



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

CC/pk

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 17 juillet 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Entrevue avec des représentants de la Commission de Surveillance du Secteur financier (CSSF) dans le cadre du dossier Wickrange / Livange
2. COM(2012) 280 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement et modifiant les directives 77/91/CEE et 82/891/CE du Conseil ainsi que les directives 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE et 2011/35/UE et le règlement (UE) n°1093/2010 du Parlement européen et du Conseil

SWD(2012) 166 Impact Assessment

SWD(2012) 167 Résumé de l'analyse d'impact

Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines a commencé le 29 juin 2012 et prendra fin le 24 septembre 2012.

3. Divers

*

Présents : M. François Bausch, M. Fernand Boden, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hauptert, M. Lucien Lux, M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Michel Wolter

M. Charles Goerens, membre du Parlement européen

M. Luc Frieden, Ministre des Finances

M. Georges Heinrich, Directeur du Trésor

Mme Isabelle Goubin, Mme Sarah Khabirpour, Ministère des Finances

M. Jean-Claude Finck, Directeur général, Président du Comité de Direction (BCEE)

M. Guy Rosseljong, Directeur, Membre du Comité de Direction (BCEE)

Mme Françoise Thoma, Directeur, Membre du Comité de Direction (BCEE)

Excusés : M. Alex Bodry, M. Fernand Etgen

*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission

*

1. Entrevue avec des représentants de la Commission de Surveillance du Secteur financier (CSSF) dans le cadre du dossier Wickrange / Livange

Le Président de la Commission des Finances et du Budget rappelle que cette entrevue a été organisée à la demande des groupes parlementaires DP et déi gréng. Suite à la réunion de la Conférence des Présidents du 16 juillet 2012, et sur base des informations données par le Procureur général, les groupes politiques précités ont décidé de retirer la demande d'inviter les représentants de la CSSF, estimant que la présence de ces derniers n'était plus indispensable.

Monsieur le Ministre des Finances souligne qu'en tant qu'adepte du dialogue, il salue la tenue de cette réunion. Dans ce contexte, il indique qu'à l'avenir il souhaite être informé préalablement de toute demande de la Commission visant à convoquer des invités qui se trouvent sous son autorité politique, tel que c'est le cas pour les représentants de la BCEE.

Le Directeur général de la BCEE explique que son refus initial d'assister à la réunion de la Commission (cf. lettre envoyé par courrier électronique le 11 juillet 2012) ne peut être interprété comme un manque de respect vis-à-vis de la Chambre des Députés, mais s'explique simplement par le lancement concomitant de l'enquête préliminaire par le Parquet qui visait également la BCEE.

Le représentant du groupe parlementaire DP explique que la demande de tenir cette réunion a été formulée suite aux derniers développements du dossier qui ont soulevé de nouvelles questions. Selon lui l'objet de la présente réunion est d'apporter des informations complémentaires et des clarifications.

Il rappelle la réunion du 10 octobre 2011 au cours de laquelle il a été affirmé qu'à « aucun moment une demande de prêt destiné à financer le projet Livange n'a été soumise à la BCEE » alors que selon l'orateur le prêt mis en place dans le contexte de Wickrange est lié au projet Livange. M. Claude Meisch demande des précisions (notamment sur le contexte ainsi que le calendrier de mise en place du financement et le versement des différentes tranches) sur le prêt de 16 MEUR accordé au groupe Rollinger avant d'aborder, le cas échéant, des aspects plus particuliers.

Monsieur le Ministre suggère de mener une discussion plus générale et pose la question de savoir si, indépendamment du dossier Wickrange/Livange, la Commission est d'avis qu'il convient de discuter de dossiers individuels au sein de la Chambre des Députés.

Le représentant du groupe parlementaire déi gréng rappelle que l'Etat a pris certains engagements dans ce dossier. Partant, il est d'avis que la Chambre des Députés doit avoir la possibilité de recevoir des explications.

Le représentant du groupe parlementaire DP note qu'il y a eu un certain changement d'attitude au courant des derniers mois. En octobre 2011, on estimait, au nom de la transparence, qu'il était important de donner des détails, alors qu'aujourd'hui le secret bancaire est invoqué. L'orateur évoque par ailleurs un écrit de M. Guy Rollinger autorisant la BCEE à révéler des détails sur son dossier.

Selon le Président de la Commission, la Chambre des Députés n'est pas concernée par ce dossier dans la mesure où il s'agit d'un dossier individuel. Par ailleurs il rappelle que les établissements financiers sont surveillés par la Commission de Surveillance du secteur financier (CSSF). Il propose aux représentants des groupes parlementaires à l'origine de la demande de poser leurs questions. Il appartient alors aux représentants de la BCEE de juger s'ils sont en mesure de répondre tout en respectant leurs obligations légales.

