

Procédure file

| Informations de base | | |
|--|----------------|--------------------|
| INL - Procédure d'initiative législative | 2010/2006(INL) | Procédure terminée |
| Gestion de crise transfrontalière dans le secteur bancaire | | |
| Sujet | | |
| 2.50.04 Banques et crédit | | |
| 2.50.10 Surveillance financière | | |
| 5.03 Economie mondiale et mondialisation | | |

| Acteurs principaux | | | |
|---|---|---|--------------------|
| Parlement européen | Commission au fond | Rapporteur(e) | Date de nomination |
| | ECON Affaires économiques et monétaires | | 20/10/2009 |
| | | S&D FERREIRA Elisa | |
| | | Rapporteur(e) fictif/fictive | |
| | | PPE HÜBNER Danuta Maria | |
| | Commission pour avis | Rapporteur(e) pour avis | Date de nomination |
| EMPL Emploi et affaires sociales | La commission a décidé de ne pas donner d'avis. | | |
| JURI Affaires juridiques | | 23/03/2010 | |
| BUDG Budgets | La commission a décidé de ne pas donner d'avis. | | |
| Commission européenne | DG de la Commission | Commissaire | |
| | Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux | BARNIER Michel | |

| Evénements clés | | | |
|-----------------|--|---|--------|
| 20/10/2009 | Publication du document de base non-législatif | COM(2009)0561 | Résumé |
| 21/01/2010 | Annonce en plénière de la saisine de la commission | | |
| 22/06/2010 | Vote en commission | | Résumé |
| 28/06/2010 | Dépôt du rapport de la commission | A7-0213/2010 | |
| 06/07/2010 | Débat en plénière |  | |
| 07/07/2010 | Résultat du vote au parlement |  | |
| 07/07/2010 | Décision du Parlement | T7-0276/2010 | Résumé |
| 07/07/2010 | Fin de la procédure au Parlement | | |

| Informations techniques | |
|-------------------------|--|
| | |

| | |
|--|--|
| Référence de procédure | 2010/2006(INL) |
| Type de procédure | INL - Procédure d'initiative législative |
| Sous-type de procédure | Demande de proposition législative |
| Base juridique | Règlement du Parlement EP 47 |
| Etape de la procédure | Procédure terminée |
| Dossier de la commission parlementaire | ECON/7/01765 |

Portail de documentation

| | | | | | |
|---|------|-------------------------------|------------|----|--------|
| Document de base non législatif | | COM(2009)0561 | 20/10/2009 | EC | Résumé |
| Projet de rapport de la commission | | PE440.108 | 07/04/2010 | EP | |
| Amendements déposés en commission | | PE441.146 | 05/05/2010 | EP | |
| Avis de la commission | JURI | PE440.176 | 01/06/2010 | EP | |
| Rapport déposé de la commission, lecture unique | | A7-0213/2010 | 28/06/2010 | EP | |
| Texte adopté du Parlement, lecture unique | | T7-0276/2010 | 07/07/2010 | EP | Résumé |
| Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière | | SP(2010)6850 | 29/11/2010 | EC | |

Gestion de crise transfrontalière dans le secteur bancaire

OBJECTIF : ouvrir une consultation sur les mesures nécessaires à la création d'un nouveau cadre de l'UE pour la gestion des crises transfrontalières dans le secteur bancaire.

CONTEXTE : la crise récente a mis en lumière un manque d'efficacité dans la gestion des crises qui touchent les établissements financiers transfrontaliers dans l'Union européenne. Les événements qui ont accompagné les défaillances de Fortis, de Lehman et de banques islandaises lors de la récente crise financière illustrent à quel point l'absence d'un cadre approprié de résolution de défaillance peut être dommageable pour la stabilité financière du système bancaire de l'UE dans son ensemble.

