



BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

SUPERVISION BANCAIRE

Rapport annuel de la BCE sur ses activités prudentielles

2015

BANKENTOEZICHT

Mars 2016

BANKTILLSYN BANKU UZRAUDZĪBA

BANKŲ PRIEŽIŪRA NADZÓR BANKOWY

VIGILANZA BANCARIA

BANKFELÜGYELET

BANKING SUPERVISION

SUPERVISION BANCAIRE BANČNI NADZOR

MAOIRSEACHT AR BHAINCÉIREACHT NADZOR BANAKA

BANKING SUPERVISION

PANGANDUSJÄRELEVALVE

SUPERVISÃO BANCÁRIA

BANKOVNI DOHLED

БАНКОВ НАДЗОР

BANKTILLSYN

BANKENAUF SICHT

ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ PANKKIVALVONTA

SUPRAVEGHERE BANCARĂ BANKOVÝ DOHLAD

SUPERVIŽJONI BANKARJA

SUPERVISIÓN BANCARIA

BANKING SUPERVISION

BANKENAUF SICHT

SUPERVISÃO BANCÁRIA

Sommaire

Avant-propos de M. Mario Draghi, président de la BCE	3
Avant-propos de M^{me} Danièle Nouy, présidente du conseil de surveillance prudentielle	4
1 Structure organisationnelle : la surveillance bancaire de la BCE	12
1.1 Exercice des obligations de rendre compte	12
1.2 Organes de décision	13
1.3 La supervision bancaire de la BCE : effectifs	18
1.4 Mise en œuvre du Code de conduite	21
1.5 Mise en œuvre du principe de séparation entre les missions de politique monétaire et de surveillance prudentielle	22
1.6 Cadre de <i>reporting</i> des données et gestion des informations	23
2 La contribution de la surveillance prudentielle à la stabilité financière	25
2.1 Les établissements de crédit : principaux risques et résultats globaux en 2015	26
2.2 La participation à la gestion de la crise	29
2.3 Les évaluations complètes « régulières »	33
2.4 Mise en œuvre du modèle de surveillance prudentielle du MSU	36
Encadré La surveillance prudentielle indirecte – Nécessité d’assurer la convergence vers des normes prudentielles élevées cohérentes au sein du MSU	52
3 Les agréments, le signalement d’infractions et les procédures de sanction	55
3.1 Les agréments	55
3.2 Le signalement d’infractions, l’exécution et les procédures de sanction	61
4 Le MSU, composante de l’architecture prudentielle européenne et internationale	64
4.1 La coopération à l’échelle internationale et européenne	64

4.2	La contribution à l'élaboration du cadre réglementaire européen et international	69
5	Les informations sur la consommation budgétaire	79
5.1	Dépenses engagées en 2015	79
5.2	Cadre de redevance : novembre 2014 - décembre 2015	81
6	Les instruments juridiques adoptés par la BCE en matière de surveillance bancaire	85
7	Glossaire	87
	Abréviations	92

Avant-propos de M. Mario Draghi, président de la BCE



En 2012, lorsqu'il a été décidé d'instaurer un mécanisme de surveillance unique dans la zone euro, de nombreuses voix critiques se sont élevées pour affirmer que cela serait impossible ou que cela durerait une éternité. Pourtant, nous venons de célébrer le premier anniversaire du mécanisme de surveillance unique (MSU) et pouvons poser un regard sur une première année très réussie de supervision bancaire européenne.

Le MSU ne représente cependant ni la première réforme institutionnelle, ni la dernière, que nous devons mener pour restaurer, en Europe, la stabilité indispensable à un retour vers une croissance durable. Mais il constitue une étape importante et, à de nombreux égards, la clé permettant d'aller plus avant dans cette voie.

