C. Résolution

L'action de la Banque en tant qu'autorité de résolution des établissements de crédit s'inscrit dans le cadre plus large du mécanisme de résolution unique (SRM – Single Resolution Mechanism), auquel elle participe en tant qu'autorité de résolution nationale. Le SRM a été établi en 2014, avec le Conseil de résolution unique (SRB – Single Resolution Board) en son centre. Les progrès enregistrés depuis sa création, rendus possibles par une étroite coopération entre le SRB et les autorités de résolution nationales, sont constants. Au cours de ces dernières années, le SRM a permis la mise en œuvre d'un cadre de résolution totalement nouveau. Toutefois, bien que les progrès engrangés jusqu'à présent soient manifestes, les défis restent importants et de nombreuses questions doivent encore trouver des réponses.

C'est dans ce contexte que, conformément à l'arrêté royal déterminant ses modalités d'organisation et de fonctionnement[1]*, le Collège de résolution de la Banque s'est doté d'un plan d'action pour l'année 2018. Celui-ci soutient l'action du SRM. Il est structuré autour de quatre axes principaux, à savoir (i) assurer le développement d'un cadre législatif et réglementaire robuste permettant de traiter les situations de défaillance; (ii) améliorer la résolvabilité des établissements de crédit et des sociétés de bourse de droit belge; (iii) développer une capacité de gestion de crise et opérationnaliser les instruments de résolution; et (iv) contribuer à la constitution des dispositifs de financement de la résolution.*

1. Cadre législatif et réglementaire

Au cours de l'année sous revue, le cadre légal relatif à la résolution a été profondément modifié, à la suite de l'adoption par les colégislateurs européens d'une proposition de directive modifiant la directive sur la résolution et le redressement des banques (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD)[2], ainsi que d'une proposition de règlement modifiant le règlement relatif au mécanisme de résolution unique (Single Resolution Mechanism Regulation, SRMR)[3]. L'adoption de ces propositions permet de compléter substantiellement le régime de l'exigence minimale concernant les fonds propres et les engagements éligibles (*Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities*, MREL) instauré par la BRRD en 2014, en transposant entre autres en droit européen le modèle de capacité totale d'absorption des pertes (*total loss-absorbing capacity*, TLAC) défini par le Financial Stability Board (FSB). De plus, elles clarifient certaines modalités d'application du MREL pour l'ensemble des établissements de crédit de l'Union européenne.

Cette directive et ce règlement font partie d'un ensemble de dispositions connues sous le nom de mesures de réduction du risque. Ces mesures sont plus amplement décrites dans l'encadré 14.

De plus, la Banque a participé au cours de l'année 2018 aux travaux du SRB visant à clarifier les modalités pratiques régissant la mise en œuvre du

1 Arrêté royal du 22 février 2015 déterminant les modalités d'organisation et de fonctionnement du Collège de résolution, les conditions dans lesquelles le Collège de résolution échange de l'information avec des tiers et les mesures prises pour prévenir la survenance de conflits d'intérêts.

2 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 et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012.

3 Règlement (UE) n° 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) n° 1093/2010.

cadre réglementaire existant, par le développement de politiques horizontales soutenant l'élaboration des plans de résolution et assurant une cohérence générale entre ceux-ci. En 2018, ces politiques horizontales ont principalement concerné les sujets épinglés dans le plan de travail 2018-2020 du SRB, à savoir en particulier le choix des instruments de résolution lors de l'élaboration des plans de résolution et les exigences particulières liées à la planification de chacun de ces instruments, le test d'intérêt public, qui vise à déterminer quels établissements de crédit pourraient satisfaire aux conditions d'entrée en résolution, le régime d'obligations simplifiées, le MREL, l'identification des fonctions critiques, et la continuité opérationnelle en cas de crise, en ce compris l'accès aux infrastructures de marché.

L'ensemble de ces évolutions et de ces travaux contribue à façonner un cadre de travail nouveau, et ce de manière harmonisée au sein de l'union bancaire. Le SRB, en liaison avec les autorités de résolution nationales, joue un rôle déterminant, qui a permis la réalisation de nombreux progrès. Il reste néanmoins de nombreux défis à relever pour atteindre l'objectif de résolvabilité fixé par la directive pour l'ensemble des établissements de crédit et des entreprises d'investissement de l'Union européenne. Deux questions, en particulier, revêtent une importance singulière pour la Belgique, étant donné les caractéristiques de son système financier.

