D. Résolution

Le mécanisme de résolution unique (Single Resolution Mechanism – SRM), au sein duquel la Banque exerce son mandat d'autorité de résolution nationale, a célébré, au cours de l'année 2020, ses cinq premières années d'existence. Celles-ci ont permis d'engranger des progrès évidents en matière de résolution.

Les cinq premières années d'existence du SRM ont permis d'engranger des progrès évidents en matière de résolution

Premièrement, le cadre de résolution a fait l'objet de nombreux développements, puisque toute la politique en matière de résolution a dû être déployée. La directive sur le redressement et la résolution des banques (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD [1]) et le règlement relatif au mécanisme de résolution unique (Single Resolution Mechanism Regulation – SRMR [2]), qui fondent le cadre de résolution dans l'Union européenne, ont également fait l'objet de certains amendements au cours de ces cinq années, les plus importants datant de 2019 avec l'adoption de la BRRD2 [3] et du SRMR2 [4].

Ensuite, chaque groupe bancaire de l'Union européenne a amélioré sa résolvabilité, c'est-à-dire la capacité des autorités de résolution à soit mettre en liquidation les

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 2013/36/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 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 (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.

4 Règlement (UE) 2019/877 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

différentes entités légales du groupe dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité, soit à procéder à une résolution en appliquant les instruments et pouvoirs de résolution tout en évitant, dans la mesure du possible, tout effet significatif sur le système financier. Ces améliorations sont reflétées à travers le plan de résolution établi par les autorités de résolution responsables de ce groupe et qui conduit à la définition des exigences minimales concernant les fonds propres et les engagements éligibles (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities – MREL). Au sein de l'Union bancaire, le développement des plans de résolution s'est effectué sous l'impulsion du Conseil de résolution unique (Single Resolution Board – SRB). Afin de formaliser cette impulsion, le SRB, au cours de l'année 2020, a publié à destination des groupes bancaires la liste de ses attentes, qui, si elles ne sont pas déjà satisfaites, devront l'être avant la fin de l'année 2023.

Ces plans de résolution doivent pouvoir être mis en œuvre rapidement en cas de situation de défaillance. Les autorités de résolution nationales jouent un rôle pivot dans l'exécution des dispositifs de résolution puisqu'il leur échoit de prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les décisions du SRB. C'est pourquoi, au cours des cinq années précédentes, les autorités de résolution ont développé, conjointement avec les groupes bancaires européens, leur capacité à exécuter les stratégies de résolution prédéfinies. Cette capacité requiert un examen minutieux des cadres légaux nationaux dans lesquels les instruments de résolution devront être mis en œuvre. Dans ce cadre, le SRB a élaboré un programme d'exercices de simulation de crise, permettant, d'une part, d'évaluer la capacité du SRM à exécuter des dispositifs de résolution, et, d'autre part, de recenser les obstacles qui pourraient compromettre celle-ci.

Les autorités de résolution nationales jouent un rôle pivot dans l'exécution des dispositifs de résolution

Enfin, outre l'amélioration du cadre légal et sa mise en œuvre à travers la préparation des autorités de résolution et des groupes bancaires, le SRM a également évolué dans sa composition, qui s'est élargie depuis que la Bulgarie et la Croatie l'ont rejoint le 1 er octobre 2020.

Chaque année, la Banque, en tant qu'autorité de résolution nationale, se dote d'un plan d'action qui reflète les priorités du SRM. Il est structuré autour de quatre objectifs principaux, à savoir (i) améliorer la résolvabilité des établissements de crédit et sociétés de bourse de droit belge, (ii) assurer le développement d'un cadre législatif et réglementaire robuste, permettant de traiter les situations de défaillance, (iii) développer une capacité de gestion de crise et d'opérationnalisation des instruments et pouvoirs de résolution et (iv) contribuer à la constitution des dispositifs de financement de la résolution.