Dans les premières années d'existence de l'euro, nous avons vécu dans l'illusion qu'une véritable union monétaire avait été mise en place. Toutefois, la monnaie étant essentiellement émise par les banques privées, une monnaie unique ne peut exister qu'en présence d'un système bancaire unique. Pour assurer l'unicité de la monnaie, celle-ci doit être pleinement fongible, quelles que soient sa forme et sa localisation. Cela exige une gouvernance commune renforcée du secteur bancaire des pays partageant une monnaie.

La création du MSU a été, pour partie, une réponse à ce besoin. Une autorité de surveillance prudentielle unique, appliquant des méthodologies homogènes, internalise une confiance mutuelle. Cette évolution offre non seulement une protection accrue aux citoyens, mais procure aussi des avantages substantiels aux pays participants. Leurs institutions financières peuvent tirer pleinement profit des économies d'échelle au sein du Marché unique.

Cela étant dit, l'union bancaire a été conçue autour de trois piliers : un mécanisme de surveillance unique, un mécanisme de résolution unique et un système de garantie des dépôts uniforme. L'unicité réelle de la monnaie requiert les trois composantes. La surveillance prudentielle devait être mise en place en premier lieu, car elle est une condition préalable essentielle des autres piliers de l'union bancaire. Début 2015, le mécanisme de résolution unique (MRU) a été institué et forme le deuxième pilier. Nous devons encore mettre en place le troisième pilier, une garantie uniforme des dépôts, pour parachever notre union bancaire. Alors seulement, nous aurons construit un ensemble robuste.

L'union bancaire n'est pas un objectif en soi, mais une étape essentielle vers l'établissement d'un marché unique européen des services bancaires et financiers. L'intégration et le bon fonctionnement des marchés bancaires et des capitaux sont des conditions vitales de la stabilité et de la réussite de l'euro et contribuent, en outre, à la croissance et à l'emploi, dans l'intérêt de tous les citoyens européens.

Avant-propos de M^{me} Danièle Nouy, présidente du conseil de surveillance prudentielle



Lors de la publication du premier Rapport annuel, en mars 2015, le mécanisme de surveillance unique (MSU) n'existait pas encore depuis six mois. Si son avenir était prometteur, il n'avait presque aucun passé. Avec cette deuxième édition, nous pouvons jeter un regard sur une année et demie de supervision bancaire européenne¹ et constater que si le MSU reste promis à un bel avenir, son histoire récente est elle aussi encourageante.

Nous avons réalisé des progrès satisfaisants, en 2015, dans la promotion des objectifs de la supervision bancaire européenne. Nous avons contribué à la sécurité et à la solidité des établissements de crédit ainsi qu'à la stabilité du système financier. Grâce au traitement égal appliqué aux établissements de crédit, nous avons également favorisé l'unité et l'intégrité du marché intérieur. Le MSU a été un vecteur d'harmonisation, a suivi une approche intrusive de la supervision bancaire et a renforcé sa coopération avec les institutions européennes et les autres autorités de surveillance prudentielle ainsi que sa communication. Si nous n'avons certainement pas encore atteint notre objectif d'une supervision bancaire véritablement européenne, nous nous en sommes beaucoup rapprochés.

Vers une intégration et une harmonisation accrues : réussites passées et défis à venir

En 2015, la supervision bancaire européenne a nettement avancé sur la voie d'une surveillance prudentielle harmonisée et non biaisée grâce au **processus de surveillance et d'évaluation prudentielle (*Supervisory Review and Evaluation Process, SREP*) au niveau de la zone euro**, qui a été mené en suivant une méthodologie commune. Pour la première fois, l'ensemble des établissements importants au sein de la zone euro ont fait l'objet d'une évaluation au regard d'une norme commune. Des éléments tant quantitatifs que qualitatifs ont été combinés à travers une approche d'appréciations encadrées d'experts, ce qui a garanti la cohérence, permis d'éviter tout moratoire prudentiel et favorisé la prise en compte des spécificités des établissements. La méthodologie commune a largement bénéficié de l'expérience et des meilleures pratiques des autorités compétentes

¹ Conformément aux conventions stylistiques suivies dans les textes en langue française produits par la BCE, le mécanisme de surveillance unique (MSU) devrait généralement être appelé « supervision bancaire européenne », même si le terme « mécanisme de surveillance unique » peut continuer d'être utilisé pour décrire comment la supervision est menée (plutôt que par qui) et peut également être conservé dans les textes juridiques ou à caractère narratif décrivant les missions et l'organisation de la supervision bancaire.

nationales (ACN). Globalement, et en vue des prochaines années, le premier SREP harmonisé a été très encourageant.