La Commission européenne propose une réforme fondamentale de la réglementation et de la surveillance des marchés financiers pour remédier aux carences révélées par la crise bancaire (voir [COM\(2009\)0114](#)). Des mesures ont déjà été prises pour améliorer la garantie des dépôts, renforcer les exigences en matière de fonds propres et réformer l'infrastructure de surveillance financière de l'UE: il s'agit de mesures essentielles à la création d'un cadre plus robuste pour la surveillance prudentielle et la stabilité financière.

Toutefois, les réformes menées jusqu'ici doivent être complétées par un cadre clair qui, à l'avenir, permettra aux autorités de stabiliser et maîtriser les effets systémiques de la défaillance d'établissements financiers transfrontaliers. L'Europe a besoin d'un cadre réglementaire fort qui englobe la prévention, l'intervention précoce, la résolution de défaillance bancaire et la liquidation d'établissements bancaires.

Un cadre de résolution de défaillance à l'échelon de l'UE pour les banques transfrontalières constitue aussi un complément essentiel à la nouvelle architecture de surveillance proposée par la Commission le 23 septembre 2009 ([COD/2009/0142](#) ; [COD/2009/0143](#) et [COD/2009/0144](#)).

CONTENU : la présente communication ouvre une consultation aussi large que possible sur un vaste éventail de questions relatives au maintien de la stabilité financière et à la continuité des services bancaires lors de crises bancaires transfrontalières. La Commission estime que des changements sont nécessaires pour permettre la gestion et la résolution efficaces de la défaillance d'une banque transfrontalière, ou la liquidation en bonne et due forme de celle-ci. L'accent est mis sur les banques de dépôt, qui jouent un rôle unique en tant que prêteurs, organismes de collecte de dépôts et intermédiaires de paiement. La communication examine des mesures poursuivant deux objectifs distincts, mais complémentaires :

- assurer que toutes les autorités nationales de surveillance disposent d'instruments adéquats pour mettre au jour les problèmes des établissements bancaires à un stade suffisamment précoce et pour intervenir afin de remettre à flot l'établissement ou le groupe concerné ou d'empêcher une nouvelle dégradation de sa situation. Cela nécessitera des modifications du régime de surveillance applicable aux fonds propres des banques. Ces modifications pourraient aussi être accompagnées d'un cadre permettant le transfert d'actifs entre entités d'un groupe, pour apporter un soutien financier ou de trésorerie avant que les problèmes propres à certaines entités du groupe ne deviennent critiques ;
- faire en sorte que la faillite de banques transfrontalières ne perturbe pas gravement les services bancaires vitaux et n'entraîne pas une contagion au système financier dans son ensemble. Cela supposera l'élaboration d'un cadre de résolution de défaillance au niveau de l'UE ainsi que de mesures destinées à éliminer les obstacles à la résolution transfrontalière efficace qui résultent d'une stratégie territoriale et par entité en cas d'insolvabilité; il faudra en outre mettre au point des solutions pour financer de telles résolutions, notamment en organisant le partage des coûts directs à charge du budget des États membres.

La communication couvre trois domaines :

1°) L'intervention précoce englobe les actions des autorités de surveillance destinées à rétablir la stabilité et la solidité financière d'un établissement lorsque des problèmes se déclarent, ainsi que le transfert d'actifs intragroupe entre entités solvables dans une optique de soutien financier. Ces mesures seraient prises avant que les conditions de déclenchement d'une procédure de résolution soient réunies et avant que l'établissement concerné soit insolvable ou susceptible de le devenir. La nouvelle Autorité bancaire européenne pourrait jouer un rôle dans la coordination de l'intervention précoce des autorités de surveillance à l'égard d'un groupe transfrontalier. La communication examine en particulier la nécessité de nouveaux instruments de surveillance, les possibilités d'effectuer des transferts d'actifs, y compris transfrontaliers, entre différentes entités juridiques d'un groupe, et la faisabilité de plans de liquidation.