La représentante de la BCEE souligne que la BCEE, en tant qu'établissement public autonome veille au strict respect de la législation bancaire et commerciale en vigueur. Le secret bancaire, auquel la BCEE est soumis, connaît trois bases légales : l'article 458 du Code pénal, l'article 41 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier et l'article 50 de la loi du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Épargne de l'État.

L'oratrice, membre du comité de direction et responsable des affaires juridiques, rappelle les multiples organes de contrôle de la BCEE : le Ministre de tutelle, la CSSF, le commissaire de surveillance et le réviseur externe. Elle souligne en outre que la BCEE a pleinement coopéré avec la justice en fournissant des réponses complètes et exhaustives aux questions soulevées dans le cadre de l'enquête préliminaire.

Elle précise par ailleurs que l'obligation au secret bancaire peut certes cesser dans certaines situations, cependant il appartient dans ces cas au dépositaire du secret d'apprécier s'il souhaite ou non être délié du secret bancaire.

Le Directeur général de la BCEE confirme que l'affirmation faite lors de la réunion du 10 octobre 2011 qu'à « aucun moment une demande de prêt destiné à financer le projet Livange n'a été soumise à la BCEE » est toujours correcte. En effet, le lien politique entre les deux projets qui existe dans l'opinion publique n'existe pas au niveau de la BCEE qui traite chaque dossier de manière indépendante.

Quant à la question de savoir si un ministre est intervenu dans le dossier, cette question a également été posée dans le contexte de l'enquête préliminaire, et la réponse est négative. A aucun moment, la BCEE n'a fait l'objet de pressions de quelque nature que ce soit (politiques ou autres) visant à influencer ou à modifier les conditions d'octroi du crédit accordé à Guy Rollinger.

Le dossier de Guy Rollinger a été traité comme n'importe quel autre dossier de crédit, dans le respect des procédures en place. Le réviseur externe de la BCEE ainsi que la CSSF peuvent attester l'absence de toute irrégularité.

Pour toutes les autres questions, les dirigeants de la BCEE invitent les députés à se référer au dossier confectionné par le Service de police judiciaire dans le cadre de l'enquête préliminaire ordonné par le Parquet.

2. **COM(2012) 280 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement et modifiant les directives 77/91/CEE et 82/891/CE du Conseil ainsi que les directives 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE et 2011/35/UE et le règlement (UE) n°1093/2010 du Parlement européen et du Conseil**

SWD(2012) 166 Impact Assessment
SWD(2012) 167 Résumé de l'analyse d'impact

Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines a commencé le 29 juin 2012 et prendra fin le 24 septembre 2012.

Dans une remarque introductive, Monsieur le Ministre indique que la proposition sous examen s'inscrit dans la thématique plus large qui est celle de l'union bancaire.

La mise en place de l'union bancaire européenne est jugée nécessaire pour améliorer l'intégration bancaire, en essayant de rompre le lien entre les banques en difficulté et l'endettement des Etats de la zone Euro.

L'union bancaire comporte 3 volets :

- un mécanisme de supervision européen des établissements de crédit, incluant la BCE,
- un mécanisme de résolution des crises (cf. proposition sous examen), et
- une garantie européenne des dépôts bancaires.

Vu le poids de la place financière dans le PIB national, le Luxembourg est particulièrement concerné par cette thématique.

La Commission européenne présentera prochainement des propositions sur la base de l'article 127, paragraphe 6, concernant le mécanisme de surveillance unique.

Selon Monsieur le Ministre, la mise en place de ce mécanisme soulève quelques questions pertinentes pour le Luxembourg :

- Quel est le champ d'application territorial : les vingt-sept Etats membres ou les 17 Etats de la zone euro, selon qu'il s'agit d'une question de marché intérieur ou de politique monétaire ?
- Est-ce que le mécanisme vise à surveiller toutes les banques ou seulement les grandes banques systémiques transfrontalières ?
- Quelle est la répartition des rôles entre la BCE et l'EBA (European banking authority) ?
- Quelle est la répartition des compétences entre « home countries » (Etats dans lesquels sont établies les sociétés mères) et « host countries », (Etats qui hébergent des filiales) sachant que le Luxembourg est presque exclusivement un « host country » ?

La seule partie pour laquelle il existe d'ores et déjà une proposition est le mécanisme de résolution de crise. La présentation jointe en annexe en résume les principaux éléments.

Monsieur le Ministre propose d'examiner les propositions concernant le mécanisme de surveillance et la garantie des dépôts dès qu'elles seront disponibles, vraisemblablement en automne 2012 pour ce qui est du mécanisme de surveillance.