Toutefois, une harmonisation accrue des pratiques de surveillance prudentielle au sein du MSU nécessite une harmonisation renforcée des règles. Le cadre réglementaire européen (le règlement concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement - CRR - et la directive concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement - CRD IV) renferme plus de cent soixante dispositions conservant certains pouvoirs discrétionnaires permettant aux autorités de surveillance ou aux gouvernements nationaux de décider de la mise en œuvre concrète des normes européennes pertinentes. Plusieurs de ces « **options et pouvoirs discrétionnaires nationaux** » (**options and national discretions, OND**) tiennent compte de caractéristiques nationales spécifiques. De nombreux OND, en revanche, reflètent simplement des traditions incontestées, des intérêts purement nationaux ou certaines « emprises réglementaires ». Ils ont une incidence importante sur le niveau de prudence du cadre et sur la comparabilité des ratios de fonds propres. Ils ajoutent également un niveau supplémentaire de complexité et constituent une source complémentaire d'arbitrage réglementaire.

Pour traiter cette question, nous avons mis sur pied un groupe de haut niveau qui a recensé quelque cent vingt OND pouvant être exercés par la BCE et susceptibles d'être harmonisés. Ces OND couvrent une large gamme de sujets comme le traitement des actifs d'impôt différé, les exemptions intragroupe pour grands risques et les exemptions intragroupe relatives aux exigences de liquidité. Nous avons convenu d'une mise en œuvre unique de ces options et pouvoirs discrétionnaires nationaux dans l'ensemble de la zone euro, conforme aux normes internationales ou en adoptant, en l'absence de telles normes, l'approche la plus prudente. Ces travaux ont donné lieu à un règlement et à un guide qui ont été soumis à une consultation publique et adoptés par la BCE. Le règlement entrera en vigueur en octobre 2016. Il s'agit d'une avancée majeure vers un cadre réglementaire harmonisé pour la zone euro.

Celui-ci n'en demeure pas moins fragmenté dans une certaine mesure. En ce qui concerne la CRD IV, par exemple, les États membres en ont interprété certaines dispositions différemment. Les législations nationales varient entre transpositions littérales strictes et surinterprétations (*gold plating*) de la législation européenne. Et, dans certains pays, le législateur national accroît la fragmentation davantage encore en transformant des pratiques prudentielles non obligatoires en actes juridiques contraignants.

La transposition des directives européennes est la prérogative des législateurs nationaux. Un cadre réglementaire fragmenté n'en demeure pas moins en contradiction avec les objectifs fondamentaux de l'union bancaire. Être confronté à un large éventail de législations nationales différentes est loin de constituer une situation idéale pour le contrôleur bancaire européen. Nous plaidons par conséquent résolument en faveur d'un approfondissement de l'**harmonisation du cadre réglementaire** du secteur bancaire. Tant que la fragmentation réglementaire

perdure, la convergence des pratiques prudentielles ne peut garantir une parfaite égalité de traitement. À cet égard, le MSU contribue activement aux travaux de l'Autorité bancaire européenne (ABE) en vue de la création du corpus réglementaire unique et du manuel de surveillance unique au niveau européen.