2°) la résolution de crise couvre les mesures prises par les autorités nationales de résolution bancaire pour gérer une crise touchant un établissement bancaire, limiter ses effets sur la stabilité financière et, en tant que de besoin, faciliter la liquidation en bonne et due forme de tout ou partie de l'établissement. Ces mesures sortent du cadre de la surveillance bancaire et peuvent être prises par des autorités autres que les autorités de surveillance, même si la participation de ces dernières n'est nullement exclue.

La communication examine quels devraient être les principaux objectifs et priorités d'un cadre de l'UE pour la résolution de défaillance bancaire ; les instruments principaux à envisager pour un régime de résolution de défaillance bancaire au niveau de l'UE ; les conditions de déclenchement et délais applicables à l'utilisation des instruments être ; le champ d'application d'un cadre de résolution de l'UE ; les droits des parties prenantes lors de procédures de résolution de défaillance bancaire ; l'application de mesures de résolution à un groupe bancaire.

L'importante question des moyens à prévoir pour financer les mesures de résolution de défaillance bancaire est soulevée, avec une nette préférence pour des solutions impliquant le secteur privé, mais en reconnaissant qu'il faudra inévitablement traiter la question du partage des charges entre les États membres. Dans la mesure où les instruments de résolution nécessaires pourraient impliquer un soutien public, ils devraient être conçus et utilisés d'une manière compatible avec le régime de l'UE en matière d'aides d'État.

3°) L'insolvabilité, couvre l'assainissement et la liquidation qui se déroulent en vertu du régime d'insolvabilité applicable. Selon la Commission, il faudrait, au minimum, soutenir la mise en place d'un cadre de résolution de défaillance bancaire au niveau de l'UE au moyen d'un cadre contraignant de coopération et d'échange d'informations auquel participeraient les tribunaux et les professionnels de l'insolvabilité chargés des procédures qui se rapportent à des entités affiliées au sein d'un groupe bancaire. D'autres options pourraient être examinées, notamment la coordination des procédures nationales par un « administrateur principal ».

Dans ce contexte, la Commission estime qu'il pourrait être souhaitable de faciliter davantage un traitement plus intégré des groupes de sociétés en matière d'insolvabilité qu'il convient d'envisager un régime d'insolvabilité des banques harmonisé à l'échelon de l'UE.

La Commission souhaite recueillir des avis généraux et des remarques concrètes à propos des questions abordées dans la présente communication, avant le 20 janvier 2010. Elle prévoit d'organiser une audition publique au début de 2010 afin de présenter les résultats de la consultation et d'exposer ses pistes d'action.

Gestion de crise transfrontalière dans le secteur bancaire

La commission des affaires économiques et monétaires a adopté un rapport d'Elisa FERREIRA (S&D, PT), fondé sur l'article 42 du règlement du Parlement européen, contenant des recommandations à la Commission sur la gestion des crises transfrontalières dans le secteur bancaire.

Le rapport note que, pour l'heure, la réglementation internationale en matière de gestion des crises dans le secteur bancaire est insuffisante, et que les mécanismes de surveillance européens et internationaux existants pour le secteur financier se sont avérés incapables de prévenir ou de maîtriser la contagion.

Les députés invitent dès lors la Commission à soumettre au Parlement, avant le 31 décembre 2011, sur la base des articles 50 et 114 du TFUE, une ou plusieurs propositions législatives ou autres relatives à un cadre de l'Union européenne pour la gestion des crises, à un Fonds de stabilité financière de l'Union et à une autorité de résolution.

Le rapport formule une série de recommandations détaillées, compte tenu des initiatives prises par des instances internationales, comme le G20 et le FMI, afin de garantir des conditions égales pour tous au niveau mondial, ainsi que sur la base d'une analyse approfondie de toutes les options possibles, y compris une étude d'impact.