Ces cinq années d'existence ont démontré que le déploiement du cadre de résolution s'inscrit dans une perspective multi-annuelle. À cet effet, l'année sous revue fut particulière. Si la situation liée au COVID-19, et l'incertitude qui en résulte, soulignent de manière générale l'importance d'avoir des groupes bancaires qui sont résolvables, elles ont également requis des autorités de résolution de pourvoir à certaines adaptations. Sans compromettre les progrès réalisés en matière de résolvabilité, les autorités de résolution du SRM ont souhaité tenir compte des contraintes qu'a fait peser la situation due au COVID-19 sur les différents établissements de crédit, et cela en mettant en œuvre des mesures visant à alléger la charge opérationnelle ou financière là où cela s'est avéré nécessaire et possible en tenant compte de la flexibilité offerte par le cadre de résolution. De plus, comme souligné par le SRB[1], la situation liée au COVID-19 et son incidence sur l'économie réelle devront être reflétées dans le test d'intérêt public auquel les autorités de résolution doivent procéder et dont le résultat détermine la nécessité de procéder à une résolution en cas de défaillance, au regard des objectifs de la résolution et de la faisabilité d'une procédure normale d'insolvabilité.

1. Cadre législatif et réglementaire

En 2019, le cadre légal relatif à la résolution a été complété par la BRRD2, qui modifie la BRRD, et par le SRMR2, qui modifie le SRMR, tous deux faisant partie intégrante de l'ensemble des textes législatifs du *Risk Reduction Package*. Le SRMR2, en vigueur depuis le 27 juin 2019, est entré en application au cours de l'année sous revue, le 28 décembre 2020. Les dispositions de la BRRD2 doivent quant à elles être transposées en droit belge avant d'être applicables. La date limite de transposition est, par

1 Audition de Elke König auprès du Comité ECON du Parlement européen du 5 mai 2020.

analogie avec l'entrée en application du SRMR2, le 28 décembre 2020. L'année sous revue a donc été caractérisée par des efforts considérables pour préparer la transposition de la BRRD2 dans la loi du 25 avril 2014. Outre les adaptations apportées pour transposer les dispositions de la BRRD2, une série d'adaptations aux dispositions initiales transposant la BRRD seront également proposées. L'une d'entre elles consiste à passer d'une procédure de résolution dans laquelle les mesures de résolution sont soumises à un contrôle judiciaire *ex ante* à une procédure dans laquelle le contrôle judiciaire des actions de résolution s'opère *ex post*. Cette évolution répond non seulement à une recommandation formulée par le FMI dans le cadre du FSAP 2017 [1], mais également aux connaissances acquises ces dernières années concernant l'opérationnalisation des mesures de résolution, notamment dans le cadre des *playbooks* rédigés par les établissements. En outre, en passant à un contrôle judiciaire *ex post,* le cadre légal belge s'alignerait sur le régime applicable dans presque tous les pays de l'UE.

Dans le cadre du réexamen de la BRRD réalisé en application de son article 129 au cours de l'année précédente, la Commission européenne avait estimé que, compte tenu du nombre limité de cas de résolution dans lesquels la BRRD et le SRMR avaient déjà été effectivement appliqués, il était encore trop tôt pour élaborer des propositions législatives en vue d'une nouvelle modification de la BRRD et du SRMR [2]. Au cours de l'année sous revue, la Commission européenne a annoncé une initiative visant à réviser le cadre de la gestion de crise bancaire et de la garantie des dépôts au quatrième trimestre de 2021 [3]. La révision proposée vise à rendre le cadre de gestion de crise bancaire, tant en cas de résolution que d'insolvabilité des banques, plus efficace, plus souple et plus cohérent, et à assurer une égalité de traitement entre tous les déposants et à leur offrir une meilleure protection.

Il demeure essentiel que toute filiale dispose de ressources propres lui permettant de couvrir ses différents risques

Les travaux sur la révision du cadre de gestion de crise bancaire et de garantie des dépôts ont débuté en 2020. Certaines des questions déjà soulevées lors de consultations, à savoir la gestion de crise pour les banques de taille moyenne et le débat relatif à l'équilibre entre les intérêts des pays d'accueil et ceux du pays d'origine, en particulier dans une situation de défaillance, revêtent une importance particulière pour la Belgique.