Activités relatives au secteur bancaire et à la surveillance prudentielle en 2015

Les résultats de l'évaluation complète des bilans des banques effectuée en 2014 ont été le point de départ de nos travaux de surveillance prudentielle en 2015. Nous nous sommes aussi appuyés sur une analyse de l'environnement macroéconomique et une étude approfondie des principaux risques se posant au secteur bancaire. Disposant de tous ces éléments, le conseil de surveillance prudentielle a défini cinq priorités qui ont guidé nos activités prudentielles en 2015. Ces priorités ont été :

- les modèles d'activité et les facteurs de rentabilité,
- la gouvernance et l'appétence pour le risque,
- l'adéquation des fonds propres,
- le risque de crédit,
- le risque lié à la cybersécurité et l'intégrité des données.

Tout au long de 2015, les équipes de surveillance prudentielle conjointes (*Joint Supervisory Teams*, JST) ont mené des échanges de vues avec les dirigeants des banques qui leur ont permis de préciser clairement les attentes prudentielles du MSU et de tester la viabilité de leurs **modèles d'activité et des facteurs de rentabilité**. Un groupe d'experts, comportant de nombreux membres des ACN, a effectué des analyses horizontales de groupes similaires, en tenant compte des spécificités de différents modèles d'activité.

Sur la question de la **gouvernance et de l'appétence pour le risque**, un examen thématique approfondi a été lancé en mars 2015 et exploité par le SREP. Cet examen s'est achevé en janvier 2016 par l'envoi de lettres de suite aux établissements de crédit. Dans le cadre du cycle de surveillance prudentielle, la réalisation de l'examen thématique a également permis aux JST d'identifier des mesures prudentielles de suivi pour 2016 ainsi que des domaines pouvant faire l'objet de contrôles sur place à l'avenir. Un rapport sur les meilleures pratiques recensées au cours de l'examen thématique sera publié dans le courant de l'année.

En 2015, l'**adéquation des fonds propres** a constitué une priorité constante. Les résultats de l'évaluation complète ont été une base solide pour le suivi effectué par les JST. Les travaux sur les OND ont représenté une avancée vers une définition davantage harmonisée des fonds propres réglementaires des banques à travers le MSU. L'accent a par ailleurs été placé sur la préparation d'un examen ciblé des modèles internes des banques afin de garantir que ces modèles indiquent l'intensité adéquate des actifs pondérés des risques (*risk-weighted assets*, RWA). L'objectif est

d'assurer leur conformité aux normes réglementaires et de favoriser leur cohérence entre établissements de crédit. Un premier bilan a été dressé en 2015 et une proposition définie en vue d'un examen ciblé des modèles internes au cours des prochaines années.

En ce qui concerne le **risque de crédit**, un examen thématique du financement à effet de levier a été entrepris en 2015. Cet examen visait à mieux comprendre les activités de financement à effet de levier dans les établissements contrôlés, à évaluer les principaux moteurs et la dynamique de ce marché ainsi qu'à recenser les meilleures pratiques. Il s'agissait également, grâce à l'examen, de permettre un étalonnage (*benchmarking*) des établissements de crédit en termes de financement à effet de levier. De plus, le conseil de surveillance prudentielle a institué un groupe de travail provisoire chargé de développer et mettre en œuvre une approche prudentielle cohérente des établissements contrôlés détenant des niveaux élevés de créances douteuses.

Dans les domaines du **risque lié à la cybersécurité et de l'intégrité des données**, un examen thématique de la cybersécurité informatique a été lancé début 2015 dans le but d'identifier les profils de risque des établissements importants en la matière et de conduire un exercice d'étalonnage sur les données recueillies auprès des banques. Les premiers résultats ont permis de déterminer dans quelles banques des contrôles sur place devaient être menés en 2015 et 2016. Le conseil de surveillance prudentielle a également approuvé un modèle opérationnel et de communication pour les incidents de cybercriminalité ainsi que la mise en place d'une base de données regroupant ces incidents. Un groupe d'experts, provenant notamment des ACN, a été créé pour soutenir les travaux dans ces domaines.

