



**Discours de François Villeroy de Galhau,  
Gouverneur de la Banque de France et  
Président de l’Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution**

**Conférence ACPR – Paris, 22 novembre 2017  
La résolution bancaire : de la réglementation à la mise en œuvre**

Mesdames, Messieurs,

Je suis très heureux de vous accueillir pour cette nouvelle conférence de l’Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution, dont la matinée est consacrée pour la première fois, à la résolution des banques. Sujet toujours un peu paradoxal : si nous y passons du temps aujourd’hui, c’est en espérant ne jamais avoir à nous en occuper demain. « Si vis pacem, para bellum » disaient les Romains... il faut donc nous préparer au mieux à la crise pour pouvoir l’éviter.

Mais je voudrais d’abord marquer une belle victoire : celle de Paris et de la France, qui accueilleront donc l’Autorité Bancaire Européenne. C’est le succès d’une équipe mobilisée ; c’est aussi une triple reconnaissance : celle de l’attractivité de la France et de la Place de Paris aujourd’hui ; celle de la densité d’un écosystème financier parmi les plus riches en talents d’Europe ; celle enfin, je crois, de la qualité des régulateurs publics et du superviseur qu’est l’ACPR. Et ce mouvement de Londres à Paris est évidemment de bon augure pour d’autres relocalisations financières post-Brexit.

Le moment est opportun pour parler de résolution car cette année 2017 a été marquée par l’adoption des premières décisions de résolution et la gestion de plusieurs cas de crise, qui ont vu le baptême du feu du Mécanisme de résolution unique.

L’Union bancaire, avancée majeure pour la zone euro, est désormais opérationnelle, sur la base d’une réglementation uniforme (*single rulebook*) et de deux piliers déjà en place :

le mécanisme de surveillance unique (MSU) depuis fin 2014 ; et le mécanisme de résolution unique (MRU), depuis début 2016. Ces deux piliers devront être complétés par un troisième pilier relatif à la garantie des dépôts, pour lequel nous devrions trouver des compromis pratiques et raisonnables. Mais j'insisterai aujourd'hui sur deux défis transversaux qui sont moins souvent mentionnés : la cohérence et la consolidation. Chacun d'eux implique, vous allez le voir, la résolution ; mais mon ambition va au-delà ce matin et porte sur l'achèvement d'ensemble de l'Union bancaire.

I. **Le premier défi consiste à parvenir à une meilleure cohérence entre réglementation, supervision et résolution, à trois niveaux :**

- Premièrement, dans les **mécanismes concrets** : la finalisation et la simplification du pilier « résolution » devraient être une priorité. Le cas de la défaillance des banques italiennes a illustré à quel point il était complexe de combiner le régime de résolution établi par la directive sur le redressement et la résolution des défaillances bancaires (BRRD), et le cadre des aides d'État visant à une liquidation ordonnée. Par ailleurs, il est nécessaire de renforcer la confiance dans le Fonds de résolution unique (FRU) et d'accroître sa capacité d'intervention. La mise en place d'un filet de sécurité commun (un common « backstop »), mentionné dans la communication de la Commission européenne du 11 octobre, constitue une piste prometteuse, qui pourrait prendre la forme d'une ligne de crédit accordée par le MES (Mécanisme européen de stabilité). Les règles de déclenchement de ce backstop pourraient être mises en place à l'occasion de la révision de la gouvernance du MES, s'il s'en voit confier la gestion. Cette piste pourrait par ailleurs en partie répondre à la question de la **liquidité** des entités ayant récemment fait l'objet d'une résolution (essentiellement les « banques saines »), qui n'est pas encore traitée de façon suffisamment claire : il est en effet important de clarifier le soutien en liquidité qui peut être apporté par des sources publiques, au-delà de celui qui peut être légitimement attendu de l'Eurosystème.
- Deuxièmement, la cohérence du **cadre et des exigences juridiques** : confrontés à l'accumulation d'exigences nouvelles et « séparées », nous devons adopter une approche globale et cohérente afin d'éviter une surcharge prudentielle. En particulier, l'exigence en matière de capacité totale d'absorption des pertes (TLAC) résultant du nouveau cadre international nécessite au niveau européen une adaptation cohérente de l'exigence minimale pour les fonds propres et les engagements éligibles (MREL). Ainsi, il est souhaitable que les cibles de MREL soient fixées sur la base d'exigences

prudentielles – pilier 2 et coussins- mises à jour et de la dernière situation financière connue des banques concernées, c'est une question de cohérence. De la même façon, les conséquences du paquet de finalisation de Bâle III, quand il sera approuvé, doivent être attentivement prises en compte, car il entraînerait une augmentation des actifs pondérés des risques, ce qui aurait par ricochet un impact sur le MREL. Toutes ces évolutions réglementaires, conjuguées aux évolutions du montant des exigences de fonds propres au titre du Pilier II, pourraient entraîner une surcalibration : chaque décision individuelle peut être nécessaire, mais pas nécessairement leur accumulation un peu désordonnée. Et dans la fixation de ces exigences, nous ne devons évidemment pas porter atteinte à l'égalité de traitement entre les banques de la zone euro et leurs concurrentes du reste du monde.

