E. Résolution

La Banque exerce son mandat d'autorité de résolution nationale dans le cadre de l'Union bancaire, aux côtés du SRB et des autorités de résolution des autres États membres participants.

La principale mission de la Banque, en sa qualité d'autorité de résolution nationale, est de contribuer à améliorer la capacité des autorités belges et européennes à résoudre les problèmes qui résulteraient de la défaillance d'un établissement de crédit ou d'une société de bourse de droit belge. Le rôle joué par ces établissements financiers dans ce cadre est crucial en ce qu'il ressort en première instance de leur responsabilité d'atteindre cet objectif de résolvabilité.

Un élément clé de ce processus est la fixation par les autorités de résolution d'une exigence minimale concernant les fonds propres et les engagements éligibles (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities – MREL) devant être respectée par chaque établissement de crédit. Le cadre réglementaire concernant l'exigence MREL a été significativement modifié en 2019 avec l'adoption de la BRRD2[1]. La transposition de cette directive en droit belge, qui a été finalisée au cours de l'année sous revue, constitue l'une des évolutions les plus marquantes enregistrées en matière de résolution au cours de 2021, puisqu'elle a nécessité de redéfinir l'approche de la Banque et des autres autorités de résolution européennes quant au calibrage de l'exigence MREL.

L'année sous revue a également été marquée par la continuation des conditions particulières liées au COVID-19. Si ces conditions avaient demandé certaines adaptations dans les exigences des autorités de résolution lors de la survenance de la crise en 2020, par exemple en différant certaines exigences de reporting, elles n'ont pas nécessité d'actions particulières dans le cadre du cycle de plans de résolution 2021, et ceci dans un contexte où les exigences en matière de résolvabilité sont pourtant renforcées d'année en année. Ceci témoigne non seulement de l'importance que chaque établissement de crédit accorde aux travaux en matière de résolution mais également de la capacité des établissements en matière de continuité opérationnelle.

1. Cadre législatif et réglementaire

1.1 Transposition de la BRRD2 et dispositions diverses

Au cours de l'année sous revue, les dispositions de la BRRD2 ont été transposées en droit belge par la loi du 11 juillet 2021[2]. De plus, une série d'adaptations ont été apportées aux dispositions incluses lors de la transposition initiale de la BRRD[3]. Premièrement, l'instauration des concepts d'« entité de résolution » et de « groupe de résolution » constitue une nouveauté importante de la BRRD2.

1 Directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et la directive 98/26/CE.

2 Loi du 11 juillet 2021 visant à assurer la transposition de la directive 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019, de la directive 2019/879 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019, de la directive 2019/2034 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019, de la directive 2019/2177 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2019, de la directive 2021/338 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2021 et portant dispositions diverses.

3 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.

Les plans de résolution de groupe doivent à présent identifier au sein d'un groupe les entités auxquelles l'autorité de résolution prévoit d'appliquer les instruments de résolution en cas de défaillance et celles qui devraient continuer à opérer sans rentrer en résolution. Cette distinction permet de différencier les stratégies de résolution dites du point d'entrée unique, où, en général, seule la société mère entre en résolution, des stratégies de résolution comptant des points d'entrée multiples, où les instruments de résolution sont appliqués tant sur la société mère que sur certaines de ses filiales, résultant alors en un démembrement du groupe.

De plus, le cadre réglementaire définissant les exigences MREL a fait l'objet d'une révision approfondie dans le cadre de la transposition de la BRRD2. Ainsi, l'exigence MREL est désormais exprimée à la fois sous la forme d'un pourcentage de l'exposition totale au risque (total risk exposure amount – TREA) et de la mesure de l'exposition totale (leverage ratio exposure – LRE) de l'établissement ou de l'entité concerné. Cela signifie que les établissements ou les entités doivent maintenant satisfaire simultanément aux niveaux fixés par chacun des deux calculs. De même, les règles relatives à la subordination des instruments MREL ont été renforcées. Ainsi, à côté de la catégorie existante d'établissements d'importance systémique mondiale (EISm), une nouvelle catégorie de grands établissements a été créée, à savoir celle des banques dites « de premier rang », dont le total du bilan dépasse 100 milliards d'euros. Des exigences plus prudentes en matière de subordination s'appliquent à cette catégorie de grands établissements. Dans ce contexte, l'on peut également souligner la possibilité pour les autorités de résolution d'appliquer le régime MREL des banques de premier rang à des établissements dont les actifs totaux sont inférieurs à 100 milliards d'euros et dont la défaillance pourrait raisonnablement présenter un risque systémique selon les autorités de résolution (aussi appelée « fishing option »).