Le secteur bancaire européen début 2016

Au premier trimestre 2016, le secteur bancaire européen s'est senti de la détérioration de l'environnement financier mondial. Mais ce secteur est aujourd'hui très différent de ce qu'il était par le passé. En premier lieu, les banques ont renforcé la **qualité et les encours de leurs fonds propres**. Depuis 2012, le ratio de fonds propres de catégorie 1 (*Common Equity Tier 1*, CET1) des établissements importants de la zone euro est passé, en moyenne, de 9 % à 13 %. Ces établissements sont bien préparés pour respecter les exigences de fonds propres réglementaires qui entreront pleinement en vigueur à partir de 2019. S'agissant des exigences prudentielles de fonds propres, la supervision bancaire européenne a clairement signalé les niveaux de fonds propres au titre du pilier 2 qu'elle attend que les banques détiennent en situation de stabilité. Toutes choses égales par ailleurs, les exigences prudentielles ne seront pas accrues davantage.

Dans l'ensemble, le secteur bancaire européen est bien mieux préparé à faire face à des vents contraires inattendus qu'il ne l'était il y a seulement quelques années. De plus, les établissements importants ont encore augmenté leurs bénéfices en 2015. Ils ont donc pu mener des politiques de distribution de dividendes adéquates tout en continuant de satisfaire aux exigences de fonds propres réglementaires et

prudentielles. Cela vaut également pour la distribution des instruments de fonds propres additionnels de catégorie 1.

Certaines banques européennes conservent cependant des niveaux élevés de **créances douteuses**. Ces créances ont été identifiées au cours de l'évaluation complète de 2014, pour la première fois sur la base d'une définition harmonisée. Par ailleurs, et c'est tout aussi important, des provisions suffisantes ont été constituées en fonction de ces créances douteuses. Nous sommes donc dans une situation assez propice pour encourager de nouvelles réductions ordonnées des niveaux de créances douteuses au cours des années à venir.

Enfin, une avancée majeure a été opérée quant à la structure du système bancaire. Avec la directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD) et le conseil de résolution unique (CRU), nous disposons à présent d'un **régime de résolution** qui prévoit les défaillances ordonnées de banques. Grâce à ce régime, les coûts de résolution ne seront plus pris en charge par les contribuables mais par les actionnaires et les créanciers des banques. Toutefois, si la BRRD renforce de manière appropriée la discipline de marché, la hausse des écarts de rendement observée au premier trimestre 2016 ne paraît pas justifiée eu égard aux niveaux de fonds propres bien plus élevés des banques.

Priorités de la supervision bancaire pour 2016

En 2016, les modèles d'activité et les facteurs de rentabilité des banques resteront au centre de la supervision bancaire européenne. Ces deux éléments sont chacun remis en question par la période prolongée de faibles taux d'intérêt et les niveaux élevés des dépréciations d'actifs. D'autres facteurs de risque importants, plus ou moins selon les pays, sont notamment le risque de crédit et les niveaux élevés de créances douteuses (mentionnés ci-avant), l'inversion de la quête de rendement, le risque de comportement et de gouvernance, le risque souverain, le risque géopolitique, les vulnérabilités croissantes des économies émergentes ainsi que, une nouvelle fois, le risque informatique et lié à la cybercriminalité. Les banques doivent également préparer l'instauration de nouvelles exigences de fonds propres réglementaires.

C'est en fonction de ces risques et de ces défis que nous avons établi nos priorités prudentielles pour 2016. Ces principaux risques et défis n'ayant guère évolué depuis 2015, nos priorités pour l'année en cours et celles de l'année dernière se recoupent. De plus, certaines des priorités définies pour 2015 avaient dès le départ été tracées sur un horizon pluriannuel. Dans ce contexte, le MSU a adopté cinq **priorités prudentielles** pour 2016, qui ont été annoncées au début de l'année, à savoir :

- le risque lié au modèle d'activité et à la rentabilité,
- le risque de crédit,

- l'adéquation des fonds propres,
- la gouvernance des risques et la qualité des données,
- la liquidité.

