

## La résolution des crises bancaires : où en est l'Europe ?

L'Union européenne a échappé à la série de défaillances bancaires qui ont ébranlé la Suisse et les États-Unis au printemps 2023. Si la solidité des banques européennes dépend de la réglementation et d'une surveillance active, le régime de résolution dote les autorités d'instruments unifiés pour gérer des situations de crise similaires en Europe. Les autorités ont ainsi le pouvoir de remettre à flot des banques défaillantes ou d'organiser leur rachat par d'autres établissements, en mettant à contribution les investisseurs plutôt que les contribuables. Depuis sa création en 2014, le régime européen de résolution, pilier de l'Union bancaire, a fait ses preuves. Il est toutefois mis au défi de réussir l'unité là où l'emportent la diversité des droits nationaux de la faillite et la fragmentation du secteur bancaire. Une véritable gestion des crises à l'échelle du continent européen nécessite une meilleure intégration financière.

**Riad BENAHMED, Manon HOUARNER**  
Secrétariat général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution  
Direction de la Résolution

Codes JEL  
G21, G28

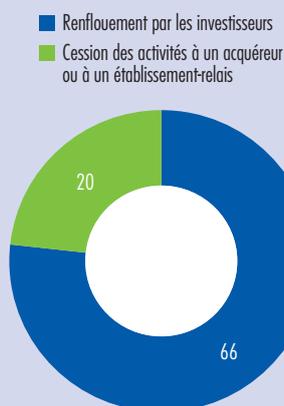
À fin 2023 :

**2**  
groupes bancaires défaillants (Banco Popular, Sberbank Europe) gérés par le Mécanisme de résolution unique de la zone euro depuis sa création en 2014

**100 000** euros  
garantis pour les comptes et les livrets ouverts par un client dans un établissement bancaire européen

**65%**  
en moyenne, la part des dépôts des ménages et des petites et moyennes entreprises dans les six grands établissements français qui seraient protégés par la loi en cas de résolution (fonds inférieurs aux 100 000 euros garantis)

Stratégies envisagées par les autorités de l'Union bancaire européenne en cas de résolution



Champ : À fin 2023, 86 établissements bancaires européens relevant de la compétence du Conseil de résolution unique.  
Source : Conseil de résolution unique (CRU, 2024).

## 1 Depuis 2014, les autorités européennes disposent de pouvoirs exceptionnels pour gérer les défaillances bancaires

### La marche à suivre pour gérer les défaillances bancaires

Les pouvoirs publics prescrivent de nombreuses règles aux banques. Celles-ci doivent obtenir un agrément pour exercer leurs activités et recevoir des fonds du public, les dépôts. Sous le contrôle du superviseur bancaire, elles doivent gérer leurs activités courantes en respectant certaines règles de prudence (réglementation dite prudentielle) : détenir un montant suffisant de fonds propres pour couvrir les risques qu'elles prennent, par exemple. Cette régulation spécifique des banques est nécessaire pour protéger les déposants, le système financier et l'économie réelle (ménages et entreprises), car une faillite bancaire peut provoquer une réaction en chaîne.

En cas d'échec, les entreprises déposent le bilan et perdent leurs fonds propres. Lors de la crise financière de 2008, toutefois, certaines banques ont été considérées comme « trop grosses pour faire faillite » (« *too big to fail* »), parce que leur faillite aurait menacé l'ensemble du système financier et l'activité économique. Les autorités ont ainsi organisé en hâte le sauvetage d'établissements défaillants. Lorsqu'elles ne l'ont pas fait (cas de la banque américaine Lehman Brothers<sup>1</sup>), la faillite a été catastrophique pour l'économie mondiale.

Depuis la Grande Crise des années 1930, la politique de gestion des crises bancaires reste dominée par deux problèmes. D'une part, les banques peuvent être menacées de faillite par la défiance des déposants, dès lors qu'elle entraîne des retraits massifs de dépôts. D'autre part, il est difficile d'interrompre l'activité bancaire, car c'est un service d'intérêt général. Les banques commerciales

créent de la monnaie, distribuent du crédit et gèrent des moyens de paiement. Ce faisant, elles concourent à la sauvegarde de la stabilité financière et au bon fonctionnement de l'économie, des biens communs.

Aux prises avec ces deux problèmes, les autorités ont dégagé deux solutions. Pour mettre en confiance et protéger les épargnants, **elles ont garanti leurs dépôts sous un certain plafond** (100 000 euros dans l'Union européenne – UE<sup>2</sup>, 250 000 dollars aux États-Unis) grâce à une assurance financée par des cotisations du secteur bancaire. Les autorités américaines ont même été conduites à une mesure d'exception au printemps 2023, la garantie intégrale des dépôts des banques régionales défaillantes Silicon Valley Bank et Signature bank. Pour sanctionner les erreurs de gestion des banques tout en préservant la stabilité financière et la continuité du service bancaire, **des pays du G20 ont mis en place des régimes dits de résolution** après la crise financière de 2008. Ces régimes donnent à certaines autorités administratives des pouvoirs et des instruments extraordinaires pour gérer, au nom de l'intérêt général, des banques défaillantes. En outre, ils règlent le partage des pertes entre les investisseurs, les clients et la société : **le « fardeau » est porté en priorité par les actionnaires et créanciers.**

Au sein de l'UE, un mécanisme de résolution harmonisé a été mis en place à partir de 2014. Dans la zone euro, ce mécanisme est dit unique, car il est placé sous l'égide d'une agence européenne, le Conseil de résolution unique. Le Conseil et des autorités de résolution nationales (en France, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, ACPR) élaborent, pour chaque établissement, une stratégie de résolution en cas de défaillance. Un établissement peut être déclaré défaillant s'il subit des pertes épuisant ses fonds propres ou s'il n'est plus en mesure de s'acquitter de ses dettes à l'échéance. La

1 La faillite de Lehman Brothers a fait peser un risque de défaillances en chaîne sur le système financier international. Ce risque de contagion a attisé la méfiance des banques aux États-Unis et en Europe, paralysant le refinancement sur les marchés interbancaires et provoquant l'instabilité des marchés financiers. La crise bancaire et financière s'est ensuite transmise à l'économie réelle : rationnement du crédit par des banques en difficulté, chute de la consommation, de l'investissement et de l'activité économique, hausse du chômage, etc.