La transposition de la directive BRRD2 en droit belge a constitué l'une des évolutions les plus marquantes enregistrées en matière de résolution en 2021

La possibilité pour les autorités de résolution d'imposer un moratoire après l'adoption d'une mesure de résolution avait déjà été intégrée dans la législation belge à la suite de la transposition de la BRRD. Un moratoire antérieur à la résolution est désormais également instauré dans le cadre de la transposition de la BRRD2. Concrètement, les autorités de résolution ont maintenant aussi le pouvoir de suspendre certaines obligations contractuelles pendant une période limitée de deux jours ouvrables maximum avant qu'un établissement ou une entité ne soit placé en résolution, c'est-à-dire dès le moment où il est constaté que la défaillance de l'établissement ou de l'entité est avérée ou prévisible et qu'il n'existe aucune mesure du secteur privé immédiatement disponible qui, de l'avis des autorités de résolution, serait susceptible d'empêcher la défaillance de l'établissement ou de l'entité dans un délai raisonnable. Une condition supplémentaire prévoit que l'application du moratoire antérieur à la résolution doit être jugée nécessaire pour éviter une nouvelle détérioration de la situation financière de l'établissement ou de l'entité. Pendant la durée de ce moratoire, les autorités de résolution peuvent déterminer si une mesure de résolution répond au critère de l'intérêt public, choisir l'instrument de résolution le plus approprié ou veiller à l'application effective d'un ou de plusieurs instruments de résolution. S'agissant des cas où il serait jugé souhaitable que le pouvoir d'imposer un tel moratoire s'applique également à l'égard des dépôts assurés, le législateur belge a fait usage de l'option offerte par la BRRD2 de contraindre les autorités de résolution à veiller à ce que les déposants aient accès à un montant quotidien approprié au titre de ces dépôts.

La BRRD2 complète en outre le cadre réglementaire existant par un nouvel article qui porte sur la situation dans laquelle l'autorité de résolution estime que les deux premières conditions de résolution sont remplies (la défaillance de l'entité est avérée ou prévisible, et aucune autre mesure ne peut empêcher la défaillance), mais pas la condition selon laquelle une mesure de résolution est nécessaire dans l'intérêt public. Dans ce cas, la BRRD2 stipule que l'établissement ou l'entité est liquidé de manière ordonnée conformément au droit national applicable. La transposition en droit belge prévoit que, dans de telles circonstances, l'autorité de résolution saisisse d'initiative le tribunal de l'insolvabilité par voie de citation. Il revient alors à ce dernier de se prononcer sur les conditions d'insolvabilité.

Le cadre réglementaire existant a également été revu en ce qui concerne l'obligation pour les établissements d'intégrer une reconnaissance des conséquences de l'instrument de renflouement interne dans des contrats ou des instruments créant des passifs qui relèvent du droit de pays tiers. À la suite de la transposition de la BRRD2, il est désormais reconnu qu'il peut, dans certaines circonstances, s'avérer impossible sur un plan juridique ou pour d'autres raisons d'intégrer de telles dispositions dans certains contrats. Si tel est le cas, l'établissement ou l'entité doit en informer l'autorité de résolution qui procède ensuite à sa propre évaluation.

