de l'établissement en difficulté et à convertir les créances détenues sur lui, afin de redresser sa position financière et de lui permettre de poursuivre ses activités (temporairement ou sans limite de durée). Cela pose toutefois d'importantes questions juridiques et politiques, notamment:

- la question de savoir si le mécanisme doit reposer sur l'attribution aux autorités du pouvoir réglementaire de déprécier ou de convertir des créances sous certaines conditions, ou sur des clauses contractuelles obligatoires de dépréciation ou de conversion, qui devraient être souscrites en proportion de la dette émise par les établissements financiers relevant du cadre de gestion des crises;
- dans l'hypothèse d'un pouvoir réglementaire, la question des catégories de créances concernées (des questions juridiques et politiques délicates se posent par exemple à propos des créanciers commerciaux, des instruments dérivés, des dépôts interbancaires, des créances garanties et des engagements intragroupe<sup>24</sup>) et de l'impact qu'aurait le champ d'application d'un tel pouvoir sur l'ordre de priorité des créances<sup>25</sup>;

---

<sup>24</sup> Il conviendrait de veiller, dans la conception des instruments, à ne pas désavantager certaines catégories d'investisseurs, comme les particuliers et les PME.

<sup>25</sup> La Commission estime qu'en principe, toute dépréciation des créances doit respecter l'ordre de priorité des créanciers en cas d'insolvabilité.

- la question de l'impact sur le coût du financement, du risque d'une plus grande dépendance à l'égard de financements à court terme ou de créances garanties, de la nécessité de réglementer le passif du bilan, et la nécessité éventuelle de modifier le rang de certains créanciers;
- la complexité de l'application de cet instrument à un groupe transfrontière et la nécessité d'assurer la reconnaissance des décotes ou conversions décidées par des tribunaux étrangers pour des créances détenues dans un pays tiers ou relevant du droit d'un tel pays.

La Commission rappelle que différentes initiatives sont à l'étude qui visent aussi à améliorer les capacités d'absorption des pertes en convertissant des créances en actions ou en leur appliquant une décote avant que la banque ne cesse ses activités. Parmi ces initiatives figure la proposition, examinée par le Comité de Bâle dans son document de consultation du 19 août, d'exiger que tous les titres subordonnés soient convertibles en actions au point de non-viabilité ou d'intervention publique. La Commission poursuivra ses consultations sur la mise en œuvre par ses soins de toute règle qui pourrait être adoptée concernant les titres convertibles conditionnels, et veillera à sa coordination avec toute proposition relative à la dépréciation de créances comme instrument de résolution.

Malgré les défis techniques que représente la mise au point d'un mécanisme de dépréciation des créances, la Commission y voit un instrument de résolution supplémentaire qui améliorerait grandement la capacité des autorités à résoudre les défaillances des grands établissements complexes d'importance systémique. S'il n'existe aucun mécanisme efficace permettant de gérer ces défaillances sans perturbation systémique, les arguments en faveur d'exigences prudentielles supplémentaires, accompagnées de mesures structurelles pour assurer la possibilité d'une résolution, à défaut d'une meilleure absorption des pertes, s'en trouvent à tout le moins renforcés.

## **4. COORDINATION DE LA GESTION TRANSFRONTIÈRE DES CRISES**

### **4.1. Résolution coordonnée de défaillances de groupes bancaires de l'UE**

Les mesures présentées à la section 2 permettront d'assurer que les autorités de résolution disposent des mêmes outils et sont dotées des mêmes compétences, ce qui facilitera une action coordonnée de leur part en cas de défaillance d'un groupe transfrontière. D'autres mesures apparaissent toutefois nécessaires pour promouvoir la coopération et prévenir l'adoption de mesures nationales fragmentées.

En théorie, un cadre intégré, en vertu duquel un organisme européen unique serait chargé de la résolution des défaillances des établissements financiers transfrontières, serait garant d'une résolution rapide, efficace et équitable dans le cas des groupes financiers européens et reflèterait mieux la nature paneuropéenne des marchés bancaires. La Commission reconnaît toutefois la difficulté de mettre en place un modèle intégré au niveau de l'UE pour la résolution des défaillances des groupes bancaires transfrontières, en l'absence de régime d'insolvabilité harmonisé et d'une autorité de surveillance européenne unique pour ces entités. Elle estime en conséquence que l'approche européenne de la résolution devrait refléter l'approche plus large qui a été retenue en matière de surveillance prudentielle.