Résumé de la proposition

Les établissements de crédit et les entreprises d'investissement (ci-après les établissements) fournissent des services essentiels aux particuliers, aux entreprises et à l'économie au sens large (tels que la collecte des dépôts, la distribution du crédit et la gestion des systèmes de paiement). Leur fonctionnement est largement fondé sur la confiance et leur viabilité peut être très rapidement compromise si leurs clients et contreparties en viennent à perdre confiance dans leur capacité à s'acquitter de leurs obligations. En cas de défaillance, les banques devraient être liquidées selon les procédures normales d'insolvabilité. Toutefois, l'ampleur des liens de dépendance entre les établissements crée un risque de crise systémique lorsque les problèmes affectant une banque peuvent se répandre de proche en proche dans l'ensemble du système. En raison de ce risque systémique et de la fonction économique importante des établissements, la procédure normale d'insolvabilité peut ne pas être appropriée dans certains cas, et l'absence d'instruments efficaces pour gérer les établissements en crise a trop souvent nécessité un recours aux deniers publics pour rétablir la confiance dans des établissements, même de taille relativement modeste, afin d'empêcher que les défaillances en cascade d'établissements ne portent gravement atteinte à l'économie réelle.

Il est donc nécessaire de mettre en place un cadre efficace pour gérer les défaillances bancaires de manière ordonnée et éviter la contagion à d'autres établissements. L'objectif d'un tel cadre serait de doter les autorités compétentes d'instruments et de pouvoirs communs et efficaces pour s'attaquer de façon préventive aux crises bancaires, préserver la stabilité financière et réduire au minimum l'exposition des contribuables aux pertes.

Principaux éléments de la proposition

La proposition de directive vise à établir un cadre pour la résolution bancaire.

Ce cadre est fondé sur les mesures récemment adoptées par plusieurs Etats membres pour améliorer les systèmes nationaux de résolution bancaire. Il vise à garantir la viabilité des instruments de résolution dans le marché financier intégré européen.

Les instruments proposés se répartissent en trois catégories: pouvoirs de prévention, pouvoirs d'intervention précoce et pouvoirs de résolution, avec une gradation dans l'intervention des autorités, qui sera d'autant plus «intrusive» que la situation est grave.

Pouvoirs de prévention

- En premier lieu, le cadre exige des banques qu'elles élaborent des plans de redressement décrivant les mesures qu'elles prendront en cas de dégradation de leur situation financière, afin de rétablir leur viabilité.
- Deuxièmement, les autorités chargées de la résolution bancaire ont l'obligation d'élaborer des plans de résolution, avec des options pour gérer des banques qui sont dans une situation critique et ne peuvent plus être sauvées (notamment les modalités de mise en œuvre des instruments de résolution et les moyens d'assurer la continuité des fonctions critiques). Les plans de redressement et de résolution devront être établis aussi bien au niveau du groupe qu'au niveau de chacun des établissements qui le composent.
- Troisièmement, si, lors de l'élaboration des plans, les autorités constatent l'existence d'entraves à la résolvabilité, elles pourront contraindre une banque à changer sa structure juridique ou opérationnelle de façon à rendre sa résolution possible avec les instruments disponibles et sans que ses fonctions critiques ne soient compromises,

que la stabilité financière ne soit menacée ni que le contribuable ne soit mis à contribution.

- Enfin, les groupes financiers pourront conclure des accords de soutien financier intragroupe pour enrayer le développement d'une crise et rétablir rapidement la stabilité financière du groupe dans son ensemble. Sous réserve de l'accord des autorités de surveillance et des actionnaires de chacune des entités parties à l'accord, les établissements du groupe pourront ainsi fournir un soutien financier à d'autres entités du groupe en proie à des difficultés financières (sous forme de prêt, de garanties ou de mise à disposition d'actifs pouvant servir de sûretés dans leurs opérations).

Pouvoirs d'intervention précoce

Les autorités de surveillance pourront intervenir de manière précoce en réagissant aux difficultés financières dès que celles-ci apparaissent. Cette intervention se déclenche dès lors qu'un établissement ne respecte plus ses exigences de fonds propres ou risque de ne plus les respecter. Dans un tel cas, les autorités pourront exiger de l'établissement qu'il mette en œuvre les mesures prévues par son plan de redressement et qu'il établisse un programme de mesures assorti d'un calendrier de mise en œuvre. Elles pourront imposer la tenue d'une assemblée générale des actionnaires afin d'adopter des décisions urgentes, et obliger l'établissement à élaborer un plan de restructuration de sa dette avec ses créanciers. En outre, les autorités de surveillance pourront désigner un administrateur spécial pour la banque, mandaté pour une durée limitée, si la situation financière est fortement dégradée et que les instruments décrits ci-dessus ne suffisent pas à rétablir la situation. La fonction principale de cet administrateur spécial sera d'assainir la situation financière de la banque et de rétablir la gestion saine et prudente de ses activités.