Le **risque associé au modèle d'activité et à la rentabilité** demeure une priorité essentielle en 2016. Sur la base des analyses réalisées en 2015, un examen thématique des facteurs de rentabilité au niveau des différentes banques et selon les modèles d'activité a été lancé. Dans ce contexte, la supervision consistera particulièrement à examiner si la rentabilité provient, notamment, d'un abaissement des critères d'octroi des crédits, d'un recours élargi aux financements à court terme ou d'une hausse des expositions aux risques.

Le **risque de crédit** reste également une priorité centrale. La détérioration de la qualité de crédit des prêts aux entreprises et aux ménages, ainsi que de leurs critères d'octroi, et la persistance d'un niveau élevé de créances douteuses sont des sources de préoccupation dans plusieurs pays de la zone euro, particulièrement ceux qui ont le plus souffert de la crise. Au-delà du suivi des travaux entamés en 2015, la supervision bancaire de la BCE étudiera également les concentrations de risques excessives dans certains domaines d'activité, touchant notamment au secteur immobilier. Un sujet étroitement lié concerne la mise en œuvre de la nouvelle norme comptable « IFRS 9 – Instruments financiers » (*International Financial Reporting Standards*), qui a une incidence sur la mesure des dépréciations de crédit et sur la valorisation des instruments financiers. Un examen thématique sera lancé prochainement sur cette question.

Une autre priorité pour 2016 est l'**adéquation des fonds propres**. Les éléments particulièrement importants dans ce domaine sont la cohérence et la qualité des procédures d'évaluation, par les banques, de l'adéquation du capital interne (*Internal Capital Adequacy Assessment Processes*, ICAAP), y compris leurs capacités en matière de tests de résistance internes, ainsi que la conduite de tests de résistance prudentiels tels que celui mené à l'échelle de l'UE qui avait été coordonné par l'Autorité bancaire européenne. Deux autres éléments essentiels de la surveillance prudentielle en 2016 sont le suivi de la qualité et de la composition des fonds propres des banques (aussi par rapport aux OND) et l'examen du niveau de préparation des banques en vue des nouvelles normes réglementaires telles que l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL) et la capacité totale d'absorption des pertes (*total loss-absorbing capacity*, TLAC). L'examen ciblé des modèles internes des banques et de leur intensité de RWA sera une autre grande priorité en 2016 et au cours des années suivantes.

La **gouvernance des risques et la qualité des données** des banques restent également une priorité en 2016 dans un environnement de faible rentabilité et de possible quête de rendement, alors que les financements sont abondants et peu onéreux. La crise financière a par ailleurs aussi montré que les organes de direction des banques ne disposaient pas, souvent, des informations dont ils avaient besoin pour prendre de bonnes décisions opérationnelles. Une priorité à ce stade pour le

MSU est de communiquer clairement les attentes prudentielles vis-à-vis des banques de ce point de vue. En outre, un examen thématique évaluera le respect des principes définis par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) pour une agrégation des données sur le risque et une déclaration des risques efficaces. Cet examen renforcera également les mesures de suivi prises à la suite de l'examen thématique 2015 du MSU sur la gouvernance des risques et l'appétence pour le risque. Enfin, pour garantir la qualité et la sécurité des données, une infrastructure informatique de pointe est nécessaire. Les risques informatiques seront dès lors couverts par l'analyse.

En dernier lieu, la **liquidité** a été ajoutée en tant que nouvelle priorité prudentielle en 2016. L'expérience du SREP 2015 a montré que de nombreuses banques ne satisfont pas encore pleinement aux attentes en matière de surveillance prudentielle en ce qui concerne une saine gestion des risques de liquidité. Par conséquent, le développement de la méthodologie SREP en ce qui concerne le risque de liquidité se poursuit. À ce titre, la robustesse du ratio de liquidité à court terme des banques est examinée en détail et on vise à comprendre la fiabilité de la gestion du risque de liquidité menée par les banques et de leur appétence pour le risque telles que reflétées par le processus d'évaluation de l'adéquation du niveau de liquidité (*Internal Liquidity Adequacy Assessment Process*, ILAAP) ou par un cadre comparable.