Aussi la Commission est-elle favorable, dans un premier temps, à un cadre de coordination basé sur des outils de résolution harmonisés et sur l'obligation, faite aux autorités, de se

consulter et de coopérer mutuellement lorsqu'elles sont amenées à résoudre la défaillance d'entités affiliées. Pour ce faire, elle envisage deux grandes réformes.

Premièrement, des collèges d'autorités de résolution seraient créés autour du noyau dur des collèges d'autorités de surveillance existants, auxquels viendraient ainsi se greffer les autorités de résolution chargées d'intervenir en cas de défaillance de groupes. Les collèges d'autorités de résolution seraient présidés par l'autorité de résolution compétente pour l'établissement de crédit mère au niveau de l'UE (ci-après «l'autorité de résolution de groupe») et ils seraient chargés de la planification des crises et de l'établissement de plans de résolution incluant, si nécessaire, des principes relatifs au partage de la charge. En cas de crise, ils serviraient de forum permettant l'échange d'informations et la coordination des mesures de résolution.

Deuxièmement, les autorités de résolution de groupe devraient avoir le pouvoir de décider, en cas de défaillance d'un groupe, s'il y a lieu de mettre en place un dispositif de résolution de groupe. Dans l'attente de cette décision, qui devrait être prise rapidement, les autorités nationales devraient s'abstenir de prendre des mesures nationales susceptibles de nuire à l'efficacité du dispositif de résolution de groupe. L'autorité de résolution de groupe pourrait toutefois décider, en coopération avec les autres autorités membres du collège des autorités de résolution, qu'une résolution propre à chaque entité du groupe conviendrait mieux à la structure et à l'organisation de celui-ci, auquel cas chaque autorité nationale prendrait ses propres décisions. Le dispositif de résolution de groupe serait fondé sur le plan de résolution de groupe déjà établi par les autorités nationales compétentes, qui le mettraient en œuvre en faisant usage des outils et des compétences dont les aurait dotées le nouveau cadre.

L'établissement d'un dispositif de résolution de groupe dans les cas appropriés devrait faciliter une résolution coordonnée, plus susceptible de produire le meilleur résultat dans le cas du groupe considéré. Toutefois, parce que les compétences en matière de résolution s'appliquent chaque fois à une entité juridique particulière, considérée individuellement, et parce que ces compétences devraient rester nationales, le dispositif de résolution de groupe ne serait pas contraignant. Les autorités nationales en désaccord avec ce dispositif ne seraient pas empêchées de prendre leurs propres mesures, si elles estiment que c'est nécessaire pour des raisons de stabilité financière nationale, mais elles devraient alors tenir compte de l'incidence de ces mesures sur la stabilité financière des autres États membres, motiver leur décision auprès du collège des autorités de résolution et, sous réserve d'en avoir le temps, discuter ces motifs avec les autres membres du collège préalablement à la mise en œuvre de leurs mesures.

Ce cadre réaliserait un juste équilibre entre la coordination des mesures nationales qui est nécessaire pour gérer la défaillance d'un groupe de manière cohérente, d'une part, et la nécessité avérée d'une action rapide et décisive des autorités lorsque la situation l'exige, d'autre part.

#### **4.2. Coordination avec les pays tiers**

Pour être efficace, la résolution des défaillances de groupes actifs à l'international suppose, au minimum, la reconnaissance et l'exécution mutuelles des mesures arrêtées par les autorités de résolution des pays concernés. La conclusion des accords internationaux nécessaires à cet effet sera plus facile si les régimes de résolution reposent sur des approches et des principes communs, et la Commission soutient fortement les travaux menés à cet égard par le Conseil de stabilité financière et le G20. La Commission soutient également la mise en place d'accords fermes prévoyant une coopération spécifique entre les autorités nationales chargées

de gérer la défaillance d'un groupe mondial, afin de garantir alors l'efficacité de la planification, de la prise de décision et de la coordination.