2 Par déposant et par établissement. Cette garantie couvre tous les types de dépôts (comptes courants, comptes à terme, livrets bancaires, etc.). En France, les sommes placées sur les livrets d'épargne réglementée (livret A, livret de développement durable et solidaire ou livret d'épargne populaire) ne sont pas décomptées dans ce plafond de 100 000 euros, car elles sont couvertes par une garantie supplémentaire de l'État.

stratégie de résolution prévoit la manière dont les autorités pourraient alors le démanteler grâce à deux types d'instruments de résolution : d'une part, le renflouement de la banque défaillante par ses créanciers (dit renflouement interne) et, d'autre part, la cession de ses activités à un acquéreur. Les autorités peuvent combiner les instruments de résolution, par exemple en cédant une partie des activités en complément d'un renflouement interne.

## Le renflouement interne

Le renflouement interne fait perdre aux actionnaires et créanciers tout ou partie des sommes qu'ils ont investies dans la banque placée en résolution, selon un ordre prédéfini : la hiérarchie des créanciers (cf. schéma 1).

Les autorités helvétiques ont dérogé à cette hiérarchie lors de la défaillance du Crédit Suisse en mars 2023, en permettant aux actionnaires de ne pas perdre l'intégralité de leur investissement. Un tel scénario serait impossible au sein de l'UE : les autorités européennes commencent

par annuler tous les titres de capital (actions), puis les autres instruments de fonds propres et, s'il reste encore des pertes à absorber, les dettes subordonnées. Ensuite, elles peuvent procéder à la conversion en capital de tout ou partie des dettes restantes, par exemple des dettes seniors, pour recapitaliser l'établissement conformément aux conditions d'agrément en tant qu'établissement de crédit (cf. schéma 2 *infra*). Pour faciliter ce mécanisme et protéger les dépôts (cf. encadré 1 et Benahmed, 2024), les autorités ont imposé aux banques européennes des exigences minimales de fonds propres et de dettes (MREL, *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*).

### ENCADRÉ 1

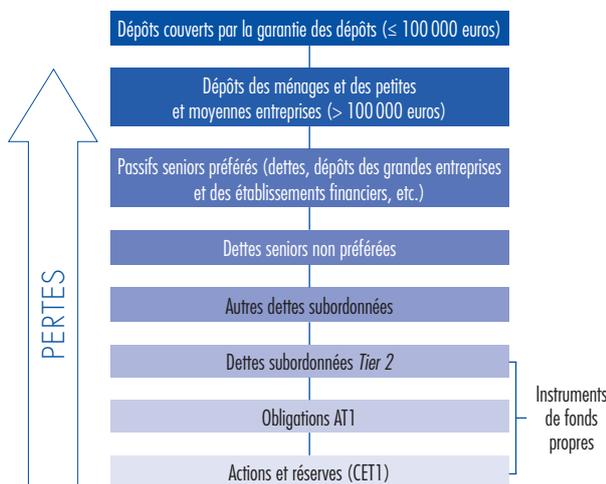
#### L'argent des déposants est-il protégé lors d'un renflouement interne ?

Les dépôts sur les comptes bancaires ont un rang de priorité très élevé dans la hiérarchie des créanciers. Lors d'une résolution, ils sont protégés par les instruments de fonds propres et de dettes subordonnées (MREL), qui supportent au premier chef les pertes de la banque défaillante. Si ces instruments ne suffisent pas à toutes les absorber, les dettes seniors et les dépôts des établissements financiers et des grandes entreprises peuvent ensuite être mis à contribution, suivis, en dernier recours, des dépôts des ménages et des petites et moyennes entreprises de montant supérieur à 100 000 euros. **Les dépôts de montant inférieur au plafond de 100 000 euros ne sont pas mobilisables pour un renflouement interne** : ils bénéficient de la garantie du fonds national de garantie des dépôts (en France, le Fonds de garantie des dépôts et de résolution, FGDR <sup>1</sup>).

Sous le régime de résolution européen, des déposants ont ainsi perdu une partie de leurs fonds qui dépassaient le plafond de 100 000 euros en Pologne et au Danemark (cf. encadré 2 *infra*). Pour éviter une vaste contagion, les autorités européennes ont toutefois le pouvoir discrétionnaire d'exclure tous les dépôts du champ du renflouement interne, et, ce faisant, de les protéger (Benahmed, 2023).

<sup>1</sup> Pour les établissements bancaires français, cf. site du FGDR : Protection des comptes bancaires et établissements couverts, <https://www.garantiedesdepots.fr/>

## S1 Hiérarchie française des créanciers des banques lors d'une résolution à fin 2023



Lecture : Pour distribuer les pertes entre les investisseurs, les autorités partent de la base de la hiérarchie des créanciers et progressent vers son sommet. Elles ne peuvent imposer des pertes aux investisseurs d'un rang donné que si les catégories de passifs de rang inférieur ont été intégralement épuisées.  
Note : AT1 (*Additional Tier 1*), fonds propres additionnels de catégorie 1. CET1 (*Common Equity Tier 1*), fonds propres de base de catégorie 1. Tier 2, fonds propres de catégorie 2.  
Sources : Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), auteurs.

## S2 Renflouement interne et bilan bancaire : un exemple simplifié

Avant la crise		Absorption des pertes		Conversion des dettes		Après le renflouement interne	
ACTIF	PASSIF	ACTIF	PASSIF	ACTIF	PASSIF	ACTIF	PASSIF
Créances douteuses 20	Dépôts garantis 20	Créances douteuses 20 Dépréciation des créances douteuses - 10	Dépôts garantis 20	Créances douteuses 10	Dépôts garantis 20	Créances douteuses 10	Dépôts garantis 20
Prêts et créances sur la clientèle 25	Dépôts non garantis 20	Prêts et créances sur la clientèle 25	Dépôts non garantis 20	Prêts et créances sur la clientèle 25	Dépôts non garantis 20	Prêts et créances sur la clientèle 25	Dépôts non garantis 20
Actifs financiers 10	Dettes seniors préférées 10	Actifs financiers 10	Dettes seniors préférées 10	Actifs financiers 10	Dettes seniors préférées 10 3	Actifs financiers 10	Dettes seniors préférées 3
Cash 5	Dettes subordonnées 3	Actifs financiers 10	Dettes subordonnées 0	Cash 5	Capital + 7 (dont Actions : 7)	Cash 5	Capital 7 (dont Actions : 7)
	Capital 7 (dont Tier 2 : 1 ; AT1 : 2 ; Actions : 4)	Cash 5	Capital 0 (dont Tier 2 : 1 ; AT1 : 2 ; Actions : 4)				

Lecture : Une évaluation indépendante montre que la valeur d'un portefeuille de créances douteuses (20) d'une banque doit être dépréciée de 50% (- 10) : les pertes (10) sont supérieures au niveau de ses fonds propres (7). Les autorités déclarent ainsi la banque défailtante et la mettent en résolution. Pour absorber les pertes, elles annulent d'abord tous les instruments de fonds propres, puis les dettes subordonnées conformément à la hiérarchie des créanciers. Pour la recapitaliser, elles convertissent en capital une partie des titres de dette senior détenus par les investisseurs.

