



## **COMMUNICATION DE LA COMMISSION SUR “AN EU FRAMEWORK FOR CROSS-BORDER CRISIS MANAGEMENT IN THE BANKING SECTOR”**

### **Réponse de la FBF**

La Fédération Bancaire Française (ci-après FBF) est l'organisation professionnelle représentant, en France, les intérêts du secteur bancaire. Elle regroupe l'ensemble des établissements de crédit agréés comme banques, exerçant leurs activités en France, soit plus de 450 banques commerciales et coopératives. Les banques adhérentes à la FBF comptent 40 000 guichets permanents en France, 400 000 salariés et 60 millions de clients.

#### **I/ LA CONSULTATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE**

La FBF a pris connaissance avec intérêt de la communication mise en consultation par la Commission européenne sur le cadre juridique dont l'Union européenne pourrait se doter pour la gestion des crises touchant les groupes bancaires transfrontaliers dans l'Union européenne. Elle partage le constat à l'origine de cette consultation, selon lequel la crise récente a fait ressortir un manque d'anticipation pour la prévention de telles crises dans certains pays et souligné les divergences entre approches nationales pour le traitement de ces difficultés.

Elle a examiné avec beaucoup d'intérêt les mesures, tant préventives que curatives, proposées par la Commission européenne pour tenter de résoudre ces crises de manière coordonnée et souhaite formuler les observations suivantes.

#### **II/ L'AVIS DE LA FBF SUR LES DIFFERENTES MESURES EVOQUEES DANS LA COMMUNICATION**

La fédération Bancaire Française approuve dans leur principe les évolutions envisagées par la Commission européenne. Elle rappelle toutefois que si l'on veut aller au-delà de simples mesures de coordination entre autorités nationales, il faudrait d'abord que l'Union européenne se dote d'un droit harmonisé du traitement des groupes bancaires en difficulté. Seule cette solution permettrait de donner un cadre juridiquement sécurisé à des mesures telles que des transferts d'actifs intra groupes, des opérations de restructuration, des cessions d'actifs.

#### **A/ Mesures préventives décrites au point 3**

La FBF considère que ces mesures ont vocation à s'appliquer principalement aux groupes bancaires transfrontières, mais qu'elles devraient également pouvoir s'appliquer à des institutions purement nationales, dès lors que leurs difficultés pourraient avoir des conséquences systémiques transfrontières.

### **- La nature de ces mesures**

Selon la FBF, il devrait s'agir de mesures préventives graduées, à l'initiative du superviseur, telles que : recommandation, mise en demeure, mise en garde, obligation de soumettre au superviseur un programme de rétablissement, placement sous surveillance spéciale, restriction à l'exercice de certaines activités, voire désignation d'un administrateur provisoire, auquel pourraient être transférés tous les pouvoirs d'administration, de direction et de représentation de la ou des entreprises concernées.

### **- Le périmètre de ces mesures**

La FBF considère que ces mesures devraient concerner l'ensemble des entités du groupe situées dans l'UE qui sont dans le périmètre de la surveillance sur base consolidée.

### **- L'autorité qui aurait compétence pour déclencher de telles mesures**

Dès lors que ces mesures auraient vocation à concerner toutes les entités du groupe qui sont dans le périmètre de la surveillance sur base consolidée, la seule autorité compétente pour les déclencher devrait, selon la FBF, être le collège des superviseurs présidé par le superviseur de la maison mère ou, en cas d'urgence, celui-ci uniquement.

### **- Possibilité de fixer des indicateurs ou des seuils de déclenchement précis pour ces interventions précoces**

Dès lors que ces interventions concernent des difficultés qui ne sont pas encore réalisées, mais présentent seulement un haut degré de prévisibilité, la FBF estime préférable de laisser à l'autorité de supervision compétente une marge d'appréciation assez large pour les déclencher.

**- la FBF considère cependant qu'à défaut de pouvoir fixer des indicateurs ou des seuils de déclenchement précis pour ces interventions précoces, il faudrait organiser une faculté de recours, selon une procédure d'urgence.**

### **- La notion de « living wills »**

La FBF estime indispensable de clarifier cette notion, tant dans ses finalités que dans son contenu.

- La FBF serait totalement opposée à l'obligation pour les groupes bancaires d'établir des living wills, si cela devait concrètement se traduire par la nécessité pour eux, comme le préconise Lord Turner, de filialiser leurs différentes activités et de mettre en place des « coupe-feux » internes.

Une telle obligation contredirait en effet les objectifs du Marché unique, qui visent à une plus grande intégration des opérateurs économiques, et reviendrait à annihiler les avantages des groupes bancaires intégrés multi-métiers, comme le sont de nombreux groupes bancaires européens, notamment français (économies d'échelle, centralisation des fonctions clé de gestion, organisation par lignes de métiers, mutualisation des risques, diversification,...).

La FBF considère à l'inverse qu'il faut jouer pleinement la carte de l'intégration, en demandant l'élargissement à l'Europe entière du champ de l'article 69 de la CRD qui ne permet aujourd'hui une surveillance sur base consolidée qu'à l'intérieur d'un même pays. Une telle solution supposerait évidemment que la maison mère puisse s'engager vis-à-vis des autorités de supervision de chacun des pays dans lesquels se trouvent des filiales entrant dans le champ de la consolidation à garantir leur liquidité et leur solvabilité.

- La FBF trouverait en revanche justifié de demander aux groupes bancaires d'une part, de dresser préventivement, à l'attention du seul superviseur de la maison mère, la liste des informations utiles pour permettre une gestion de crise et d'autre part, de procéder régulièrement avec ce même superviseur à un examen des différents types de risques auxquels leur groupe pourrait se trouver confronté et des mesures à prendre au plus vite pour y faire face.