Recommandation n°1 relative à un cadre de l'Union européenne pour la gestion des crises :

- créer un cadre de l'Union européenne pour la gestion des crises, cadre comportant un ensemble minimal de règles communes et, en dernière analyse, une législation commune en matière de résolution et d'insolvabilité, applicable à tous les établissements bancaires exerçant leurs activités dans l'Union ;
- faire converger progressivement les législations nationales en matière de résolution et d'insolvabilité ainsi que les pouvoirs de surveillance et, suivant un calendrier raisonnable, mettre sur pied un régime unique efficace pour l'UE ;
- mettre en place une seule autorité européenne de résolution, qu'il s'agisse d'un organisme distinct ou d'un organe de l'Autorité bancaire européenne ;
- évaluations par les pairs des autorités de surveillance effectuées régulièrement sous la conduite de l'Autorité bancaire européenne et sur la base d'une autoévaluation préalable ;
- en cas de résolution ou de liquidation d'un établissement transfrontalier, des experts indépendants désignés par l'Autorité bancaire européenne devraient procéder à une enquête approfondie afin d'en déterminer les causes, ainsi que les responsabilités en jeu ;
- confier à l'autorité de surveillance compétente la responsabilité de la gestion des crises (y compris des pouvoirs d'intervention précoce) et de l'approbation du plan d'urgence de chaque établissement bancaire ;
- élaborer un ensemble de règles communes pour les autorités de surveillance, pour la gestion de crise ;
- veiller à ce que les plans de résolution deviennent obligatoires et comportent, entre autres, une auto-évaluation approfondie de l'établissement et des informations détaillées sur une répartition équitable des actifs et du capital ;
- mettre au point, avant décembre 2011, un système de notation européen pour les banques, reposant sur un ensemble commun d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs ;
- habiliter les autorités de surveillance à intervenir en fonction de seuils prévus par la notation de surveillance et prévoir des délais raisonnables pour permettre aux établissements de régler eux-mêmes les problèmes ;

- développer la panoplie d'interventions minimales de gestion de crise mise à la disposition des autorités de surveillance en modifiant les dispositions législatives sectorielles qui sont applicables ou en introduisant de nouvelles dispositions législatives sectorielles visant par exemple à: exiger des ajustements des capitaux propres, de la liquidité, de l'éventail des activités et des processus internes ; exiger des changements de la hiérarchie ; imposer une rétention des dividendes et des restrictions de façon à consolider les exigences de fonds propres; limiter la durée des licences bancaires.

Recommandation n° 2 relative aux banques systémiques transfrontalières :

- les banques systémiques transfrontalières doivent être soumises d'urgence à un régime spécial dénommé « Droit des banques européennes », à élaborer avant la fin de 2011 ;
- les banques systémiques adhèrent au nouveau régime spécial qui permet de surmonter les entraves juridiques à une action efficace par delà les frontières tout en assurant un traitement clair et prévisible des actionnaires, des déposants, des créanciers et des autres parties prenantes ;
- la Commission adopte une mesure fixant, avant avril 2011, les critères de définition des banques systémiques transfrontalières ;
- pour chaque banque systémique, l'Autorité bancaire européenne exerce la surveillance et agit par le truchement des autorités nationales compétentes ;
- la Commission adopte une mesure par laquelle elle propose la mise en place d'un mécanisme de transferts d'actifs au sein des banques systémiques et transfrontalières tenant compte de la nécessité de protéger les droits des pays d'implantation ;
- un fonds de stabilité financière de l'UE et une unité de résolution soutiennent les interventions de l'Autorité bancaire européenne en matière de gestion de crise, de résolution ou d'insolvabilité en ce qui concerne les banques transfrontalières systémiques.

Recommandation n° 3 relative à un fonds de stabilité financière de l'UE :

- création d'un fonds de stabilité financière de l'UE, sous la responsabilité de l'Autorité bancaire européenne, pour financer les interventions visant à préserver la stabilité du système et à limiter la contagion des banques défaillantes. La Commission présente au Parlement, avant le mois d'avril 2011, une proposition énonçant dans le détail les statuts du Fonds, sa structure, sa gouvernance, sa taille, son schéma de fonctionnement, et un calendrier précis de mise en œuvre ;

Recommandation n°4 relative à une unité de résolution :

- mise sur pied d'une unité de résolution au sein de l'Autorité bancaire européenne pour orchestrer les procédures de résolution et d'insolvabilité pour les banques transfrontalières systémiques.