#### **4.3. Rôle des autorités européennes de surveillance dans la gestion des crises**

Le cadre présenté dans la présente communication est pleinement conforme aux règlements instituant les autorités européennes de surveillance, qui ont récemment fait l'objet d'un accord. À l'issue des négociations qui ont eu lieu sur ces textes au Parlement européen et au Conseil, les autorités européennes de surveillance voient leur rôle étendu à plusieurs domaines, et notamment celui de la gestion des crises et des mesures de préparation et de prévention. En particulier, l'Autorité bancaire européenne (ABE) pourrait, dans les limites fixées par le droit de l'UE et si nécessaire en coopération avec l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), se voir confier une mission de contrôle et certaines tâches spécifiques liées aux aspects du cadre touchant aux mesures de préparation, de prévention, d'intervention précoce et de coordination, y compris un pouvoir d'enquête en cas d'infraction au droit de l'UE, un pouvoir de médiation et un pouvoir de décision en situation d'urgence<sup>26</sup>. L'ABE serait en outre amenée à jouer un rôle fondamental dans la coordination transfrontière mise en œuvre en vertu du cadre, en sa qualité d'observateur dans les collèges d'autorités de résolution et en participant et contribuant, de manière importante, à l'élaboration et à la coordination des plans de sauvetage et de résolution<sup>27</sup>. Dans les domaines où s'appliquent les pouvoirs de médiation et de décision en situation d'urgence conférés aux autorités européennes de surveillance, la sauvegarde budgétaire<sup>28</sup> serait également applicable, ce qui garantirait qu'aucune décision arrêtée par les autorités européennes de surveillance n'empiète, de quelque façon que ce soit, sur les compétences budgétaires des États membres.

En matière de résolution, la Commission étudiera soigneusement où l'intervention de l'ABE pourrait être la plus utile lorsque des autorités autres que les autorités de surveillance sont impliquées. Par exemple, l'ABE pourrait utilement faire office d'organe de coordination au niveau de l'UE, de la même manière que les autorités de surveillance soutiennent l'action des autorités de résolution au niveau national. Il ne faut cependant pas perdre de vue le risque de conflit d'intérêts: si, dans de nombreux pays, les autorités de surveillance et de résolution ne se confondent pas, c'est notamment pour limiter les incitations à la tolérance réglementaire.

## **5. FINANCER LA RÉOLUTION**

S'il est vrai que le coût de la résolution devrait être essentiellement supporté par les actionnaires et les créanciers, ce ne serait, dans la plupart des cas, pas suffisant. Pour que la résolution soit une option crédible, des mécanismes de financement appropriés doivent être mis en place. Ainsi qu'elle l'avait annoncé dans sa communication du 26 mai dernier, la Commission entend proposer la création de fonds nationaux de résolution des défaillances bancaires.

---

<sup>26</sup> Articles 9, 10 et 11 des textes de compromis, adoptés par le Conseil et le Parlement européen, des règlements instituant les autorités européennes de surveillance.

<sup>27</sup> Article 12 *quater* et suivants du texte de compromis, adopté par le Conseil et le Parlement européen, du règlement instituant l'Autorité bancaire européenne.

<sup>28</sup> Article 23 des textes de compromis, adoptés par le Conseil et le Parlement européen, des règlements instituant les autorités européennes de surveillance.



Elle est d'avis qu'une approche coordonnée au niveau de l'UE est nécessaire pour établir un lien clair entre le nouveau cadre de résolution et ces mécanismes de financement. Des mécanismes de financement crédibles devraient contribuer à renforcer la stabilité financière et à rendre le système financier plus résilient. En éliminant toute divergence ou distorsion potentielle, une approche commune améliorerait également les possibilités de coopération transfrontière efficace. La Commission estime qu'un système de financement ex ante des fonds de résolution réduirait à long terme les coûts supportés par la société dans son ensemble.