Enfin, une autre adaptation importante concerne la suppression du contrôle judiciaire et de la validation préalables des décisions de disposition de l'autorité de résolution. Ce système est remplacé par un contrôle judiciaire *a posteriori*. Cette modification permet d'aligner le cadre juridique belge sur le régime appliqué dans presque tous les pays de l'UE et de mettre en œuvre une recommandation formulée par le Fonds monétaire international (FMI) dans le cadre du programme d'évaluation du secteur financier (financial sector assessment program – FSAP) de 2017[1]. La possibilité de former un recours contre une décision de disposition ou une mesure de résolution demeure inchangée.

1.2 Révision du cadre de gestion de crise et de garantie des dépôts

Les négociations portant sur la révision du cadre de gestion de crise et de garantie des dépôts (bank crisis management and deposit insurance (CMDI) framework) se sont poursuivies au cours de l'année sous revue. Cette révision, qui se concentre sur la BRRD, le règlement relatif au mécanisme de résolution unique (*Single Resolution Mechanism Regulation* – SRMR[2]) et la directive sur les systèmes de garantie des dépôts (*Deposit Guarantee Schemes Directive* – DGSD[3]), est considérée par la Banque comme importante pour la Belgique. L'initiative CMDI constitue en effet un des éléments permettant la complétion de l'Union bancaire. Elle a pour objectif d'évaluer le cadre de gestion de crise établi en 2014 afin de renforcer certains éléments qui le nécessiteraient. Des travaux préparatoires, il apparait que, en ce qui concerne la résolution, deux éléments importants pourraient être abordés. Premièrement, l'on s'attend à ce que le cadre de gestion de crise des banques de taille petite et moyenne se trouve amélioré par une interprétation plus large du test d'intérêt public. Un tel élargissement du test d'intérêt public est souhaitable, dans la mesure où il permettrait que la défaillance de la plupart des établissements de crédit puisse être résolue dans le cadre existant de l'Union bancaire, sous la houlette du SRB. Si un tel élargissement n'était néanmoins pas possible, un renforcement du cadre normal de l'insolvabilité par l'introduction des instruments de transfert pour les établissements dont la résolution n'est pas considérée comme étant dans l'intérêt public serait alors souhaitable. Toutefois, dans cette éventualité, il conviendrait que le système proposé soit cohérent et offre le moins d'opportunités d'arbitrage possible.

Deuxièmement, la hiérarchie des créanciers, et en particulier la préférence pour les dépôts assurés pourrait être revue. Dans une étude quantitative effectuée à la demande de la Commission Européenne[4], l'EBA montre qu'en cas de résolution, la capacité d'intervention des systèmes de garanties des dépôts demeure très limitée, et ce, étant donné la super préférence dont jouissent les dépôts couverts. De même à cause des conditions d'intervention du Fonds de résolution unique (Single Resolution Fund – SRF), dans un grand nombre de cas, il pourrait être nécessaire de procéder à un bail-in des dépôts avant que le SRF ne puisse intervenir. L'étude quantitative montre qu'introduire une préférence générale, au-delà des dépôts assurés, pour l'ensemble des dépôts permettrait une mobilisation plus rapide des moyens des systèmes de garantie des dépôts nationaux et réduirait également le risque que les dépôts non-assurés fassent l'objet d'un bail-in, réduisant en cela le risque d'exporter une crise bancaire vers l'économie réelle.

Ce dernier élément soulève des questions de gouvernance. Si les coûts de la résolution échoient plus largement aux systèmes de garantie des dépôts nationaux, il devient nécessaire que ceci soit reflété dans la gouvernance du mécanisme de résolution. En effet, la gouvernance du système ne peut pas reposer sur

1 Cf. le rapport annuel 2017, partie Réglementation et contrôle prudentiels, pp. 183-184.

2 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

3 Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts.

4 Voir EBA replies to the European Commission's call for advice on funding in resolution and insolvency as part of the review of the crisis management and deposit insurance framework, 22 octobre 2021.

un mécanisme centralisé de décision si les coûts de la crise sont décentralisés et portés par les systèmes de garantie des dépôts nationaux non-mutualisés. Il devient alors nécessaire d'introduire un système de contre-poids et de contrôles garantissant que les intérêts nationaux sont dûment considérés lors de la prise de décision.

