

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.5.2010
COM(2010) 254 final

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

Les fonds de résolution des défaillances bancaires

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

Les fonds de résolution des défaillances bancaires

1. CONTEXTE

Au cours de la crise actuelle, les gouvernements, tant au sein de l'Union européenne qu'au niveau international, ont fourni des montants très importants de fonds publics pour soutenir leurs secteurs financiers¹. Cette aide était nécessaire afin d'assurer la stabilité financière et de protéger les déposants, et elle s'est accompagnée de mesures visant à soutenir l'économie réelle. Toutefois, l'effet global s'est traduit par une lourde charge économique imposée aux contribuables à l'heure actuelle ainsi qu'aux générations futures².

Un message politique clair, qui est ressorti de la réunion du G-20 à Pittsburgh en septembre 2009 et que l'UE soutient résolument³, est que l'argent des contribuables ne doit pas être utilisé de nouveau pour couvrir les pertes subies par les banques. La Commission européenne étudie la manière d'atteindre cet objectif en privilégiant au moins deux pistes d'actions complémentaires: i) en réduisant la probabilité d'une défaillance bancaire à travers un renforcement de la surveillance macro- et microéconomique, une meilleure gouvernance d'entreprise et un durcissement des normes réglementaires, et ii) en veillant à ce que des outils appropriés assortis de ressources suffisantes soient disponibles pour assurer une résolution ordonnée et rapide de la défaillance au cas où celle-ci se produirait en dépit de ces mesures. La mise en place de fonds de résolution des défaillances bancaires financés par le secteur privé constitue un élément important de cette réponse.

Conformément au principe de prévoyance, la Commission **est favorable à la création de fonds de résolution *ex-ante***, financé par un prélèvement sur les banques⁴, en vue de faciliter la résolution de banques défaillantes selon des modalités empêchant la contagion et de liquider la banque de manière ordonnée et selon un calendrier permettant d'éviter la vente d'urgence des actifs. La Commission estime que les fonds de résolution des défaillances bancaires constituent un élément nécessaire d'un arsenal de mesures qui sera intégré dans le nouveau cadre de gestion des crises de l'UE qui vise à atténuer la charge pesant sur les contribuables et à réduire au minimum – sinon supprimer – à l'avenir le recours aux fonds publics pour renflouer les banques.

¹ Selon le FMI, le coût budgétaire direct net de la crise a représenté en moyenne 2,7 % du PIB pour les pays avancés du G-20 bien que les montants potentiels, y compris les garanties et les autres engagements conditionnels, aient atteint en moyenne 25 % du PIB.

² La dette publique dans les économies avancées du G-20 devrait, selon les prévisions, augmenter de près de 40 points de pourcentage durant la période 2008-2015 (selon le FMI).

³ Conclusions du Conseil Ecofin du 18 mai 2010.

⁴ Conformément au champ d'application de la législation bancaire de l'UE, c'est-à-dire la directive sur l'adéquation des fonds propres 2006/48/CE, la référence aux «banques» dans la présente communication couvre les banques et les entreprises d'investissement.

Il est capital, dans un contexte d'intégration croissante des marchés financiers mondiaux, de trouver des solutions permettant de gérer efficacement les crises bancaires. La volatilité extrême des marchés financiers, observée récemment, montre clairement et rappelle à quel point les marchés financiers sont intégrés. Des mécanismes de financement robustes et crédibles sont plus que jamais nécessaires.

Dans sa communication d'octobre 2009⁵, la Commission s'est prononcée résolument en faveur de la mise en place d'un nouveau cadre de gestion des crises au niveau de l'UE conçu pour faciliter la résolution ordonnée des faillites bancaires et réduire au minimum les coûts supportés par les contribuables. Dans leur document de travail d'avril 2010⁶, les services de la Commission ont identifié la taxation du secteur bancaire en tant que l'une des solutions possibles pour amener le secteur financier à contribuer aux coûts de la crise et prévenir le déclenchement de crises à l'avenir. Le 9 mai 2010, le Conseil Ecofin a conclu qu'il convenait d'accélérer les travaux sur la gestion et la résolution des crises.

On observe un renforcement du soutien politique en faveur de l'application au secteur financier du **principe du «pollueur-payeur»**, relevant de la politique environnementale, afin que les acteurs responsables des dommages assument les coûts des crises financières qui pourraient se produire à l'avenir. Un certain nombre de pays ont déjà instauré ou sont en train d'instaurer des prélèvements sur les banques, bien que ceux-ci diffèrent d'un pays à l'autre.

Le G-20 mènera une première discussion sur ce type de prélèvement lors de sa réunion ministérielle en juin. La présente communication apportera une contribution substantielle à ces réunions. L'UE devrait donner l'impulsion aux efforts du G-20 en vue de définir une approche et un modèle à l'échelle internationale permettant de préserver des conditions de concurrence égales au niveau mondial.