Gestion de crise transfrontalière dans le secteur bancaire

Le Parlement européen a adopté une résolution, fondée sur les articles 42 et 48 de son règlement, contenant des recommandations à la Commission sur la gestion des crises transfrontalières dans le secteur bancaire.

La résolution note que, pour l'heure, la réglementation internationale en matière de gestion des crises dans le secteur bancaire est insuffisante, et que les mécanismes de surveillance européens et internationaux existants pour le secteur financier se sont avérés incapables de prévenir ou de maîtriser la contagion.

Suite à la crise, les députés jugent nécessaire et les citoyens réclament que les institutions de l'Union, agissant en dialogue avec le G20 et d'autres enceintes internationales, créent sans retard un cadre adéquat, qui, en cas de crise, préserverait la stabilité financière, réduirait à un minimum le coût pour le contribuable, préserverait les services bancaires fondamentaux et protégerait les déposants,

Le Parlement invite dès lors la Commission à soumettre au Parlement, avant le 31 décembre 2011, sur la base des articles 50 et 114 du TFUE, une ou plusieurs propositions législatives ou autres relatives à un cadre de l'Union européenne pour la gestion des crises, à un Fonds de stabilité financière de l'Union et à une unité de résolution.

La résolution formule une série de recommandations détaillées, compte tenu des initiatives prises par des instances internationales, comme le G20 et le FMI, afin de garantir des conditions égales pour tous au niveau mondial, ainsi que sur la base d'une analyse approfondie de toutes les options possibles, y compris une étude d'impact.

Le Parlement considère que l'acte législatif à adopter devrait tendre à prévoir ce qui suit :

Recommandation n°1 relative à un cadre de l'Union européenne pour la gestion des crises :

- créer un cadre de l'Union européenne pour la gestion des crises, cadre comportant un ensemble minimal de règles communes et, finalement, une législation commune en matière de résolution et d'insolvabilité, applicable à tous les établissements bancaires exerçant leurs activités dans l'Union, avec notamment les objectifs suivants: i) promouvoir la stabilité du système financier, ii) limiter ou prévenir la contagion financière, iii) limiter le coût des interventions au niveau public, iv) optimiser la position des déposants ; iv) préserver la fourniture des services bancaires fondamentaux ; v) éviter l'aléa moral et faire supporter les coûts par le secteur et les actionnaires;
- faire converger progressivement les législations nationales en matière de résolution et d'insolvabilité ainsi que les pouvoirs de surveillance et, suivant un calendrier raisonnable, mettre sur pied un régime unique efficace pour l'UE ;
- au terme du processus d'harmonisation des dispositions relatives à l'insolvabilité et à la surveillance, à la fin de la période de transition, mettre en place une seule autorité européenne de résolution, qu'il s'agisse d'un organisme distinct ou d'un organe de l'Autorité bancaire européenne ;
- afin d'améliorer la coopération et la transparence, procéder régulièrement à des évaluations par les pairs des autorités de surveillance effectuées régulièrement sous la conduite de l'Autorité bancaire européenne et sur la base d'une autoévaluation préalable ;
- en cas de résolution ou de liquidation d'un établissement transfrontalier, faire procéder (par des experts indépendants désignés par l'Autorité bancaire européenne) à une enquête approfondie afin d'en déterminer les causes, ainsi que les responsabilités en jeu ; le Parlement européen devra être informé du résultat de ces enquêtes ;
- confier à l'autorité de surveillance compétente la responsabilité de la gestion des crises (y compris des pouvoirs d'intervention précoce) et de l'approbation du plan d'urgence de chaque établissement bancaire ;
- élaborer un ensemble de règles communes pour la gestion de crise, notamment des méthodes, des définitions et une terminologie

