D. Résolution

La principale mission de la Banque, en tant qu'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, d'une part en prévenant tout incidence négative sur la stabilité financière et en maintenant les fonctions exercées par ces établissements qui s'avèreraient essentielles à l'économie réelle, et d'autre part en protégeant les ressources de l'État, les ressources des déposants et investisseurs couverts par un système de garantie, ainsi que, de manière générale, les fonds et actifs des clients de ces établissements.

Cette mission s'inscrit dans le contexte plus large du mécanisme de résolution unique (Single Resolution Mechanism, SRM), qui forme le deuxième pilier de l'union bancaire. En son centre siège le Conseil de résolution unique (Single Resolution Board – SRB). L'action conjointe du SRB et des autorités de résolution nationales des États membres participants a permis de développer un socle commun sur lequel repose la mise en œuvre dans l'Union bancaire du cadre de résolution européen instauré par la directive sur la résolution et le redressement des banques (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD)[1] et le règlement relatif au mécanisme de résolution unique (Single Resolution Mechanism Regulation – SRMR)[2].

L'accomplissement de la mission d'autorité de résolution nationale de la Banque demande une attitude volontariste, axée sur une préparation solide, en lien avec les différents établissements inclus dans le champ d'application de la législation relative à la résolution. Les travaux de la Banque visent, par l'établissement d'un plan de résolution spécifique à chaque groupe, à faciliter l'utilisation des instruments de résolution, à identifier les obstacles à leur mise en œuvre et à assurer la disponibilité de ressources financières suffisantes et adéquates permettant, si nécessaire, d'absorber les pertes et de recapitaliser l'établissement si une situation de défaillance venait à se produire.

Conformément à l'arrêté royal déterminant ses modalités d'organisation et de fonctionnement[3], le Collège de résolution de la Banque s'est doté d'un plan d'action pour l'année 2019. 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 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 013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012.

2 Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniforme 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 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.

1. Cadre législatif et règlementaire

Le cadre législatif relatif à la résolution a été complété au cours de l'année sous revue, à la suite de l'adoption par les colégislateurs européens de la directive dite BRRD2[1], modifiant la BRRD, et du règlement dit SRMR2[2], modifiant le SRMR. Ces deux textes, qui constituent deux éléments du paquet bancaire (voir section C.1), complètent en particulier le régime de l'exigence minimale concernant les fonds propres et les engagements éligibles (*Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities* – MREL) en définissant entre autres une exigence de subordination directement applicable aux établissements de crédit d'importance systémique mondiale, aux établissements dont la valeur totale des actifs dépasse 100 milliards d'euros et aux établissements dont l'autorité de résolution nationale estime qu'ils pourraient raisonnablement présenter un risque systémique en cas de défaillance. Les États membres de l'UE sont tenus de transposer la BRRD2 dans leur législation nationale et d'en appliquer les dispositions au plus tard le 28 décembre 2020, à l'exception des certaines dispositions relatives au MREL, qui ne s'appliquent qu'à partir du premier janvier 2024.

Dans le cadre du SRM, la Banque a contribué à définir les modalités d'application pratique du cadre de résolution en participant d'une part aux travaux entrepris par l'Autorité bancaire européenne et d'autre part à ceux entamés par le SRB.

Les travaux entrepris au sein du SRB ont conduit à la publication, en novembre 2019, d'un document de consultation établissant les attentes du SRM en matière de résolvabilité. Ce document trace les contours des exigences en matière de développement de plans de résolution pour les établissements sur lesquels le SRB exerce directement ses compétences. Ces exigences sont structurées autour de 7 axes principaux, à savoir (i) la gouvernance, (ii) la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation, (iii) la liquidité et le financement en résolution, (iv) la continuité opérationnelle et l'accès aux infrastructures de marché, (v) les exigences en matière de systèmes d'information et la fourniture de données, (vi) la communication, et (vii) la restructuration et la séparabilité.

Comme indiqué au cours des années précédentes, dans l'exercice de ses missions et dans ses relations avec les différents acteurs européens, la Banque prône la mise en œuvre d'un modèle de résolution robuste, fondé d'une part sur la constitution de coussins de passifs appropriés, à travers la fixation d'une exigence MREL satisfaisante tant dans sa quantité que dans sa qualité, et d'autre part sur le développement des stratégies de résolution qui préservent de manière suffisante l'intérêt social des différentes entités constitutives d'un groupe bancaire, tenant compte des contraintes légales existantes. Dans ce cadre, la Banque s'est également montrée ouverte aux réflexions prospectives portant sur la meilleure manière d'assurer le respect de cet intérêt social, et ce soit à cadre légal inchangé soit également via l'inclusion dans le cadre législatif européen de nouveaux mécanismes offrant une protection équivalente.

