

Avis du Comité économique et social européen sur la «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»

COM(2010) 579 final

(2011/C 248/17)

Rapporteuse: **M^{me} ROUSSENOVA**

Le 20 octobre 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«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»

COM(2010) 579 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 mai 2011.

Lors de sa 472^e session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 16 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 132 voix pour, 13 voix contre et 20 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE partage le désir de la Commission de faire en sorte que le soutien aux institutions financières défaillantes, aux frais des contribuables et au détriment de l'égalité des conditions de concurrence dans le marché intérieur, ne soit plus acceptable à l'avenir, et approuve le principe du cadre global qui est proposé ici pour l'UE. Son application nécessitera, de la part des pouvoirs publics comme des banques, de mettre en œuvre des dépenses, des qualifications professionnelles et des ressources humaines supplémentaires, tout en réformant les cadres et régimes légaux des États membres. Le CESE espère, compte tenu des résultats de la consultation publique, que la Commission mènera une **analyse d'impact approfondie des dépenses, des ressources humaines et des réformes de la législation qui s'imposent**. Une proposition réaliste devrait s'accompagner d'un **calendrier prévisionnel en matière d'embauches**, tenant compte du fait que les professionnels concernés ne seront peut-être pas disponibles immédiatement sur le marché du travail.

1.2 Le Comité recommande une approche globale et encourage la Commission à évaluer les effets cumulatifs du cadre de gestion des crises ainsi que les effets de l'ensemble des nouvelles exigences réglementaires, des nouvelles taxes imposées au secteur financier et des prélèvements bancaires sur la capacité des banques à octroyer des prêts aux ménages et aux entreprises à des taux raisonnables sans mettre en péril la croissance économique et la création d'emplois ⁽¹⁾

1.3 Le CESE recommande à la Commission d'envisager des mesures appropriées pour assurer une coordination entre

l'autorité de résolution choisie, la banque centrale et le ministère des finances (si aucun de ces deux derniers n'a été choisi comme autorité de résolution dans l'État membre concerné) avant de procéder à une opération de résolution. En vue de protéger le secteur d'une éventuelle contagion et d'une crise de confiance, une telle coordination serait essentielle pour les cas de résolution dans des institutions de grande taille et d'importance systémique ainsi qu'en cas de résolution simultanée de plusieurs institutions financières.

1.4 En plus des simulations de crise qu'il est proposé aux autorités de surveillance d'appliquer dans le cadre de mesures de préparation et de prévention, le CESE recommande à la Commission de rendre obligatoires les programmes d'évaluation du secteur financier (PESF) du FMI et de la Banque mondiale pour **tous les États membres**, comme le préconise le rapport de Larosière ⁽²⁾. Les analyses et simulations de crise menées dans le cadre des PESF mettent en rapport les développements et les déséquilibres macroéconomiques des États membres avec leur stabilité macrofinancière et les risques microprudentiels qu'ils encourrent, ce qui en fait des outils d'analyse utiles et hautement appropriés pour les autorités de surveillance.

1.5 Le CESE se félicite du fait que la proposition de la Commission prévoit la transférabilité des actifs comme mesure préventive mais recommande que l'apport d'un soutien financier à d'autres entités du groupe ne soit pas imposée par les autorités de surveillance et reste volontaire; il précise qu'une égalité de traitement entre les États membres dans lesquels se trouvent le siège d'une société mère et ceux de ses filiales est essentielle afin de garantir la stabilité financière. Un soutien financier du groupe ne devrait être prévu que

⁽¹⁾ Voir également l'avis publié au JO C 107 du 6.4.2011, p. 16, dans lequel sont examinés en détail les coûts liés au cadre de gestion des crises et aux fonds de résolution des défaillances bancaires en particulier, ainsi que leur incidence sur le secteur financier et l'économie dans son ensemble.

⁽²⁾ Groupe de haut niveau sur la surveillance financière de l'UE, présidé par M. Jacques de Larosière, rapport, 25 février 2009, Bruxelles, p. 64.

dans le cadre d'un accord financier du groupe et si un certain nombre de conditions sont réunies:

- La condition première devrait être que le soutien financier ne soit accordé que si l'entité qui le fournit respecte et continue de respecter en tout temps et en toutes circonstances les exigences prudentielles fixées par la directive 2006/48/CE ou toute autre obligation supérieure en matière de capital imposée par le pays du cédant. Le CESE recommande que cette condition soit respectée par toutes les autorités de surveillance et de médiation, y compris l'ABE en cas de désaccord entre les membres du collège.
- Le CESE est également convaincu que, pour préserver la stabilité macrofinancière dans le pays du cédant, les autorités de surveillance de l'établissement qui effectue le transfert devraient disposer du pouvoir d'interdire ou de limiter un transfert d'actifs effectué dans le cadre d'un accord de soutien financier du groupe si cela menace la liquidité, la solvabilité et la stabilité financière du cédant et de son pays.