Elle estime en outre qu'une approche commune du financement par le secteur privé pourrait faciliter la conclusion d'accords appropriés sur le partage de la charge, c'est-à-dire la répartition des coûts, ce qui est important pour la résolution efficace des défaillances d'entités transfrontières.

### **5.1. Utilisation des fonds de résolution**

L'existence de fonds de résolution permettra de faire de la résolution une option crédible. Des craintes ont été exprimées quant au risque d'augmentation de l'aléa moral lié à cette existence même de fonds de résolution, mais il est possible d'atténuer ce risque en réservant exclusivement l'utilisation des fonds au financement de mesures de résolution (il peut s'agir, par exemple, de financer une banque-relais temporaire ou de garantir ses passifs pour prévenir un retrait du crédit).

Lorsque l'objectif des mesures de résolution (par exemple, une dépréciation de créances) est de restaurer la continuité d'exploitation d'une entité en difficulté, toute fourniture auxiliaire d'un financement de caractère temporaire doit s'accompagner de mesures appropriées prévoyant une restructuration de l'entité, le départ des dirigeants fautifs, la dévalorisation des créances non garanties et la dilution ou la radiation des créances des actionnaires existants.

Tout apport d'un financement à l'appui de la résolution (capital, liquidité, garanties ou autre) doit être conforme au traité sur l'Union européenne, et notamment à l'encadrement des aides d'État, lorsqu'il implique l'utilisation de ressources d'État<sup>29</sup> et qu'un avantage pouvant fausser la concurrence et affecter les échanges à l'intérieur de l'UE est procuré à une entité économique qui continue à opérer sur le marché, même dans une mesure limitée.

### **5.2. Fonds de résolution et systèmes de garantie des dépôts**

Les fonds de résolution et les systèmes de garantie des dépôts (SGD) n'ont pas le même objet. Néanmoins, dans certains États membres, les SGD peuvent d'ores et déjà fournir certains financements aux fins de la résolution. La Commission a proposé en juillet<sup>30</sup> que les financements ex ante des SDG puissent être utilisés dans le cadre de mesures de résolution des défaillances bancaires prévoyant notamment le transfert des dépôts vers une autre entité (par exemple, vente à une autre entité du secteur privé ou à une banque relais, ou fusion avec l'une ou l'autre), à condition que les fonds utilisés ne dépassent pas le montant qui aurait été nécessaire pour rembourser les déposants.

---

<sup>29</sup> On considère généralement qu'il y a utilisation de ressources d'État lorsque les fonds proviennent de contributions rendues obligatoires par la législation de l'État et sont gérés et répartis conformément à cette législation, même s'ils sont administrés par des institutions distinctes de l'autorité publique (voir notamment l'arrêt de la Cour dans l'affaire 173/73, *Italie/Commission*, Rec. 1974, p. 709, point 35).

<sup>30</sup> COM(2010) 368.

La mise en place d'un nouveau cadre de gestion des crises pourraient étendre les besoins de financement au-delà des mesures destinées à protéger les dépôts garantis. Le coût des nouvelles mesures pourrait incomber aux fonds de résolution. En outre, un système de financement de la résolution qui reposerait exclusivement sur les dépôts garantis pénaliserait injustement les établissements de dépôt plus petits et plus spécialisés, au profit des grandes banques universelles, à la structure de bilan plus diversifiée et potentiellement plus importantes sur le plan systémique. Les possibilités de synergie entre SGD et fonds de résolution seront néanmoins étudiées plus avant.

### 5.3. Conception des fonds de résolution

Même si la Commission ne juge pas nécessaire de réglementer le moindre aspect du fonctionnement des fonds de résolution, les éléments suivants devraient, selon elle, faire l'objet d'une approche coordonnée:

