



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 6.6.2012  
SWD(2012) 167 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

*accompagnant le document :*

**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil**

**établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement et modifiant les directives 77/91/CEE et 82/891/CE du Conseil ainsi que les directives 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE et 2011/35/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil**

{COM(2012) 280 final}  
{SWD(2012) 166 final}

# DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

## RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

*accompagnant le document :*

### **Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil**

**établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement et modifiant les directives 77/91/CEE et 82/891/CE du Conseil ainsi que les directives 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE et 2011/35/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil**

#### **1. DEFINITION DU PROBLEME**

La crise financière a révélé les limites de la capacité des autorités à gérer les crises au niveau tant national qu'international. Une évidence s'est vite imposée: ni les pouvoirs publics ni les banques n'étaient correctement préparés. Les plans d'urgence élaborés pour lutter contre les crises financières ont été insuffisants. Les États membres ne disposaient pas tous des moyens d'agir rapidement pour stabiliser et réorganiser les banques en difficulté. Dans de nombreux cas, les autorités compétentes ne disposaient pas des instruments et des pouvoirs indispensables pour gérer la défaillance de ces établissements. Face au risque que la défaillance de grandes banques interdépendantes cause de graves dommages systémiques, les autorités n'ont pas eu d'autre choix que d'utiliser l'argent du contribuable pour leur porter secours.

Qui plus est, alors que les banques fonctionnent de manière très internationale, au point que leurs branches d'activité et leurs services internes sont étroitement liés de part et d'autre des frontières géographiques des États membres, le cadre d'intervention des autorités reste national. Ainsi, en cas de défaillance, les autorités de surveillance et les autres autorités compétentes (notamment celles chargées de la résolution des défaillances bancaires) n'interviennent que sur leur territoire. Cette situation risque de compliquer la coopération transfrontière et de déboucher sur des stratégies inefficaces, et potentiellement concurrentes, de résolution des défaillances bancaires, qui produiront des résultats insatisfaisants à l'échelle de l'UE.

Le secteur privé, quant à lui, n'a peu ou pas mis de côté par anticipation («ex ante») des fonds qui auraient pu financer des mesures de résolution au cours de la crise financière.

L'intervention des pouvoirs publics a coûté très cher au contribuable et a même compromis la viabilité des finances publiques dans certains États membres. Entre octobre 2008 et octobre 2011, le montant des mesures d'aide d'État approuvées par la Commission en faveur d'établissements financiers a atteint 4 500 milliards d'EUR (soit l'équivalent de 37 % du PIB de l'UE), dont 1 600 milliards (soit l'équivalent de 13 % du PIB de l'UE) pour la période 2008-2010. Les garanties et mesures de liquidité représentent 1 200 milliards d'EUR, soit environ 9,8 % du PIB de l'UE. Le reste est allé

aux mesures de recapitalisation et de rachat d'actifs dépréciés, soit 409 milliards d'EUR (3,3 % du PIB de l'UE). De tels engagements et dépenses ne sont pas tenables d'un point de vue budgétaire et représentent une lourde charge pour les générations actuelles et futures. De plus, la crise, qui trouve son origine dans le secteur financier, a plongé l'économie de l'UE dans une grave récession, le PIB de l'Union reculant de 4,2 % (700 milliards d'EUR) en 2009.

## **2. ANALYSE DE SUBSIDIARITE**

Malgré la forte intégration du secteur bancaire dans l'Union européenne, les mécanismes de résolution des crises bancaires sont limités à un rayon d'action national qui ne permet pas de traiter le cas des établissements transfrontières en difficulté. Une action coordonnée est d'autant plus difficile dans ces circonstances, et les objectifs poursuivis par les autorités peuvent diverger. En ne donnant aux autorités que des moyens d'action limités pour résoudre les défaillances bancaires, on accroît le risque d'aléa moral et on donne à penser que les grandes banques, qui se caractérisent par leur complexité et leur interdépendance, auront de nouveau besoin de l'aide des pouvoirs publics en cas de difficultés. Par conséquent, seule une action de l'Union garantira qu'en temps de crise, les établissements de crédit font l'objet de mesures cohérentes de nature à créer des conditions de concurrence homogènes et à faire avancer l'intégration du marché intérieur.