- communes, ainsi qu'un ensemble de critères pertinents pour les simulations de crise applicables aux banques transfrontalières ;
- veiller à ce que les plans de résolution deviennent une exigence réglementaire et comportent, entre autres, une auto-évaluation approfondie de l'établissement et des informations détaillées sur une répartition équitable des actifs et du capital, avec une récupération appropriée des transferts des filiales et des succursales vers d'autres unités, ainsi que l'identification de « plans de clivage » permettant de séparer des modules indépendants, en particulier ceux qui fournissent des infrastructures essentielles, comme les services de paiement ;
- mettre au point, avant décembre 2011, un système de notation européen pour les banques, reposant sur un ensemble commun d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, les indicateurs devant être évalués en fonction de la nature, de la taille et de la complexité de l'établissement en question ;
- habiliter les autorités de surveillance à intervenir en fonction de seuils prévus par la notation de surveillance et prévoir des délais raisonnables pour permettre aux établissements de régler eux-mêmes les problèmes ;
- mettre les outils juridiques d'intervention appropriés à la disposition des autorités de surveillance en modifiant les dispositions législatives sectorielles qui sont applicables ou en introduisant de nouvelles dispositions législatives sectorielles visant, entre autres, à: i) exiger des ajustements des capitaux propres, de la liquidité, de l'éventail des activités et des processus internes ; ii) exiger des changements de la hiérarchie ; iii) imposer une rétention des dividendes et des restrictions de façon à consolider les exigences de fonds propres; iv) imposer une cession totale ou partielle ; iv) transférer les actifs et les passifs vers d'autres établissements dans l'objectif d'assurer la continuité des opérations d'importance systémique; v) imposer un contrôle temporaire par le secteur public, vi) imposer la suspension temporaire de certains types de créances sur la banque ; vii) réguler la liquidation.

Recommandation n° 2 relative aux banques systémiques transfrontalières :

- les banques systémiques transfrontalières doivent être soumises d'urgence à un régime spécial dénommé « Droit des banques européennes », à élaborer avant la fin de 2011 ;
- les banques systémiques transfrontalières adhèrent au nouveau régime spécial qui permet de surmonter les entraves juridiques à une action efficace par delà les frontières tout en assurant un traitement clair et prévisible des actionnaires, des déposants, des créanciers, des salariées et des autres parties prenantes ;
- adoption par la Commission, avant avril 2011, d'une mesure fixant les critères de définition des banques systémiques transfrontalières ;
- pour chaque banque systémique, l'Autorité bancaire européenne exerce la surveillance et agit par le truchement des autorités nationales compétentes ;
- adoption par la Commission d'une mesure par laquelle elle propose la mise en place d'un mécanisme de transferts d'actifs au sein des banques systémiques et transfrontalières tenant compte de la nécessité de protéger les droits des pays d'accueil ;
- un fonds de stabilité financière de l'UE et une unité de résolution soutiennent les interventions de l'Autorité bancaire européenne en matière de gestion de crise, de résolution ou d'insolvabilité en ce qui concerne les banques transfrontalières systémiques.

Recommandation n° 3 relative à un fonds de stabilité financière de l'UE :

- création d'un fonds de stabilité financière de l'UE, sous la responsabilité de l'Autorité bancaire européenne, pour financer les interventions visant à préserver la stabilité du système et à limiter la contagion des banques défaillantes. La Commission présente au Parlement, avant le mois d'avril 2011, une proposition énonçant dans le détail les statuts du Fonds, sa structure, sa gouvernance, sa taille, son schéma de fonctionnement, et un calendrier précis de mise en œuvre.

Recommandation n°4 relative à une unité de résolution :

- mise sur pied d'une unité de résolution au sein de l'Autorité bancaire européenne pour conduire les procédures de résolution et d'insolvabilité pour les banques transfrontalières systémiques.