

L'actualité de la résolution

**Conférence CNCC,
30 novembre 2015**

**David Blache,
Adjoint au Directeur de la Résolution, ACPR**

Sommaire

- 1. Le cadre juridique européen et français de la résolution bancaire**
- 2. La résolution bancaire en action**
- 3. Les débats internationaux : la TLAC**

Les enjeux de la résolution

- ❑ **Les leçons retenues de la crise financière** : au-delà du renforcement des exigences prudentielles et de la supervision, il est apparu nécessaire de définir un cadre efficace pour le redressement et la résolution des établissements bancaires
- ❑ **Considérant No. 1 de la Directive 2014/59 dite BRRD**:*« La crise financière a révélé un manque criant, au niveau de l'Union, d'instruments permettant de faire face efficacement aux établissements de crédit et entreprises d'investissement peu solides ou défaillants. De tels instruments sont, en particulier, nécessaires pour éviter l'insolvabilité ou, en cas d'insolvabilité avérée, pour en minimiser les répercussions négatives en préservant les fonctions importantes, sur le plan systémique, de l'établissement concerné. Pendant la crise, ces défis ont pris une importance majeure, contraignant les États membres à utiliser l'argent des contribuables pour sauver des établissements. L'objectif d'un cadre crédible pour le redressement et la résolution est de rendre cette intervention aussi inutile que possible. »*

1. Le cadre juridique européen et français de la résolution bancaire

Le cadre juridique général

- **Les textes de référence applicables à l'échelle :**
 - **De l'Union européenne** : Directive « BRRD »
 - **De la zone Euro** : Règlement No. 806/2014 sur le Mécanisme de résolution unique et le Fonds de résolution unique
 - **De la France** :
 - Ordonnance n°2015-1024 du 20 août 2015 et les textes réglementaires nécessaires à son application :
 - Décret n°2015-1160 du 17 septembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière financière;
 - Arrêté du 11 septembre 2015 relatif aux plans préventifs de rétablissement;
 - Arrêté du 11 septembre 2015 relatif aux plans préventifs de résolution;
 - Arrêté du 11 septembre 2015 relatif aux critères d'évaluation de la résolvabilité;
 - Arrêté du 11 septembre 2015 précisant les modalités d'intervention du fonds de garantie des dépôts et de la résolution dans le cadre de la résolution

Le cadre juridique européen: La directive BRRD

1. La Directive n°2014/59 (« BRRD »)

- ❑ La directive *Banking Recovery and Resolution* n°2014/59 du 15 mai 2014 (BRRD), entrée en vigueur le 1er janvier 2015, fixe une approche commune aux 28 pays de l'Union Européenne en matière de résolution des établissements.
 - Le régime couvre l'ensemble des établissements de crédit et entreprises d'investissement établis dans l'Union européenne.
 - Des obligations allégées peuvent être appliquées (principe de proportionnalité).
 - Il s'agit d'un cadre minimal : les États membres peuvent adopter un régime plus strict ou des règles additionnelles.
- ❑ BRRD a deux dimensions:
 - résolution
 - mais aussi prévention, dans le cadre de la supervision
- ❑ BRRD complète la loi française SRAB avec l'outil manquant: le « bail in ».

Le cadre juridique européen: La directive BRRD

2. Aspects « prévention » de la BRRD

- ❑ **L'aspect préventif se décline suivant deux axes :**
 - l'un sous la responsabilité de l'autorité de supervision,
 - l'autre sous la responsabilité de l'autorité de résolution

- ❑ **Les plans de rétablissement sont :**
 - élaborés par les entités entrant dans le champ des dispositions de transposition de la BRRD et analysés par l'autorité de supervision.
 - mis à jour annuellement.

- ❑ **Les plans préventifs de résolution sont :**
 - élaborés par l'autorité de résolution qui prévoit les mesures qu'elle devra mettre en œuvre, le cas échéant.
 - préalablement à leur élaboration, analysés par l'autorité de résolution qui évalue la capacité des entités à faire l'objet de mesures de résolution (« Analyse de la résolvabilité »).
 - mis à jour annuellement.