1.6 La nomination d'un administrateur spécial est un signal indiquant que la banque connaît des difficultés de nature à remettre en cause la confiance des déposants, et à déclencher une faillite. La nomination d'administrateurs spéciaux pour un certain nombre d'institutions au cours de la même période est susceptible de créer de sérieuses perturbations; dans ce cas, d'autres mesures de précaution devront être prévues pour protéger les banques concernées et le secteur dans son ensemble d'une possible contagion, et du développement d'une crise de confiance.

1.7 Le Comité recommande à la Commission d'évaluer l'incidence des instruments de *bail-in* sur le secteur bancaire et les marchés financiers et de mener des études de faisabilité et des analyses coût-bénéfice des différents instruments de *bail-in* en ce qui concerne leurs implications transfrontalières, leurs possibilités de commercialisation et leur transparence.

1.8 En réaction au durcissement réglementaire et à l'introduction de mesures et d'instruments supplémentaires pour la gestion des crises, le système bancaire parallèle pourrait continuer à se développer sensiblement. La Commission devrait veiller à ce que les régulateurs et les autorités de surveillance soient en mesure de limiter les risques de contagion aux banques extérieures au secteur bancaire. Les entités issues du système bancaire parallèle devraient également faire l'objet de normes réglementaires plus strictes et être à même de supporter les pertes.

2. Introduction

2.1 Pendant la crise financière, les gouvernements ont évité la faillite des banques et des autres établissements financiers d'importance systémique. Une grande variété de mesures a été adoptée: dans certains cas, les banques ont eu besoin d'injections de capitaux qui ont représenté un coût considérable pour les finances publiques (dans l'espoir de les récupérer à l'avenir), dans d'autres, elles ont eu besoin d'aides en liquidités et/ou de garanties de leurs actifs. Dans tous les cas, cela a induit un stress sur les marchés financiers et une distorsion significative de l'égalité des conditions de concurrence dans le marché intérieur, et dans le reste du monde.

2.2 En réponse au consensus actuel, selon lequel cela ne doit plus jamais se produire, la Commission a adopté plusieurs communications liées à la gestion de la crise et à sa résolution. La première, en octobre 2009 ⁽³⁾, étudiait les changements 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. La deuxième communication, publiée en mai 2010 ⁽⁴⁾, était consacrée à l'étude des modalités de financement des résolutions de défaillances bancaires permettant de limiter l'aléa moral et de préserver les finances publiques ⁽⁵⁾. La communication (2010) 579 final vise à doter l'UE d'un cadre général pour les banques en difficulté ou en faillite, et à fixer les orientations politiques que la Commission a l'intention de suivre. Une consultation publique sur les détails techniques du cadre législatif envisagé a été lancée en décembre 2010.

2.3 La Commission a l'intention de procéder progressivement vers un régime de gestion des crises à l'échelon de l'UE. **Comme première étape**, elle a prévu d'adopter avant l'été 2011 une proposition législative en vue de créer un régime européen harmonisé de prévention des crises et de résolution et de relance des banques, qui devrait comprendre une série d'outils de résolution et le renforcement de la coopération entre les pouvoirs publics nationaux lorsqu'ils gèrent des faillites bancaires transfrontalières. **En second lieu**, la Commission examinera la nécessité de poursuivre l'harmonisation des régimes d'insolvabilité des banques. Enfin, **une troisième étape** comportera la création d'un régime de résolution intégré, reposant éventuellement sur une unique Autorité européenne de résolution vers 2014.

3. Observations

3.1 Champ d'application et objectifs

3.1.1 La communication de la Commission propose un cadre de gestion des crises qui s'appliquera «à tous les établissements de crédit, que leurs activités aient un caractère transfrontière ou purement domestique» «et à certaines entreprises d'investissement» «de toute catégorie et de toute taille, et tout particulièrement aux établissements d'importance systémique». La Commission explique dans une note de bas de page qu'elle a pour objectif «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». En fait, la présente communication se réfère à plusieurs reprises non seulement aux instituts de crédit, mais également à des sociétés d'investissement, sans avoir défini clairement cette catégorie. Le CESE invite la Commission à définir clairement les catégories des **sociétés d'investissements et des fonds d'investissement** dotés de ramifications systémiques potentielles, prenant en considération les résultats de la consultation publique lancée en décembre 2010. Le Comité encourage la Commission à étudier également si les outils et pouvoirs en matière de résolution suggérés par le document COM(2010) 579 final suffiraient à traiter de manière adéquate tous les problèmes spécifiques liés à la défaillance d'une société d'investissement et d'un fonds d'investissement.

⁽³⁾ COM(2009) 561 final.

⁽⁴⁾ COM(2010) 254 final.

⁽⁵⁾ Voir: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_fr.htm.