Même si de nombreux progrès ont été réalisés, de nombreux défis restent à relever pour atteindre l'objectif de résolvabilité fixé par la BRRD pour l'ensemble des établissements de crédit et des entreprises d'investissement de l'UE

La première porte sur le renforcement de la politique de MREL. La disponibilité de ressources financières suffisantes pour absorber les pertes et recapitaliser est essentielle pour assurer la faisabilité et la crédibilité d'une résolution efficace par application des instruments de résolution, et en particulier l'instrument de renflouement interne. À cette fin, la directive BRRD prévoit que les établissements doivent satisfaire à une exigence de MREL sur une base individuelle, et que les sociétés mères de l'Union européenne doivent également satisfaire à une exigence de MREL sur une base consolidée. En tant qu'autorité de résolution nationale, la Banque défend constamment la mise en œuvre d'un modèle de résolution solide, fondé sur la constitution de coussins de passifs appropriés. Ceci nécessite la fixation d'exigences de MREL dont le niveau est suffisant et la qualité adéquate, c'est-à-dire devant être satisfaites avec des instruments qui ne compromettraient pas la mise en œuvre de la stratégie de résolution en cas d'exercice du renflouement interne. C'est dans ce cadre que la Banque encourage le SRB à renforcer sa politique MREL, au-delà de ce qu'elle prévoit actuellement.

La deuxième question porte sur la stratégie de résolution à adopter pour les établissements de crédit de moindre importance, dont la liquidation selon une procédure normale d'insolvabilité est considérée comme crédible dans certaines circonstances de marché bénignes, mais qui pourrait s'avérer plus problématique en cas de crise systémique. La Banque s'est engagée dans un échange avec la Commission européenne et le SRB, visant à clarifier les exigences fixées par le cadre actuel pour ce type d'établissement, à la fois lors de l'élaboration du plan mais également lorsque leur défaillance est avérée, et ce également à la lumière des précédents posés par la résolution des cas de gestion de crise des banques vénitiennes en 2017 (cf. encadré 10 du Rapport 2017) et de ce que ceux-ci impliquent pour les exigences posées par la BRRD. Cette question renvoie également à la nécessité de trouver le juste équilibre entre la résolvabilité, d'une part, et la proportionnalité, d'autre part.

2. Résolvabilité des établissements de crédit et des sociétés de bourse

La BRRD prévoit que les autorités de résolution développent un plan de résolution pour chaque groupe bancaire établi dans l'Union européenne ou pour chaque établissement de crédit ou entreprise d'investissement établie dans l'Union européenne et n'appartenant à aucun groupe bancaire. En Belgique, cette obligation échoit partiellement au SRB et partiellement à la Banque, suivant la répartition des compétences définie dans le SRMR.

Le développement d'un plan de résolution résulte d'un processus pluriannuel. Son objectif est de rendre chaque groupe bancaire résolvable. Il définit la séquence présumée des actions que l'autorité de résolution pourrait mettre en œuvre pour résoudre un cas de crise et veille à ce que l'établissement ou le groupe

bancaire soit prêt à exécuter cette séquence ou une alternative à celle-ci. Le plan de résolution établit une présomption sachant qu'en cas de défaillance, présumée ou avérée, les autorités de résolution peuvent dévier de la séquence prévue dans le plan si cela permet d'offrir une meilleure réponse à la situation de crise.

Une fois le plan développé, l'autorité de résolution procède à l'évaluation de la résolvabilité ainsi qu'à la fixation de l'exigence de MREL. Lorsque la résolvabilité d'un établissement n'est pas avérée, l'autorité de résolution lui octroie un délai au terme duquel il doit avoir proposé des mesures visant à remédier aux problèmes épinglés. Si les mesures proposées ne sont pas satisfaisantes, l'autorité de résolution dispose d'une série de pouvoirs lui permettant de lever les obstacles à la résolvabilité constatés.

Pour les groupes bancaires relevant de sa compétence, le SRB a élaboré une approche pluriannuelle. Chaque cycle annuel de plans de résolution constitue une avancée importante en ce qu'il prévoit l'examen de mesures supplémentaires, le tout en vue d'aboutir en 2020 à l'élaboration de plans respectant l'intégralité des exigences fixées par la BRRD. Le cycle de résolution annuel ayant débuté en 2018 marquera une grande avancée dans l'élaboration des plans développés sous la houlette du SRB dans la mesure où ces derniers intégreront, en plus d'une exigence de MREL consolidée, une exigence de MREL individuelle et où le SRB procédera à une première évaluation des obstacles à la résolvabilité.

Au cours de l'année sous revue, le SRB a pris les premières décisions contraignantes en matière de MREL pour les entreprises mères de l'UE au niveau consolidé. Trois décisions concernent des entreprises mères de l'UE de droit belge, dont une pour laquelle un collège de résolution a été constitué.