Un des éléments de cet équilibre sera déterminé par les caractéristiques que prendra le système européen de garantie des dépôts (European deposit insurance scheme – EDIS), et en particulier de la mutualisation des pertes entre systèmes de garanties des dépôts nationaux. Un EDIS ambitieux qui prévoirait une mutualisation des pertes entre systèmes de garantie des dépôts (deposit guarantee schemes – DGS) nationaux dans l'Union bancaire, voire la constitution d'un système de garantie des dépôts unique au sein de celle-ci n'est pas une condition nécessaire au bon fonctionnement de l'Union bancaire dans sa situation actuelle. Un système non-mutualisé, avec pour seul lien entre les systèmes de garantie des dépôts nationaux la possibilité de fournir de manière mutuelle des lignes de liquidité en cas de besoin serait probablement plus réaliste et largement acceptable, même si un tel système pourrait difficilement être qualifié d'EDIS. Dans ce cadre, il convient de noter qu'un tel système qui refuserait la mutualisation des pertes entre systèmes de garantie des dépôts nationaux ne pourrait entraîner de modifications majeures dans l'équilibre existant entre pays d'origine et pays d'accueil parce qu'il demeurerait essentiellement national. La mutualisation des pertes au niveau des dépôts assurés constitue en effet une condition nécessaire mais non-suffisante pour assurer une approche groupe en cas de défaillance.

Un système non-mutualisé de systèmes de garantie des dépôts nationaux est acceptable mais pourrait difficilement être qualifié d'EDIS

Durant l'année sous revue, la Commission européenne a organisé deux consultations publiques en vue de l'examen du cadre. La publication par la Commission européenne d'une proposition de révision du cadre, prévue initialement au quatrième trimestre de 2021, a été reportée en 2022.

1.3 Proposition de directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des entreprises d'assurance et de réassurance

En septembre de l'année sous revue, la Commission européenne a publié une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le redressement et la résolution des entreprises d'assurance et de réassurance (appelée ci-après « proposition d'IRDD » ou Insurance Recovery and Resolution Directive [1]). Cette proposition d'IRDD, qui a été développée en liaison avec Solvency II (cf. sous-section B.2.3), vise à établir, pour le secteur des assurances, un dispositif de redressement et de résolution similaire à celui qui existe déjà pour les établissements de crédit et les entreprises d'investissement, et récemment aussi pour les contreparties centrales (central

1 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le redressement et la résolution des entreprises d'assurance et de réassurance et modifiant les directives 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2009/138/CE (UE), 2017/1132 et les règlements (UE) n° 1094/2010 et (UE) n° 648/2012

counterparties – CCP's)[1]. La proposition d'IRRD tient évidemment compte de la spécificité des activités du secteur des assurances. Elle porte sur le cycle complet de la gestion de crise, allant de la préparation à une situation de crise à la résolution d'un entreprise d'assurances ou de réassurance.

Afin d'améliorer la préparation de la gestion de crise, la proposition d'IRRD prévoit, à l'instar de la BRRD, l'élaboration de plans de redressement par les entreprises d'assurance et de réassurance. Dans le cadre des plans de redressement, les différentes options disponibles pour gérer une crise éventuelle lorsque celle-ci se produit doivent être examinées. Le plan de redressement détermine en particulier quelles mesures une entreprise d'assurance ou de réassurance peut adopter en cas de crise sérieuse. Ces mesures visent à rétablir la santé financière de l'entreprise d'assurance ou de réassurance qui les met en œuvre.

Outre les plans de redressement, la proposition d'IRRD prévoit l'élaboration de plans de résolution. Comme pour le secteur bancaire, ces plans, qui seront conçus par une autorité de résolution à désigner, doivent inclure les mesures de résolution que cette autorité propose d'adopter s'il est satisfait aux conditions de résolution. Ces conditions sont identiques à celles en vigueur pour le secteur bancaire. Il convient d'abord de constater que la défaillance de l'entreprise d'assurance ou de réassurance est avérée ou prévisible. Deuxièmement, il ne peut exister aucune mesure alternative de l'autorité de contrôle ou du secteur privé susceptible d'apporter une solution à la situation dans un délai raisonnable. Troisièmement, la mesure de résolution doit être nécessaire dans l'intérêt public. Lorsque la troisième condition est également remplie, l'autorité de résolution doit appliquer un des instruments de résolution.