Dans le débat sur l'approche pour les banques de taille moyenne qui a été mené dans le contexte des travaux de révision du cadre de gestion de crise bancaire, la Belgique préconise une interprétation plus large de l'exigence d'intérêt public, mieux connue sous l'appellation *public interest assessment*. Sur la foi de cette interprétation élargie, les établissements de taille moyenne pourraient entrer dans le champ d'application du cadre de résolution et faire ainsi l'objet d'une résolution par application des instruments de transfert prévus par ce cadre, en particulier l'instrument de cession des activités (*sale of business tool*), l'instrument de l'établissement-relais (*bridge bank tool*) et l'instrument de séparation des actifs (*asset separation tool*). Cela revêt une pertinence particulière pour la Belgique dans la mesure où, à la suite de la transposition de la BRRD en 2014, il avait été décidé d'ôter de l'instrumentaire national les instruments de cession existant à cette époque.

L'on retrouve également, parmi les sujets d'importance pour la Belgique, la question de l'intérêt social des entités légales qui constituent un groupe, sujet qui est souvent associé à la question de la fragmentation du marché bancaire européen. En l'absence d'une formalisation forte et légalement incontestable du soutien qu'une filiale peut espérer de sa maison-mère, que ce soit dans le cadre d'une résolution ou dans le cadre d'une liquidation suivant une procédure normale d'insolvabilité, il demeure essentiel que toute filiale dispose de ressources propres lui permettant de couvrir ses différents risques, tels que le risque de solvabilité ou de liquidité. Ceci pose indirectement la question de la répartition des coûts en cas de crise bancaire (« *burden sharing* »).

1 Voir le rapport BNB 2017, partie « Réglementation et contrôle prudentiels », p. 183-184.

2 European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application and review of Directive 2014/59/EU (Bank Recovery and Resolution Directive) and Regulation 806/2014 (Single Resolution Mechanism Regulation), 4 April 2019.

3 Voir https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12732-Banking-Union-Review-of-the-bank-crisis-management-and-deposit-insurance-framework-BRRD-review-.

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

2020 constitue une année charnière pour le cycle de résolution et les décisions en matière de MREL pour les établissements belges et européens, puisque le cycle 2020 basé sur la BRRD2 et le SRMR2 a été lancé et que le cycle de résolution basé sur la BRRD1 a été achevé.

Le cycle 2020 a été lancé sur la base de la BRRD2 et du SRMR2

2.1 Établissements sur lesquels le SRB exerce directement ses compétences

En avril 2020, un nouveau cycle annuel de résolution a débuté pour tous les établissements relevant de la compétence du SRB. Les priorités du cycle de résolution 2020 sont (i) d'améliorer la capacité à mettre en œuvre l'outil de renflouement interne (*bail-in tool*), (ii) d'assurer la continuité financière et l'accès aux infrastructures de marché et (iii) de garantir la continuité opérationnelle des établissements en résolution. Ces priorités s'inscrivent dans un cadre global multi-annuel dans lequel le SRB a défini ses attentes. En effet, le SRB a publié le 1er avril 2020 ses attentes en matière de résolvabilité, document qui définit des lignes directrices à l'adresse du secteur bancaire, en ce qui concerne les actions devant être prises par un établissement d'ici à la fin de l'année 2023 afin de démontrer sa résolvabilité.

Conformément à la BRRD2, les nouvelles décisions en matière de MREL ne sont plus, *à* partir de ce cycle de résolution, exprimées en pourcentage du total des passifs avec inclusion des fonds propres *(total liabilities and own funds* – TLOF*),* mais en pourcentage du total de l'exposition au risque *((total risk exposure amount* – TREA*)* et de la mesure de l'exposition totale (*leverage ratio exposure* – LRE). En outre, une distinction est désormais opérée entre les décisions en matière de MREL externe pour les entités de résolution et 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. Enfin, des décisions sont également prises en matière de MREL à satisfaire avec des instruments de dette subordonnée. Ces dernières visent à assurer le respect du principe selon lequel aucun créancier ne peut encourir plus de pertes que celles qu''il aurait dû subir dans une procédure normale d'insolvabilité. En l'absence de cette exigence, l'application des stratégies et instruments de résolution pourrait être compliquée par le non-respect de ce principe. Cette exigence garantit par ailleurs que les établissements disposent de suffisamment d'instruments de dettes pour avoir accès au Fonds de résolution unique (*Single Resolution Fund* – SRF). Dans ce cadre, la Banque évalue la nécessité de demander au SRB d'appliquer le régime MREL des banques de premier rang à certaines entités de résolution qui ne le sont pas car leur taille est inférieure à 100 milliards d'euros (« fishing option »). Il s'agit d'une faculté offerte aux autorités de résolution nationales, introduite par le SRMR2 et qui s'impose au SRB, lorsqu'elles estiment que la défaillance de l'entité de résolution pourrait donner naissance à un risque pour le système financier.