Aucune action de l'Union européenne n'est requise pour le choix des autorités et des procédures de résolution des défaillances bancaires. Ces décisions pourront être prises par les États membres.

## **3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE**

L'objectif général est de préserver la stabilité financière et la confiance dans les banques et d'éviter toute contagion. La proposition de directive vise à limiter au maximum les pertes subies par la société dans son ensemble, notamment par les contribuables, et à réduire l'aléa moral. Les mesures proposées visent également à renforcer le marché intérieur des services bancaires tout en maintenant des conditions de concurrence équitables.

## **4. LES OPTIONS PRIVILEGIEES ET LES EFFETS QU'ELLES DEVRAIENT PRODUIRE**

### **Préparation et prévention**

Le cadre proposé vise un objectif principal: éviter autant que faire se peut les défaillances bancaires et veiller à ce que les autorités et les banques soient prêtes à faire face à d'éventuelles difficultés. Dans cette optique, ont été examinées et retenues les options suivantes.

Des accords volontaires de soutien financier intragroupe permettront aux groupes financiers de transférer des éléments d'actif entre leurs différentes entités lorsqu'un de leur membres connaît des difficultés financières. Ce dispositif pourrait permettre d'éviter que les problèmes financiers d'une partie du groupe ne deviennent trop importants; il bénéficierait donc au groupe tout entier. Toutefois, un transfert d'actifs à partir d'une

entité saine pourrait réduire la liquidité et les capitaux dont elle dispose et, partant, affaiblir la position des créanciers et des déposants. Par conséquent, les transferts ne devraient être possibles que s'ils ne compromettent pas la liquidité ou la solvabilité de l'entité qui apporte le soutien financier. Les autorités de surveillance pourraient donner leur accord au cadre, ce qui constituerait une garantie pour toutes les parties prenantes. Dans certains cas, elles pourraient même demander aux banques qui sont parties à un accord volontaire de soutien financier intragroupe d'aider une autre entité du même groupe. Cette possibilité d'améliorer la répartition des éléments d'actif dans les situations d'urgence permettrait également de renforcer le marché intérieur.

Les banques et les autorités seront tenues d'élaborer des plans d'urgence pour faire face aux crises. Les plans de redressement élaborés par les banques pourraient aider les autorités de surveillance à définir les mesures les plus aptes à rétablir rapidement la situation financière d'une banque. L'élaboration de ces plans de redressement permettrait aux banques elles-mêmes d'analyser leurs opérations, leurs risques et les actions nécessaires en cas de problème. Des plans de résolution élaborés par les autorités permettraient une adoption plus rapide, plus efficace et plus efficiente des mesures qui s'imposent, ce qui réduirait considérablement le coût des défaillances bancaires, y compris pour la société. Les chances de succès seront d'autant plus grandes que les autorités de résolution auront une connaissance approfondie des moyens de résoudre la défaillance d'une banque ou de liquider de manière ordonnée un établissement défaillant.