Les instruments de résolution prévus pour les entreprises d'assurance ou de réassurance sont similaires mais pas identiques à ceux applicables au secteur bancaire. Concrètement, il s'agit des instruments suivants : a) l'instrument de dépréciation ou de conversion, b) l'instrument de gestion extinctive en situation de solvabilité (*solvent run-off*), c) l'instrument de cession des activités, d) l'instrument de l'entreprise-relais et e) l'instrument de séparation des actifs et des passifs.

La proposition d'IRRD ne prévoit pas l'obligation pour les États membres de définir un MREL, ni l'obligation d'instaurer un fonds de résolution ou un régime de garantie d'assurance. Les États membres pourraient toutefois décider, sur une base volontaire, de procéder à la création d'un tel fonds ou régime de garantie.

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

Les plans de résolution présentent un cycle annuel, dans le cadre duquel des éléments spécifiques sont examinés plus en détail année après année. Dans la mesure où les plans de résolution doivent pouvoir être mis en œuvre rapidement en cas de défaillance d'un établissement, les travaux durant le cycle de résolution 2021 se sont essentiellement attachés à rendre les stratégies de résolution opérationnelles. Le principal instrument à cet effet est l'élaboration de *playbooks*, tant pour la stratégie de résolution préférentielle que pour la stratégie de résolution alternative. Pour les établissements belges, il s'agit de *playbooks* pour l'instrument de renflouement interne et pour l'instrument de cession des activités. Le SRB attend des établissements qu'ils testent une partie de ces *playboooks* lors du cycle de résolution 2022. L'accent sera mis dans ce cadre à la fois sur des aspects opérationnels et sur les points de données qui sont nécessaires pour déterminer le cours de conversion.

2.1 Établissements sur lesquels le SRB exerce directement ses compétences

En plus de l'opérationnalisation des plans de résolution, certains aspects spécifiques de la résolvabilité sont approfondis lors de chaque cycle de plans de résolution. Le document « expectations for banks »[2] du SRB est utilisé comme fil conducteur pour établir les priorités annuelles. S'agissant du cycle de plans de résolution 2021, l'accent a été mis sur trois priorités, à savoir : a) la liquidité et le financement en cours de résolution, dans le cadre desquels sont aussi

1 Règlement (UE) 2021/23 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un cadre pour le redressement et la résolution des contreparties centrales et modifiant les règlements (UE) n° 1095/2010, (UE) n° 648/2012, (UE) n° 600/2014, (UE) n° 806/2014 et (UE) 2015/2365, ainsi que les directives 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2007/36/CE, 2014/59/UE et (UE) 2017/1132.

2 Les attentes du SRB en matière de résolvabilité ont été publiées sous la forme d'un document reprenant des lignes directrices pour le secteur bancaire concernant les mesures que doivent adopter les établissements pour pouvoir démontrer leur résolvabilité d'ici la fin de 2023. Cf. le site internet du SRB https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/efb_main_doc_final_web_0_0.pdf.

examinées les causes potentielles des déficits de liquidités, b) les systèmes de gestion d'information et les capacités de valorisation, et c) l'opérationnalisation de l'instrument de renflouement interne à l'aide d'un *playbook* et d'un système de gestion d'information pour les points de données. Pour le cycle de résolution 2022, une attention particulière sera en outre accordée aux aspects suivants : a) le recensement des actifs qui pourraient être utilisés à titre de garantie ou collatéral pour recevoir des liquidités supplémentaires : dans ce cadre, il est demandé aux établissements de réaliser une analyse des actifs qui ne sont pas utilisés comme garantie dans des circonstances normales, b) les plans de réorganisation des activités après l'application de l'instrument de renflouement interne et c) les possibilités de scinder un groupe ou une entité de résolution.