Note : AT1 (*Additional Tier 1*), fonds propres additionnels de catégorie 1. Tier 2, fonds propres de catégorie 2.

Sources : Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), auteurs.

Après un renflouement, l'établissement défailtant continue d'assumer ses obligations vis-à-vis de sa clientèle et de contribuer au financement de l'économie. Doté d'une nouvelle gouvernance, il se désengage des activités déficitaires ou risquées après la résolution pour rendre son modèle d'affaires à nouveau viable.

Les autorités accomplissent le renflouement interne en seulement quelques jours avec l'appui des superviseurs et des infrastructures des marchés financiers (cf. annexe). En particulier, la plupart des pays disposent d'une infrastructure, appelée dépositaire central de titres, qui tient registre des titres financiers émis par les entreprises. Les grandes banques européennes émettent généralement des actions et des obligations enregistrées auprès du dépositaire de leur pays d'origine, mais également de dépositaires situés à l'étranger, notamment à Bruxelles (Euroclear), au Luxembourg (Clearstream) et aux États-Unis. C'est à travers ces dépositaires que le renflouement interne est mis en œuvre (ACPR, 2024) : les

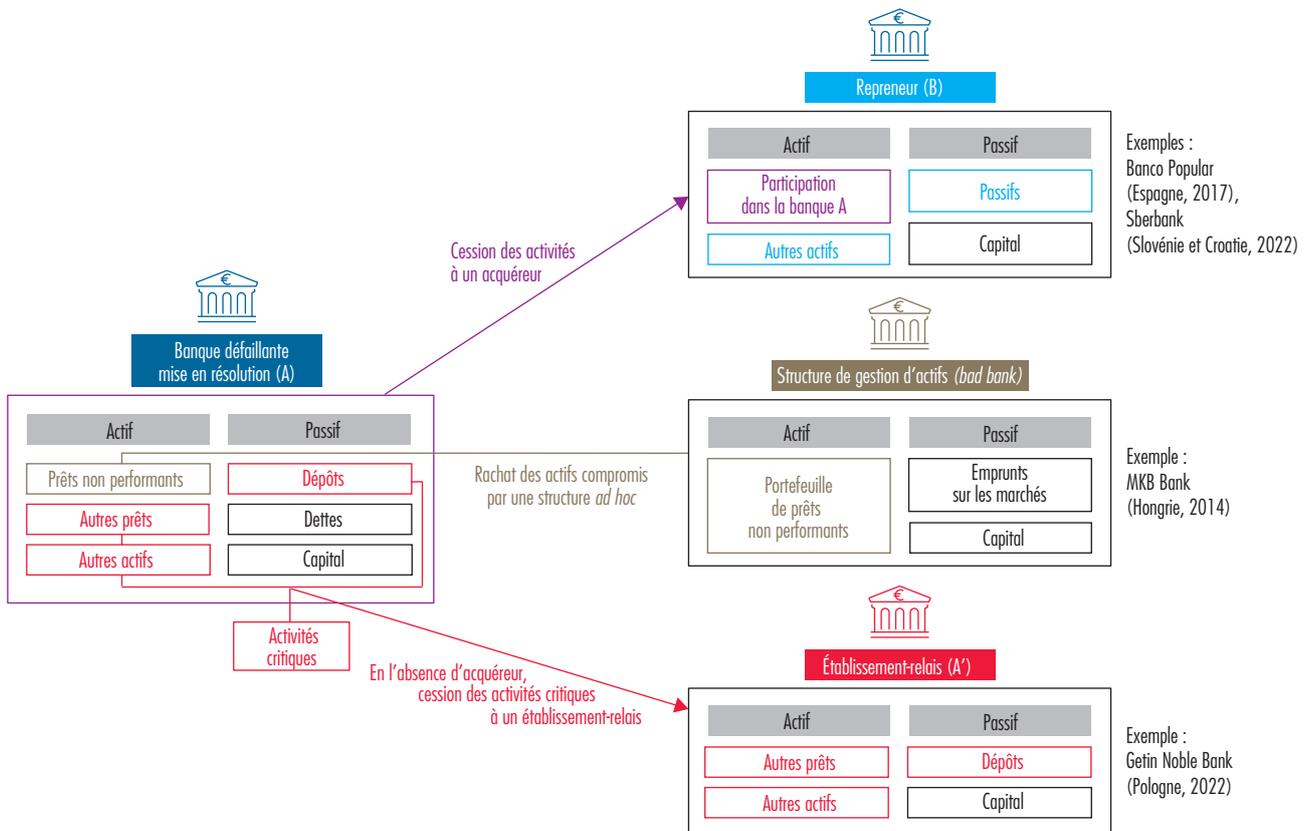
titres financiers annulés par les autorités sont supprimés des registres et de nouvelles actions y sont inscrites pour les créances qui ont été converties en capital.

### Les transferts d'activités

Si l'établissement défailtant n'est pas remis à flot, il doit alors fermer ses portes ou bien être absorbé par un autre groupe bancaire, comme lors du rachat du Crédit Suisse par UBS en 2023. À cette fin, les autorités réalisent des opérations dites de transfert, en vendant tout ou partie de ses activités, actifs ou passifs. Lors d'une résolution européenne, ces opérations passent par trois instruments (cf. schéma 3 *infra*) : i) la cession des activités à un acquéreur ; ii) la création d'une structure de gestion d'actifs (*bad bank*) ; iii) l'établissement-relais.