Le cadre juridique européen: La directive BRRD

3. Aspects « gestion de la crise » bancaire

- ❑ **Le déclenchement de la résolution:**
- ❑ Lorsque les mesures préventives ou les mesures d'intervention précoces sont insuffisantes, deux solutions sont envisagées par la directive :
 - la liquidation
 - ou la résolution.
- ❑ La résolution sera privilégiée dès lors qu'il s'agit de limiter d'importants effets de contagion et de préserver la continuité des fonctions critiques de l'entité en crise, en particulier de protéger les déposants.

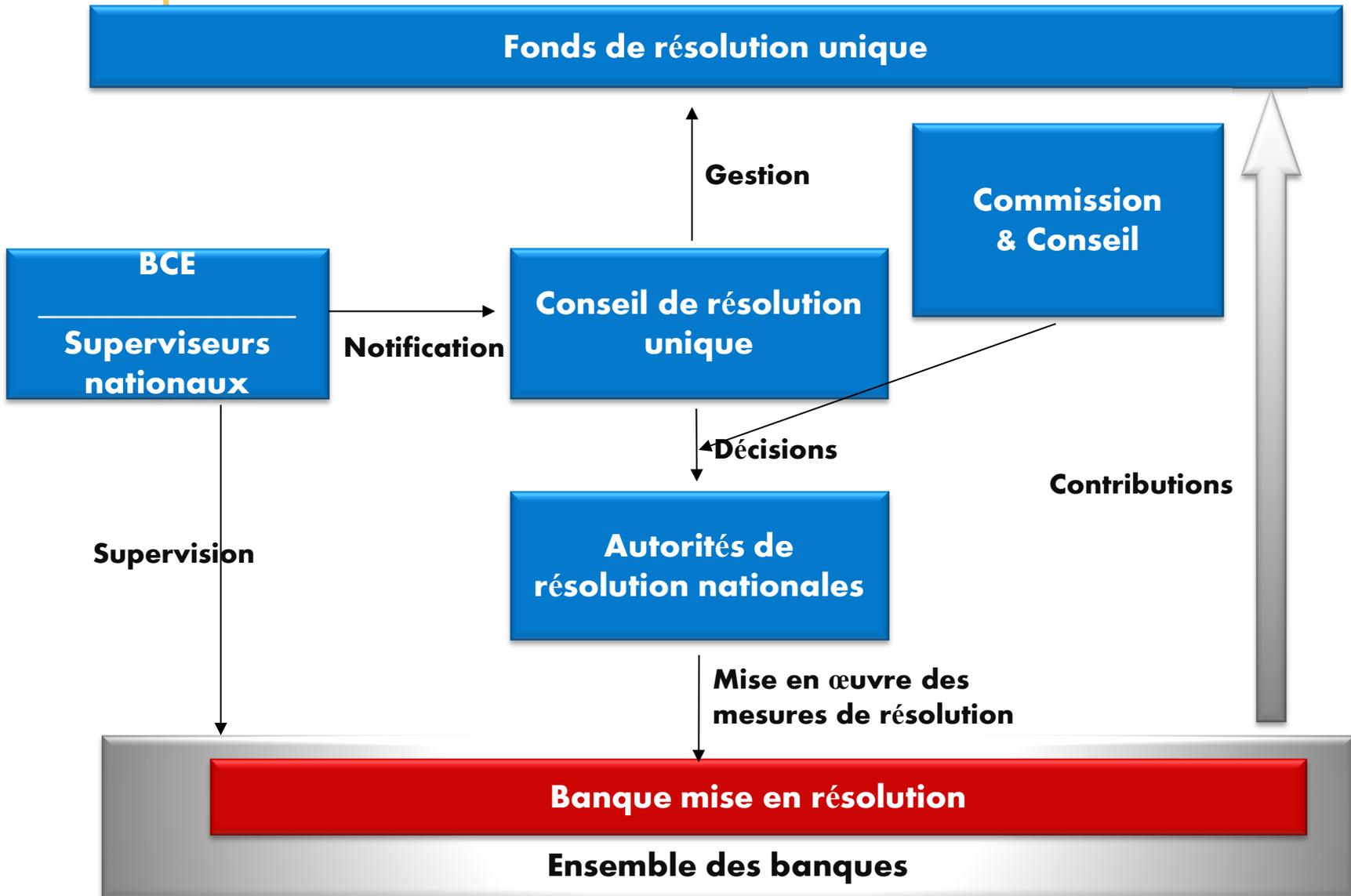
- ❑ **Quatre mesures principales de résolution, exorbitantes du droit commun, peuvent être mises en place :**
 - La cession d'activités
 - L'établissement-relais (« *bridge bank* »)
 - La structure de gestion des actifs (« *bad bank* »)
 - Le renflouement interne (« *bail in* »)