3.1.2 Le cadre de la prévention, de la gestion des crises et de leur résolution repose sur sept principes et objectifs, visant à garantir que les banques en difficulté sortent du marché sans mettre en cause la stabilité financière de celui-ci. Le CESE soutient la plupart d'entre eux, mais le quatrième et le dernier nécessitent tous deux d'être commentés et clarifiés:

- Nous partageons l'avis de la Commission sur l'importance de réduire l'aléa moral en assurant une répartition juste et appropriée des pertes entre les actionnaires et les créanciers dans le cadre de mesures de résolution des défaillances bancaires, mais seulement s'ils perçoivent le traitement **réflétant leur rang normal de priorité et si celui-ci est similaire à celui qu'ils auraient reçu si la banque avait été dissoute**. Dans ce processus, les créanciers sont généralement traités différemment des actionnaires. La proposition d'attribuer les pertes à la fois aux actionnaires et aux créanciers est susceptible de soulever des inquiétudes de nature juridique, et nécessite de plus amples explications, concernant par exemple l'attribution proportionnelle des pertes, et les critères d'intégration des créanciers aux contributeurs: quand, et dans quelle mesure? L'attribution des pertes aux actionnaires est certainement un principe correct, mais qui suscite certaines inquiétudes lorsque les créanciers sont censés partager les pertes, si cette notion n'est pas plus amplement expliquée. À partir de quand, et dans quelle mesure un créancier spécifique est-il susceptible d'être appelé à supporter les pertes? Devrions-nous envisager d'opérer une distinction entre des créanciers «coupables» ou «imprudents», et les autres? En outre, sur quelle base, et dans quelles circonstances les pertes seraient-elles couvertes par l'ensemble du secteur bancaire?
- Au sujet du dernier point: nous sommes entièrement d'accord sur le fait qu'il faut limiter les dégâts, mais dire que l'un des objectifs du cadre suggéré est de «limiter les distorsions de concurrence» n'est qu'une déclaration de principe, étant donné que le fait qu'une institution en difficulté, ou pire, presque en faillite, ait besoin d'une aide aux dépens d'une tierce partie constitue déjà en soi une distorsion de concurrence.

3.1.3 En réaction au durcissement réglementaire et à l'introduction de mesures et d'instruments supplémentaires pour la gestion des crises, le système bancaire parallèle pourrait continuer à se développer sensiblement. Le CESE recommande que les régulateurs et les autorités de surveillance essaient de limiter les risques de contagion aux banques extérieures au secteur bancaire, veillent à ce que les entités issues du système bancaire parallèle soient en mesure de supporter les pertes et fassent l'objet de normes réglementaires appropriées.

3.2 Principaux éléments du cadre

3.2.1 Le cadre élaboré par la Commission est correct du point de vue conceptuel, et le CESE approuve les trois catégories de mesures proposées:

- i. Mesures de préparation et de prévention
- ii. Une intervention précoce des autorités de surveillance;
- iii. Résolution.

La mise en œuvre de ce cadre sera loin d'être simple, et le CESE se félicite de l'intention affirmée de garantir une transition progressive et souple des dispositions nationales existantes vers le cadre proposé. Les nombreuses initiatives proposées par les pouvoirs publics nationaux, ainsi que les différentes législations nationales sur les droits de la propriété, les faillites, les responsabilités administratives et pénales des administrateurs créent un grand nombre d'obstacles à une rapide transition vers le nouveau cadre. Le Comité souhaite que le «large éventail d'options» ne soit pas détourné dans des cas d'urgence politique, économique et sociale, mais utilisé positivement en vue de garantir la flexibilité nécessaire pour adapter les règles nationales à la législation européenne, et promouvoir une réelle coordination et une coopération de la gestion et de la résolution des crises transfrontalières concernant tous les types d'instituts de crédit, indépendamment de leur taille et de leurs interconnexions.

3.2.2 Autorités responsables de la gestion des crises

La communication de la Commission indique de manière explicite que le pouvoir d'intervention précoce continuera d'être exercé par les autorités de surveillance prudentielle conformément à la directive sur l'adéquation des fonds propres (DAFP), tandis qu'en ce qui concerne les pouvoirs de résolution, chaque État membre devra désigner l'autorité de résolution qui les exercera. Le CESE approuve la recommandation de la Commission selon laquelle l'autorité de résolution sera administrative, et non judiciaire, mais il est conscient des obstacles et des difficultés qui accompagneront sa mise en œuvre. Le Comité souhaite également que les fonds de résolution des défaillances bancaires (FRB), ex ante et nationaux, proposés par les documents COM(2010) 254 final et COM(2010) 579 final participent aussi à l'exercice des pouvoirs de résolution, s'ils sont créés dans le respect des recommandations émises par les communications citées plus haut. Même si le choix des autorités de résolution est laissé à la libre appréciation des États membres, ceux-ci devraient agir dans le respect des règles et des principes communs, précisés par un cadre européen.

3.2.2.1 Le CESE est également convaincu que pour être appliquée efficacement, une procédure de résolution exige une bonne coordination entre l'autorité de résolution choisie, la banque centrale et le ministère des finances (si aucun de ces deux derniers n'a été choisi comme autorité de résolution dans l'État membre concerné). Une telle coordination est essentielle pour les cas de résolution dans des institutions de grande taille et d'importance systémique ainsi qu'en cas de résolution simultanée de plusieurs institutions financières.