Les autorités de résolution seront dotées de nouveaux pouvoirs en vertu desquels elles pourront exiger des banques qu'elles modifient leurs structures opérationnelles ou économiques et qu'elles limitent leur exposition et leurs activités. Ces mesures visent à faire en sorte qu'une banque défaillante puisse faire l'objet d'une procédure de résolution. Elles contribueraient à la suppression du soutien implicite de l'État (par renflouement) aux établissements bancaires trop complexes, trop grands ou trop importants pour faire faillite, ce qui réduirait l'aléa moral et obligerait les banques à agir plus prudemment. Si les banques peuvent faire l'objet d'une procédure de résolution, l'utilisation massive des deniers publics pour les renflouer ne sera plus la seule solution, puisqu'une «faillite maîtrisée» deviendra possible. Toutefois, la suppression de cette garantie implicite de l'État entraînerait probablement une hausse des coûts de financement des banques. En outre, s'il est vrai que les pouvoirs accrus conférés aux autorités de résolution permettraient de défendre l'intérêt public, ils pourraient aussi empiéter sur le droit fondamental des actionnaires et de la direction à agir de la manière la plus adaptée à leurs objectifs et à la stratégie de l'entreprise. Par conséquent, toutes les mesures visant à supprimer les obstacles à la résolution devraient être proportionnées à l'importance systémique de l'établissement de crédit et à l'impact probable de sa défaillance sur la stabilité financière. Ces mesures doivent être non discriminatoires et servir l'intérêt général.

### **Intervention précoce**

Le cadre d'intervention précoce existant, qui est géré par les autorités de surveillance, sera développé. Les autorités de surveillance pourront intervenir encore plus en amont (c'est-à-dire en cas d'infraction probable à la directive sur l'adéquation des fonds propres, et non plus seulement en cas d'infraction avérée, comme c'est le cas actuellement) et seront dotées d'un plus large éventail d'instruments et de pouvoirs. Elles devraient ainsi pouvoir éviter que les problèmes d'une banque ne s'aggravent.

Une panoplie élargie et harmonisée d'instruments d'intervention précoce permettrait de prévenir ou de corriger les problèmes au stade de la surveillance et renforcerait donc considérablement l'efficacité globale de la gestion des crises dans l'UE. Des mesures telles que la cession obligatoire de certaines activités permettraient de réduire sensiblement les risques excessifs pris par les établissements et d'en prévenir ainsi la défaillance. En nommant un administrateur spécial, les autorités pourraient interrompre immédiatement la mauvaise gestion d'une banque et mettre en œuvre des mesures correctives pour empêcher une nouvelle dégradation de la situation.

Le fait de mettre à la disposition de toutes les autorités de surveillance une gamme d'outils plus large et plus cohérente améliorera leur coopération et permettra la mise en œuvre de mesures importantes qui ne sont pas prévues actuellement dans tous les États membres où sont implantés des groupes bancaires transfrontières.

Certains de ces instruments pourraient cependant restreindre la liberté de la direction (restriction des activités, remplacement des dirigeants par un administrateur spécial) et des actionnaires (suspension du versement de dividendes). Ces mesures ne pourraient donc être prises que si elles s'accompagnent de garde-fous garantissant qu'elles ne seront pas appliquées de manière abusive, qu'elles serviront l'intérêt général et seront proportionnées.

Pour permettre aux banques d'augmenter leur capital en cas d'urgence, la législation sera modifiée pour donner à l'assemblée générale des actionnaires le pouvoir d'anticiper une crise et de décider qu'une assemblée générale peut être convoquée dans un délai plus court, s'il s'avère nécessaire d'augmenter d'urgence le capital.

## **Résolution**

La mise en place dans tous les États membres d'un ensemble minimal d'instruments de résolution spécifiquement destinés à la résolution des défaillances bancaires (et permettant par exemple la cession d'activités, la séparation des actifs ou la création d'établissements-relais) augmentera considérablement les chances des autorités d'appliquer efficacement et avec succès une procédure de résolution (faillite maîtrisée et rapide d'une banque) et d'assurer ainsi la continuité de services financiers essentiels et la stabilité de l'ensemble du système financier. Par rapport aux procédures normales d'insolvabilité, l'application aux banques d'une procédure de résolution spécifique permettrait aux autorités d'utiliser des techniques mieux adaptées aux besoins de ces établissements et de mieux hiérarchiser les priorités en ce qui concerne les parties prenantes (la résolution doit privilégier les déposants, la continuité des services et, en définitive, la stabilité financière).