Pour céder des activités d'une banque défailtante, les autorités sondent, quelques jours avant la défaillance, des acquéreurs potentiels et lancent un appel d'offres

### S3 Les opérations de transfert lors d'une résolution bancaire en Europe



Lecture : La banque A est déclarée défaillante par les autorités en raison des pertes qu'elle enregistre sur un portefeuille de prêts non performants. Si un acquéreur manifeste son intérêt, les autorités peuvent céder les actions émises par la banque défaillante à une banque B, qui reprend ainsi l'ensemble de ses activités. Avant le rachat, le repreneur peut exiger que la banque A se défasse de son portefeuille de prêts non performants. Dans ce cas, les autorités créent une structure de gestion d'actifs, qui lui rachète ce portefeuille. Si les autorités ne trouvent pas d'acquéreur pour la banque A, elles peuvent créer un établissement-relais (A'), qui récupère ses activités critiques, c'est-à-dire essentiellement les dépôts des clients et les actifs sains qui en sont la contrepartie.  
Note : Cf. encadré 2 pour les exemples de résolution. Les activités critiques d'une banque peuvent notamment correspondre à la gestion des dépôts de ses clients et des moyens de paiement, la distribution de crédits aux ménages et aux entreprises et ses activités de marché.  
Sources : Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), auteurs.

confidentiel. Elles peuvent être amenées à céder l'ensemble de ses activités ou seulement une partie de ses actifs et engagements.

Un acquéreur peut imposer une condition au rachat d'un établissement défaillant : qu'il se défasse, au préalable, d'un portefeuille d'actifs compromis. Dans ce cas, les autorités ont le pouvoir de créer une structure de gestion d'actifs, qui rachète les créances douteuses pour les gérer jusqu'à leur extinction ou les revendre peu à peu sur les marchés en essayant d'en tirer le meilleur prix. Après

la crise financière de 2008, l'Espagne et l'Irlande ont recouru à ce type de structure pour y loger les créances immobilières douteuses de leur secteur bancaire. Elles étaient alors portées par l'État. Lors d'une résolution, elles sont financées par les investisseurs ou un fonds de résolution abondé par le secteur bancaire.

Enfin, si la vente de l'établissement échoue lorsque la défaillance est déclarée, les autorités peuvent créer un établissement-relais. Celui-ci est chargé de recevoir et d'exercer, le temps de trouver un acquéreur, les activités critiques.

Ces trois types de transfert peuvent être réalisés en seulement quelques jours, car ils ne sont pas subordonnés à l’approbation des investisseurs ni au respect des exigences de procédure en vertu du droit commun des sociétés ou des valeurs mobilières.

## 2 Dix ans après sa création, quel bilan pour le régime européen de résolution des crises bancaires ?

### La résolution bancaire, une voie de gestion des crises souvent délaissée

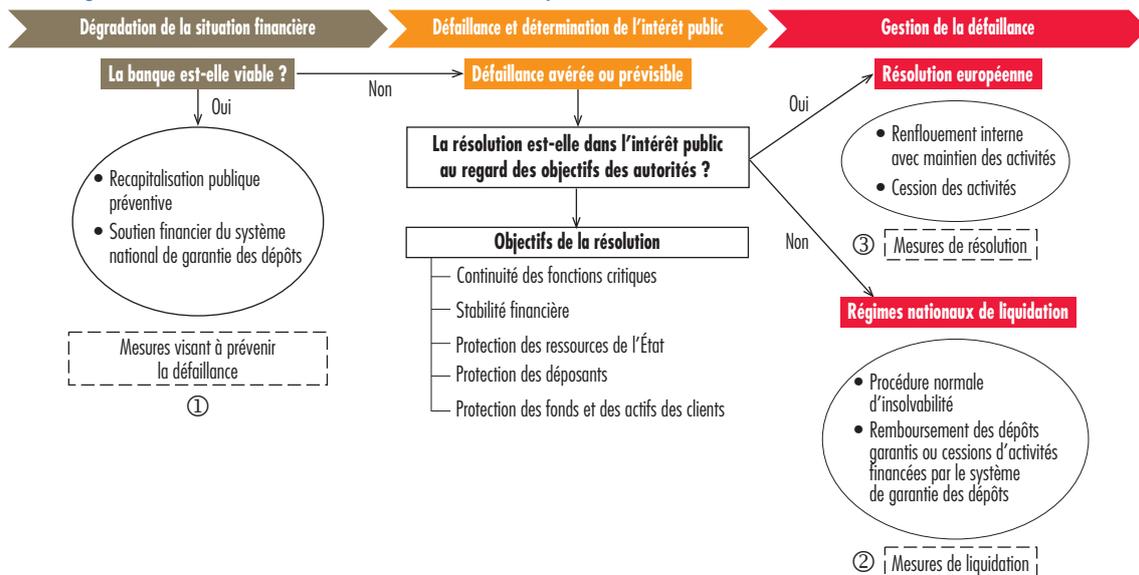
Au sein de l’UE, les autorités peuvent emprunter trois voies pour gérer une crise d’un établissement bancaire (cf. schéma 4) :

- En amont, chercher à prévenir la défaillance par un soutien financier de l’État ou d’un fonds national de garantie des dépôts, dans la limite fixée par le régime européen des aides d’État ;

- Liquider l’établissement défaillant, par la voie judiciaire ou une procédure administrative spéciale, en bénéficiant, le cas échéant, de l’aide du fonds national de garantie des dépôts ;
- Le mettre en résolution au nom de l’intérêt public : les autorités évaluent s’il est dans l’intérêt public (préservation de la stabilité financière, protection des déposants, par exemple) de soumettre la banque à une procédure de résolution plutôt que de la liquider. Si tel est le cas, elles peuvent faire usage des pouvoirs exceptionnels de résolution comme le renflouement interne ou la cession des activités à un acquéreur (cf. section 1).

Les deux premières voies ont souvent été préférées à la résolution bancaire. D’une part, les interventions préventives des fonds de garantie des dépôts ou de l’État ont pu empêcher l’ouverture d’une procédure de résolution. Par exemple, en 2017, l’État italien a apporté des fonds propres, à titre préventif, à

#### S4 Les voies de gestion des crises bancaires au sein de l’Union européenne



Note : L’intérêt public à une résolution s’évalue au regard de certains objectifs comme la préservation de la stabilité financière, la protection des déposants ou la continuité des fonctions critiques. Ces fonctions peuvent notamment correspondre à la gestion des dépôts des clients et des moyens de paiement, la distribution de crédits aux ménages et aux entreprises et les activités de marché.  
Sources : Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