La présente communication expose les réflexions de la Commission sur la façon dont le secteur financier pourrait contribuer au coût de financement de la résolution des défaillances bancaires. Elle décrit également la place que les fonds de résolution des défaillances bancaires occuperont dans la gamme d'outils qui devrait être disponible dans le domaine de la prévention des crises et de la gestion des banques. En outre, la présente communication expose les idées générales de la Commission concernant un certain nombre de questions importantes, telles que l'objet des fonds, leur taille potentielle, ainsi que les modalités de leur emploi.

Mais elle n'aborde pas la question des prélèvements ou des taxes ayant pour objet de compenser l'engagement de fonds publics pendant la crise actuelle en vue de stabiliser le système bancaire ou de contrer les prises de risques excessifs ou la spéculation. L'examen de telles mesures devrait se poursuivre parallèlement, dans la mesure où elles complètent utilement les fonds de prévention dont la mise en place est envisagée dans la présente communication.

La création de fonds de résolution des défaillances bancaires pose un certain nombre de défis - notamment en ce qui concerne les **préoccupations liées à l'aléa moral**, qui ont été attisées par les mesures prises pendant la crise. La Commission reconnaît qu'il s'agit là d'une préoccupation importante qu'il convient de prendre en compte en indiquant clairement et sans

⁵ COM(2009) 561.

⁶ Innovative Financing at a Global Level (Un financement innovateur au niveau mondial), SEC(2010)409 du 1er avril 2010.

ambiguïté que ce sont les actionnaires (jusqu'à concurrence de la valeur de leur placement) et les créanciers (à l'exclusion des déposants bénéficiant de la garantie du système de garantie des dépôts) qui doivent faire face en premier lieu aux conséquences d'une défaillance bancaire et que les **fonds de résolution ne doivent pas jouer le rôle d'une assurance contre la faillite ou être utilisés pour renflouer des banques défailtantes**, mais qu'ils doivent plutôt servir à faciliter une faillite ordonnée. En résumé, les fonds de résolution des défaillances bancaires devraient, comme le FMI le suggère, être associés étroitement au futur régime de résolution des défaillances bancaires.

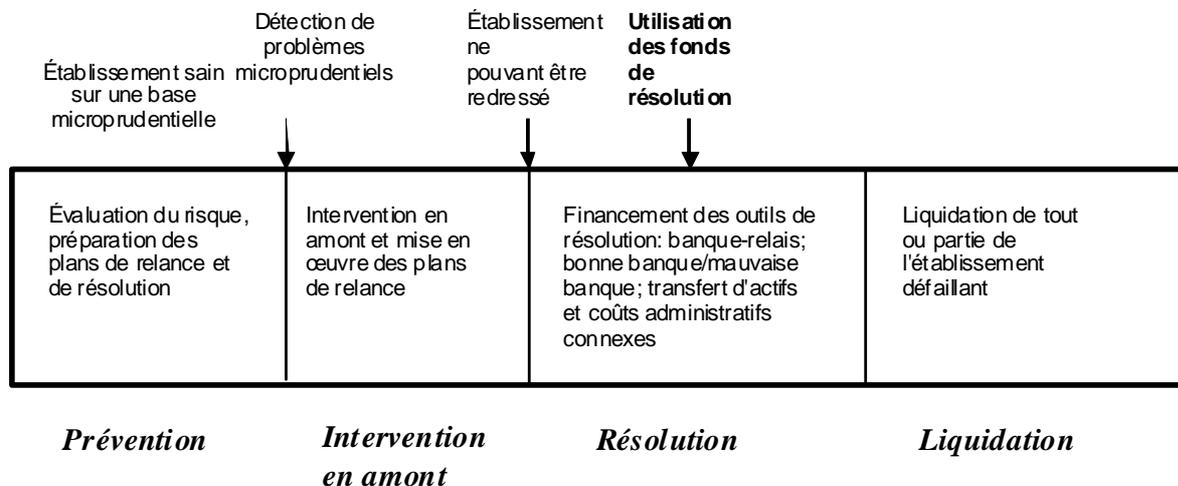
Les fonds de résolution des défaillances bancaires seront partie intégrante du nouveau cadre de gestion des crises. La Commission a conscience de ce que leur mise en place entraînera des coûts pour les banques à un moment où elles sont engagées dans la mise en œuvre de mesures supplémentaires pour faire face à la crise. Pour la Commission, il est essentiel d'appréhender clairement et d'évaluer soigneusement les effets cumulés du large éventail de réformes concernant les prélèvements, les systèmes de garantie des dépôts et le capital des banques, et d'adapter en conséquence les divers éléments de l'arsenal des réformes. Il est également nécessaire de faire en sorte que ces coûts soient calibrés de manière à ne pas entraver la reprise économique et à ne pas alourdir le coût du crédit pour l'économie réelle. Il convient également d'éviter qu'une hausse des coûts ne soit répercutée sur les clients des banques sous forme de frais bancaires plus élevés. La Commission veillera à ce que tous ces éléments soient dûment pris en compte dans le cadre des travaux d'analyse d'impact menés parallèlement.

