

Gestion de crise transfrontalière dans le secteur bancaire

2010/2006(INL) - 20/10/2009 - Document de base non législatif

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.