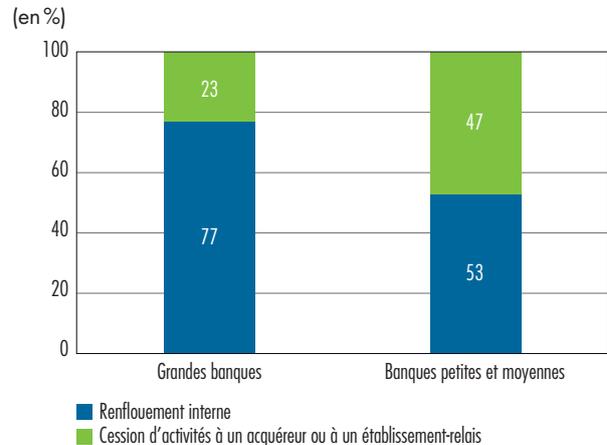
deux banques italiennes Monte dei Paschi di Siena et Banca Carige. D'autre part, lorsque la défaillance était inévitable, les autorités ont parfois souscrit à une interprétation restrictive de l'intérêt public, les amenant à répondre à la crise par la liquidation. Ainsi, en 2017, le Conseil de résolution unique a jugé que la résolution des deux banques italiennes défaillantes Banco Popolare Di Vincenzo et Veneto Banca n'était pas dans l'intérêt public : elles ont été gérées sous le régime de liquidation administrative de l'Italie et avec le soutien financier du fonds de garantie des dépôts. En outre, les autorités ont rencontré des difficultés à mettre en pratique le principe du renflouement interne. Les banques italiennes citées précédemment, par exemple, avaient vendu leurs dettes subordonnées à de petits épargnants, qui auraient dès lors supporté le coût du renflouement.

Ces arbitrages ne sont pas propres à l'UE. La défaillance du Crédit Suisse, en mars 2023, aurait pu fournir la première occasion de tester, pour une banque systémique d'importance mondiale, les dispositifs de résolution institués après la crise financière de 2008. La stratégie de résolution du Crédit Suisse, prévue par son autorité de tutelle, reposait sur le renflouement interne. Or, les autorités helvétiques ont finalement opté pour une cession des activités à UBS, avec l'appui de garanties publiques et hors du cadre de résolution. Selon celles-ci, un renflouement interne risquait de déstabiliser les marchés financiers suisses et mondiaux (FSB, 2023).

### Combiner les instruments de résolution pour une gestion plus souple des crises

La résolution européenne est la seule méthode de gestion de crise harmonisée à l'échelle du continent. Elle a fait ses preuves dans la zone euro, en Pologne ou encore au Danemark lorsqu'elle a été préférée aux procédures nationales (cf. encadré 2 *infra*). Dès la création du régime de résolution, il était convenu que le renflouement interne serait la stratégie privilégiée de résolution des grandes banques et la cession des activités à un acquéreur, celle des banques petites et moyennes (cf. graphique 1). Il est en effet plus difficile de trouver des repreneurs pour les premières que pour les secondes.

### G1 Stratégies envisagées par les autorités de l'Union bancaire européenne selon la taille des banques en cas de résolution



Champ : À fin 2023, 86 grandes banques relevant de la compétence du CRU et 70 banques petites et moyennes relevant de la compétence des autorités de résolution nationales. Lecture : En cas de résolution, les autorités de l'Union bancaire envisagent le recours au renflouement interne pour 77% des grandes banques européennes, contre seulement 53% pour les banques petites et moyennes.

Note : Dans l'Union bancaire, une banque est considérée comme grande, si la taille de son bilan est supérieure à 30 milliards d'euros ou si elle mène des activités transfrontalières ou importantes pour les économies nationales. Sa supervision et la gestion de son éventuelle défaillance sont alors assurées à l'échelon européen par la Banque centrale européenne et le CRU, en liaison avec les autorités nationales. Parmi la centaine de grandes banques de l'Union bancaire, le CRU estime que la résolution n'est pas dans l'intérêt général pour 14 établissements. Source : Conseil de résolution unique (CRU, 2024).

Mais dix ans de gestion des crises bancaires ont montré la nécessité de combiner tous les instruments, y compris pour les grandes banques. D'une part, les autorités européennes ont souvent mis en vente des établissements importants (Banco Popolare, filiales européennes de Sberbank), alors qu'elles s'étaient préparées à un renflouement interne pour maintenir leurs activités. D'autre part, dans les rares occasions où elles ont mis en œuvre un renflouement interne, elles l'ont systématiquement combiné avec des opérations de transfert (Benahmed et Houarner, 2023). Le rachat du Crédit Suisse par UBS a même illustré l'intérêt de ces opérations pour les banques systémiques : lors d'une résolution, les autorités de l'Union bancaire pourraient en théorie répliquer ce genre de rachat en combinant leur pouvoir d'annulation des actions et des dettes et l'instrument de cession des activités.

## ENCADRÉ 2

**Zone euro, Pologne, Danemark : le mécanisme européen de résolution en action****Zone euro**

En juin 2017, le Conseil de résolution unique (CRU) a déclaré la défaillance de la banque espagnole Banco Popular. Affaiblie par ses actifs immobiliers de mauvaise qualité issus de la crise financière, elle avait connu des retraits importants de dépôts. Le CRU et l'autorité de résolution espagnole l'ont renflouée en annulant les actions et ses obligations *Additional Tier 1* (fonds propres de catégorie 1) et en convertissant en capital ses obligations *Tier 2* (fonds propres de catégorie 2). Ils ont ensuite cédé ses activités au groupe espagnol Santander pour un euro symbolique.

Fin février 2022, les filiales en Croatie et en Slovénie de la plus grande banque russe Sberbank ont été mises en résolution par le CRU. La guerre en Ukraine et les sanctions économiques prises par l'Union européenne (UE) à l'encontre de la Russie avaient compromis la réputation de ces filiales, qui commençaient à enregistrer des sorties de dépôts importantes. Le CRU a imposé un moratoire de deux jours sur les paiements, le temps de trouver des repreneurs sur les marchés croate et slovène.

**Pologne**

En 2020, une banque coopérative de Pologne, PBS v Sanok, a suivi une procédure de résolution, car ses fonds propres s'épuisaient. L'autorité de résolution polonaise a créé un établissement-relais, qui a reçu ses activités critiques, notamment les services bancaires rendus aux agriculteurs, aux petites et moyennes entreprises et aux administrations publiques locales. En contrepoint, elle a annulé les dettes subordonnées et réduit la valeur des dépôts non garantis d'environ 40%. Ce renflouement interne a suscité un mouvement de panique et une fuite des dépôts qui avaient été transférés à l'établissement-relais.