Pouvoirs de résolution

La résolution a lieu si les mesures préventives et d'intervention précoce ne permettent pas d'éviter que la situation se détériore au point que la banque fasse défaut ou menace de faire défaut. S'ils constatent qu'aucune autre mesure ne permettrait d'éviter la défaillance de la banque et que l'intérêt public le justifie (du fait de la menace qui pèse sur l'accès à des fonctions bancaires critiques, sur la stabilité financière, sur l'intégrité des finances publiques, etc.), les pouvoirs publics devraient prendre le contrôle de l'établissement et arrêter des mesures de résolution.

Les instruments et les pouvoirs de résolution harmonisés, associés aux plans de résolution préparés à l'avance tant pour les banques transfrontières que celles présentes dans un seul pays, dotent les autorités nationales de tous les pays de l'Union d'une boîte à outils et d'une feuille de route communes pour la gestion des défaillances bancaires. La limitation des droits des actionnaires et des créanciers que ces instruments impliquent est justifiée par la nécessité impérieuse de protéger la stabilité financière, les déposants et les contribuables. Les instruments de résolution prévoient en outre des garde-fous visant à empêcher leur utilisation abusive.

Les principaux instruments de résolution sont les suivants:

- l'instrument de cession des activités, qui permettra aux autorités de vendre à une autre banque l'ensemble ou une partie de la banque défaillante;
- l'instrument de l'établissement-relais: il s'agit d'identifier les actifs sains ou les fonctions essentielles de la banque, et de les séparer pour créer une nouvelle banque (banque-relais) qui est cédée à une autre entité. L'ancienne banque, avec les actifs

douteux ou les fonctions non essentielles, est ensuite liquidée dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité;

- l'instrument de séparation des actifs, qui permettra de transférer à une structure de gestion des actifs les actifs douteux de la banque, de manière à assainir le bilan de la banque. Afin d'éviter que cet instrument soit utilisé comme une simple aide d'Etat, le cadre prévoit qu'il doit obligatoirement être employé en conjonction avec un autre instrument (banque-relais, cession des activités ou dépréciation des créances). On garantit ainsi que si la banque reçoit une aide, elle fait également l'objet d'une restructuration;
- l'instrument de renflouement interne, qui permettra de recapitaliser la banque en annulant ou en diluant ses actions, et en réduisant les créances détenues sur elle ou en les convertissant en actions. Ainsi, un établissement pour lequel il n'est pas possible de trouver un acquéreur privé, ou qui est difficile à scinder, pourrait continuer à fournir des services essentiels sans devoir être renfloué par des fonds publics, et les autorités auraient le temps de le réorganiser ou de le liquider partiellement de manière ordonnée. A cette fin, un certain pourcentage des passifs des banques devrait obligatoirement être constitué de titres pouvant être utilisés dans le cadre d'un renflouement interne. Si celui-ci avait lieu, ces titres seraient dépréciés dans l'ordre de leur rang de priorité prédéfini afin de rétablir la viabilité de l'établissement.

Financement de la résolution bancaire

Pour être efficaces, les outils de résolution nécessiteront des financements. En l'absence de financement des marchés et pour éviter que les Etats ou les contribuables n'aient à financer les mesures de résolution, des fonds de résolution financés par les banques au prorata de leurs passifs et en fonction de leurs profils de risque seront mis en place. Le montant de ces fonds devra atteindre un pour cent des dépôts couverts dans un délai de dix ans. Ils serviront exclusivement à financer des réorganisations et des résolutions en bon ordre, et jamais à renflouer une banque. Les fonds de résolution nationaux interagiront entre eux, notamment pour la résolution de banques transfrontières.

Afin d'utiliser au mieux les ressources existantes, la directive proposée prévoit également de recourir aux financements déjà disponibles dans le cadre des vingt-sept systèmes de garantie des dépôts. Ces systèmes, associés aux fonds de résolution, protégeront les déposants de détail. Pour renforcer encore les synergies, les Etats membres pourront même fusionner les systèmes de garantie des dépôts et les fonds de résolution, dès lors que l'ensemble du mécanisme reste en mesure de garantir le remboursement des déposants en cas de défaillance.