Un mécanisme supplémentaire (renflouement interne ou *bail-in*) permettrait de déprécier les créances détenues sur les banques ou d'en convertir une partie en titres de participation. Ce mécanisme peut s'avérer utile pour de grands établissements financiers complexes et interdépendants, lorsque les autres instruments risquent de ne pas suffire à remédier à une défaillance d'une manière qui préserve la stabilité financière et ne pèse pas sur le contribuable.

Le cadre de résolution des défaillances bancaires permettra de réduire ou de supprimer la garantie implicite de l'État même pour les banques les plus grandes et les plus

importantes. Naturellement, les coûts de financement des banques devraient quelque peu augmenter. Autrement dit, les coûts qui pesaient auparavant sur les contribuables seront désormais supportés par les parties prenantes (créanciers et propriétaires de la banque). Cette augmentation des coûts de financement bancaires pourrait avoir une légère incidence négative sur le PIB.

Les conditions auxquelles les autorités peuvent recourir aux pouvoirs et instruments de résolution doivent leur permettre d'intervenir avant qu'une banque ne devienne économiquement insolvable, afin de maximiser l'efficacité et les chances de réussite de la procédure de résolution. Une faillite maîtrisée, dans laquelle la direction et les actionnaires sont les premiers à supporter les pertes, réduira aussi l'aléa moral. En même temps, les mesures de résolution pourraient empiéter sur les droits fondamentaux des actionnaires et des créanciers. Elle ne seraient donc appliquées que dans des cas exceptionnels, et dans l'intérêt général.

### **Coopération transfrontières**

La coopération entre autorités de résolution sera institutionnalisée et formalisée. Différentes options, consistant par exemple à conférer des pouvoirs de résolution à des autorités de l'UE ou à créer une autorité de résolution au niveau de l'UE, ont été examinées. L'option privilégiée est la mise en place de dispositifs de coopération sous forme de collèges d'autorités de résolution. Ces collèges veilleraient à ce que les autorités nationales s'informent mutuellement des situations d'urgence, en discutent entre elles et décident de mesures conjointes ou coordonnées en cas de défaillance d'établissements transfrontières. La participation de l'Autorité bancaire européenne (ABE) à ces collèges garantirait en outre la prise en compte des intérêts de tous les États membres et de toutes les parties prenantes et éviterait ainsi une fragmentation du marché intérieur.

### **Financement**

La mise en place et le calibrage coordonné des fonds de résolution ex ante et des systèmes de garantie des dépôts financés par le secteur bancaire contribueront au succès des mesures de résolution et offriront une protection supplémentaire aux contribuables. Bien que les systèmes de garantie des dépôts et les fonds de résolution ne soient pas de même nature, le fait de les concevoir de manière coordonnée permettra d'exploiter un certain nombre de synergies. L'on peut également tabler sur des économies d'échelle, puisque la résolution réduit le risque de contagion et qu'un calibrage optimal de son financement réduit les besoins financement des systèmes de garantie des dépôts.

D'après des calculs basés sur des modèles, la taille optimale à viser, pour ces fonds et systèmes, correspondrait à au moins 1 % des dépôts couverts détenus par les banques de l'Union. Les systèmes de garantie des dépôts pourraient être employés pour accumuler des fonds ex ante, mais ils devraient alors être en mesure de financer la résolution. Si un État membre n'autorise pas le financement de la résolution par ces systèmes, un fonds distinct devrait être créé à cet effet.

Dans ce cadre, d'autres options ont aussi été examinées, par exemple la création de fonds de résolution nationaux strictement séparés des systèmes de garantie des dépôts, et d'un fonds de résolution au niveau de l'Union, mais elles n'ont pas été retenues.

## **Impact global**

Le cadre de gestion de crise proposé au niveau de l'Union vise à renforcer la stabilité financière, à réduire l'aléa moral, à protéger les déposants et les services bancaires essentiels et à épargner les deniers publics. Il a également pour but de protéger et développer le marché intérieur des services financiers.