3.2.3 Mesures de préparation et de prévention

Toutes les mesures et initiatives proposées dans ce chapitre sont correctes du point de vue conceptuel, et il ne fait aucun doute qu'elles sont nécessaires pour garantir une réelle application du cadre de la Commission. Toutefois, certaines questions ne peuvent être passées sous silence:

- Combien vont-elles coûter et qui en supporterait les coûts in fine?
- Les pouvoirs publics et les institutions financières seront-ils à même de trouver les professionnels nécessaires aux mesures proposées?

— Combien de temps faudra-t-il pour qu'un système européen pleinement opérationnel soit en place?

3.2.3.1 Plus spécifiquement, les **autorités de surveillance sont invitées** à renforcer le système de surveillance, à évaluer et à surveiller les plans de sauvetage et de résolution des défaillances, à adopter des mesures préventives (paragraphe 3.2 du document COM(2010) 579 final), à intervenir dans la procédure de résolution d'une entreprise en coopération avec les autorités de résolution, etc. Dans la pratique, les autorités de surveillance deviennent les superadministrateurs des institutions.

Outre leurs rapports habituels, les institutions financières sont invitées à préparer et à soumettre aux autorités **des plans de sauvetage et de résolution** qu'elles doivent tenir **constamment à jour**. En outre, il est demandé aux États membres de **créer des autorités de résolution** ou d'élargir la mission des autorités existantes afin d'y inclure la résolution des défaillances des institutions financières.

3.2.3.1.1 Il ne fait aucun doute que toutes ces actions sont nécessaires dans la perspective de créer des marchés financiers sains et sûrs; le problème est de déterminer **leur coût** ⁽⁶⁾ et de s'assurer que **les autorités comme les institutions financières seront à même de trouver des ressources humaines hautement qualifiées**, préparées à effectuer ces nouvelles tâches, **en nombre suffisant**. L'importance de l'objectif final justifie certes le coût élevé d'un tel plan, mais le manque de ressources humaines pourrait constituer un obstacle considérable. La Commission en a conscience, c'est pourquoi elle invite les États membres, dans son document de consultation, à évaluer les coûts (y compris humains) susceptibles d'être encourus pendant la mise en œuvre des activités proposées en matière de surveillance renforcée, de planification du relèvement et de plans de sauvetage. **Une proposition réaliste de la Commission devrait s'accompagner d'une évaluation d'impact des coûts et d'un calendrier prévisionnel en matière d'embauches**, tenant compte du fait que les professionnels concernés ne seront peut-être pas disponibles immédiatement sur le marché du travail.

3.2.3.2 En plus des simulations de crise qu'il est proposé aux autorités de surveillance d'appliquer, le CESE recommande à la Commission de rendre obligatoires les programmes d'évaluation du secteur financier (PESF) du FMI et de la Banque mondiale ⁽⁷⁾ pour **tous les États membres**, comme le préconise le rapport de Larosière ⁽⁸⁾. À l'heure actuelle, les PESF ne sont obligatoires que dans 25 pays membres du FMI, dont seulement 11 sont des États membres de l'UE. Les analyses et simulations de crise menées dans le cadre des PESF mettent en rapport les développements et les déséquilibres macroéconomiques des États membres avec leur stabilité macrofinancière et les risques micro-prudentiels qu'ils encourent, ce qui en fait des outils d'analyse utiles et hautement appropriés pour les autorités de surveillance.

3.2.3.3 **Le CESE se félicite du fait que la proposition de la Commission prévoit la transférabilité des actifs comme mesure préventive dans des situations où les entités du**

groupe connaissent une crise de liquidité. Le Comité est convaincu que pour préserver le modèle d'entreprise société-mère/filiale, l'apport d'un soutien financier à d'autres entités du groupe doit rester volontaire et ne pas être imposée par les autorités de surveillance. Pour prévenir la diffusion des problèmes de liquidités, le Comité recommande à la Commission de préciser soigneusement les circonstances et les conditions dans lesquels les actifs pourraient être transférés, et il souligne qu'une égalité de traitement entre tous les États membres (entre le siège d'une société mère et ceux de ses filiales), est essentielle afin d'éviter la contagion et de garantir la stabilité financière.

3.2.3.3.1 Un soutien financier du groupe ne doit être possible que dans le cadre d'un **accord financier du groupe** et si un certain nombre de conditions sont réunies en termes de capital et de liquidités. La condition première devrait être que le soutien financier ne soit accordé que si l'entité qui le fournit **respecte et continue de respecter en tout temps et en toutes circonstances les exigences prudentielles fixées par la directive 2006/48/CE ou toute autre obligation supérieure en matière de capital imposée par le pays du cédant**. Le CESE recommande que cette condition soit respectée par toutes **les autorités de surveillance et de médiation, y compris l'ABE** en cas de désaccord entre les membres du collège ou en l'absence d'accord. Nous estimons aussi qu'un soutien financier du groupe devrait être soumis à l'approbation des autorités de surveillance après une **évaluation des risques et une simulation de crise** obligatoires et que le **marché doit être informé** de tout apport financier du groupe.