Procédure

Au niveau de la procédure, il convient de noter que la Commission européenne a présenté la proposition de directive début juin 2012. Le groupe de travail du Conseil s'est réuni une fois jusqu'à présent et a prévu une deuxième réunion fin juillet. Au niveau national, un groupe de travail a été instauré par le ministère des finances réunissant les principaux « stakeholders » de la place financière, notamment la CSSF, la BCL et l'ABBL. L'objectif étant de définir une position de négociation adéquate qui garantit les intérêts de la place financière de Luxembourg.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquents, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Les premières analyses du groupe de travail national semblent conclure que la proposition de directive ne préserve pas suffisamment les intérêts des « host countries » mais favorise au contraire les « home countries ». Il convient de noter toutefois que le Luxembourg n'est pas dans une position isolée. En effet, la Pologne se trouve dans une situation comparable et dans une certaine mesure le Royaume-Uni.
- En ce qui concerne le calendrier de mise en place, le délai de transposition de la directive est fixé au 31 décembre 2014. Il est prévu que la Commission européenne présentera en automne des propositions concernant le mécanisme de surveillance unique. Pour ce qui est de la garantie européenne des dépôts bancaires, aucune proposition législative n'est attendue actuellement. La transposition de la directive étant assez complexe, elle risque de nécessiter plusieurs projets de loi.
- Il n'est pas exclu que la transposition de la directive nécessite une modification du traité.
- Les fonds de résolution que la directive entend mettre en place constituent un instrument important qui manquait dans le dispositif actuel de gestion des crises. Bien entendu les capacités de financement de ces fonds ne sont pas illimitées et risquent de s'avérer insuffisantes en cas de crise systémique grave.
- Vraisemblablement les contributions des banques aux fonds de résolutions seront fiscalement déductibles. La constitution des fonds aura ainsi un impact fiscal.
- Les établissements implantés dans des Etats membres de l'UE, filiales de groupes bancaires établis dans des Etats tiers, tombent sous le régime de la directive. Il existe par ailleurs un « gateway » pour la coopération avec les autorités des Etats tiers qui peuvent être invités au Collège des autorités de résolution afin de chercher des solutions en commun.

Contrôle du principe de subsidiarité

La proposition de directive relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines a commencé le 29 juin 2012 et prendra fin le 24 septembre 2012.

En vertu du principe de subsidiarité énoncé à l'article 5, paragraphe 3, du TFUE, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Seule une action au niveau de l'Union peut garantir que les Etats membres prendront des mesures suffisamment compatibles entre elles en cas de défaillance d'établissements. Même si le secteur bancaire de l'Union est fortement intégré, les systèmes de gestion des défaillances bancaires sont d'émanation nationale et présentent des divergences considérables. Or, la plupart des systèmes juridiques nationaux ne reconnaissent pas aux autorités les pouvoirs nécessaires pour liquider des établissements financiers de façon ordonnée tout en préservant les services essentiels à la stabilité financière et en réduisant au minimum l'exposition du contribuable aux pertes que pourrait entraîner l'aide visant à préserver leur solvabilité. L'existence de ces législations nationales divergentes n'est guère

propice à une bonne gestion de la dimension transnationale des crises et complique les dispositifs de coopération entre pays d'origine et pays d'accueil.

L'existence de différences substantielles entre les procédures nationales en matière de résolution risque en outre de faire peser des risques inacceptables sur la stabilité financière et de compromettre l'efficacité de la résolution des défaillances de groupes transnationaux. Etant donné que l'instauration de modalités de résolution appropriées au niveau de l'Union nécessite une harmonisation poussée des pratiques et procédures nationales, il est judicieux que l'Union propose les mesures législatives requises. Toutefois, la résolution des défaillances bancaires est étroitement liée à des domaines du droit qui n'ont pas été harmonisés entre les Etats membres, tels que le droit des faillites et le droit de propriété. La directive est donc l'instrument juridique approprié: une transposition est en effet nécessaire pour que ce cadre soit mis en place de manière à produire les effets voulus, tout en tenant compte des spécificités du droit national applicable.

*

En ce qui concerne le contrôle du principe de subsidiarité, le représentant du Ministère des Finances indique que celui-ci est respecté, de l'avis du Ministère. Dès lors, la rédaction d'un avis motivé ne s'impose pas. Tout au plus il pourrait y avoir matière pour rédiger un avis politique.

Les membres de la Commission proposent de s'accorder un délai de réflexion et de revenir sur cette question, le cas échéant, au mois de septembre.

3. Divers

La sensibilité politique ADR a formulé, en date du 24 février 2012, la demande d'organiser une réunion et d'y inviter le Directeur général de la BCL afin de fournir les réponses aux questions soulevées par M. Kartheiser dans sa question parlementaire N°1850.

Une lettre dans ce sens sera adressée au Directeur général de la BCL afin de fixer une date pour cette réunion au cours du mois de septembre 2012.

Luxembourg, le 17 juillet 2012

La Secrétaire
Carole Closener

Le Président,
Michel Wolter

Annexe : Présentation "A european framework for bank recovery and resolution".