À la fin septembre 2022, l'autorité de résolution polonaise a mis en résolution Getin Noble Bank, l'une des dix plus grandes banques de Pologne. Celle-ci était à la merci d'une panique bancaire, notamment en raison de son portefeuille de prêts immobiliers libellés en francs suisses : la dépréciation du zloty polonais avait amoindri la capacité de remboursement des ménages polonais. L'autorité de résolution polonaise a transféré ses activités à un établissement-relais. Les actionnaires et les détenteurs d'obligations subordonnées ont quant à eux perdu leur investissement.

**Danemark**

En 2016 et 2018, l'autorité de résolution danoise a soumis deux petites banques coopératives (moins de 10 millions d'euros de bilan) à une procédure de résolution. Elle a combiné l'établissement-relais et un renflouement interne. Les dépôts non garantis ont supporté des pertes sans susciter de mouvement de défiance.

De nouveaux risques de défaillance émergent, qui poussent également les autorités à se préparer à des combinaisons nouvelles de l'ensemble des instruments à leur disposition : i) **risque géopolitique** illustré par la défaillance des filiales européennes de Sberbank au début de la guerre en Ukraine (cf. encadré 2) ; ii) **risque climatique** (Jamet, 2024) si des actifs détenus par les banques venaient à perdre brusquement leur valeur du fait d'une transition écologique désordonnée (actifs dits échoués) ; ou encore

iii) **risque cyber** lié à des attaques informatiques. Dans l'hypothèse où une banque serait déclarée défaillante en raison de la dépréciation de son portefeuille d'actifs liés aux énergies fossiles et d'une mauvaise gestion du risque climatique, son renflouement par la mise à contribution des investisseurs serait ainsi insuffisant lors d'une résolution. Pour ramener la confiance, les actifs échoués devraient aussi sortir de son bilan, à travers leur rachat par une structure de gestion d'actifs, par exemple.

## Pallier les problèmes de liquidité : la pièce manquante du mécanisme européen de résolution

Risque emblématique et fait majeur de l'histoire des crises bancaires, les paniques de déposants prennent un visage nouveau à l'ère du numérique : les messages viraux sur les réseaux sociaux et les fermetures de comptes en ligne ont ainsi remplacé la course au guichet et les files d'attente des épargnants. La vitesse de retrait des dépôts observée aux États-Unis et en Suisse au printemps 2023 illustre l'importance de la liquidité dans la gestion des crises bancaires. Le renflouement interne pallie les problèmes de solvabilité, mais une banque solvable peut être momentanément à court de liquidité pour rendre aux déposants leur argent.

Les besoins de liquidité des plus grandes banques européennes lors d'une résolution pourraient dépasser 150 milliards d'euros (Infelise *et al.*, 2022), soit la somme des ressources du Fonds de résolution unique (environ 80 milliards d'euros) et de sa ligne de crédit au Mécanisme européen de stabilité (68 milliards d'euros). Seule la banque centrale pourrait y répondre. Dans la zone euro, l'Eurosystème a la faculté de fournir des liquidités d'urgence (ELA, *Emergency Liquidity Assistance*) à une banque solvable en difficulté, dès lors qu'elle apporte suffisamment d'actifs en garantie. Toutefois, une banque mise en résolution peut manquer de titres à mettre en garantie. L'État peut alors s'en porter garant pour permettre à la banque centrale ou à un fonds de résolution de lui octroyer ces prêts extraordinaires. Cette garantie publique des liquidités pour la résolution, par son existence même, met en confiance les investisseurs et les clients, le temps que la banque réussisse à lever des fonds sur les marchés. La Suisse s'est dotée d'un tel instrument en 2023, qui a joué un rôle décisif dans la gestion de la crise du Crédit Suisse. Il existe également au Royaume-Uni, aux États-Unis ou au Japon. Mais il manque encore au régime de résolution de la zone euro, où, en l'absence d'un budget fédéral, le cadre d'une « liquidité de l'Eurosystème pour la résolution » reste à construire (Villeroy de Galhau, 2023).

Ainsi, la réussite de la gestion d'une crise peut, en dernier recours, reposer sur un soutien public. Pour faciliter des opérations de transfert, les autorités américaines et suisses ont ainsi offert, lors des crises bancaires du printemps 2023, des garanties aux acquéreurs de banques défailtantes, à JP Morgan Chase pour le rachat de First Republic par exemple. Au sein de l'UE, les apports des pouvoirs publics lors d'une résolution sont subordonnés à une contribution des investisseurs d'au moins 8% du total de bilan de la banque défailtante et encadrés par le régime européen des aides d'État.

## 3 L'achèvement de l'Union bancaire et de l'Union des marchés de capitaux faciliterait la résolution européenne des crises bancaires

### Un mécanisme de résolution enrayé par l'inachèvement de l'Union bancaire

La résolution a été conçue sous la forme d'un mécanisme unifié dans l'Union bancaire. Or, ce mécanisme unique reste enrayé par des marchés bancaires et financiers encore fragmentés.

L'achèvement de l'Union bancaire (cf. encadré 3 *infra*) faciliterait les opérations de transfert lors d'une résolution. Les cessions d'activités ne sont ainsi possibles que si les autorités réussissent à trouver rapidement des acquéreurs. Dans un marché bancaire unique, les fusions transfrontalières seraient aussi probables que les opérations nationales : la liste des acquéreurs potentiels d'une banque défailtante serait alors considérablement élargie.

### Un mécanisme de résolution enrayé par des marchés financiers fragmentés

De son côté, l'Union des marchés de capitaux vise un espace financier européen unifié, permettant à l'épargne des Européens de s'investir, avec un meilleur couple rendement-risque, dans toute l'Union. Elle requiert une harmonisation des droits de la faillite et des titres financiers (Noyer, 2024), qui faciliterait la mise en œuvre de la résolution.

## ENCADRÉ 3

**Pourquoi l'Union bancaire n'est-elle pas achevée ?**

Après la crise financière de 2008, les renflouements des banques par les États ont dégradé les finances publiques de certains pays européens (Irlande, Espagne ou Portugal). La zone euro est alors entrée dans une spirale négative, la crise des dettes publiques conduisant les investisseurs à douter de la solidité des banques. Pour sortir de ce cercle vicieux, les États membres ont créé l'Union bancaire qui repose sur trois piliers : le Mécanisme de surveillance unique (MSU) et le Mécanisme de résolution unique (MRU), mis en place à partir de 2014, et la garantie européenne des dépôts.