2. LES FONDS DE RESOLUTION DES DEFAILLANCES BANCAIRES DEVRAIENT FAIRE PARTIE D'UN CADRE DE STABILITE FINANCIERE

La mise en place de fonds de résolution ne doit pas être considérée de manière isolée en ce sens qu'elle doit s'intégrer dans un éventail d'initiatives plus larges visant à renforcer le système financier dans le sillage de la crise actuelle. Une réforme en profondeur de la régulation et de la surveillance des marchés financiers est en cours afin de remédier aux déficiences mises en évidence par la crise bancaire. La Commission a proposé des mesures destinées à renforcer les exigences de fonds propres et à réformer l'architecture de surveillance de l'UE, et présentera en juillet une proposition visant à consolider les systèmes actuels de garantie des dépôts. En outre, la Commission lancera prochainement une vaste consultation en vue de renforcer la gouvernance d'entreprise des établissements financiers, en particulier des banques.

Il est indispensable de se placer dans un contexte plus large lors de la prise de décision concernant la nature des fonds, les modalités de leur fonctionnement et leur taille. De vastes réformes du cadre financier mettant l'accent sur la *prévention* pourraient atténuer la probabilité et la gravité d'une défaillance bancaire, et des procédures plus efficaces permettant d'intervenir à un stade précoce ainsi que des mesures efficaces de résolution des défaillances devraient réduire le coût des mesures prises et réduire les garanties implicites associées aux institutions considérées comme trop grandes pour faire faillite (too big to fail).

Schéma 1: À quel moment un fonds de résolution des défaillances bancaires serait-il utilisé?



La Commission adoptera en octobre 2010 une feuille de route présentant le calendrier, les mesures concrètes, les instruments et les plans en vue de la mise en place d'un cadre complet de l'UE pour la gestion des crises. La Commission envisage de présenter les propositions législatives concernant les mesures et les instruments de gestion des crises ainsi que les fonds de résolution des défaillances bancaires d'ici le début de 2011.

L'objectif du nouveau cadre est d'assurer que les autorités des États membres disposent d'outils communs pouvant être utilisés d'une façon coordonnée afin de permettre une action rapide et fondée sur le plan juridique en cas de défaillances bancaires importantes, protégeant le système financier dans son ensemble, évitant que la défaillance n'engendre des coûts pour le contribuable et garantissant l'égalité de traitement. En particulier, il s'agit de faire en sorte qu'une faillite ordonnée soit envisageable pour n'importe quelle banque, indépendamment de sa taille ou de sa complexité.

L'application d'outils de résolution, accompagnés de financements du secteur privé, aux établissements financiers très grands et complexes peut poser des défis particuliers. Dès lors, il convient de disposer d'autres instruments qui ne comportent pas de financements publics. Ils pourraient être mis en œuvre dans des circonstances particulières en vue de stabiliser une situation et d'éviter une liquidation forcée et précipitée susceptible de nuire à la stabilité financière à court terme.

Des travaux importants sont en cours au niveau international pour réduire la probabilité et l'incidence des défaillances de tels établissements (encadré 1).

ENCADRÉ 1: Faire face à une situation dans laquelle un établissement financier important et très complexe est en difficulté

Il faut garantir avec une certitude suffisante qu'une entité en difficulté pourra faire l'objet d'un traitement qui ne compromette pas la stabilité financière ou ne provoque pas un événement systémique. Les outils décrits ci-après pourraient compléter des fonds de résolution *ex-ante* et permettre aux autorités de disposer d'un ensemble de mesures suffisamment robustes pour

agir lorsque des établissements financiers importants et très complexes sont en difficulté.

Plans de relance et de résolution

Des travaux sont en cours au niveau de l'UE (Comité européen des contrôleurs bancaires) et au niveau international (Conseil de stabilité financière) en vue de concevoir et de tester des plans de **relance et de résolution** (le G-20 a demandé que ces plans soient élaborés d'ici à la fin de 2010), qui constitueront un élément essentiel d'un futur cadre de prévention des crises de l'UE. Les autorités concernées devraient disposer des outils nécessaires pour mettre en œuvre activement leurs compétences existantes ou, s'il y a lieu, de nouvelles compétences en matière de prévention afin de garantir, en amont d'une crise, que les banques peuvent être liquidées d'une façon ordonnée. Un cadre juridique efficace pour la résolution des défaillances sera essentiel à cet égard.