La cadre juridique européen: Le règlement MRU

1. Les objectifs

- ❑ Pour la Zone euro: en complément du MSU, le MRU
- ❑ Le règlement MRU adopté en juillet 2014, constitue le deuxième pilier de l'Union bancaire.
 - Le règlement MRU fixe un cadre institutionnel avec une procédure unique applicables aux établissements de crédit établis dans les États membres participants au MSU.
 - Il prévoit un partage de compétences entre le Conseil des Ministres de l'Union, la Commission européenne, le Conseil de Résolution Unique (CRU/SRB) et les autorités de résolution nationales.

Le cadre juridique européen : Le règlement MRU



Le cadre juridique européen: le règlement MRU

2. Le CRU et le FRU

- ❑ **Le Conseil de Résolution**: une agence de l'Union européenne dotée de la personnalité morale et représentée par un Président (une Présidente). Son Conseil Plénier est composé de la Présidente, de 4 membres permanents, et d'un représentant par autorité de résolution nationale. Il est responsable devant le Parlement européen, le Conseil des Ministres de l'Union et la Commission européenne.
- ❑ **Fonds de résolution unique (FRU)**: créé et doté, à l'issue d'une période de 8 ans à compter du 1^{er} janvier 2016, de 1 % des dépôts couverts des États membres participants et alimenté par des contributions levées sur les établissements de crédit.

Le cadre juridique européen: le règlement MRU

3. Les compétences du CRU

- ❑ **Le CRU est compétent pour :**
 - les établissements de crédit d'importance significative et ceux qui sont sous supervision directe de la BCE ;
 - les groupes transfrontaliers ;
 - les entreprises d'investissement lorsqu'elles sont filiales d'un établissement de crédit relevant du CRU.

- ❑ **Le CRU adopte le cadre définissant les modalités pratiques de la répartition des tâches entre les niveaux européen et national :**
 - il publie des lignes directrices ainsi que des instructions relatives aux actions des autorités nationales ;
 - les autorités nationales sont chargées de mettre en œuvre les plans de résolution adoptés par le CRU.

- ❑ **Le champ d'application de la directive BRRD étant plus large que celui du règlement MRU, l'ACPR reste exclusivement compétente vis-à-vis de certaines entités :** la quasi-totalité des entreprises d'investissement, les succursales de banques de pays tiers, le secteur financier de Monaco, les collectivités d'Outre-Mer.

Le cadre juridique européen: le règlement MRU

4. Montée en puissance du CRU

□ Elaboration des plans de résolution partagée:

- 2015, les NRAs restent largement investies (elles rédigent les plans jugés prioritaires, pour la France ce sont les 4 GSIBs).
- 2016, mise en place des IRTs, équivalent des JSTs pour la résolution.

□ La cohérence du système MRU: Le Conseil de résolution supervise l'exécution des mesures par les autorités de résolution nationales qui mettent en œuvre les actions nécessaires aux décisions prises.

□ Cadre de coopération SRB/NRA

- Un «*Cooperation Framework*» sera prochainement adopté afin d'opérationnaliser les principes énoncés dans le règlement. Ex : qui se charge des relations avec les établissements ? Avec la supervision ?
- «*Internal Resolution Teams*»: Placées sous la responsabilité d'un coordinateur appartenant au SRB au niveau des chefs d'unités. Composées de coordinateurs locaux désignés au sein des ARN.

Le cadre juridique européen: le règlement MRU

5. Mise en place du Fonds de résolution unique

- ❑ A partir de 2016, le Fonds de résolution commencera à être constitué et sera progressivement doté de 1% des dépôts garantis (55 GEUR à ce stade) et mutualisé d'ici 2024.
- ❑ Le financement de secours (« backstop ») transitoire du fonds unique se fera par des lignes de crédits nationales.
- ❑ Les premières contributions des établissements français sont en cours de versement auprès du Fonds de garantie des dépôts et de résolution, pour reversement au FRU début 2016

Le cadre juridique français: L'ordonnance 2015-1024 transposant la directive BRRD

- **Partie législative** : ordonnance n°2015-1024 du 20 août 2015
 - Environ 140 articles créés
 - Environ 50 articles modifiés
 - La majorité des dispositions figurent à la section 4 “mesures de prévention et de gestion des crises bancaires” du chapitre 3 du titre 1er du livre VI du CMF

- **Partie réglementaire** : 1 décret (général) et 4 arrêtés (plan de rétablissement / plan de résolution / résolvabilité / intervention du Fonds de Garantie des Dépôts et de la Résolution)

2. La résolution en action

La préparation des travaux par la Direction de la résolution

Une direction ad hoc créée fin 2013 par décret, dotée d'un directeur nommé par arrêté du Ministre de l'Économie sur proposition du Gouverneur de la BdF, Président de l'ACPR.