L'exigence de MREL consolidée est définie sur la base de la méthodologie adoptée par le SRB en 2017. L'exigence consiste en un montant d'absorption des pertes et un montant destiné à assurer la recapitalisation et la confiance du marché. Le premier montant est basé sur les exigences en fonds propres, à savoir les exigences du premier pilier, les exigences du deuxième pilier et le montant des exigences de coussin cumulées. Le deuxième montant intègre deux composantes. Le montant destiné à la recapitalisation correspond aux exigences des piliers 1 et 2 appliquées au montant des actifs pondérés par les

risques tel qu'il serait déterminé après résolution. Ce montant peut donc, dans certaines limites, tenir compte d'une diminution des actifs pondérés par les risques due à la réalisation de certains risques. Ce montant est complété par un montant destiné à assurer la confiance du marché, qui correspond aux exigences de coussin cumulées moins 125 points de base. Cette méthode permet de déterminer le niveau de l'exigence de MREL. Il convient néanmoins de noter que le SRB n'a pas encore déterminé, en 2018, d'exigence contraignante sur le plan de la composition du MREL, et en particulier sur la part de l'exigence MREL devant être satisfaite avec des instruments absorbant les pertes avant les créanciers chirographaires en cas de liquidation.

La procédure de prise de décision pour la détermination de l'exigence de MREL sur une base consolidée diffère entre les banques pour lesquelles un collège de résolution a été établi et celles pour lesquelles ce n'est pas le cas. Dans le premier cas, l'exigence de MREL est déterminée par décision conjointe au collège de résolution, après quoi la décision est ratifiée par le SRB en session exécutive. Pour les banques qui n'ont pas de collège de résolution, l'exigence de MREL est fixée par le SRB en session exécutive. Une fois l'exigence de MREL établie, le SRB, conformément au SRMR, adresse la décision aux autorités nationales de résolution, qui sont compétentes pour sa mise en œuvre.

La Banque, en sa qualité d'autorité de résolution nationale belge, participe au processus de décision du CRU en session exécutive pour les établissements ou groupes établis uniquement en Belgique ainsi que pour les groupes transfrontaliers dont la société mère ou une filiale est établie en Belgique. La session exécutive du SRB adopte ses décisions, y compris celles concernant les projets de plan de résolution et de décision de MREL, à l'unanimité de ses membres. En l'absence de consensus, les décisions peuvent être adoptées à la majorité simple des seuls membres permanents du SRB. Ce processus décisionnel, défini par le SRMR, diffère par exemple des mécanismes de prise de décision en vigueur au sein du Conseil de surveillance prudentielle de la BCE, où prévaut le principe selon lequel chaque représentant dispose d'une voix. Un tel processus décisionnel, qui prévoit que les représentants des autorités de résolution nationales ne sont pas appelés à voter en l'absence de consensus, n'offre pas suffisamment de garanties quant à la prise en compte des sensibilités nationales ou quant au traitement effectif des problèmes identifiés à ce niveau. Dans ce contexte, il est crucial que les décisions de MREL permettent la mise en œuvre crédible des stratégies de résolution choisies, et en particulier l'exercice du renflouement interne, sans porter atteinte aux dépôts. Ceci est d'autant plus important qu'une insuffisance à ce niveau pourrait avoir des conséquences sur le risque d'intervention de l'État en cas de crise financière.

Il est crucial que les décisions de MREL permettent la mise en œuvre crédible des stratégies de résolution choisies sans porter atteinte aux dépôts

Au cours de l'année 2018, le Collège de résolution de la Banque a adopté des projets de plans de résolution concernant 13 établissements moins importants (*less significant institutions,* LSI), ainsi que pour chacun d'entre eux, un projet de décision MREL au niveau individuel ou consolidé. Ces projets ont été soumis au SRB, qui dispose de la faculté d'exprimer un avis sur ces derniers, et en particulier, d'indiquer, le cas échéant, les éléments du projet de décision qui ne seraient pas conformes au règlement ou aux instructions générales du SRB. L'avis de ce dernier est attendu dans le courant du premier quadrimestre de l'année 2019. Les projets de plan de résolution et de décision MREL devront ensuite être formellement adoptés par le Collège de résolution.

Bien que chaque projet de plan de résolution concernant une LSI soit spécifique et élaboré en fonction des caractéristiques propres de l'établissement ou du groupe bancaire, ces derniers peuvent être classés en trois catégories. La première catégorie prévoit que si l'autorité de contrôle ou de résolution constate la situation de défaillance, présumée ou avérée, de l'établissement, ce dernier est liquidé suivant une procédure normale d'insolvabilité. En d'autres termes, l'autorité de résolution ne prévoit pas l'exercice des instruments de résolution lorsque cet établissement est défaillant. Il s'agit, pour la plupart, d'établissements dont la défaillance aurait une incidence très limitée sur l'économie et sur la stabilité du système financier belges et donc peu susceptibles de satisfaire au critère d'intérêt public en cas de défaillance.