Depuis l'entrée en vigueur du SRMR2 à la fin de 2020, la Banque a la possibilité de demander au SRB d'appliquer le régime MREL des établissements de premier rang à certaines entités de résolution qui ne le sont pas (fishing option).Durant le cycle de plans de résolution 2021, la Banque a cartographié tous les établissements qui entrent en ligne de compte pour l'exercice de cette option. Premièrement, celle-ci ne peut être exercée qu'à l'égard d'entités de résolution. Des établissements ou des entités qui ne sont pas désignés comme entité de résolution, comme par exemple certaines filiales, ne sont dès lors pas éligibles. Deuxièmement, l'entité de résolution concernée doit également faire partie d'un groupe de résolution dont le total du bilan est inférieur à 100 milliards d'euros. Enfin, la Banque doit estimer que la défaillance de l'entité concernée peut raisonnablement présenter un risque systémique. Après avoir identifié les entités de résolution remplissant les conditions d'application, la Banque a procédé à une analyse de proportionnalité afin d'assurer une égalité de traitement aux établissements de moindre importance et aux établissements considérés comme importants mais dont le total du bilan est inférieur à 100 milliards d'euros. La demande adressée par la Banque au SRB ne doit être prise en compte par ce dernier que lors de la prise d'une décision en matière de MREL durant le cycle de plan de résolution en cours. L'option est donc exercée et réévaluée de manière annuelle, en parallèle du cycle de plans de résolution.

S'agissant des établissements pour lesquels la Banque est directement compétente, 14 décisions MREL ont été adoptées en 2021.

Des plans de résolution ne sont pas uniquement établis pour des établissements pour lesquels on procéderait à la résolution en appliquant les instruments de résolution et les compétences en matière de résolution, mais également pour des établissements qui pourraient être liquidés dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité. Cette procédure est suivie lorsque l'autorité de résolution décide qu'il n'est pas dans l'intérêt général de procéder à la résolution de l'établissement. La Banque est favorable à une interprétation plus large du concept d'« intérêt général », ce qui permettrait de recourir aux instruments et pouvoirs de résolution pour traiter la défaillance d'un plus grand nombre d'établissements. De plus, le choix de la stratégie de résolution a également une incidence sur le MREL. Le cadre réglementaire stipule que lorsque le plan de résolution prévoit la liquidation d'un établissement dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité, l'autorité de résolution doit évaluer s'il se justifie de limiter le MREL au montant qui suffit pour absorber les pertes (*loss absorbing amount*) ou si ce montant doit être ajusté. Comme mentionné ci-dessous, la Banque prône un calibrage adéquat en matière de MREL, dans le cadre duquel le montant d'absorption des pertes serait relevé pour des établissements qui pourraient être liquidés dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité, mais dont la défaillance pourrait, dans certaines circonstances particulières, avoir une incidence sur la stabilité du système financier belge.

Depuis l'instauration de BRRD2, une distinction est opérée entre a) les décisions en matière de MREL externe pour les entités de résolution et b) les décisions en matière de MREL interne pour les filiales qui appartiennent à un groupe de résolution mais qui ne sont pas elles-mêmes des entités de résolution. La réglementation stipule que ces exigences doivent être remplies à partir de 2024. Bien que le champ d'application soit clairement défini dans la réglementation, les décisions en matière de MREL interne ne sont pas encore appliquées à toutes les filiales entrant en considération. Cela s'explique par l'approche progressive dans le cadre de laquelle le SRB tient compte de l'importance de la filiale au sein du groupe de résolution. La législation ne prévoyant pas d'exemption de MREL interne pour les filiales qui ne sont pas établies dans le même pays que leur société mère, la Banque considère qu'un MREL devrait être imposé à ces filiales

le plus rapidement possible, par exemple durant le cycle de plans de résolution prochain.

2.2 Établissements sur lesquels la Banque exerce directement ses compétences

S'agissant des établissements sur lesquels la Banque exerce directement ses compétences, 14 décisions en matière de MREL ont été adoptées en 2021. Pour 13 de ces établissements, la décision portait sur le cycle de 2020, celui-ci n'ayant pas pu être finalisé avant la transposition en droit belge de la BRRD2 (cf. ci-avant). En ce qui concerne le cycle de résolution de 2021, le plan de résolution et la décision en matière de MREL ont été finalisés pour un établissement.