Au titre de sa mission de préparation des travaux du Collège de résolution, la Direction de la résolution :

avant la crise

- élabore les plans de résolution, le cas échéant en coordination avec les autorités étrangères, avant approbation par le Collège de résolution ;
- évalue la « résolvabilité » des établissements ;

au moment de la crise et après

- apprécie la situation de défaillance ou non des établissements et met en œuvre les mesures de résolution ;
- assure aussi le suivi des établissements soumis à une procédure de résolution.

Avant la crise

1. Plans préventifs de rétablissement

□ Le plan préventif de rétablissement

- Les établissements de crédit, les entreprises d'investissement et les groupes transfrontaliers établissent un plan préventif de rétablissement, actualisé au moins une fois par an.
- L'ACPR a la possibilité d'imposer cette obligation, si l'activité d'un établissement venait à présenter un risque spécifique au regard de la stabilité financière.

□ Contenu du plan préventif de rétablissement

- Mesures de rétablissement envisagées en cas de détérioration significative de la situation financière de l'entité concernée.
- Sans prise en compte d'aucune possibilité de soutien financier exceptionnel de l'État ou du Fonds de garantie des dépôts et de résolution.

□ Un travail collaboratif : ACPR Contrôle + BCE/MSU + ACPR Résolution (+ CRU)

Avant la crise

2. Plans préventifs de résolution

- ❑ **Le plan préventif de résolution** L'ACPR établit un plan préventif de résolution pour les EC, les EI et les groupes soumis à l'obligation d'établir un plan préventif de rétablissement.
 - Les des plans de résolution des G-SIBs ont été la priorité pour 2015.
 - Les plans des LSI seront préparés par l'ACPR en 2016

- ❑ **Contenu du plan** : Modalités spécifiques d'application des mesures de résolution que pourrait prendre le Collège de résolution
 - Définit les mesures de résolution à prendre si l'établissement remplit les conditions de déclenchement d'une procédure
 - Envisage des scénarios prévoyant une défaillance soit circonscrite et individuelle, soit sur fond d'instabilité financière générale ou d'événement systémique
 - Explique la façon dont les mesures de résolution pourraient être financées (renflouement interne ; recours au fonds de résolution)
 - Comporte une analyse indiquant comment et à quel moment l'établissement peut recourir aux facilités de banque centrale
 - Doit être réexaminé au moins une fois par an ou après une modification importante de la structure juridique ou opérationnelle de l'établissement

Avant la crise

3. Analyse de la résolvabilité

- Existe-t-il des obstacles à la mise en œuvre effective des mesures de résolution ?
 - Fonctions critiques et activités fondamentales
 - Continuité opérationnelle
 - Interdépendance financière
 - Étude de la structure du groupe et de celle du bilan (actifs et passifs)

- Mise en place de mesures pour lever ces obstacles
 - exiger l'émission d'engagements éligibles pour répondre aux exigences minimales (MREL),
 - révision des dispositifs de financement intra-groupe,
 - signature de contrats de services intra-groupe ou avec des tiers pour assurer l'exercice ou la fourniture de fonctions critiques,
 - modification des structures juridiques ou opérationnelles.

Au moment de la crise et après

1. Entrée en résolution

- ❑ Déclenchée par l'autorité de résolution...

- ❑ Si les conditions suivantes sont simultanément remplies (BRRD) :
 - la défaillance de l'établissement est avérée ou prévisible ;
 - il n'existe aucune perspective qu'une autre mesure de nature privée ou prudentielle empêche la défaillance ;
 - la mise en résolution est nécessaire dans l'intérêt du public.