- Les banques relevant du cadre de gestion des crises contribueraient *aux fonds de résolution ex ante*, et ces contributions ex ante seraient complétées par des mécanismes de financement ex post, afin que des ressources financières soient disponibles indépendamment de la taille de la banque défailante et que les coûts excédant la capacité du fonds concerné puissent être recouverts par la suite auprès du secteur bancaire.
- *L'obligation de contribuer aux fonds* devrait refléter le partage des responsabilités en matière de surveillance et de gestion des crises. Comme dans le cas des SGD, chaque fonds de résolution percevrait les contributions des établissements agréés dans le même État membre, et ces contributions couvriraient les succursales établies dans d'autres États membres.
- La *base de calcul des contributions* devra être mûrement réfléchie. Si la Commission considère, par principe, qu'une harmonisation totale fondée essentiellement sur les passifs est la meilleure manière de couvrir les coûts de la résolution, d'autres options pourraient être envisagées à ce stade, en vue d'une harmonisation ultérieure de l'assiette des contributions. Si la structure de leur système financier, le contexte budgétaire général ou les coûts potentiels de la résolution le justifient, les États membres pourraient se voir accorder la possibilité de choisir leur propre assiette, sous réserve que cela n'entraîne pas de distorsions du marché intérieur. La Commission mettra en balance le coût et les avantages de chaque approche et tiendra le plus grand compte du point de vue des différentes parties prenantes.

S'il semble approprié, dans un premier temps, de viser à la mise en place d'un réseau de fonds nationaux de résolution, la Commission estime qu'un fonds unique créé au niveau de l'UE servirait mieux l'objectif d'un régime européen de résolution fonctionnant efficacement. La mise en place d'un tel fonds suppose que l'assiette des contributions soit harmonisée.

### 5.4. Taille des fonds

La Commission reconnaît la nécessité de calibrer la taille des fonds nationaux harmonisés compte tenu de la charge qu'ont fait peser d'autres réformes du secteur financier. La mise en place des fonds devrait se faire progressivement, et les contributions initialement exigées devraient être de faible niveau, puis augmenter au fur et à mesure que l'économie repart.

Afin de déterminer la taille de fonds à cibler, la Commission sera particulièrement attentive, dans son analyse d'impact, au coût des mesures de résolution récemment mises en œuvre et elle tiendra compte du fait que cette taille devrait aussi dépendre de l'impact d'autres réformes, telles que l'augmentation des exigences de fonds propres et les mesures tendant à améliorer la capacité des fonds propres d'absorber les pertes. Elle tiendra également compte de l'efficacité d'autres mécanismes d'absorption des chocs (les SGD, par exemple), qui pourraient réduire tant la probabilité que l'impact d'une défaillance bancaire. La taille-cible pourrait également se trouver réduite par la possibilité de recouvrer une partie des dépenses engagées par un fonds de résolution (par exemple, sur la vente d'une banque relais). Enfin, il sera possible d'ajuster les montants détenus par les fonds à la lumière de l'expérience acquise, de façon à ce qu'ils reflètent plus précisément les besoins prévisionnels de financement.

## **6. PROCHAINES ÉTAPES ET TRAVAUX FUTURS**

### **6.1. Prochaine étape: un cadre de coordination (2011)**

La Commission travaille actuellement à la mise au point d'un cadre de gestion des crises et à l'analyse d'impact qui éclairera sa conception et accompagnera la proposition formelle, prévue pour le printemps 2011. Avant d'adopter cette proposition, la Commission procédera, en décembre 2010, à des consultations sur les aspects techniques de ses possibles dispositions. Ce cadre couvrira les domaines visés dans la présente communication: harmonisation des outils, coordination des mesures nationales et mécanismes de financement.

Aux fins de ce cadre, les législations nationales sur l'insolvabilité ne seront modifiées que dans la mesure requise par les mesures présentées ci-dessus. Il pourrait s'agir, par exemple, des modifications requises pour conférer les protections nécessaires aux créanciers et aux actionnaires du cessionnaire en cas de transfert d'actifs entre entités d'un même groupe (section 3.3) ou pour donner la préférence aux déposants si cela est souhaitable eu égard à un pouvoir réglementaire de dépréciation des créances.