Pertes imposées aux créanciers et conversion des dettes en actions

Les possibilités qui s'offrent au niveau des établissements sont la conversion de dettes en actions (conversion administrative ou contractuelle⁷) et l'imposition de décotes aux détenteurs de titres de créance subordonnés et aux créanciers chirographaires (à l'exclusion des dépôts) afin de fournir des financements importants à une entreprise en difficulté et de maintenir la continuité de l'exploitation.

L'introduction éventuelle de telles mesures fait actuellement l'objet d'un large débat au niveau international. Elles pourraient porter sur une modification des règles prudentielles afin d'exiger ou d'encourager l'utilisation de titres de créance convertibles (permettant aux établissements de «s'auto-assurer»), ou consister à conférer un pouvoir administratif aux autorités, leur permettant d'appliquer des décotes aux titres de créance non convertibles ou de convertir des dettes en actions. La recapitalisation avant l'insolvabilité par le biais de tels mécanismes pourrait contribuer à stabiliser une institution. Les mesures de ce type auraient manifestement une incidence sur le coût du financement des banques, la structure du capital et les pratiques de marché, mais elles contribueraient également à renforcer la discipline du marché en garantissant que les créanciers chirographaires supportent entièrement le coût du risque auquel ils sont exposés. Pour qu'elles puissent fonctionner dans la pratique, il serait nécessaire de surmonter un certain nombre d'obstacles importants sur le plan juridique et pratique. Les travaux concernant cette question se poursuivent.

3. IL EST NECESSAIRE DE DEFINIR, AU NIVEAU DE L'UE, UNE APPROCHE CONCERNANT LES FONDS DE RESOLUTION DES DEFAILLANCES BANCAIRES

Compte tenu du degré d'intégration des marchés financiers mondiaux, il est nécessaire d'adopter des approches communes au niveau de l'UE et à l'échelle mondiale en ce qui concerne la création de fonds de résolution des défaillances bancaires. Les enseignements tirés de la gestion des défaillances transfrontalières durant la crise actuelle mettent clairement en évidence les raisons pour lesquelles il est indispensable de mettre en place de nouveaux dispositifs de gestion des crises. La réponse immédiate de l'UE face à la crise financière a consisté à proposer une législation renforçant la surveillance macro-économique et les

⁷ Par exemple, par l'émission de capital conditionnel, soit des dettes convertibles en actions, soit des titres dont les droits sont susceptibles d'être aliénés. Un certain nombre de banques telles que la Lloyd et la Rabobank ont déjà émis de tels instruments.

dispositifs de surveillance transfrontalière en créant de nouvelles autorités de surveillance, à la suite du constat qu'il était nécessaire d'instaurer une coopération plus étroite. Dans le cadre des nouveaux dispositifs, la surveillance courante continuera d'incomber aux autorités nationales, en vertu de la compétence des États membres en matière budgétaire. Toutefois, la décision de maintenir un système de surveillance essentiellement décentralisé s'appuie sur le niveau élevé de confiance entre les autorités compétentes et la coopération au sein des nouvelles autorités de surveillance européennes, et elle ne fera sentir pleinement ses effets que si elle est confortée par un cadre transfrontalier solide pour la gestion des crises, adossé à des mécanismes de financement robustes.

En principe, la mise en commun des ressources dans le cadre d'un fonds de résolution pan-européen unique présenterait des avantages évidents en accroissant la diversification des risques, en permettant de réaliser des économies d'échelle, en réduisant le montant qui serait soumis à un partage des charges, en créant les incitations appropriées en matière de coopération, en accélérant la prise de décision, et en garantissant l'égalité de traitement. En outre, elle refléterait mieux la nature pan-européenne des marchés bancaires (notamment pour les groupes bancaires transfrontaliers).

Toutefois, la Commission reconnaît qu'il sera très difficile de commencer à mettre en place un fonds de résolution de l'UE en l'absence d'un cadre intégré de surveillance et de gestion des crises au niveau de l'UE. La démarche européenne concernant la création de fonds de résolution des défaillances bancaires devra refléter l'approche plus large adoptée en matière de dispositifs de surveillance.

Pour cette raison, il conviendrait dans un premier temps de mettre en place un système reposant sur un réseau harmonisé de fonds nationaux relié à un ensemble coordonné de dispositifs nationaux de gestion des crises⁸. Ces dispositifs constituent une première étape et seraient réexaminés d'ici 2014⁹ en vue de créer des mécanismes de gestion des crises et de surveillance intégrés au niveau de l'UE, ainsi qu'un fonds de résolution de l'UE, à plus long terme.