En Belgique, les établissements de moindre importance sont répartis en trois catégories, chacune sujette à un calibrage différent du MREL. La première catégorie est celle des établissements dont la défaillance n'est pas susceptible de porter préjudice à la stabilité du système financier en Belgique et qui pourraient dès lors faire l'objet d'une liquidation suivant une procédure normale d'insolvabilité. Cette catégorie d'établissements est soumise à un MREL équivalent à leur montant d'absorption de pertes. En d'autres termes, le MREL de ces établissements équivaut à leur exigence en fonds propres.

La deuxième catégorie comprend les établissements dont le plan de résolution prévoit que, selon toute vraisemblance, ils pourront être liquidés suivant une procédure normale d'insolvabilité mais dont la défaillance pourrait, dans certaines circonstances particulières, par exemple dans le contexte d'une crise systémique, avoir une incidence sur la stabilité du système financier belge, en particulier au regard de leurs liens avec l'économie réelle belge et du montants de leurs dépôts assurés. Pour cette catégorie d'établissements, le montant nécessaire pour couvrir l'absorption des pertes a été ajusté à la hausse, si bien que leur MREL excède leur exigence en fonds propres. Cette révision à la hausse est toutefois calibrée suivant les limites imposées par la réglementation et par le SRB : leur MREL reste dès lors inférieur à celui des établissements relevant de la troisième catégorie.

Cette troisième catégorie comprend les établissements pour lesquels le plan de résolution considère que le critère de l'intérêt public serait satisfait en cas de défaillance. Une telle situation nécessiterait dès lors le recours aux instruments et pouvoirs de résolution. Dans ce cadre, le MREL intègre non seulement un montant d'absorption des pertes mais aussi un montant permettant d'assurer la recapitalisation et la confiance des marchés à l'issue de la procédure de résolution.

3. Constitution des dispositifs de financement de la résolution

La BRRD prévoit qu'un fonds de résolution financé par la collecte de contributions des établissements de crédit et des entreprises d'investissement doit être établi dans chaque État membre. Chaque fonds de résolution doit présenter, au plus tard au 31 décembre 2024, un niveau cible d'au moins 1 % du montant total des dépôts couverts.

En vertu du SRMR, le SRF a été établi le 1er janvier 2016 au sein de l'union bancaire. Le SRF remplace les fonds de résolution nationaux en ce qui concerne les établissements de crédit, les entreprises d'investissement et les établissements financiers soumis à la surveillance consolidée de la BCE.

Le fonds de résolution intervient en soutien des actions entreprises par les autorités de résolution lorsqu'un groupe bancaire est défaillant. Il peut garantir l'actif ou le passif d'un établissement défaillant, lui accorder des prêts, acquérir certains de ses actifs, ou dans certaines conditions, lui fournir des contributions. Le fonds de résolution peut également intervenir vis-à-vis d'un établissement relais, d'une structure de gestion d'actifs voire encore à l'égard d'un acquéreur lors d'une cession d'activités. Par contre, le fonds de résolution ne peut absorber directement les pertes d'un établissement en résolution.

En 2021, les établissements assujettis au SRF ont contribué conjointement -à hauteur de 10,4 milliards d'euros. De ce total, 347 millions d'euros ont été apportés par les établissements de droit belge soumis à contribution, contre 301 millions d'euros en 2020. Cette augmentation est principalement due à la forte hausse du montant des dépôts assurés, qui déterminent le montant cible du SRF. Ceci a permis de porter la taille du fonds à 52 milliards d'euros. Le SRB estime que l'objectif cible du SRF, qui est de 1 % des dépôts assurés de l'ensemble des établissements agréés dans l'Union bancaire, pourrait avoisiner 70 milliards d'euros au terme de la période de transition pour la constitution du fonds, qui s'achèvera

en 2023. Toutefois, une nouvelle augmentation des dépôts assurés dans les prochaines années pourrait porter cet objectif cible à un niveau plus élevé.