- Troisièmement, cohérence dans **les interactions entre autorités**, qui doivent être améliorées : même s'il a été réglé de façon satisfaisante, le cas de Banco Popular en Espagne a également montré l'importance d'une coopération étroite et rapide entre les autorités de surveillance et de résolution, à la fois au niveau européen et au niveau national. Incontestablement, il y a encore matière à améliorer la coordination entre les différentes autorités européennes (MSU et BCE, MRU, Commission et Autorité bancaire européenne) afin d'établir plus clairement « qui est le pilote dans l'avion » en matière de gestion de crise. Nous avons encore besoin de préciser les rôles pour décloisonner les différents piliers et assurer un continuum indispensable au bon déroulement des opérations. Mais nous devons clairement soutenir ces autorités quand elles font leur travail : quand le MSU sous la présidence de Danièle Nouy et la BCE proposent des normes de provisionnement pour les nouveaux flux de créances douteuses (NPL), ils sont totalement dans leur rôle pour prévenir les crises de demain et assurer la convergence dans la zone euro qui est au cœur de l'Union bancaire. Nous verrons ce que donnera le résultat exact de la concertation en cours, mais je veux déjà dire que certaines résistances des banques partout, et plus encore la polémique apparue notamment en Italie, me paraissent inappropriées et infondées. Sur les NPL, nous devons anticiper pour cesser d'écoper ex post. S'il fallait une preuve de la nécessité d'une supervision européenne indépendante, cette polémique nous l'apporte.

## **II. Le second défi consiste à favoriser la consolidation au sein de l'Union bancaire**

La consolidation doit résulter de la cohérence, et la cohérence est de considérer l'Union bancaire comme une juridiction unique.

### **Il faut donc cesser de freiner les consolidations transfrontières des banques dans la zone euro.**

Il faut prendre garde à ce que le déploiement des nouvelles réglementations ne donne pas lieu à l'introduction de nouvelles barrières. Le développement des activités bancaires transfrontières représente une dimension essentielle pour approfondir le marché unique, fluidifier l'allocation de l'épargne et financer les investissements. À cet égard, nous accusons toujours un retard important par rapport au marché américain : aux États-Unis, la part de marché des cinq premières banques est de plus de 40 %, alors que dans la zone euro, la part de marché des cinq premières banques est inférieure à 20 %. Des consolidations transfrontières saines et solides permettraient aux banques de mieux diversifier leurs risques dans l'ensemble de la zone euro et d'orienter plus efficacement l'épargne vers l'investissement productif. C'est ce que j'ai appelé une « Union de financement pour l'investissement et l'innovation », notamment en faveur des capitaux propres qui sont la clé d'une économie de l'innovation. L'objectif est limpide : au sein d'une Union monétaire et bancaire, une fusion transfrontière ne doit pas poser plus de difficultés et de complications qu'une fusion « domestique ».

Plusieurs leviers doivent être activés pour lever les obstacles à de telles activités. Du point de vue des autorités de surveillance, cela implique de favoriser une approche sur une base consolidée en accordant davantage de dérogations en matière de liquidité et de fonds propres, afin de permettre une allocation plus flexible des capitaux et de limiter le cloisonnement (*ringfencing*). Du point de vue de la résolution, les exigences internes de MREL devraient constituer un outil pour faciliter la résolution des institutions, mais elles perdraient leur sens si elles étaient calculées sur une base nationale. Ce calcul devrait être réalisé au niveau de l'Union bancaire considérée comme une juridiction unique. En effet, cloisonner le MREL interne à l'intérieur des frontières nationales serait un obstacle au marché unique et aux fusions transfrontières entre banques européennes. En tant que première étape concrète, je propose que l'Autorité bancaire européenne publie un recensement exhaustif de l'ensemble des obstacles aux activités et aux fusions transfrontières qui découlent de la réglementation et de la supervision.

\*\*\*

## Conclusion :

Il est essentiel que les banques se préparent à ces situations extrêmes car :

- Le risque zéro n'existe pas, malgré l'amélioration des réglementations prudentielles et le renforcement des capacités financières des banques.
- La défaillance d'un seul acteur, même considéré comme secondaire, peut avoir des effets systémiques, sachant que mêmes les plus grands groupes ne sont plus à l'abri. Ces derniers en ont pris conscience depuis 2011, avec la fin de la doctrine « *too big to fail* », en élaborant leurs plans de rétablissement et en collaborant étroitement avec les autorités pour se préparer aux situations de crise.

Le rôle des autorités dans la poursuite de cet effort est primordial. Ainsi, l'ACPR au niveau français, la BCE et le CRU au niveau de l'Union bancaire, encadrent et orientent ces efforts, mais se préparent également aux situations de défaillances.

À cette fin, dès 2015, l'ACPR a donné une impulsion décisive qui a permis la rédaction des premiers plans de résolution des principaux établissements français. Aujourd'hui, la totalité des institutions placées sous la compétence du Conseil de résolution unique font l'objet d'un plan de résolution. En ce qui concerne les institutions placées sous la responsabilité directe de l'ACPR, une première vague de plans est achevée. L'ensemble des plans des 142 institutions concernées seront finalisés à la fin de l'année 2018.

Ce sont donc ces efforts conjoints d'anticipation et de gestion des situations de crise qui doivent être maintenus pour garantir la continuité des fonctions bancaires essentielles au fonctionnement de l'économie, éviter les dommages pour la stabilité financière, protéger les ressources des États et renforcer la protection des déposants et des investisseurs.