A EUROPEAN FRAMEWORK FOR BANK RECOVERY AND RESOLUTION

Lack of effective and credible instruments to restructure or resolve banks is a risk to public finances and financial stability

- **G20 commitment** (Pittsburgh, September 2009) to "*...create more powerful tools to hold large global firms to account for the risks they take*" and "*develop...frameworks for the effective resolution of financial groups to help mitigate the disruption of financial institution failures and reduce moral hazard in the future.*"
- FSB "**Key Attributes of Effective Resolution Regimes of Financial Institutions**" endorsed by G20 in November 2011
- The **last piece of the puzzle** of G20 post-crisis measures
- Developed via several rounds of **consultations since 2009**

Single Market – Common Framework

- EU banking sector is highly integrated. However systems to deal with **bank crises are national**.
- Many national legal systems are inadequate for winding down banks in a manner which **preserves financial stability and protects taxpayer-money**.
- Divergent national legislation is also ill-suited to dealing adequately with the **cross-border dimension**.
 - EU framework required to ensure **effectiveness and coherence** in how Member States deal with failing banks **and to strengthen the Single Market**.

Why a specific resolution regime?

- **ensure that banks can fail** by mitigating fallout effects of their insolvency
- **maintain financial stability** by ensuring the continuity of critical banking functions which are in the public interest
- ensure **losses borne by bank shareholders and creditors** in a legally predictable way, together with comprehensive restructuring of the resolved bank
- **minimise costs for taxpayers** from bank-rescues

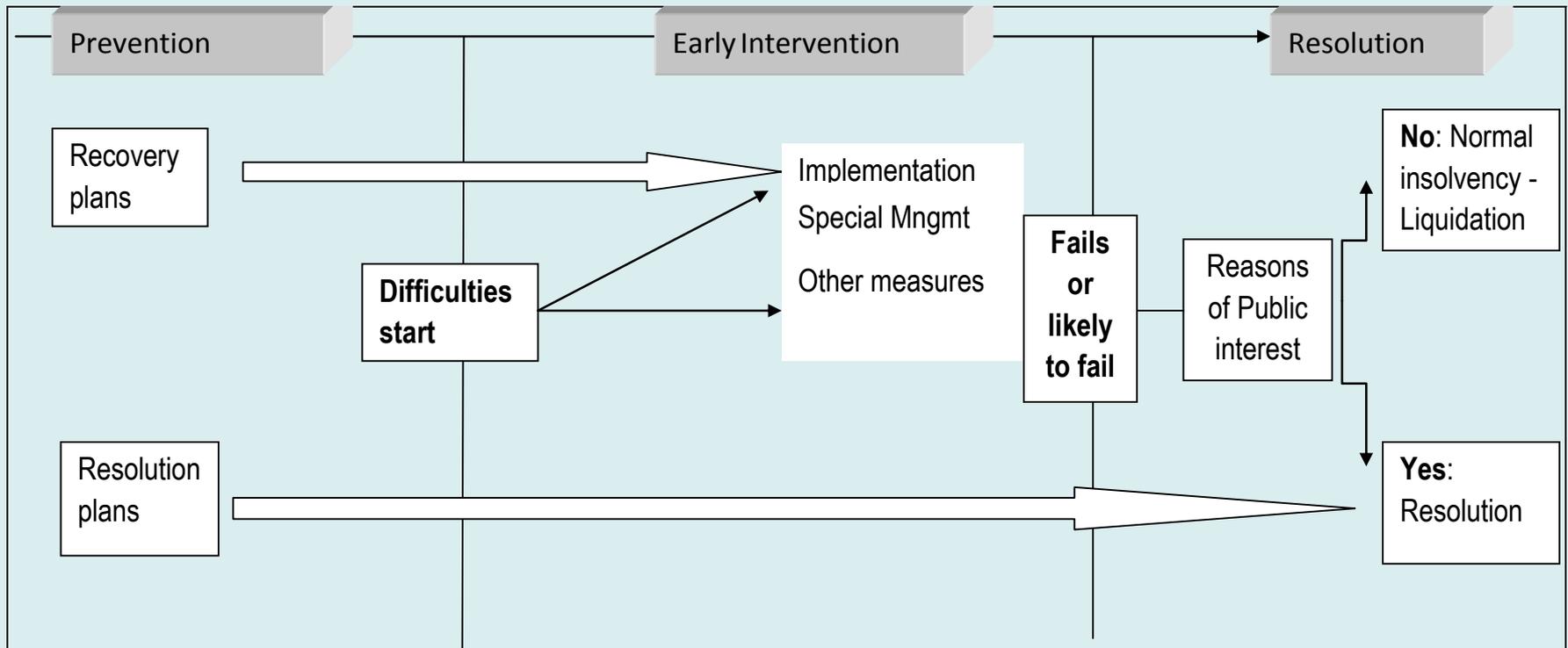
An alternative to:

- **insolvency which is often not apt to dealing with bank failures** (e.g. Lehman) – too lengthy and detrimental for overall financial stability, and oriented towards maximising value of assets for creditors
- blanket and ad hoc **bail-outs**