- ❑ La défaillance est avérée ou prévisible dans l'un des cas suivants :
 - l'établissement ne respecte plus les conditions du maintien de son agrément ;
 - il n'est pas en mesure d'assurer ses paiements immédiats ou sur un terme rapproché ;
 - il est ou va passer en actif net négatif;
 - il requiert un soutien financier exceptionnel des pouvoirs publics...

Au moment de la crise et après

2. Mesures de résolution

❑ Des pouvoirs exorbitants du droit commun

- Révocation des dirigeants responsables
- Nomination d'un administrateur provisoire
- Transfert ou cession de tout partie de branches d'activité
- Recours à un établissement-relais
- Annulation ou conversion des éléments de passif (dettes → actions)
- Intervention du fonds de résolution

❑ Encadrement strict

- valorisation indépendante des actifs et des passifs,
- règles de priorité dans l'allocation des pertes entre actionnaires, entre créanciers, principe du « *pari passu* »,
- règle du « *No Creditor Worse-Off* »,
- renflouement interne interdit pour certains passifs,
- l'implication de l'autorité de résolution dans un établissement relais est limitée dans le temps.

3. Les débats internationaux: La TLAC

La poursuite du cadre international: la TLAC

- ❑ L'ACPR a participé aux travaux du Financial Stability Board (FSB) visant à définir, pour les institutions bancaires systémiques (G-SIBs), une exigence de capacité minimale d'absorption des pertes, composée d'instruments de capital ou de dettes disponibles au sein d'un établissement ou d'un groupe, afin d'absorber les pertes et de le recapitaliser de façon rapide en cas de résolution (Total Loss-Absorbing Capacity – TLAC).

- ❑ Avec la Banque de France, l'ACPR a participé aux travaux d'analyse d'impact de cette future exigence, notamment sur :
 - la capacité des G-SIBs à la respecter
 - la capacité du marché à souscrire aux nouveaux instruments qu'ils devront émettre.

La poursuite du cadre international: la TLAC – Les négociations

□ Fortes divergences:

- le calibrage minimaliste (défendu par la France) ou maximaliste (défendu par l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suisse, les Etats-Unis et le Royaume-Uni);
- l'introduction d'une exception en faveur des compagnies holdings (exigée par les Etats-Unis et le Royaume-Uni);
- La neutralité de l'exigence en fonction de la stratégie de résolution [demande de l'Espagne dont les G-SIBs (*Global Systemically Important Banks*) ont adopté l'approche Multiple Point of Entry];
- L'éligibilité de l'intégralité des fonds propres Bâle III du groupe quelque soit leur localisation au sein du groupe

La poursuite du cadre international: la TLAC – Les résultats obtenus (1/2)

- ❑ Le FSB a publié le 9 novembre 2015, la *Term sheet* TLAC finale qui prévoit :
 - un calibrage de la TLAC en deux temps : **16% des RWA** à partir du 01/01/2019 puis **18% des RWA** à partir du 01/01/2022;
 - une exigence en terme de **ratio de levier, fixée à 6% du dénominateur du ratio de levier** durant la première phase (01/01/2019), puis de **6,75% à partir du 01/01/2022**;
 - après 2021, une reconnaissance dans la TLAC des fonds propres d'un groupe limitée au CET1 (la France a obtenu une disposition spécifique en faveur des groupes coopératifs bénéficiant d'un mécanisme de solidarité, dont une large part de leurs fonds propres est située dans des entités affiliées et non dans l'organe central).

La poursuite du cadre international: la TLAC – Les résultats obtenus (2/2)

- Une prise en compte dans l'exigence TLAC des dettes seniors (hors dérivés et dettes structurées) à plus d'un an,
 - à hauteur de 2,5% des RWA tant que l'exigence de TLAC sera fixée à 16% des RWA,
 - puis de 3,5% des RWA lorsque l'exigence sera de 18%;
- Les conditions de fin progressive de l'exemption des groupes dont le siège est situé dans un pays émergent (Chine).
- Reste notamment à traiter:
 - « TLAC interne »: obligation pour les groupes de pré-positionner au sein des filiales significatives une grande partie (75 à 90 %) de la TLAC qui aurait été exigée si ces filiales avaient été soumises à une exigence TLAC sur base individuelle;
 - La définition des instruments qui permettront de constituer cette TLAC interne
 - Le caractère minimal des exigences TLAC : les US ont déjà mis en consultation publique une proposition où la TLAC interne imposée aux « Intermediate Holding Companies » étrangères sera de 100%