Le MSU renforce la solidité des banques par un suivi européen et harmonisé des risques qu'elles prennent. Ainsi, la Banque centrale européenne, conjointement avec les superviseurs nationaux (l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution – ACPR en France), contrôle les grands établissements de la zone euro. Lorsque la crise est inévitable, le MRU entre en action pour sauvegarder l'intérêt général. Grâce au renflouement interne et au Fonds de résolution unique, il protège les ressources des États contre les défaillances bancaires.

Pour éviter, à l'inverse, que les finances publiques d'un pays ne mettent en question la solidité de ses banques, celles-ci doivent être moins exposées à sa dette souveraine et moins repliées sur leur marché national. À cet effet, l'Union bancaire devait instituer une garantie européenne des dépôts, ouvrant la voie à des groupes bancaires paneuropéens et à un marché bancaire unique. Ce troisième pilier n'a pas encore été mis en place.

Dès lors, un groupe bancaire peut ouvrir des filiales dans toute l'Union européenne pour collecter l'épargne des déposants européens, mais la protection de ces fonds reste actuellement du ressort de chaque État. Les pays accueillant des filiales de grands groupes bancaires ont cherché à se prémunir du risque de leur abandon par la maison-mère en cas de difficultés. Afin de protéger leurs épargnants, ils ont ainsi imposé à ces filiales de détenir suffisamment de fonds propres, de dettes subordonnées et de liquidités. Ce confinement des ressources des groupes bancaires à l'intérieur des frontières nationales rend moins probables les fusions transfrontalières.

Si la garantie des dépôts, devenue européenne, ne reposait plus sur chaque État, ce confinement géographique des ressources bancaires serait moins nécessaire. Cela pourrait faciliter un mouvement de consolidation en Europe. En l'état, l'Union bancaire demeure bloquée par l'opposition entre les pays d'origine, où les sièges des grands groupes bancaires européens sont établis, et les pays accueillant leurs filiales.

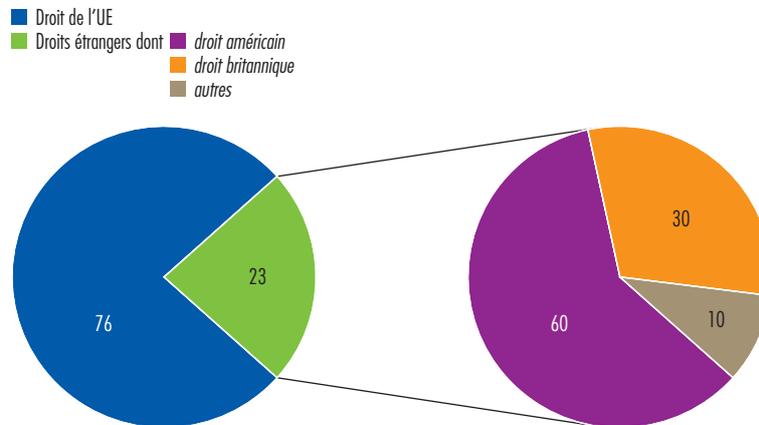
La procédure de résolution est encadrée par un dispositif de sauvegarde des droits des créanciers : aucun investisseur ne doit supporter des pertes plus importantes que celles qu'il aurait subies en cas de liquidation.

Il est actuellement difficile de vérifier la conformité à cette condition pour tous les créanciers d'un groupe bancaire transfrontalier, en raison de la multitude des droits nationaux de l'insolvabilité<sup>3</sup>.

3 Un groupe bancaire transfrontalier possède des activités et des filiales dans plusieurs pays européens. Supposons que les mesures de résolution touchent la tête d'un groupe bancaire, implantée en France, et des filiales implantées ailleurs en Europe, par exemple en Italie et en Espagne. Il est alors nécessaire d'évaluer les pertes qu'auraient subies les créanciers de la tête de groupe selon le droit français de l'insolvabilité bancaire, les créanciers de la filiale espagnole selon le droit espagnol de l'insolvabilité bancaire et les créanciers de la filiale italienne selon le droit italien de l'insolvabilité bancaire.

## G2 Droits régissant les instruments de fonds propres et de dettes (MREL) des cinq plus grands établissements français à fin 2023

(en %)



Champ : BNP Paribas, Confédération Nationale du Crédit Mutuel, groupe BCPE, groupe Crédit Agricole et Société Générale.

Lecture : Les droits étrangers à l'Union européenne (UE) régissent 23 % des instruments de fonds propres et de dette éligibles au MREL dans le bilan des cinq grands établissements français. Le droit américain représente 60 % de ces droits étrangers.

Sources : Rapports MREL/TLAC, calculs auteurs.

Une harmonisation ouvrirait également la voie à des infrastructures paneuropéennes des marchés financiers. Leur fragmentation actuelle selon des lignes nationales impose aux autorités de mobiliser plusieurs dépositaires centraux de titres (l'UE en compte 28, contre 1 aux États-Unis) pour le renflouement interne d'un seul établissement ayant des activités transfrontalières dans la zone euro.

Enfin, les marchés de capitaux fragmentés de l'UE ne sont pas assez profonds pour absorber toutes les émissions de dettes subordonnées (MREL) des grandes banques européennes. Ces dernières se tournent alors vers les marchés financiers étrangers, notamment les investisseurs institutionnels américains (cf. graphique 2). Cette dépendance vis-à-vis des marchés de capitaux des États-Unis pourrait rendre la tâche des autorités plus ardue lors d'un renflouement interne, car le droit américain des titres risquerait d'entrer en concurrence avec le droit européen de la résolution.

\*  
\*\*

Depuis dix ans, l'Europe se prépare à affronter des crises bancaires. Son régime de résolution lui donne les instruments nécessaires à leur gestion et des sources de financement. L'Europe s'apprête à élargir l'usage de ces instruments pour les banques de petite et moyenne taille, avec son projet de réforme<sup>4</sup> du cadre pour la gestion des crises bancaires et la garantie des dépôts (CMDI, *crisis management and deposit insurance framework*). Mais il lui restera à se doter d'un mécanisme exceptionnel de fourniture de liquidités aux grandes banques mises en résolution, qui pourrait par exemple prendre la forme d'« un système unique commun à l'ensemble des banques centrales de l'Eurosystème » (Beau, 2024). Face aux mutations, les autorités doivent également être prêtes à des combinaisons nouvelles de l'ensemble des instruments à leur disposition. Enfin, la politique européenne de gestion des crises gagnerait à être conduite dans un espace financier unifié, grâce à la finalisation de l'Union des marchés bancaires et de capitaux du continent.