La Banque prône un modèle de résolution fondé sur un MREL suffisant et sur le respect de l'intérêt social des entités constitutives d'un groupe

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

Les dispositions introduites par la BRRD2 devront être transposées en droit belge avant d'être applicables. Au cours de l'année sous revue, aucune décision MREL n'a dès lors pu être assise sur le nouveau cadre législatif. Ce ne sera qu'à partir du cycle de résolution 2020 que les décisions MREL adoptées par le SRB au sein de l'Union bancaire, ou par la Banque pour ce qui concerne les établissements tombant sous sa compétence, reposeront sur le nouveau cadre instauré par la BRRD2 et le SRMR2.

Le SRB a finalisé, au cours de l'année 2019, son cycle de plans de résolution 2018. Ceci a conduit à l'adoption de onze décisions MREL concernant des établissements de crédit de droit belge par le SRB, dont 4 décisions relatives au MREL externe et sept

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 Règlement (UE) 2019/877 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) no 806/2014 en ce qui concerne la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

concernant le MREL interne, à savoir le MREL devant être satisfait par une filiale couverte par une stratégie de résolution de point d'entrée unique (*single point of entry*). Il échoit à la Banque, en sa qualité d'autorité de résolution nationale destinataire des décisions du SRB, de mettre en œuvre ces dernières et de les notifier aux établissements de crédit concernés.

En parallèle, la Banque a également finalisé son cycle de résolution 2018 pour ce qui concerne les établissements de crédit tombant sous sa propre compétence. La philosophie générale prévalant au développement des plans de résolution des banques de moindre importance et déterminant leur exigence MREL est décrite dans la précédente version du rapport annuel. En application de la loi bancaire, ces plans établissent une distinction entre les cas de crises purement idiosyncratiques et les cas de crises systémiques, des actions différentes pouvant être prévues dans chacun de ces scénarios.

Les réponses à la consultation relative aux plans de résolution des établissements de moindre importance que la Banque avait lancée en décembre 2018 et qu'elle a respectivement reçues de l'autorité compétente et de l'autorité macroprudentielle en février 2019 et du SRB en juillet 2019, ont permis de finaliser le cycle de résolution en organisant le processus du droit à être entendu avec chacun des établissements de crédit de moindre importance pour lesquels une décision MREL contraignante a été adoptée. Au cours de l'année 2019, la Banque a ainsi défini une exigence contraignante pour onze établissements de moindre importance, le cas échéant assortie d'une période de transition permettant un pilotage plus aisé de la mise en œuvre de cette nouvelle exigence. Ces exigences seront revues au cours du cycle de résolution 2020, tenant compte des dispositions nouvellement introduites par la BRRD2.

La Banque a défini une exigence MREL contraignante pour onze établissements de moindre importance

Enfin, au cours de l'année sous revue, la Banque a également entamé une réflexion relative aux plans de résolution applicables aux sociétés de bourse qui tombent sous sa compétence. Dans ce cadre, la Banque a adopté de manière préliminaire un plan de résolution ainsi qu'un projet de décision MREL relatifs à deux sociétés de bourse. L'adoption préliminaire de ces plans et projets de décision MREL a permis d'ouvrir les consultations requises par le cadre légal, à savoir celle de l'autorité de contrôle et de l'autorité macroprudentielle. À l'issue de cette consultation, la Banque lancera une procédure de droit à être entendu avec chacune de ces sociétés de bourse et adoptera à l'issue de celle-ci sa décision MREL de manière définitive.

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

La responsabilité de la mise en œuvre des instruments de résolution incombe aux autorités de résolution nationales, et ce aussi bien pour résoudre une crise affectant un établissement relevant de la compétence du SRB qu'un établissement sur lequel la Banque exerce ses compétences directement.

Dans ce cadre, et suivant une initiative pilotée par le SRB, la Banque a étoffé son manuel national relatif à la mise en œuvre des instruments de résolution (*national handbook*). Le manuel national vise à compléter les analyses spécifiques demandées par le SRB et réalisées par chacun des groupes bancaires belges dans le cadre du développement de leur plan de résolution (*playbooks*). Il existe donc une symétrie entre les travaux entrepris par la Banque visant à faciliter l'exécution d'une procédure de résolution et ceux entrepris par chaque groupe bancaire dans le cadre du développement de leur propre plan de résolution.