Malgré la crise du COVID-19, le SRB, en collaboration avec les autorités nationales de résolution, s'est engagé à maintenir son cycle de résolution 2020. Cependant, afin de ménager les établissements, le SRB a allongé les délais pour certains reportings. Le SRB a en outre fait usage, dans le calcul des exigences de MREL, de l'exigence globale de coussins (*combined buffer requirement*) de juin 2020 au lieu de celle de la fin 2019. Cela a permis aux établissements de prendre en compte les mesures de soutien prudentielles et macroéconomiques. En avril 2021, le SRB aura terminé son cycle de résolution annuel. Cela conduira à l'adoption par le SRB de 12 décisions en matière de MREL à l'égard des établissements de crédit de droit belge, dont 6 décisions en matière de MREL externe et 6 décisions en matière de MREL interne.

2.2 Établissements sur lesquels la Banque exerce directement ses compétences

La Banque a également entamé un nouveau cycle de plans de résolution pour les établissements de crédit sur lesquels elle exerce directement ses compétences. Le SRB a, à cette fin, émis des orientations relatives à la planification de la résolution pour les établissements de moindre importance. Lorsqu'elles établissent un plan de résolution pour un tel établissement, les autorités de résolution nationales doivent se conformer à ces orientations ou justifier toute déviation. Ces orientations portent en particulier sur l'identification des fonctions critiques, le test d'intérêt public, le choix des instruments de résolution, l'application du régime d'obligations simplifiées et le contenu d'un plan de liquidation. L'objectif de ces orientations est d'assurer une approche cohérente au sein de l'Union bancaire

entre tous les établissements de moindre importance pour lesquels les autorités de résolution nationales sont compétentes.

Le cycle entamé au cours de l'année 2020 devra s'achever au cours de l'année 2021 avec une consultation du SRB et l'organisation du processus du droit à être entendu en ce qui concerne les nouvelles décisions MREL. Ces dernières devraient être basées sur le calibrage introduit par la BRRD2 tel que transposé en droit belge.

Les nouvelles dispositions relatives au calibrage du MREL ainsi que les orientations du SRB ont conduit la Banque à redéfinir son approche en matière de plans de résolution d'établissements de moindre importance et d'exigence MREL. Ces établissements sont répartis en trois catégories. La première est la catégorie 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. Ces établissements sont sujets à une exigence MREL équivalente à leur montant d'absorption de pertes. En d'autres termes, l'exigence MREL de ces établissements n'excède pas leur exigence en fonds propres.

La deuxième catégorie d'établissements comprend les établissements dont le plan de résolution prévoit également que, selon toute vraisemblance, ils seraient liquidés suivant une procédure normale d'insolvabilité mais dont la défaillance pourrait, dans certaines circonstances particulières, par exemple dans un contexte de 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 de leurs dépôts couverts. Le MREL de ces établissements demeure constitué du montant d'absorption des pertes mais ce dernier est ajusté à la hausse, et le MREL excède dès lors les exigences en fonds propres. Toutefois, cet ajustement est calibré suivant les limites imposées par la directive et par le SRB et leur MREL reste dès lors inférieur au MREL des banques de la troisième catégorie.

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

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

Les circonstances particulières de la crise du COVID-19, et, plus spécialement, le fait qu'il n'était pas conseillé de se réunir en présentiel, ont rendu plus compliqué les processus de délibération du Collège de résolution au cours de l'année sous revue. Celui-ci s'est réuni quatre fois au cours de l'année, en utilisant un système de vidéo-conférence.

Assurer la capacité du Collège de résolution à adopter des décisions est d'autant plus importante que la responsabilité de la mise en œuvre des instruments de résolution incombe aux autorités de résolution nationales, et ce pour résoudre une crise touchant aussi bien un établissement relevant de la compétence du SRB qu'un établissement sur lequel la Banque exerce ses compétences directement.