4 Proposition de la Commission européenne du 18 avril 2023. Les négociations entre le Conseil de l'UE et le Parlement européen sont en cours.

## Bibliographie

ACPR, Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (2024)

*Mise en oeuvre du renflouement interne (bail-in)*, janvier.  
[Télécharger le document](#)

Beau (D.) (2024)

« Leçons des turbulences bancaires de 2023 », discours à la conférence de l'AFGAP, juin.

[Télécharger le document](#)

Benahmed (R.) (2024)

« La résolution des crises bancaires : quelles exigences pour absorber les pertes en Europe et aux États-Unis? », *Bulletin de la Banque de France*, n° 252/2, mai-juin.

[Télécharger le document](#)

Benahmed (R.) (2023)

« Enhancing the credibility of the EU bail-in design: the example of the treatment of discretionary exclusions », *Working paper on resolution*, ACPR, juillet.

[Télécharger le document](#)

Benahmed (R.) et Houarner (M.) (2023)

« Strategic optionality in resolution: combination of tools », *Working paper on resolution*, ACPR, décembre.

[Télécharger le document](#)

CRU, Conseil de résolution unique (2024)

*Resolvability of Banking Union banks: 2023*, juillet.

CRU, Conseil de résolution unique (2024)

*Small and medium-sized banks: resolution planning and crisis management report for less significant institutions in 2023 and 2024*, septembre.

FSB (Financial Stability Board,

Conseil de stabilité financière) (2023)

*2023 Bank failures: Preliminary lessons learnt for resolution*, octobre.

Infelise (F.), Lippi (F.) et Vincent (M.) (2022)

« Estimating liquidity needs in resolution in the Banking Union », *Single Resolution Board working paper series*, n° 1, mars.

Jamet (V.) (2024)

« La résolution verte », *Revue internationale des services financiers*, n° 2024/1, mai.

Noyer (C.) (2024)

*Développer les marchés de capitaux européens pour financer l'avenir*, avril.

Villeroy de Galhau (F.) (2023)

« Construire ensemble un secteur bancaire et des paiements paré pour l'avenir en Europe », discours à la *Global Official Institutions Conference*, juin.

## Annexe

# Comment l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution mettrait-elle en œuvre un renflouement interne en France ?

Dans l'Union bancaire, c'est le Conseil de résolution unique (CRU) qui prend la décision de mettre en œuvre un renflouement interne en réponse à la défaillance d'un établissement important. À cette fin, il détermine l'ampleur des pertes à absorber et établit la liste des instruments financiers émis par cet établissement qui seront annulés, dépréciés ou convertis en capital. Il revient ensuite à l'autorité de résolution nationale, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) pour un groupe bancaire français, d'exécuter cette décision. La France compte à ce jour six établissements bancaires importants, qui pourraient être placés en résolution en cas de difficulté : BNP Paribas, BPCE, groupe Crédit Agricole, La Banque postale, groupe Crédit Mutuel et Société Générale.

Dans un document public (ACPR, 2024), l'ACPR précise comment elle pourrait mobiliser les acteurs de la place financière française pour mettre en œuvre un renflouement interne en France. Elle s'appuierait sur les mécanismes déjà existants qui organisent la vie des titres financiers sur les marchés (« le post-marché »). Lorsqu'une entreprise souhaite émettre des actions ou des obligations, elle les fait enregistrer auprès d'une infrastructure de marché, appelée dépositaire central de titres. Tel un notaire, le dépositaire central tient un registre de tous les titres financiers émis. Ces derniers sont ensuite souscrits par des investisseurs, qui en confient la conservation à des banques spécialisées dans ce métier. Ainsi se forme une chaîne de détention : en nom propre ou en celui de leurs clients, ces banques ont des comptes ouverts auprès du dépositaire central. Après une transaction sur les marchés financiers, le dépositaire central fait circuler les titres financiers par virement de compte à compte dans ses livres. Les titres sont crédités au compte de la banque de l'acheteur, débités de celui de la banque du vendeur, en contrepartie d'un versement de fonds de l'acheteur au vendeur : c'est le système dit de « règlement-livraison ».

La distribution de revenus financiers aux investisseurs est également facilitée par la tenue centralisée des comptes du dépositaire. Pour ce faire, l'émetteur des titres financiers mandate généralement une banque spécialisée, appelée « agent payeur », qui a la charge d'effectuer les paiements (dividendes, intérêts, remboursement de capital, etc.) en son nom à travers le dépositaire central.

La mise en œuvre du renflouement interne est jalonnée par quelques étapes décisives : i) suspendre la cotation et la négociation des instruments financiers émis par la banque défaillante ; puis ii) bloquer leur règlement-livraison et les paiements (intérêts, dividendes, remboursement de capital) ; et enfin iii) requérir du dépositaire central d'annuler, réduire ou convertir en capital ces instruments. Nous supposons ici que le CRU décide la conversion en actions des obligations émises par un établissement bancaire français, enregistrées auprès du dépositaire central français Euroclear France et cotées à la Bourse de Paris (Euronext Paris). Euroclear France, sur demande de l'ACPR, bloque alors les paiements et toute instruction de règlement-livraison dans le système européen Target2-Securities, développé par les banques centrales de la zone euro. En parallèle, l'ACPR requiert d'Euronext Paris, par l'intermédiaire de l'Autorité des marchés financiers, la suspension des négociations de ces obligations. L'agent payeur de l'établissement défaillant donne ensuite l'ordre à Euroclear France d'annuler, dans ses livres, ces obligations et de distribuer en contrepartie des actions aux banques adhérentes. Ces banques détiennent ces nouvelles actions au nom des porteurs des obligations annulées, qui, à l'issue de ces opérations, se retrouvent actionnaires de la banque mise en résolution. L'autorité de résolution n'a pas à connaître tous les détenteurs des obligations annulées. Il lui suffit d'identifier les instruments financiers à utiliser pour un renflouement interne : les effets de sa décision se répercutent le long de la chaîne de détention, du dépositaire central jusqu'aux investisseurs.

---

**Éditeur**

Banque de France

**Secrétaire de rédaction**

Nelly Noulin

**Directeur de la publication**

Claude Piot

**Réalisation**

Studio Création

Direction de la Communication

**Rédaction en chef**

Corinne Dauchy

ISSN 1952-4382

**Pour vous abonner aux publications de la Banque de France**

<https://www.banque-france.fr/fr/alertes/abonnements>

---