Le manuel national identifie les points sur lesquels un travail préparatoire est nécessaire

Le manuel national vise à identifier l'ensemble des étapes qui devront être mises en œuvre par l'autorité de résolution nationale lors du recours à un instrument de résolution. L'objectif du manuel national est double. D'une part, il établit une marche à suivre et d'autre part, il identifie les obstacles à la mise en œuvre des instruments de résolution, ainsi que les points sur lesquels un travail préparatoire est nécessaire ou souhaitable. À ce sujet, il constitue plus un point de départ permettant d'orienter les travaux futurs de l'autorité de résolution que l'aboutissement d'un travail. Le manuel national est considéré à ce titre comme un document évolutif.

Au cours de l'année 2018, la Banque en avait développé un premier chapitre traitant de la mise en œuvre de l'instrument de renflouement interne. Un deuxième chapitre s'y est ajouté au cours de l'année sous revue, élaborant de manière spécifique les démarches et étapes à entreprendre afin d'appliquer l'instrument de cession des activités. Ce chapitre établit une claire distinction entre la mise en œuvre de cet instrument par cession des actions (*share deal*) et son application dans le cadre d'une transaction portant sur une partie de l'actif, du passif ou des engagements de l'établissement (*asset deal*). Afin de couvrir l'ensemble du spectre de la résolution, ce manuel devra être complété pour chacun des deux autres instruments de résolution, à savoir l'instrument de séparation des actifs et le recours à un établissement relais.

Enfin, afin de tester sa capacité de réaction en tant qu'autorité de résolution, la Banque a accepté de participer à un exercice de simulation de crise organisé par le SRB. Cet exercice de crise associait également, en plus de la Banque, le SRB, la BCE, la Commission européenne, l'EBA, et les autorités de résolution nationales autrichienne et luxembourgeoise. L'objectif de cet exercice était de tester les processus de résolution, la gouvernance de ceux-ci, l'échange d'information entre autorités et la communication interne et externe. L'exercice de simulation de crise, qui a eu lieu au début du mois de décembre, a non seulement permis à la Banque de tester sa capacité de gestion de crise, de démontrer sa capacité à traduire dans un cadre national un dispositif de résolution adopté par le SRB, mais aussi de confirmer la pertinence d'un certain nombre de préoccupations déjà soulevées dans le passé, telles que par exemple les éventuelles limitations liées à l'application de la stratégie du point d'entrée unique aux groupes bancaires.

4. Constitution des dispositifs de financement à la résolution

Au cours de l'année 2019, le SRB a perçu 7,8 milliards d'euros auprès de l'ensemble des établissements de crédit de l'Union bancaire. Ceci a permis de porter la taille du fonds de résolution unique (Single Resolution Fund – SRF) à 33 milliards d'euros. Le niveau cible à constituer au terme de la période initiale de 8 ans, soit le 31 décembre 2023, s'élève à 1 % des dépôts couverts de l'ensemble des établissements de crédit agréés dans l'Union bancaire et peut être estimé à 58 milliards d'euros sur base du montant actuel des dépôts couverts. Les 33 établissements de crédit de droit belge soumis à contribution ont alimenté le SRF à hauteur de 270 millions d'euros contre 285 millions d'euros en 2018.

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 sur base consolidée de leur société mère exercée par la BCE, sont soumises à l'acquittement d'une contribution au fonds de résolution national. La méthodologie permettant de déterminer le montant des contributions dues est définie par la Banque par voie de circulaire[1]. À la suite de certains changements législatifs limités, cette circulaire a dû faire, au cours de l'année sous revue, l'objet de quelques ajustements modestes ne modifiant néanmoins pas la méthodologie de calcul déjà applicable. Après le versement des contributions au fonds de résolution national effectué en 2019, ses réserves excédaient légèrement le montant de 1,6 millions d'euros. En 2023, les réserves du fonds de résolution national devraient s'élever à 3,2 millions d'euros, ce qui constitue aujourd'hui son objectif cible.

1 Circulaire NBB_2019_26/Circulaire du Collège de résolution de la Banque nationale de Belgique relative au calcul et à la collecte des contributions au Fonds de résolution.