3.2.3.3.2 Pour préserver la stabilité macrofinancière dans le pays du cédant, **les autorités de surveillance de l'établissement qui effectue le transfert** devraient disposer du pouvoir **d'interdire ou de limiter un transfert d'actifs** effectué dans le cadre d'un accord de soutien financier du groupe si cela menace la liquidité, la solvabilité et la stabilité financière du cédant et de son pays.

3.2.4 Déclencheurs d'intervention précoce et de résolution

3.2.4.1 L'ensemble de ce chapitre semble correct, et généralement acceptable. Les autorités de surveillance sont chargées de la tâche difficile et délicate de détecter non seulement les circonstances dans lesquelles les exigences de la DAFP ne sont pas respectées, mais également les signaux d'une éventuelle impossibilité à respecter ces exigences. Ceci suppose de disposer d'**outils sophistiqués et de capacités professionnelles**, ainsi que d'une **attention accrue au marché**.

3.2.4.2 Les tâches concernant les **décisions** relatives à une intervention, ainsi que les actions décrites au paragraphe 3.4, nécessitent un degré élevé de **jugement subjectif**, qui, bien que motivé et justifié du point de vue professionnel, pourrait être remis en question devant un tribunal ou d'une autre manière par des tiers, voire même par l'institution. Pour les autorités de surveillance, cela implique des engagements et des responsabilités auxquelles elles doivent se préparer à faire face. Quelques coupes nettes dans les déclencheurs quantitatifs pourraient peut-être aider les autorités chargées de la supervision à prendre des décisions relatives aux interventions précoces reposant moins

⁽⁶⁾ Concernant le financement des coûts, voir paragraphe 3.4 du document COM(2010) 579 final et l'avis JO C 107 du 6.04.2011, p.16.

⁽⁷⁾ Voir les informations sur le Programme d'évaluation du secteur financier (PESF), 2011, sur le site du FMI <http://www.imf.org/external/french/index.htm>

⁽⁸⁾ Groupe de haut niveau sur la surveillance financière de l'UE, présidé par M. Jacques de Larosière, rapport, 25 février 2009, Bruxelles, p. 64.

sur un jugement subjectif, et donc moins exposées à une incertitude juridique. Au sujet des déclencheurs de résolution, le Comité partage les idées de la Commission et reconnaît qu'il est nécessaire d'associer et d'équilibrer de manière appropriée les déclencheurs quantitatifs et qualitatifs. Nous recommandons également à la Commission d'être particulièrement attentive aux déclencheurs de résolution censés signaler le moment exact où il convient de mettre en œuvre les instruments de *bail-in*.

3.2.5 Intervention précoce

Les mesures envisagées par la Commission semblent correctes et acceptables, mais la désignation d'un **administrateur spécial** mérite notre attention. Des études juridiques antérieures ont reconnu que le concept d'intervention précoce a des sens différents suivant les États membres et les pouvoirs des autorités de surveillance en matière de désignation d'un administrateur spécial peuvent différer également. Dans certains États membres, la législation nationale **pourrait autoriser** la nomination d'administrateurs spéciaux, en ne nécessitant que **des amendements mineurs**. Dans de nombreux autres États membres, il existe une base juridique qui permet leur nomination, des dispositions étant en effet prévues pour enclencher des mesures d'intervention précoce quand une banque ne peut répondre à l'exigence de capital. Dans d'autres États membres, **les lois en vigueur sur les entreprises pourraient interdire** la nomination d'un administrateur spécial par une autre instance que le directeur de l'entreprise ou son Assemblée générale et **seule une nouvelle loi** peut changer ou modifier la législation existante.

3.2.5.1 Sur la question des **responsabilités**, la Commission déclare que la nomination d'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». Cela est difficilement acceptable d'un point de vue purement légal, le principe général étant que quiconque prend une décision ou effectue une action en assume les conséquences. Toute exception à ce principe non soutenu par la loi est susceptible de faire l'objet d'un recours en justice.

3.2.5.2 Le CESE recommande de rendre possible la nomination d'un administrateur spécial sur la base d'un déclencheur clairement défini, lorsque les autorités de surveillance, qui exercent leurs responsabilités au titre de **l'article 136 de la DAFP**, sont convaincues que la direction d'un établissement de crédit **ne souhaite pas prendre les mesures nécessaires ou n'est pas à même** de le faire. Le Comité se dit convaincu que, si l'on souhaite que la décision de nommer un administrateur spécial soit juridiquement contraignante dans le cadre du régime de groupe de sociétés, cette décision doit être prise par le superviseur sur une base consolidée mais **en concertation et en coordination étroite avec les autorités de surveillance du pays d'accueil**.