La FBF est en effet convaincue qu'il est essentiel, pour prévenir les difficultés des groupes bancaires transfrontières, de mettre en place tous les moyens de nature à renforcer le dialogue avec le superviseur de la maison mère (remontées régulières d'informations, simulation de crises, plan de continuité d'activité, etc) et lui permettre de mieux appréhender l'organisation du groupe, par delà son apparente complexité.

***- La FBF serait également favorable à des transferts d'actifs entre les différentes entités d'un même groupe à l'intérieur de l'UE, sans les limiter aux transferts entre la société mère et ses filiales, à condition de les encadrer suffisamment.***

Ces possibilités de transfert devraient, selon la FBF, être réservées aux groupes bancaires en difficulté et être explicitement prévues par les textes.

Ceux-ci devraient notamment préciser si ces transferts peuvent ou non être imposés in fine aux actionnaires des filiales concernées.

Ces textes devraient énumérer l'ensemble des conditions requises pour qu'un tel transfert ne puisse pas, par la suite, être contesté par les actionnaires de ces filiales ou leurs créanciers. Si l'on se réfère aux conditions fixées depuis 1985 en France par la Cour de cassation, il faudrait notamment subordonner ces transferts à l'existence d'un véritable groupe (c'est-à-dire de sociétés ayant entre elles non seulement des liens de capital, mais encore un intérêt économique, social ou financier commun apprécié au regard d'une politique élaborée pour l'ensemble du groupe) et à la possibilité de justifier, d'une part de la présence de contreparties suffisantes pour les entités qui réalisent ces transferts et, d'autre part, du fait que ces transferts n'excèdent pas leurs possibilités financières. Cette dernière exigence supposerait en pratique que la société à laquelle il est demandé de transférer des actifs soit en mesure d'y procéder avec sa propre trésorerie, sans avoir à emprunter sur les marchés, et dans le respect des ratios et de ses obligations envers ses clients.

## **B/ Mesures de résolution des défaillances (points 4 et suivants)**

La FBF tient d'abord à faire remarquer que la Communication soumise à consultation ne distingue pas assez nettement les solutions qui procèdent d'une logique de prévention des difficultés de celles qui visent à résoudre des crises avérées.

Selon la FBF, les mesures de résolution des crises peuvent aller de la restructuration du groupe à la cession de certaines branches d'activité. En revanche, la FBF est opposée à toutes les mesures qui pourraient procéder de la notion de « hasard moral », aucun établissement ne devant échapper à la sanction du marché s'il connaît des difficultés majeures.

**- La FBF considère que le droit commun des procédures collectives n'est pas adapté à la résolution des crises bancaires transfrontières.**

La FBF considère en effet que la « mise en faillite » d'une institution financière pourrait avoir des conséquences dommageables pour l'ensemble de l'économie, si elle s'effectue suivant les procédures commerciales classiques. Ce constat lui paraît s'imposer d'autant plus que l'Union européenne ne disposera pas avant longtemps d'un droit des procédures collectives totalement harmonisé et de nature à appréhender les groupes de sociétés. Tant qu'il n'en sera pas ainsi, l'application du droit des procédures collectives aux groupes bancaires transfrontières ne pourrait donc être envisagée qu'entité par entité et suivant des législations différentes d'un pays à l'autre.

**- Pour toutes ces raisons, la FBF estime qu'il faut mettre en place un mécanisme spécifique pour la résolution des crises bancaires transfrontières.**

- **Le champ de ce nouveau dispositif** devrait être suffisamment étendu pour ne pas inciter au développement du « *shadow banking* », dont l'effondrement a été en bonne partie à l'origine de la crise aux Etats-Unis.

Le nouveau dispositif ne devrait en conséquence pas se limiter aux banques de dépôt, mais concerner aussi tous les établissements qui exercent au moins une activité considérée comme bancaire (réception des dépôts, octroi de crédits à titre onéreux et émission et gestion des moyens de paiement).

Ce nouveau dispositif devrait selon la FBF concerner l'ensemble des entités du groupe situées dans l'UE qui sont dans le périmètre de la surveillance sur base consolidée.

- **La nature de ce nouveau dispositif**

Ce nouveau dispositif devrait permettre au superviseur compétent, en cas de difficultés majeures touchant la société mère, de prendre le contrôle du groupe pour organiser la poursuite de l'exploitation, organiser des cessions d'actifs, etc .

Il devrait impérativement préserver l'intégralité des accords de netting, y compris les droits de résiliation (termination rights) de manière à permettre à l'entité concernée de conserver la confiance des contreparties, notamment pour conclure de nouvelles transactions et de façon à éviter des conséquences en chaîne dans le système financier. A ce titre, les dispositions prévues par une convention cadre de marché et relatives à la détermination d'un solde net unique global ne doivent pas pouvoir être remises en cause, sauf à avoir un impact considérable et immédiat sur les modalités de calcul des fonds propres. Donner la possibilité de résilier ou transférer certaines opérations sans contrepartie aurait pour effet d'invalider la prise en compte du netting.

Ce nouveau dispositif devrait notamment rendre possible l'éviction du management existant, la répartition des pertes entre tous les créanciers (en prenant en compte de l'ordre de priorités des créances), et l'obligation pour les actionnaires de consentir à des mesures de restructuration de nature à diminuer très sensiblement la valeur de leurs actions, voire de la réduire à néant.

- **Le superviseur compétent pour décider de telles mesures**

Pour toutes les raisons déjà évoquées et que la crise a fait très clairement ressortir, le superviseur compétent pour décider de telles mesures devrait être le collège des superviseurs présidé par le superviseur de la maison mère ou, en cas d'urgence, celui-ci uniquement, en liaison avec sa banque centrale.