Au cours de l'année sous revue, la Banque a poursuivi ses travaux en matière d'opérationnalisation des instruments de résolution. Ces travaux se sont organisés autour de deux axes. Le premier vise à établir des manuels nationaux détaillant les opérations nécessaires à la mise en œuvre des instruments de résolution en Belgique. Ces derniers complètent les analyses spécifiques demandées à chaque établissement dont le plan de résolution prévoit le recours aux instruments de résolution en cas de défaillance. Depuis 2019, les banques et groupes bancaires belges sont invités à effectuer des analyses spécifiques dans le cadre de l'élaboration de leur plan de résolution. Dans ces analyses spécifiques, appelées *playbooks*, les banques doivent décrire toutes les mesures qu'elles doivent prendre en interne pour rendre opérationnelle la stratégie de résolution préférentielle ou alternative décrite dans leur plan de résolution. En rédigeant ces *playbooks*, les banques établissent les procédures nécessaires et recensent les éventuels obstacles ou points pour lesquels des préparatifs supplémentaires sont jugés nécessaires ou souhaitables. Pour les banques et groupes bancaires devant élaborer un *bail-in playbook*, l'année 2020 s'est caractérisée en particulier

par l'attention prioritaire à accorder notamment à la « mise en œuvre externe » de l'outil de renflouement interne. Ce concept implique que des tiers tels que des *paying agents*, des CSD, des CSDI, des marchés réglementés et des autorités de marché participent à la mise en œuvre de l'outil de renflouement interne. Étant donné l'importance particulière de cette mise en œuvre externe dans le processus d'opérationnalisation, les activités en la matière se poursuivront en 2021. Il existe donc une symétrie entre les travaux entrepris par la Banque en vue de faciliter l'exécution d'une procédure de résolution et ceux entrepris par chaque groupe bancaire dans le cadre du développement de son propre plan de résolution.

Le deuxième axe fait suite à l'exercice de simulation de crise que le SRB a organisé en décembre 2019 et auquel la Banque, en sa qualité d'autorité de résolution nationale, a été associée. Au cours de l'année 2020, les principales leçons de cet exercice de crise ont été tirées. En particulier, cet exercice a permis de mieux comprendre les défis liés à l'exécution des stratégies de résolution reposant sur un point d'entrée unique. Dans ce contexte, la Banque considère que les limitations intrinsèques à ce type de stratégie devront faire l'objet d'un examen approfondi, d'un point de vue tant légal qu'opérationnel. De plus, l'exercice de crise a également conduit à la mise en œuvre de certains nouveaux chantiers, tels que celui de la communication en cas de crise.

Les limitations intrinsèques des stratégies de point d'entrée unique devront faire l'objet d'un examen approfondi

4. Constitution des dispositifs de financement de la résolution

Au cours de l'année sous revue, le Fonds de résolution unique a prélevé auprès de l'ensemble des établissements de crédit de l'Union bancaire des contributions pour un montant de 9,2 milliards d'euros. De ce total, 301 millions d'euros ont été apportés par les établissements de crédit de droit belge soumis à contribution, contre 270 millions d'euros en 2019. Ceci a permis de porter la taille du fonds à 42 milliards d'euros. Le SRB estime que l'objectif cible du Fonds de résolution unique, qui est de 1 % des dépôts couverts de l'ensemble des établissements de crédit agréés dans l'Union bancaire, pourrait s'élever à 70 milliards d'euros au terme de la période initiale de constitution de 8 ans, qui s'achèvera en 2023. Toutefois, une augmentation plus importante des dépôts couverts au cours des 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. Les ministres des Finances du Conseil Ecofin avaient dégagé un accord, en décembre 2018, sur des termes de références régissant l'activation d'un filet de sécurité commun pour le SRF. Au vu des progrès enregistrés en matière de réduction des risques, l'Eurogroupe a décidé en novembre 2020 d'anticiper la mise en œuvre de ce filet de sécurité. Ceci nécessitera la ratification de la révision du Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité.

Quant à elles, 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. Après le versement des contributions au fonds de résolution national effectué en 2020, ses réserves excédaient légèrement le montant de 1,9 million d'euros. En 2023, les réserves du fonds de résolution national devraient s'élever à 3,1 millions d'euros, ce qui constitue aujourd'hui son objectif cible.