Ce cadre devrait avoir un impact social positif, d'abord en réduisant la probabilité d'une crise bancaire systémique et d'une baisse consécutive du PIB, et, en second lieu, en évitant le recours à l'argent des contribuables pour renflouer des banques lors d'une future crise. Le coût d'une crise doit être supporté en premier lieu par les actionnaires et les créanciers de la banque.

Les coûts liés à la mise en place de ce cadre découlent, d'une part, d'une éventuelle augmentation des coûts de financement des banques, liée à la suppression du soutien implicite de l'État et, d'autre part, des coûts de mise en place des fonds de résolution. Les banques pourraient imputer ces surcoûts à leurs clients ou à leurs actionnaires, en baissant les taux de rémunération des dépôts, en relevant les taux de prêt et les frais bancaires ou en réduisant le rendement des actions. Toutefois, la concurrence pourrait limiter la capacité des banques à répercuter intégralement ces coûts.

L'augmentation des coûts de financement bancaires pourrait entraîner une réduction du PIB, tandis que la stabilité du secteur financier et le moindre risque de devoir recourir à l'argent des contribuables pour recapitaliser les banques auraient l'effet inverse. Les nouvelles exigences de capital prévues par l'accord de Bâle III (qui réduit les probabilités de défaillances bancaires) devraient permettre un gain annuel net égal à 0,14 % du PIB de l'UE. Les systèmes de garantie des dépôts et les fonds de résolution calibrés conjointement devraient quant à eux permettre un gain positif net annuel de 0,2 à 0,3 % du PIB de l'UE. L'instrument de dépréciation des créances (renflouement interne) pourrait entraîner un gain économique net annuel de 0,3 à 0,6 % du PIB de l'UE. Au total, ces mesures devraient se traduire par un gain de croissance net de 0,7 à 1,0 % du PIB de l'UE chaque année.

Les options retenues n'entraînent aucune charge administrative importante. Certains éléments de la proposition peuvent être considérés comme occasionnant une charge administrative qui devrait toutefois, d'après les résultats de la consultation publique, rester négligeable.

La proposition a été passée au crible afin de vérifier que ses dispositions sont pleinement compatibles avec la Charte des droits fondamentaux, et notamment avec le respect du droit de propriété (article 17) et du droit à un recours effectif et à un tribunal impartial (article 47). Une limitation de ces droits et libertés est autorisée si elle est nécessaire et promeut réellement la réalisation des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou la protection des droits et libertés.

## **Incidence sur le budget de l'UE**

Les options ci-dessus auront des implications sur le budget de l'Union.

Conformément à la présente proposition, l'ABE devra i) élaborer 23 normes techniques et 5 orientations; ii) siéger dans les collèges d'autorités de résolution, assurer une fonction de médiation et trancher en cas de désaccord; iii) assurer la reconnaissance des procédures de résolution des pays tiers et conclure des accords de coopération non contraignants avec les pays tiers. Elle doit remettre les normes techniques dans les 12 mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente directive, qui devrait intervenir entre juin et décembre 2013. Étant donné que l'ABE devra acquérir une expertise dans un domaine totalement nouveau, l'on estime à 5 agents temporaires et 6 experts nationaux détachés l'effectif nécessaire en 2014 et 2015 pour élaborer ces normes techniques et ces orientations et pour les autres tâches décrites aux points ii) et iii) supra.

Cette proposition n'a aucune incidence sur l'environnement.

## **5. SUIVI ET EVALUATION**

Les défaillances d'établissements bancaires étant imprévisibles, et l'objectif étant de les éviter, l'on ne peut envisager de fonder le suivi de la résolution bancaire sur des cas réels de faillite bancaire. Il est en revanche possible d'assurer le suivi de la phase de préparation et de prévention, en particulier de l'élaboration des plans de redressement et de résolution, ainsi que des mesures prises par les autorités dans le cadre de ces plans. Cette tâche pourrait être confiée à l'Autorité bancaire européenne. La transposition de tout nouvel instrument législatif de l'Union sera contrôlée conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.