### **6.2. Travaux futurs**

#### **Un cadre sur l'insolvabilité (moyen terme)**

La Commission appréciera la nécessité d'harmoniser davantage les régimes d'insolvabilité bancaire, dans la perspective ultime que la résolution des défaillances bancaires et la liquidation des banques en faillite puissent se faire selon les mêmes règles procédurales et matérielles. Il s'agit notamment:

d'apprécier l'opportunité de procédures administratives de liquidation, pour favoriser une liquidation plus rapide et plus ordonnée que ne le permet la procédure judiciaire classique; d'envisager une harmonisation des principes fondamentaux du droit sur l'insolvabilité bancaire, y compris en ce qui concerne les priorités de rang et les règles relatives aux actions en récupération («*clawback*»).

La Commission publiera un rapport sur l'harmonisation plus poussée du droit de l'insolvabilité d'ici à fin 2012.

## **Un cadre intégré (à plus long terme)**

Parallèlement à la révision, prévue en 2014, du règlement instituant l'Autorité bancaire européenne, la Commission étudiera le meilleur moyen de mettre en place un cadre plus intégré pour la résolution des défaillances de groupes transfrontières. Ce cadre pourrait faire intervenir une autorité de l'UE, mais la capacité opérationnelle de celle-ci dépendrait de l'instauration au niveau de l'UE d'un régime de résolution et d'insolvabilité, ainsi que d'un fonds de résolution financé de manière harmonisée.

## **7. CONCLUSION**

Les mesures proposées dans la présente communication renforceraient sensiblement la résilience du système financier en permettant aux entreprises et aux autorités d'être mieux préparées aux éventuels problèmes et mieux armées pour les traiter très vite. La Commission poursuivra ses travaux en ce sens, conformément au programme de travail ci-joint, afin que les autorités en Europe soient dotées des outils et des ressources financières nécessaires pour intervenir efficacement et gérer la défaillance d'une banque ou d'une entreprise d'investissement d'une manière ordonnée, propre à minimiser l'impact systémique de cette défaillance et les coûts supportés en dernier ressort par les finances publiques et les contribuables.

## Actions futures

Objectifs	Action proposée	Date-cible
<i>Cadre de coordination</i>		
Faire en sorte que tous les États membres disposent, pour les banques et certaines entreprises d'investissement, d'un régime de gestion des crises efficace, qui dote les autorités de pouvoirs harmonisés suffisants en matière d'intervention précoce et de résolution	Proposition de directive sur la gestion des crises prévoyant notamment: <ul style="list-style-type: none"><li>- des pouvoirs de surveillance étendus</li><li>- une obligation de planification adéquate, y compris des plans de sauvetage et de résolution</li><li>- des outils de résolution harmonisés</li></ul>	Printemps 2011
Assurer une coopération et une coordination efficaces entre les autorités en cas de défaillance d'une entreprise transfrontalière	Proposition de directive sur la gestion des crises prévoyant un cadre de coordination transfrontière	Printemps 2011
S'assurer de financements du secteur privé à l'appui des mesures de gestion des crises	Proposition de directive sur la gestion des crises prévoyant la création de fonds nationaux de résolution	Printemps 2011
Apprécier quelles mesures de gestion des crises seraient nécessaires pour les autres établissements financiers	Rapport au Conseil et au Parlement européen	Fin 2011
<i>Insolvabilité</i>		
Apprécier quelle réforme des régimes d'insolvabilité bancaire est nécessaire au niveau de l'UE pour faire de la liquidation une option réaliste pour les banques défaillantes et pour remédier aux lacunes actuelles des procédures d'insolvabilité lorsqu'elles sont appliquées aux groupes bancaires transfrontières	Rapport au Parlement européen et au Conseil, éventuellement accompagné, d'une proposition législative	Fin 2012
<i>Résolution intégrée des défaillances de groupes bancaires transfrontières</i>		
Étudier le meilleur moyen de mettre en place un cadre intégré pour la résolution des défaillances de groupes bancaires transfrontières, y compris en faisant intervenir une autorité	À envisager parallèlement à la révision du règlement instituant l'Autorité bancaire européenne	2014

européenne dans la résolution

Apprécier la nécessité de créer un fonds européen de résolution, à l'appui d'une approche intégrée de la résolution des défaillances de groupes bancaires transfrontières

À envisager parallèlement à la révision du règlement instituant l'Autorité bancaire européenne 2014