3.2.5.3 La nomination d'un administrateur spécial est un signal indiquant que la banque connaît des difficultés de nature à remettre en cause la confiance des déposants, et à déclencher une faillite. Le CESE s'inquiète du fait que la nomination d'administrateurs spéciaux pour un certain nombre d'institutions au cours de la même période est susceptible de créer de sérieuses perturbations, et d'autres mesures de précaution devront être prévues pour protéger les banques concernées et le secteur dans son ensemble d'une possible contagion, et du développement d'une crise de confiance.

3.2.6 Résolution

3.2.6.1 Les actions prévues à ce chapitre sont toutes bien conçues, mais la Commission elle-même reconnaît qu'une **réforme des législations nationales sur l'insolvabilité des banques** pourrait être nécessaire et qu'elle envisage d'y travailler (pp. 8 et 9 de la communication). De fait, l'ensemble des actions proposées peuvent être considérées comme une **procédure pour les cas proches de la faillite, parallèle mais distincte des procédures habituelles**. Plutôt qu'une réforme, c'est une nouvelle législation qui sera probablement nécessaire dans la plupart des États membres.

3.2.6.2 La principale différence entre la résolution et la faillite est qu'après la résolution, l'institution, ou une partie, restera en vie, fait qui justifie les conseils et l'intervention des autorités de surveillance et de résolution dans l'ensemble de la procédure. Mais **ces autorités ne sont pas investies de pouvoirs judiciaires**, ce qui complique la répartition des pouvoirs et des responsabilités, sans parler des responsabilités financières. La Commission semble être très consciente de ce problème: lorsqu'elle traite de la question des garanties pour les contreparties et les accords de marché, elle évoque un **contrôle judiciaire** «destiné à assurer aux parties lésées le droit de contester les actes des autorités et de demander une réparation financière».

3.2.6.3 Les autorités pourraient se trouver en l'occurrence dans une situation délicate et risquée: une partie «lésée» souhaitant contester la décision des autorités pourrait demander une réparation judiciaire, et le tribunal pourrait alors **décider de bloquer toute la procédure**. Aux termes de la législation actuelle, ce risque existe et il est plus que probable qu'il se produise, aussi tous les efforts doivent être consentis pour éviter la possibilité que **des procédures de résolution soient retardées ou bloquées**. De telles procédures doivent être rapides et ciblées au juste moment, tout retard ou blocage pouvant invalider les initiatives des autorités et déclencher une réaction négative du marché. Une modification **des législations et des procédures judiciaires** est indiscutablement nécessaire dans la plupart des États membres. Toutefois, dans la mesure où les régimes d'insolvabilité et les procédures judiciaires varient considérablement, les modifications nécessaires seront significatives dans certains d'entre eux.

3.2.7 Dépréciation des créances par l'application d'une décote

Le CESE salue l'effort de la Commission pour analyser les problèmes que pose la résolution des défaillances d'établissements financiers d'importance systémique (les LCFI ou *large, complex financial institutions*), et les questions spécifiques liées à l'instrument de dépréciation des créances par l'application d'une décote. Le Comité encourage la Commission à développer un cadre dans lequel cet instrument contribue effectivement à la résolution de toutes les institutions concernées par ce régime, y compris ces LCFI, et souligne l'importance d'un cadre international commun. Nous espérons que la Commission étudiera donc la proposition examinée par le Comité de Bâle demandant que les LCFI aient une capacité d'absorption des pertes dépassant les normes minimales. Le Comité souligne que les outils de *bail-in* pourraient être reconnus comme moyen d'accroître la capacité d'absorption des pertes des institutions financières, notamment les établissements financiers d'importance systémique (LCFI), et se félicite de leur application comme alternative aux renflouements effectués avec de l'argent public. Cependant,

le CESE exprime plusieurs inquiétudes quant à la conception et à l'application des instruments de *bail-in* et encourage la Commission à les étudier et à les aborder en redoublant de prudence.

3.2.7.1 Le CESE estime que dans le cadre de l'organisation et de l'exercice des pouvoirs de dépréciation des créances, il y a lieu de respecter, dans la mesure du possible, le rang des créances habituel défini par le droit de l'insolvabilité. Toute dérogation, dans des circonstances exceptionnelles, devrait être déterminée ex ante et annoncée préalablement.

3.2.7.2 La Commission doit s'assurer que le régime est crédible et que les effets induits seront évités dans les cas où les principaux investisseurs dans les instruments de *bail-in* d'une banque sont d'autres banques avec des entreprises interconnectées. L'efficacité des instruments de *bail-in* en période de crise systémique et les effets de leur activation simultanée par plusieurs institutions financières doivent être soigneusement étudiés et des mesures supplémentaires devraient être proposées pour éviter d'éventuels problèmes graves.

3.2.7.3 La Commission devrait analyser attentivement le comportement procyclique et la volatilité que pourraient présenter les instruments de *bail-in* en période de crise et se pencher sur la question de savoir quand et dans quelle mesure l'on peut s'y fier dans de telles circonstances.