La deuxième catégorie de plan est celle qui prévoit explicitement, contrairement à la première catégorie

de plans, l'exercice des instruments de résolution en cas de défaillance, présumée ou avérée, de l'établissement. En particulier, l'autorité de résolution considère qu'il est probable qu'au vu de l'importance de l'établissement, de ses dépôts, ou de ses liens avec les autres établissements de crédit de droit belge, une liquidation suivant une procédure normale d'insolvabilité ne pourrait atteindre les objectifs de la résolution aussi bien qu'une procédure de résolution. Les objectifs de la résolution sont d'assurer la continuité des fonctions critiques exercées par l'établissement, d'éviter tout effet négatif significatif sur la stabilité du système financier, en particulier en évitant la contagion, et de protéger les ressources de l'État, les dépôts garantis et les investisseurs couverts, ainsi que les fonds et les actifs des clients.

La troisième catégorie de plan concerne des établissements pour lesquels la liquidation suivant une procédure normale d'insolvabilité est considérée comme plausible si la situation de défaillance présumée ou avérée est déclarée dans des circonstances normales, c'est-à-dire en cas de crise idiosyncratique. Il existerait néanmoins une présomption selon laquelle, en cas de crise systémique, une telle procédure serait de nature à déclencher un effet de contagion, qui pourrait être limité par l'ouverture d'une procédure de résolution. Ces plans prévoient dès lors la mise en œuvre de ces deux options.

3. Développement d'une capacité de gestion de crise et opérationnalisation des instruments de résolution

Lorsqu'une procédure de résolution est initiée, la responsabilité de la mise en œuvre des instruments de résolution incombe aux autorités de résolution nationales, et ce que ce soit pour résoudre une crise touchant un établissement relevant de la compétence du SRB ou un établissement relevant des compétences nationales.

Dans ce cadre, la Banque a élaboré un manuel national détaillant chaque étape à suivre et chaque mesure à mettre en œuvre afin d'appliquer l'instrument de renflouement interne. Ce manuel général complète chacune des analyses spécifiques mises au point par les groupes concernés dans le cadre de l'élaboration de leur plan de résolution (*bail-in playbook*). Ce manuel et ces analyses visent à faciliter la mise en œuvre du renflouement interne et illustrent également les difficultés potentielles liées à l'exercice de ce dernier. Afin de couvrir l'ensemble du spectre de la résolution, ce manuel devra être complété pour chacun des trois autres instruments de résolution, à savoir, l'instrument de cession des activités de l'établissement, l'instrument de séparation des actifs, et le recours à un établissement-relais. La rédaction de ces manuels nationaux par les autorités de résolution nationales s'inscrit dans un projet plus large piloté par le SRB.

La Banque a élaboré un manuel détaillant chaque étape à suivre et chaque mesure à mettre en œuvre afin d'appliquer l'instrument de renflouement interne

4. Constitution des dispositifs de financement à la résolution

En 2018, le SRB a perçu 285 millions d'euros auprès des 34 établissements belges soumis à contribution, contre 250 millions d'euros en 2017. Cette augmentation s'explique par la poursuite de la mutualisation des ressources du fonds de résolution unique (Single Resolution Fund, SRF) pendant la période transitoire, l'application d'un indicateur de risque supplémentaire et l'application d'un facteur de croissance plus élevé qui intègre la croissance des dépôts couverts. Les établissements ont été autorisés à verser 15 % de leur contribution sous la forme d'un engagement de paiement irrévocable garanti par une sûreté en espèces. La contribution totale des établissements belges sous forme d'engagements de paiement irrévocables s'est élevée à 30 millions d'euros en 2018. Au total, 7,5 milliards d'euros ont été perçus en 2018 auprès des établissements relevant du SRMR. En conséquence, le SRF dispose déjà de 24,9 milliards d'euros. Le niveau cible à constituer au terme de la période initiale de 8 ans, le 31 décembre 2023, s'élève à 1 % du montant des dépôts couverts de l'ensemble des établissements de crédit agréés dans l'Union bancaire, et peut être estimé à 56.3 milliards d'euros sur base du montant actuel des dépôts couverts.

Pour les entreprises non soumises à contribution au SRF, à savoir les succursales établies en Belgique d'établissements de crédit ou d'entreprises

d'investissement relevant d'un pays tiers ainsi que les sociétés de bourse de droit belge ne relevant pas de la surveillance consolidée de la société mère exercée par la BCE, la loi du 27 juin 2016 prévoit la création d'un fonds national de résolution également financé par la perception de contributions annuelles. Les établissements soumis à contribution ont apporté un peu plus de 405 000 euros au fonds national de résolution en 2018, contre 452 000 euros en 2017, ce qui signifie que le fonds contient désormais 1,2 million d'euros. En 2023, le fonds devrait contenir 3,3 millions d'euros.