En plus de ses moyens propres, le SRF disposera à partir du début de l'année 2022, d'une ligne de crédit renouvelable du Mécanisme de stabilité européen. Il s'agit d'un fonds d'urgence supplémentaire auquel il peut être fait appel et qui, le cas échéant, peut doubler la taille du SRF. Cette ligne de crédit est alimentée dans un premier temps par des fonds publics afin de restaurer immédiatement la confiance des marchés. Cette ligne de crédit financée par les État membres de l'Union bancaire devra cependant être remboursée par tous les établissements soumis à contribution de l'Union bancaire dans les années suivant son utilisation.

Au cours de l'année sous revue, le Tribunal[1], suivi en appel par la Cour de justice de l'Union européenne[2], ont statué sur les recours en annulation introduits par plusieurs établissements issus d'autres États membres contre les décisions du SRB relatives aux contributions ex ante de 2016 et 2017. L'un des éléments retenus par le tribunal dans son jugement était que le SRB n'avait pas correctement rempli l'obligation de motivation lors de la prise des décisions visées, même si l'infraction pouvait être attribuée à la nature partiellement illégale du règlement délégué (UE) 2015/63 de la Commission[3]. En vertu de ce dernier, le SRB est tenu d'inclure des données relatives à d'autres établissements dans la base de calcul[4]. Or, ces dernières étant confidentielles, les décisions individuelles ne peuvent inclure une explication suffisante de la manière dont s'effectue le calcul de la contribution de l'établissement spécifique et l'établissement concerné ne peut vérifier si le calcul est correct. La décision du Tribunal visée a néanmoins été annulée par la Cour de justice de l'Union européenne dans le cadre d'un pourvoi. Cette dernière estime que la motivation ne doit pas nécessairement comporter toutes les données permettant à un établissement de vérifier si le montant de la contribution a été correctement calculé. Ce point de vue impliquerait, par la force des choses, la mise en place d'une méthode de calcul qui ne nécessite pas le recours à des données confidentielles sur l'ensemble du secteur, ce qui restreindrait de manière excessive le pouvoir d'appréciation du législateur dans le choix d'une méthode de calcul. La Cour de justice de l'Union européenne est d'avis qu'il suffit que les établissements disposent d'informations suffisantes pour comprendre en substance comment leur situation individuelle est prise en considération, compte tenu de la situation agrégée de tous les autres établissements concernés. Le règlement délégué (UE) 2015/63 ne fait donc pas obstacle à l'exécution de l'obligation de motivation et la Cour en a confirmé la légalité.

Quant à eux, les établissements non-assujettis 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 sur base consolidée de leur société mère exercée par la BCE, sont soumis à l'acquittement d'une contribution au fonds de résolution national. Après le versement des contributions au fonds de résolution national effectué en 2021, ses réserves se montaient à un peu plus de 2,1 millions d'euros. En 2023, les réserves du fonds de résolution national devraient s'élever à 2,6 millions d'euros, ce qui constitue aujourd'hui son objectif cible.

1 Tribunal, Landesbank Baden-Württemberg contre Conseil de résolution unique, affaire T-411/17.

2 Cour de justice de l'Union européenne, Commission européenne contre Landesbank Baden-Württemberg, C-584/20, et Conseil de résolution unique contre Landesbank Baden-Württemberg, C-621/20 (affaires jointes).

3 Règlement délégué (UE) 2015/63 de la Commission du 21 octobre 2014 complétant la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contributions ex ante aux dispositifs de financement pour la résolution.

4 L'objectif cible total du SRF a été fixé à 1 % du montant des dépôts assurés de l'ensemble des établissements, la contribution annuelle de base de chaque établissement étant calculée en fonction du rapport entre le montant de ses passifs (hors fonds propres), après déduction des dépôts assurés, et le montant total des passifs (hors fonds propres) après déduction des dépôts assurés de tous les établissements agréés sur le territoire de l'ensemble des États membres.