Une plus grande clarté et la compréhension mutuelle entre les autorités à travers des dispositifs de financement plus robustes seront également essentiels pour harmoniser les incitations entre les autorités dans la perspective d'une coopération totale en cas de défaillance bancaire transfrontalière. Cela renforcerait à son tour de manière significative l'efficacité des dispositifs transfrontaliers de gestion des crises.

Faute d'une approche adoptée au niveau de l'UE en ce qui concerne les fonds de résolution, les pays pourraient être amenés à imposer unilatéralement des prélèvements de résolution sur le plan intérieur, ce qui risquerait de créer des distorsions de concurrence entre les marchés bancaires nationaux. Il pourrait également en résulter un chevauchement des prélèvements dans le cas de banques opérant par-delà les frontières. En outre, des différences d'approche concernant les mécanismes de financement du secteur privé sont susceptibles de créer des obstacles entravant la gestion efficace des crises ou l'utilisation des outils de résolution des défaillances, si des fonds du secteur privé sont disponibles dans certains États membres mais

⁸ Cette approche prend en compte le fait que des fonds de résolution existent déjà dans certains États membres.

⁹ 2014 est la date prévue dans la proposition de règlement relatif à l'ABE pour réexaminer le nouveau cadre de surveillance.

pas dans d'autres, ce qui pourrait rendre plus difficile, voire impossible, l'application de tout accord sur le partage des coûts.

Pour ces raisons, **une approche européenne constitue la démarche appropriée pour aller de l'avant** en ce qui concerne les principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Seule l'action de l'UE peut garantir que les groupes bancaires opérant dans au moins deux États membres sont soumis à des exigences similaires concernant les fonds de résolution, ce qui assurerait globalement l'égalité de traitement, éviterait des coûts de mise en conformité injustifiés pour les activités transfrontalières et favoriserait la poursuite de l'intégration dans le cadre du marché intérieur. En outre, cette approche garantirait la cohérence, le cas échéant, à l'égard de la législation de l'UE en vigueur. Cette action au niveau de l'UE renforcerait également la stabilité financière au sein de l'UE.

4. FINANCEMENT, IMPORTANCE DES DEPENSES ET GOUVERNANCE D'UN FONDS DE RESOLUTION DES DEFAILLANCES BANCAIRES

Ce chapitre examine trois piliers essentiels d'un tel fonds de résolution: le financement (4.1); le champ d'application et la taille (4.2) et la gouvernance (4.3).

4.1. Financement des fonds de résolution des défaillances bancaires

Les mécanismes de financement d'un fonds devraient être conçus de manière à réaliser deux objectifs: i) obtenir les ressources nécessaires en prenant en compte les modalités de leur emploi (c'est-à-dire la probabilité et le coût de la résolution de défaillances); ii) encourager un comportement approprié, atténuant le risque de résolution. Pour l'essentiel, il existe trois paramètres principaux, à savoir les passifs, les actifs ou les bénéfiques de l'établissement, qui pourraient constituer l'assiette retenue pour le calcul de la contribution.

- Les **actifs des banques** sont de bons indicateurs des risques auxquels elles sont soumises. Ils pourraient également refléter avec précision le risque d'une défaillance bancaire et par conséquent la nécessité d'en assurer la résolution¹⁰. Indirectement, les actifs pourraient constituer un indicateur du montant qui pourrait être nécessaire pour gérer la défaillance de la banque. Toutefois, les actifs des banques sont déjà soumis à des exigences prudentielles en matière de fonds propres, pondérées en fonction des risques. L'imposition d'une taxe établie sur la base des actifs pourrait dès lors se traduire par une exigence supplémentaire en matière de fonds propres et devrait faire l'objet d'un examen minutieux dans le cadre des réformes plus vastes mises en œuvre actuellement en ce qui concerne les normes de fonds propres.
- Les **passifs bancaires**¹¹ constituent, semble-t-il, les indicateurs les plus appropriés des montants qui pourraient être nécessaires pour faire face à la défaillance d'une banque. Les coûts des mesures de résolution de la défaillance d'une institution découleraient très vraisemblablement de la nécessité de soutenir certains passifs (à l'exclusion des actions et

¹⁰ En termes de réglementation bancaire, cela équivaudrait à s'appuyer sur la capacité de surveillance du risque existante afin de déterminer à la fois le risque de défaillance et la perte en cas de défaillance et d'établir le volume relatif des prélèvements.

¹¹ L'utilisation des passifs en tant qu'assiette utilisée pour le calcul du montant du prélèvement est l'approche privilégiée par le FMI.

des passifs garantis - par exemple les dépôts). Toutefois, les passifs des banques pourraient être une variable moins précise pour évaluer le degré de risque.