3.2.7.4 Le CESE attend de la Commission qu'elle procède à une évaluation de l'impact des différents instruments de *bail-in* sur la résistance globale du secteur bancaire et des marchés financiers.

3.3 *Coordination de la gestion transfrontière des crises*

3.3.1 *Résolution coordonnée de défaillances de groupes bancaires de l'UE*

3.3.1.1 Le CESE se félicite de ce que la Commission veille à réaliser une coordination transfrontalière adéquate de gestion des crises, et insiste pour que les dispositions garantissent une égalité de traitement des créanciers et des actionnaires entre les pays d'origine et les pays d'accueil, une protection contre la contagion en période de crise et le maintien de la stabilité financière dans tous les États membres.

3.3.1.2 La Commission indique à juste titre, à la section 4, qu'une action coordonnée est nécessaire en cas de défaillance, et que «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**». Une telle déclaration semble toutefois contredire une autre déclaration faite au début de la section 3: «**ce cadre ne devrait pas prescrire les mesures à appliquer dans chaque cas**».

3.3.1.3 Une action coordonnée nécessite donc une volonté commune d'adopter les mêmes mesures, condition qui, à la lumière des expériences passées, a peu de chances de se réaliser. Il est vrai que, lors de la rédaction de la section 3, la Commission se référait probablement uniquement aux cas nationaux, tandis que la section 4 aborde les crises transfrontalières, dans lesquelles la compétence est transférée à une autorité de surveillance européenne. Mais cette remarque n'est pas mal placée: si **chaque autorité nationale est libre de choisir** ses propres procédures, celles imposées par une **autorité de surveillance européenne pourraient s'avérer différentes** ou entrer en conflit avec les procédures nationales. Dans un tel cas, les procédures concernant les créanciers des filiales nationales d'une

banque étrangère pourrait être différentes des procédures relatives aux créanciers d'une banque nationale. Cela pourrait soulever quelques inquiétudes concernant la **parité des droits** des créanciers, et éventuellement des cas **d'incompatibilité des règles** au sein du marché intérieur. Le document de consultation aborde certains de ces problèmes de manière détaillée, aussi espérons-nous que la consultation aidera à résoudre la majorité d'entre eux.

3.3.1.4 Nous sommes bien conscients du fait que les États membres résisteraient à l'idée de règles imposées, et que la position inverse ne serait pas très réaliste, mais laisser trop de liberté de choix aux autorités nationales serait source de difficultés en cas de crise internationale concernant des groupes financiers. Probablement, il serait nécessaire de procéder à une **coordination de certains aspects principaux** de la procédure (éventuellement regroupés sous l'autorité de surveillance européenne) avant d'adopter des règles nationales.

3.3.1.5 Concernant le **cadre de coordination**, la Commission envisage deux réformes: l'une reposant sur des **collèges d'autorités de résolution**, l'autre sur des **autorités de résolution chargées d'intervenir en cas de défaillance de groupes**. Cette dernière solution semble plus rationnelle, souple et efficace, étant donné **le rôle moteur joué par l'autorité de résolution**, avec le concours de l'Autorité bancaire européenne (ABE) en tant qu'observateur. L'autre solution, consistant en un élargissement des collèges de surveillance existants, augmentés des autorités de résolution, pourrait avoir des difficultés à prendre des décisions pratiques, étant donné les obligations de surveillance et de résolution.

3.3.1.6 **Une préoccupation majeure: un 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», mais on leur demanderait alors de tenir compte de l'incidence de leurs mesures sur les autres États membres, de «motiver leur décision auprès du collègue des autorités de résolution» et «discuter ces motifs avec les autres membres du collègue». De nouveau, les expériences passées appellent une **remarque négative**: lorsque les intérêts nationaux sont en cause, la probabilité est grande pour que chaque autorité nationale protège ceux-ci avant toute autre préoccupation. La procédure proposée est trop maladroite, trop longue et inapplicable dans les cas où les autorités nationales devraient agir immédiatement. Exiger des autorités nationales qu'elles attendent et évitent d'adopter des mesures nationales jusqu'à ce que les autorités de résolution de groupes prennent une décision est irréaliste, en particulier dans les cas des filiales trop importantes pour le marché local.

3.3.1.7 Le CESE recommande à la Commission de simplifier la procédure permettant aux États membres qui désapprouvent le plan proposé d'exprimer leur opinion.

3.4 *Financer la résolution*

Le CESE s'est déjà exprimé sur ce sujet dans son avis sur «Les fonds de résolution des défaillances bancaires»⁽⁹⁾. Le Comité souhaite souligner de nouveau que tout projet de

⁽⁹⁾ JO C 107 du 6.4.2011, p. 16.

disposition législative dans ce domaine devrait s'accompagner d'une évaluation approfondie et d'une analyse d'impact, prenant totalement en considération la mise en œuvre de prélèvements ou de taxes bancaires dans certains États membres.