Ces priorités sont à de nombreux égards pertinentes pour les banques importantes, qui sont directement contrôlées par la BCE, et pour les banques moins importantes, qui sont soumises à la surveillance prudentielle directe des ACN et indirecte de la BCE. Une approche cohérente est garantie à travers l'ensemble du MSU en étroite collaboration avec les ACN et conformément au principe de proportionnalité.

Consolider le modèle de surveillance prudentielle du MSU

Les priorités prudentielles pour 2015 et 2016 soulignent le caractère prospectif de l'approche de la supervision bancaire adoptée par le MSU. Notre principal objectif est de traiter les problèmes éventuels sans délais. Nous appuyant sur de nouvelles possibilités d'étalonnage et de comparaison avec les pairs, nous favorisons également des **perspectives multiples concernant le risque**. Nous entendons développer une compréhension approfondie des facteurs de risque, de l'appétence pour le risque et du modèle d'activité de chaque établissement, en tenant compte de la diversité des modèles des banques en Europe. Il s'agit d'un atout évident apporté par une autorité de contrôle prudentiel européenne unique.

Les résultats atteints à ce jour sont essentiellement le fruit des efforts et du travail difficile de nos équipes. En 2016, nous continuerons à développer un **esprit d'équipe MSU** au sein de la BCE et des ACN. Cet esprit d'équipe est fondamental, car les personnes extrêmement qualifiées participant au MSU travaillent pour différentes autorités, situées dans différents pays mais au travers d'une coopération intégrée unique. Conformément à la volonté générale des législateurs européens, nous allons continuer de développer des politiques de ressources humaines dans

les domaines de la formation, du retour d'expérience relatif aux performances et de la mobilité interne au sein du MSU afin de promouvoir une culture commune de la supervision et un mécanisme de surveillance prudentielle véritablement intégré.

Le MSU a encore beaucoup de travail devant lui pour pouvoir recourir à des meilleures pratiques en matière de supervision bancaire indépendante, intrusive et prospective assurant une égalité de traitement des banques dans la zone euro. Nous nous rapprocherons de plus en plus rapidement de cet objectif à mesure que nous accumulerons l'expérience et que nous grandirons ensemble.

1 Structure organisationnelle : la surveillance bancaire de la BCE

Au cours de la première année complète de fonctionnement de la surveillance bancaire exercée par la BCE², sa structure organisationnelle s'est avérée être un soutien efficace en vue de l'accomplissement des travaux du mécanisme de surveillance unique (MSU). Cependant, étant donné l'ampleur du projet et la brièveté de la phase préparatoire, il n'est pas surprenant que des ajustements aient dû être opérés. Des mesures ont donc été prises, et d'autres sont en cours d'élaboration, pour améliorer encore le cadre organisationnel.

Compte tenu du grand nombre de décisions devant être prises au sein du MSU, plusieurs mesures ont été introduites pour accélérer le processus de décision. Il est également apparu clairement au cours de cette première année d'exercice que certaines missions essentielles nécessitent des ressources supérieures aux anticipations. Des effectifs supplémentaires seront par conséquent recrutés au cours des deux prochaines années.

Garant d'une bonne gouvernance, le cadre d'éthique professionnelle applicable à l'ensemble du personnel de la BCE, révisé pour tenir compte des nouvelles missions de surveillance prudentielle, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Un bureau de conformité et de gouvernance a, dans le même temps, été créé en vue d'apporter des conseils au personnel et de soutenir la mise en œuvre du cadre. La séparation, au niveau de la prise de décision, des fonctions de politique monétaire et de surveillance prudentielle a également été appliquée tout au long de 2015, le comité de médiation n'ayant pas dû intervenir. La disponibilité de données de grande qualité à des fins prudentielles ainsi que les systèmes de gestion des informations couvrant l'ensemble du MSU ont en outre encore été améliorés.