A comprehensive and flexible framework

- **Comprehensive:** three pillars of preparation and intervention
 - **Prevention** – banks and authorities to anticipate problems before they occur
 - **Early intervention** – authorities to act before problems compromise bank's viability
 - **Resolution** – authorities to restructure failing banks and preserve critical functions
- **Flexibility:** A range of tools and powers for use by national resolution authorities, to be applied proportionately depending on different types and sizes of banks and in different types of crises.
- Build on powers already used in various Member States and in third countries (e.g. US) to resolve bank crises

Sequence – Progressive approach



Prevention

Recovery Plans: drawn up by the bank to **restore long term viability** in the event of a material deterioration of the bank's financial situation

Resolution Plans: drawn up by authorities **setting out options for resolving the institution** and ensuring the continuity of critical functions. If authorities **identify significant impediments to the resolvability** of an institution, they can require appropriate measures such as restrictions on business activities and changes to legal or operational structures.

- The plans shall:
 - Consider different scenarios of financial distress
 - Be updated regularly
 - Be drawn up at both group level and for the individual institutions within the group.
 - Not assume any public support beyond central bank liquidity assistance

Early Intervention

In cases where a bank breaches its prudential requirements and its solvency is **deteriorating**, powers of early intervention, consistent with shareholder rights and procedural obligations in company law, include:

- the power to require the institution to **implement the recovery plan**
- draw up an **action program** and a timetable for its implementation
- require the management to convene, or convene directly, the **shareholders' meeting**, propose the agenda and the adoption of certain decisions
- require the institution to draw up a **plan for restructuring of debt** with its creditors
- the power to **appoint a temporary special manager** to restore the financial situation, stop mismanagement and avoid further decline e.g. by implementing the recovery plan or preparing the institution for resolution.

Resolution – Striking a balance

Achieving stability and effectiveness **without compromising** healthy competition in banking and rights of investors

- Mitigate **moral hazard** and systemic threats
- **Empower authority to act in urgencies** but only near insolvency when **public interest** at stake
- Ensure legal certainty but with **proportionality and flexibility**
- Minimise short-term economic effects and bolster **long-term viability and sustainability**
- Fair market value together with **no creditor worse off** than in insolvency
- Possible compensation via **judicial review** but no overturning of resolution action

Resolution - Trigger

- **Balance:** Financial stability requires the use of resolution powers **before insolvency**. Delaying intervention limits effective options and increases costs of resolution. But need to ensure that interference with the **rights of stakeholders** is justified.
- **Harmonised trigger:** The resolution authority determines that the **bank is failing or likely to fail** because it is or will in the near future no longer be viable or solvent, there is **no reasonable prospect that any alternative** private sector or supervisory action would prevent the failure within reasonable timeframe, and resolution is **necessary in the public interest** to preserve financial stability.

Resolution - Principles

- **Minimise use of taxpayer resources. Alternative to bail out.**
Shareholders and creditors absorb losses before any public support
- **Managers** to be dismissed
- Safeguard **essential functions**
- No forbearance, action
- **Market/fair value** as a driver to all actions to be taken by the authorities (independent valuation), recognition of losses at the point of intervention
- **Judicial redress** no judicial review, no pre agreement by judicial bodies
- Right of **compensation** on the basis of liquidation value
- **Stay of execution of enforcement of contracts**

Resolution – Four main tools

- 1. Sale of business** – Total or partial sale to another entity on commercial terms, without requiring the consent of the shareholders or complying with procedural requirements that would otherwise apply.
- 2. Bridge bank** – Transfer all or part of the business to a publicly controlled entity which must be licensed and operated as a commercial concern. The bridge bank is temporary and the aim should be to sell to the private sector when market conditions allow.
- 3. Asset separation/Bad bank** – Only for assets whose liquidation could cause market disruption. The purpose is to transfer impaired or problematic assets to an asset management vehicle to allow for them to be managed over time. To minimise competitive distortions and moral hazard, this tool should only be used in conjunction with another resolution tool.