3.4.1 *Fonds de résolution et systèmes de garantie des dépôts*

Le CESE a déjà exprimé sa position sur le Fonds de résolution des banques (FRB) et les systèmes de garantie des dépôts (SGD) dans un avis récent ⁽¹⁰⁾.

3.4.2 *Conception des fonds de résolution*

3.4.2.1 La phrase finale, innocente en apparence, suscite quelques préoccupations: «... et que **les coûts excédant la capacité du fonds concerné puissent être recouverts par la suite auprès du secteur bancaire**». Appeler l'ensemble d'une profession à couvrir les pertes causées par l'un de ses membres n'est pas une politique inhabituelle, mais cela nécessite une définition stricte des conditions, et une analyse approfondie préalable des conséquences. Une **base juridique** appropriée est nécessaire. Imposer les contributions à un fonds par un **règlement** est une procédure acceptée, mais une loi est requise si les pertes doivent être couvertes directement par des tierces parties.

3.4.2.2 De même, concernant **l'assiette des contributions**, une approche harmonisée acceptable pourrait reposer sur l'ensemble des actifs après leur évaluation quantitative, ou sur les actifs à l'exclusion des dépôts garantis. Mais l'on retrouve ici encore le piège de la flexibilité: chaque État membre aurait la possibilité de prendre des décisions différentes, «**sous réserve que cela n'entraîne pas de distorsions du marché intérieur**». Des critères différents aboutissent à des systèmes de contribution différents et à différents niveaux de coûts pour chaque secteur national: **une distorsion est le résultat inévitable de la flexibilité**.

3.4.2.3 Un grand nombre d'États membres ont déjà mis en place **des taxes et des prélèvements, dont les paramètres (assise, taux et champ d'application) varient considérablement**. Considérant ces différences, le Comité souhaite souligner l'importance de **garantir une coordination appropriée à court terme, en mettant en place des solutions pratiques, notamment des accords bilatéraux là où cela est approprié. En outre, nous voudrions souligner encore la signification de la flexibilité prévue par les systèmes nationaux de prélèvements à court terme, dans la perspective des changements en cours dans le domaine de la réglementation, et les évolutions vers une solution adaptée à l'échelle européenne à moyen terme**.

Bruxelles, le 16 juin 2011.

3.4.3 *Taille des fonds*

Le CESE s'est déjà exprimé sur le sujet dans un avis récent ⁽¹¹⁾. Une nouvelle fois, il est nécessaire de disposer d'une évaluation d'impact quantitative, ainsi que d'une évaluation de l'impact des apports supplémentaires de fonds issus des ressources disponibles des crédits du secteur financier, assortis des effets de la directive sur l'adéquation des fonds propres (DAFP).

3.5 *Prochaines étapes et travaux futurs*

3.5.1 *Prochaine étape: un cadre de coordination*

Il ne fait aucun doute que les lois nationales sur l'insolvabilité devront être modifiées pour correspondre aux nouvelles règles en matière de résolution, mais la question qui se pose est de savoir **comment, et en combien de temps**. Modifier une loi nécessite un investissement de la part des gouvernements et des parlements: une procédure habituellement longue, d'autant plus lorsqu'il s'agit de questions sensibles. Avant d'adopter une nouvelle réglementation, la Commission devrait éviter tout heurt **avec des principes établis** de certains États membres.

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

Une liquidation administrative n'est pas une procédure inconnue, mais dans la plupart des États membres, elle est habituellement effectuée **par un liquidateur nommé par un tribunal, et sous l'autorité de celui-ci**. Confier la liquidation des banques à des organismes administratifs chargés de gérer les banques, et sous l'autorité de ceux-ci, signifierait **un transfert de pouvoirs de l'administration judiciaire vers les autorités administratives: ce qui pourrait entrer en conflit avec les législations nationales, ou même la Constitution de certains États membres**.

3.5.3 Le cadre de gestion des crises de l'UE proposé par la Commission pour le secteur financier n'est pas identique à l'approche de gestion de la crise appliquée récemment par certains États membres au titre des programmes approuvés par l'UE/le FMI ⁽¹²⁾. Ces États envisagent de recapitaliser les banques avec des fonds publics, dont les financements apportés par l'UE/le FMI qui devraient continuer d'être versés les années à venir, alors même que le reste de l'UE s'apprête précisément à mettre en place un nouveau cadre européen de gestion des crises et un Fonds de résolution des banques (FRB). Le CESE invite la Commission à proposer des mesures de transition appropriées selon un calendrier réaliste pour permettre aux États membres concernés d'organiser une transition rapide, complète et sans heurts vers le cadre de gestion des crises et le FRB proposés au niveau de l'UE. Ces mesures devront être compatibles avec la nécessité de ne pas affaiblir le secteur bancaire de ces pays.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ Voir note de bas de page n° 9.

⁽¹¹⁾ Voir note de bas de page n° 9.

⁽¹²⁾ Voir les *Rapports par pays du FMI* consacrés à la Grèce (N° 1168) et à l'Irlande (N° 10366 et 1147).