- Outre les valeurs du bilan, les **bénéfices et les primes**, qui constituent un indicateur de l'importance de la banque et reflètent davantage le principe du «pollueur-payeur», pourraient servir de base pour déterminer le montant des prélèvements¹². Il se peut néanmoins que les bénéfices et les primes ne présentent pas une corrélation étroite avec le montant qui serait éventuellement nécessaire pour financer la résolution de la défaillance d'une banque ou avec la probabilité de sa défaillance.

La Commission procède à une évaluation minutieuse afin de déterminer la variable de référence, parmi celles qui ont été mentionnées, qui serait la plus appropriée pour le financement d'un fonds de résolution. En tout état de cause, quelle que soit la variable qui sera finalement retenue, la Commission considère qu'elle devrait au moins être conforme aux principes suivants: a) éviter toute possibilité d'arbitrage, b) tenir compte des risques d'une manière appropriée; c) prendre en compte la nature systémique de certaines entités financières, d) se fonder sur les montants qui devraient être mobilisés si la résolution de la défaillance devenait nécessaire et e) éviter les distorsions de concurrence.

La question de savoir s'il convient de réunir les fonds sur une base ex-post ou ex-ante revêt également une grande importance. **La Commission considère que les fonds de résolution devraient être constitués *ex ante* sur la base de contributions versées par les banques.** Les mécanismes qui sont financés entièrement ex post peuvent nécessiter un financement initial de la part du contribuable, accroissant le risque que les défaillances bancaires aient des conséquences économiques négatives plus générales. Une telle approche pourrait s'avérer procyclique, se traduisant par des tensions sur les finances publiques pendant une crise financière lorsque l'État est moins à même de fournir des financements supplémentaires¹³.

4.2. Champ d'application et importance des dépenses du fonds

Les fonds de résolution auront pour objet de contribuer au financement de la résolution ordonnée des défaillances des entités financières en difficulté. Ils devraient être mis à disposition pour mener à bien la résolution des banques, indépendamment de leur taille et des imbrications, mais leur emploi aux fins du renflouement des établissements devrait être clairement exclu. À ce stade, l'extension des fonds de résolution à d'autres établissements financiers, tels que les fonds de placement ou les sociétés d'assurance, ne semble pas opportune. Bien qu'ils soient des intervenants actifs des marchés financiers, ils présentent un certain nombre de spécificités qui compliqueraient l'application à leur égard d'un régime de résolution des défaillances similaire à celui qui est envisagé pour les banques. Bien que les fonds de résolution ne serviront pas à recapitaliser des banques, ils devront disposer de ressources suffisantes pour faire face à des situations différentes en matière de coûts de résolution, et l'approche adoptée devra permettre une modulation en fonction de la taille et de la nature des entités.

¹² Certains États membres ont décidé récemment d'instaurer une taxation des primes. Cette taxation est différente du prélèvement bancaire examiné dans la présente communication.

¹³ Si les fonds *ex ante* étaient insuffisants pour couvrir les coûts liés à la résolution, les fonds de résolution devraient toutefois être soutenus par d'autres financements suffisamment crédibles.

La taille du fonds dépendra de la catégorie à laquelle appartient l'établissement financier relevant du champ d'application du cadre de résolution des crises et devra également être définie dans le contexte des réformes plus vastes prévues pour le secteur financier.

ENCADRÉ 2: Quelles mesures un fonds de résolution devrait-il couvrir?

Les mesures prises par les autorités en vue de mener à bien une résolution ordonnée de la défaillance d'une banque peuvent engendrer des coûts très variables. En principe, un cadre de résolution de défaillance bien conçu devrait obliger les autorités chargées de la résolution à mener à bien la résolution des entités en difficulté au moindre coût économique et social, conformément aux dispositions pertinentes du traité et aux règles régissant les aides publiques. Ci-après sont présentés des exemples illustrant les différentes mesures que les fonds de résolution pourraient couvrir:

- **Financement d'une banque-relais** (bridge bank) - l'autorité chargée de la résolution reprenant la banque – afin de permettre la poursuite des opérations d'un établissement insolvable. Cela peut nécessiter, par exemple, la fourniture de financements-relais et/ou de garanties.

- **Financement d'un transfert total ou partiel des actifs et/ou des passifs** de l'entité en difficulté en faveur d'un tiers. Les coûts peuvent résulter de l'octroi d'une garantie sur les actifs (par exemple le partage des pertes avec un acquéreur potentiel des actifs de mauvaise qualité) et/ou du financement ou de la garantie sur le transfert des passifs pour une période déterminée afin de maintenir la confiance du marché et d'éviter une éventuelle «ruée vers la sortie» des créanciers.