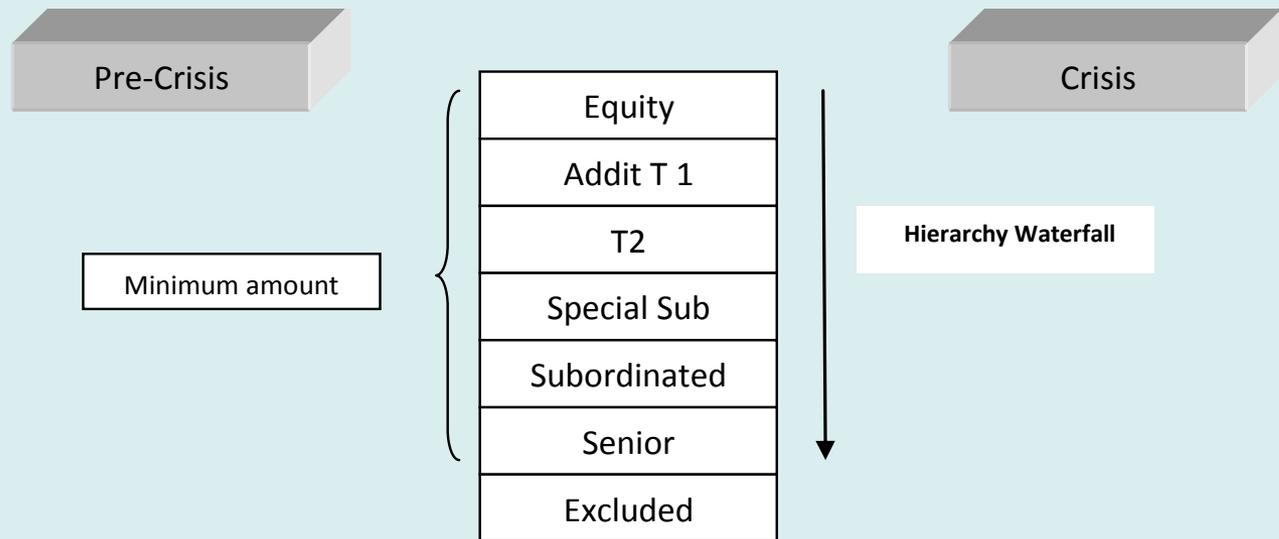
4. Bail In

- The bail-in tool will give resolution authorities the **power to write down the claims of unsecured creditors** of a failing institution and to convert debt claims to equity
- The tool can be used to **recapitalise and restructure** a failing institution, allowing authorities greater flexibility e.g. in relation to the failure of large, complex financial institutions
- The tool may also be used to **facilitate the set-up of a new institution** to harbour essential functions by capitalising it via converting the claims of transferred creditors to equity in the new bridge bank
- Bail-in is **not a tool to recapitalise inefficient banks** at the cost of debt-holders but to maintain essential functions

Scope and features of Bail-in

- To be effective, bail-in could apply to **any liabilities** of the institution **except** those backed by assets or collateral, guaranteed deposits, client assets, short-term debt (<1 month) or liabilities such as salaries or taxes
- Would follow **harmonised hierarchy of claims** according to seniority (after equity, equity-like and convertible instruments, write-down would start with subordinated debt, and only then apply to senior debt)
- All banks should hold **sufficient capital and "bail-in-able" liabilities**. To minimise impacts on their funding costs, **banks can (and supervisors can require to) issue specific subordinated instruments**, which are written down after capital, to fulfil the requirement. COM delegated acts to ensure consistency across similar banks.
- **Deposit Guarantee Scheme (DGS) to contribute** alongside other unsecured non-preferred creditors for the amount of losses that it would have had to bear if the institution had been wound up under normal insolvency proceedings
- Bail-in entry into force delayed **until 2018** to allow banks, investors and authorities time to adapt (unless MS choose to apply it before)

Hierarchy



Cross-border cooperation

- Heightened cooperation between national authorities **in all phases** of preparation, recovery and resolution.
- **Resolution colleges** will be established with clearly designated leadership and with the participation of the European Banking Authority (EBA).
- The **EBA** will facilitate cooperation of authorities and **mediate** if necessary.
- Support for foreign resolution actions subject to **cooperation agreements with foreign resolution authorities** if their resolution regimes are based on common FSB and G20 approaches.

Funding

- Arrangements for financing resolution actions (for short-term assistance to ensure successful outcome to resolution, never to bail-out inefficient banks)
- Ex-ante contributions to be raised to equal 1% of covered deposits over 10 years
- Synergy with Deposit Guarantee Scheme (DGS). Two options:
 - **Use DGS solely for protecting covered depositors while a separate resolution fund supports other purposes.**
 - **Maximum synergy: use DGS for all purposes**
 - DGS must respect all the funding requirements of resolution funds.
 - Safeguards to ensure the prevalence of depositor protection over other objectives
 - In case the DGS does not have enough to repay depositors at a later point, banks provide the necessary funds
 - In case the DGS is faced with competing liabilities at a given time, protection of covered deposits has priority.
- Borrowing between national funds and mutualisation of funds in the case of groups

Conclusion

- Framework of preventive steps and resolution powers achieves **a balance for a healthy banking sector with robust oversight**
 - Actions serve both **short-term and long-term**, both **stability and growth**
 - **Moral hazard mitigated** ex-ante and **stability upheld** on-going ex-post
 - New **market discipline** and **public intervention** when necessary
- Economic costs from **indecision and cross-border disagreement avoided** in the future

Commission Website on which the proposal is available

http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm