



ASSEMBLÉE NATIONALE

15ème législature

Dispositif du « bail in » et protection des épargnants

Question écrite n° 4826

Texte de la question

M. Didier Le Gac attire l'attention de M. le ministre de l'économie et des finances sur les règles de renflouement interne des banques, ou *bail in*. Cet accord européen prévoit de solliciter, en cas d'insuffisance des capitaux propres suite à des pertes, en priorité les créanciers détenteurs de dettes subordonnées, puis les créanciers seniors, puis les dépôts non garantis des grandes entreprises, puis ceux des PME. Cet outil peut parfois directement viser les comptes bancaires des déposants, éventuellement sous certaines conditions de seuil de dépôt dans l'établissement concerné (lorsque les sommes déposées dépassent un plafond de 100 000 euros par exemple). Si le dispositif du *bail in* permet aux banques d'opérer des prélèvements sur les dépôts clients en cas de difficultés bancaires, il inquiète cependant fortement les épargnants. Les règles du *bail in* sont entrées en vigueur le 1er janvier 2016. Depuis cette date, les dépôts sont en définitive garantis jusqu'à 100 000 euros. Pouvant craindre que leurs avoirs au-delà de cette somme soient malgré tout mis à contribution (ils seraient alors sollicités en troisième recours), les épargnants mentionnent en outre le risque que le *bail in* peut faire peser sur l'épargne d'une manière générale ainsi que sur le financement de l'économie réelle. S'interrogeant sur le mécanisme de recapitalisation prévu dans cet accord en cas de difficulté d'une banque, certains s'alarment des possibilités de sommes prélevées et de la garantie de la restitution (procédure, délais). Afin de pouvoir faire la lumière sur ce dispositif relativement nouveau et à la lumière des enseignements de la crise financière des années 2007-2008, il lui demande de rappeler les garanties accordées aux épargnants de ne pas voir leurs liquidités saisies sans compensation ainsi que les mécanismes de contrôle permettant de s'assurer de la probité du système.

Texte de la réponse

Les Etats du G20 et de l'Union européenne ont tiré les enseignements de 2007-2008 en renforçant les règles visant à prévenir et à gérer les crises bancaires et financières. Au niveau de l'Union européenne cela s'est notamment traduit par l'adoption de trois textes importants transposés en droit français en 2015. Il s'agit notamment de la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, du règlement (UE) no 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) no 1093/2010 et, enfin, de la directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts. En matière de gestion des crises bancaires, une nouvelle autorité publique, l'autorité de résolution (l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution en France et le Conseil de résolution unique au niveau de l'Union bancaire) est chargée de mettre de en œuvre des mesures permettant de prévenir la défaillance désordonnée d'un établissement de crédit lorsqu'il n'existe pas de solution alternative reposant sur un financement du secteur privé (comme une recapitalisation) et que cela est nécessaire au regard de l'intérêt général. A cette fin, l'autorité de résolution est investie de pouvoirs étendus dans une telle hypothèse, dont celui de procéder au renflouement interne (« bail-in

») de l'entité. Cette mesure permet, lorsque la liquidation n'est pas envisageable, d'impliquer le secteur privé dans le financement de la résolution en imputant par anticipation aux actionnaires ou aux créanciers de l'entité tout ou partie des pertes qu'ils auraient subies si cette entité avait été liquidée et de recapitaliser l'entité à un niveau adéquat afin d'assurer la poursuite des activités qu'elle exerce et qui est jugée indispensable. Le périmètre de ce dispositif est précisé par la directive relative à la résolution qui exclut également que certains créanciers puissent être mis à contribution par une mesure de renflouement interne (tel est notamment le cas des déposants couverts par la garantie des dépôts, c'est à dire jusqu'à 100 000 euros, ou des créanciers bénéficiant d'une sûreté). L'objectif de ces mesures en cas de crise bancaire est à la fois de protéger la stabilité financière et les fonctions jugées critiques pour l'économie qui sont exercées par l'établissement (notamment son rôle dans le financement de l'économie et dans la collecte de l'épargne), de limiter le recours aux finances publiques (c'est-à-dire au contribuable), tout en confortant la protection dont bénéficient les déposants et les investisseurs. A titre liminaire, il convient de relever que tous les produits d'épargne ne sont pas susceptibles de faire l'objet de mesures de résolution. Les titres financiers inscrits en compte (compte titres ou PEA) dans un établissement de crédit ou une entreprise d'investissement – en dehors de ceux qui confèreraient un droit pécuniaire sur l'entité concernée elle-même (actions, parts sociales ou obligations qu'elle a émises) – ne peuvent faire l'objet d'une mesure de résolution puisque cette épargne ne donne pas lieu à la constatation d'un passif par l'entité concernée. S'agissant des dépôts, au sein de l'Union européenne, les dépôts dans la limite d'un plafond de 100 000 euros par déposant et par établissement sont également pleinement protégés sans qu'ils puissent faire l'objet d'une mesure de résolution défavorable, notamment de renflouement interne. En France ce plafond est en outre majoré, s'il y a lieu, des montants déposés sur les livrets A, les Livrets de développement durable ou les Livrets d'épargne populaire ainsi que des sommes liées à certaines opérations ponctuelles (vente immobilière, versements indemnitaires en capital par exemple). Les dépôts supérieurs à 100 000 euros peuvent en revanche a priori faire l'objet d'une mesure de renflouement interne, c'est-à-dire, le cas échéant, qu'ils seront directement annulés ou convertis en titres de capital de l'établissement de crédit faisant l'objet des mesures de résolution sur décision de l'autorité de résolution. Dans cette seconde hypothèse, l'autorité de résolution détermine le taux de conversion en titres de capital ainsi que les modalités de mise à disposition des titres financiers correspondants. La mesure de renflouement est donc assortie d'une contrepartie dans ce cas. Plusieurs garde-fous dont peuvent se prévaloir tous les créanciers ou plus spécifiquement les déposants ont en outre été mis en place. En premier lieu, les déposants ne sont pas touchés dans le même ordre par les mesures de résolution. Le rang des déposants en cas de liquidation d'un établissement de crédit a été amélioré et ce faisant le risque de mise à contribution de ces déposants, même au-delà de 100 000€, est éloigné : ils bénéficient d'une position relative privilégiée par rapport aux autres créanciers. Il s'en suit que les dépôts sont toujours touchés après les autres passifs ne disposant pas de privilèges spéciaux. Au sein des dépôts, la part des dépôts des grandes entreprises excédant 100 000 euros et des personnes inéligibles à la garantie des dépôts est touchée avant la part des dépôts des particuliers et des PME qui excèdent ce même plafond. Ces derniers sont ainsi mieux protégés. En second lieu, d'une manière générale, il est prévu qu'un créancier (et notamment un déposant) ne puisse subir en résolution des pertes supérieures à celles qu'il aurait subies si l'établissement avait été liquidé selon une procédure normale de liquidation prévue par le livre VI du code de commerce. Dans le cas contraire, le créancier dispose d'un droit à compensation de la différence de traitement si elle est démontrée à l'issue d'une évaluation dont le formalisme est strictement encadré par les textes. Enfin, les décisions de l'autorité de résolution sont également susceptibles de recours dans la mesure où elles auraient excédé les textes applicables et fait subir un dommage à un créancier. D'une manière plus générale, il faut mettre en perspective les règles relatives à la résolution avec les autres règles intéressant la gestion et la surveillance prudentielle des établissements de crédit qui ont parallèlement été renforcées. Les exigences de fonds propres ont ainsi été durcies depuis la crise. En outre, le volet préventif des textes relatifs à la résolution conduit à l'adoption de nouvelles exigences prudentielles en termes de capacités d'absorption de pertes et de recapitalisation (exigences minimales de passifs éligibles, dites de « MREL » au niveau européen ; exigences supplémentaires pour les entités d'importance systémique mondiale dites de « TLAC » au niveau des Etats du G20 qui devraient prochainement trouver une traduction dans le droit de l'Union). Ces exigences nouvelles rendent en définitive moins probable le fait que des dépôts puissent être touchés aussi bien en liquidation qu'en résolution. Enfin, la dernière étape du processus pluriannuel de resserrement réglementaire lancé après la crise a été franchie avec l'accord du Comité de Bâle finalisé le 7 décembre 2017. Le rehaussement du plafond de la garantie des dépôts, la création de nouvelles exigences prudentielles et de

capacités d'absorption de pertes susceptibles d'être mobilisées avant les dépôts, le privilège dont bénéficient les dépôts, la protection absolue dont bénéficient les dépôts couverts par la garantie des dépôts permettent de dire que les dépôts bénéficient aujourd'hui d'un niveau de protection nettement supérieur à celui qui prévalait avant la crise. Enfin, on peut rappeler qu'un Fonds de Résolution Unique a été mis en place dans l'Union bancaire conformément au règlement européen régissant le mécanisme de résolution unique et l'accord intergouvernemental signé entre les 19 Etats membres participants. L'ensemble des établissements des 19 pays membres de l'Union bancaire contribuent annuellement depuis 2015 à ce fonds de résolution afin que son niveau atteigne 1% des dépôts couverts à fin 2023 (il devrait donc atteindre près de 60Md€). Ce fonds est alimenté par des contributions qui sont prélevées directement sur le secteur bancaire et est donc neutre budgétairement. En cas de défaillance d'un groupe bancaire de l'un des 19 Etats membres, le FRU permet d'intervenir sur décision de l'autorité de résolution de l'Union bancaire (le Comité de résolution unique) : si le niveau de pertes à absorber et le besoin de recapitalisation dépasse 8% du bilan de la banque défaillante, le FRU peut intervenir et assurer les besoins dans une limite de 5% additionnel du bilan de la banque. Ce mécanisme permet d'éloigner le risque de mise à contribution des déposants et des Etats en cas de pertes d'une ampleur extrême et d'assurer que les besoins en cas de crise soient absorbés par les actionnaires et créanciers et le secteur privé dans son ensemble et non plus par le citoyen.

Données clés

Auteur : [M. Didier Le Gac](#)

Circonscription : Finistère (3^e circonscription) - La République en Marche

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 4826

Rubrique : Banques et établissements financiers

Ministère interrogé : [Économie et finances](#)

Ministère attributaire : [Économie et finances](#)

Date(s) clé(e)s

Date de signalement : Question signalée au Gouvernement le 2 juillet 2018

Question publiée au JO le : [30 janvier 2018](#), page 709

Réponse publiée au JO le : [10 juillet 2018](#), page 6044