- **Financement d'une scission en deux entités: «bonne banque» et «mauvaise banque».** Les coûts supportés par le fonds seraient liés à l'achat et à la gestion temporaires des actifs de mauvaise qualité et à la fourniture de financements-relais à la «bonne banque».

- **Couverture des coûts administratifs, des coûts juridiques et de conseil,** ainsi que la nécessité de préserver certaines fonctions essentielles des banques - telles que les systèmes de paiements.

Au cours de la crise actuelle, les engagements des pouvoirs publics en faveur du secteur bancaire ont représenté une part significative du PIB de l'UE. Les fonds de résolution décrits dans la présente communication n'ont pas vocation à atteindre une taille comparable dans la mesure où ils ont pour objet d'éviter que les pouvoirs publics aient à intervenir pour renflouer des banques. Fait important, la Commission considère qu'un cadre de gestion des crises doit garantir que toute perte subie dans le cadre d'une défaillance bancaire est supportée en premier lieu par les actionnaires, les détenteurs de titres de créance subordonnés et les créanciers chirographaires, avant que les fonds de résolution ne soient mobilisés. La Commission adoptera une position sur la limite appropriée qui sera applicable aux fonds après avoir procédé à une nouvelle analyse quantitative approfondie et à une analyse d'impact exhaustive. Les exemples cités dans l'encadré 3 sont rapportés à titre indicatif et présentent un éventail de tailles pouvant être retenues au vu des initiatives prises récemment.

ENCADRÉ 3: Implications en termes de coûts des initiatives récentes en vue de la création de fonds

Certains pays ont déjà pris la décision d'imposer des prélèvements bancaires dans le but affirmé de créer des fonds dédiés. Toutefois, le but précis de ces fonds, ainsi que les implications financières, diffèrent:

- En Allemagne, des propositions sont à l'étude en vue d'instaurer une taxe prélevée systématiquement sur les banques, dont le produit serait affecté à un fonds de stabilité destiné à financer les mesures mises en œuvre en vertu d'un régime spécial de résolution bancaire. La nature du prélèvement, la taille du fonds et les modalités de placement et d'emploi des fonds doivent encore être définies, mais certaines indications donnent à penser que les prélèvements devraient s'élever à 1 milliard d'EUR environ par an.
- La Suède a récemment instauré un «fonds de stabilité» bancaire, destiné à financer les mesures visant à contrer l'apparition de perturbations graves affectant le système financier en Suède¹⁴. Dans quinze ans, le fonds doit représenter 2,5 % du PIB. Il sera constitué sur la base d'une «taxe de stabilité», à hauteur de 0,036 % par an, prélevée sur certains éléments du passif des banques et autres établissements de crédit (à l'exclusion des fonds propres et de certains titres de créance de second rang).
- Le FMI a indiqué¹⁵ que, au vu des observations faites lors des crises antérieures, entre 2 et 4 % du PIB devraient être suffisants pour provisionner les fonds de résolution (cela correspond aux coûts directs de la crise bancaire en cours), selon l'importance relative du secteur financier.

Dans un certain nombre d'États membres, les systèmes de garantie des dépôts sont déjà chargés de financer le transfert des dépôts détenus par l'entité défaillante¹⁶. La Commission estime que l'emploi des fonds de garantie des dépôts à des fins de résolution devrait être limité au montant qui aurait été nécessaire pour rembourser les dépôts garantis. Les coûts allant au-delà de cette limite devraient être supportés par les fonds de résolution. Il faudra également accorder une attention particulière à la conception des systèmes afin d'éviter tout double emploi.

4.3. La gouvernance des fonds de résolution des défaillances bancaires

Étant donné que la taille d'un fonds de résolution des défaillances bancaires est susceptible d'être importante dans la plupart des économies, les règles de gouvernance applicables à ces fonds revêtent une importance primordiale. Les contributions des banques destinées à couvrir les coûts d'une résolution future pourraient être affectées au budget général ou à un fonds. Certains États membres pourraient être tentés d'utiliser ces contributions pour réduire leur déficit public. Toutefois, à plus long terme, l'incapacité à mettre en place des fonds de résolution dédiés est susceptible de rendre le secteur financier plus dépendant à l'égard des fonds publics si de nouvelles crises se produisent, et d'accroître encore le problème posé par l'aléa moral en ce qui concerne les institutions *«too big to fail»*. En outre, il subsistera le

¹⁴ Son mandat est a priori plus large que les fonds de résolution des défaillances bancaires décrits par la Commission.

¹⁵ «A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector», rapport intermédiaire au G-20, avril 2010.

¹⁶ Il existe plusieurs exemples de défaillances bancaires gérées de manière ordonnée grâce à la mise en œuvre d'un système de garantie des dépôts lors de la crise financière récente. Ceux-ci mettent en évidence les coûts potentiels liés aux défaillances de banques de petite et moyenne taille (par exemple Dunfermline Building Society: 1,5 milliard de livres, Bradford & Bingley: 14 milliards de livres).

risque que le produit des prélèvements affecté au budget général soit à terme utilisé à d'autres fins.

La Commission considère donc que les fonds de résolution des défaillances bancaires devraient rester distincts du budget national et servir seulement à financer les coûts de résolution.

En pratique, la gestion des fonds de résolution des défaillances bancaires devrait être confiée aux autorités qui seraient chargées de la résolution des entités financières et qui agiraient en tant qu'organes d'exécution indépendants. Il sera nécessaire de définir clairement les domaines de responsabilité lors de l'octroi de nouveaux pouvoirs en matière d'allocation des fonds. L'indépendance fonctionnelle vis-à-vis du gouvernement garantirait que les fonds sont strictement destinés à financer les mesures de résolution. Les dispositifs en matière de gouvernance devront encore être élaborés en détail. Dans ce contexte, trois questions se posent tout particulièrement en ce qui concerne la gestion d'un fonds:

i) Quelles devraient être les modalités de la détention des sommes collectées, ii) dans quelles conditions les fonds devraient-ils être employés pour la résolution d'une banque et iii) comment décider de la répartition des coûts devant être supportés par les fonds dans le cas d'une résolution transfrontalière?

(i) Les fonds devraient être placés dans un portefeuille bien diversifié sur le plan géographique et composé d'actifs non bancaires très liquides présentant un faible risque de crédit et de marché, et selon des modalités qui soutiennent l'économie réelle.

(ii) En ce qui concerne l'utilisation des fonds, la Commission a l'intention de mettre en place un cadre harmonisé de résolution qui devrait viser à éviter toute différence liée aux modalités selon lesquelles les autorités nationales exercent leurs pouvoirs en matière de résolution et mettent en œuvre les outils de résolution, limitant ainsi les distorsions de concurrence. Cela déterminera les conditions et les modalités d'emploi des fonds de résolution.

(iii) En ce qui concerne les dispositifs à mettre en œuvre dans le cas d'une résolution transfrontalière, la Commission envisage de présenter des propositions en vue d'établir des règles claires concernant la manière dont la coordination aurait lieu. Ces dispositifs pourraient comprendre des collèges représentant les autorités chargées de la résolution, dans l'optique d'une prise de décision conjointe concernant la préparation de la résolution d'un groupe bancaire transfrontalier sous la surveillance d'une entité telle que la future Autorité bancaire européenne, dont la création est proposée par la Commission. Ces plans de résolution, s'appuyant sur des principes clairs établis par des dispositions juridiques, prévoiraient des discussions sur la manière de répartir équitablement les charges et le partage des coûts entre les fonds de résolution financés par des capitaux privés.

Enfin, l'emploi des fonds de résolution des défaillances bancaires devra être **conforme aux règles de l'UE régissant les aides publiques**. Les interventions par le biais des fonds de résolution devront donc se faire selon des modalités facilitant l'évaluation de leur compatibilité, en particulier par rapport au type de soutien accordé, la répartition appropriée des charges et la prévention des distorsions de concurrence indésirables.

5. LES PROCHAINES ETAPES

La présente communication apporte une contribution aux discussions relatives aux prélèvements et aux fonds de résolution des défaillances bancaires qui auront lieu dans le cadre des prochaines réunions du G-20. Il est important de parvenir à un large consensus – au sein de l'UE et au niveau mondial – sur les principes et les orientations généraux ayant trait à ces questions, et ce aussi rapidement que possible afin d'éviter que des approches nationales divergentes ne voient le jour.

La Commission invite le Conseil européen du 17 juin 2010 à approuver les principes et les étapes proposés par la présente communication et à demander aux représentants de l'UE au sein du G-20 de les défendre lors des prochaines réunions.

Lors de l'étape suivante du processus de mise en place d'un cadre complet de prévention et de gestion des crises, la Commission présentera en octobre 2010 une communication exposant une feuille de route et des plans plus vastes et plus détaillés en vue de l'élaboration d'un nouveau cadre de gestion des crises, comprenant une évaluation approfondie de la viabilité des outils assurant la participation des créanciers à une résolution à un stade précoce (par exemple à travers l'utilisation des décotes appliquées aux dettes). **La Commission prévoit d'adopter des propositions législatives concernant la gestion des crises et les fonds de résolution des défaillances bancaires d'ici au début de 2011.**