1.1 Exercice des obligations de rendre compte

Le présent Rapport annuel a été élaboré en vue de constituer l'un des principaux canaux d'exercice de la responsabilité démocratique de la supervision bancaire de la BCE, conformément au règlement MSU. Le règlement stipule que la délégation de missions de surveillance prudentielle à la BCE doit être équilibrée par des règles appropriées en matière de transparence et de responsabilité. Le suivi et le renforcement du [cadre de responsabilité démocratique](#), établi sur la base de l'Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la BCE et du Protocole d'accord entre le Conseil de l'UE et la BCE, sont restés des priorités de la BCE en 2015.

² Conformément aux conventions stylistiques suivies dans les textes en langue française produits par la BCE, l'expression « supervision bancaire de la BCE » fait référence à la fonction de surveillance prudentielle de la BCE.

S'agissant du Parlement européen, en 2015, la présidente du conseil de surveillance prudentielle a présenté le Rapport annuel 2014 de la BCE sur ses activités de surveillance prudentielle à la Commission économique et monétaire ([31 mars](#)), a pris part à deux auditions publiques régulières ([25 juin](#) et [19 octobre](#)) et a participé à deux échanges de vues *ad hoc* (25 juin et 19 octobre). Les principaux sujets abordés ont notamment été les « options et les pouvoirs discrétionnaires nationaux » prévus par le CRR et la CRD IV ainsi que le processus de surveillance et d'évaluation prudentielle (SREP). En 2015, la BCE a publié sur son [site Internet](#) vingt-six réponses à des questions posées par des membres du Parlement européen au sujet de la surveillance prudentielle. Elle explique, dans ces réponses, le cadre juridique et ses politiques dans un grand nombre de domaines de la surveillance prudentielle, concernant en particulier l'évaluation complète des bilans des banques menée en 2014, les mesures prudentielles qu'elle a adoptées, la proportionnalité de ses décisions prudentielles et certains risques spécifiques pesant sur les banques soumises à la surveillance.

Par ailleurs, conformément à l'Accord interinstitutionnel, la BCE a transmis au Parlement européen les procès-verbaux des réunions du conseil de surveillance prudentielle.

En ce qui concerne le Conseil de l'UE, la présidente du conseil de surveillance prudentielle a participé, en 2015, à deux réunions de l'Eurogroupe, convoquées au niveau des pays participant à l'union bancaire. Le 24 avril, elle a présenté le Rapport annuel 2014 de la BCE sur ses activités de surveillance prudentielle et, le 7 décembre, Madame Nouy a pris part à un échange de vues sur des sujets tels que la mise en œuvre du cadre de surveillance, l'harmonisation des options et des pouvoirs discrétionnaires nationaux prévus dans le CRR/CRD IV ainsi que l'évaluation complète effectuée en 2015.

Conformément aux obligations de déclaration prévues par le règlement MSU, des représentants de la BCE participant au contrôle bancaire ont procédé à des échanges de vues avec des parlements nationaux.

1.2 Organes de décision

1.2.1 Le conseil de surveillance prudentielle et le comité de pilotage

2015 a été la première année de plein exercice du MSU. Au total, le conseil de surveillance prudentielle s'est réuni à trente-huit reprises, vingt-deux fois à Francfort-sur-le-Main et seize fois par téléconférence. Lors de ces réunions, le conseil a débattu d'un large éventail de questions, relatives à des banques spécifiques soumises à la surveillance prudentielle ou de nature plus générale, comme l'élaboration de notes d'orientation ou de méthodologies communes. Au-delà des réunions et des téléconférences, le conseil de surveillance prudentielle peut

également prendre des décisions par le biais d'une procédure écrite³. Une majorité de décisions ont été prises selon une telle procédure en 2015, notamment concernant la qualité des dirigeants des banques.

Figure 1
Chiffres clés sur les activités du conseil de surveillance prudentielle



* Notes : Les chiffres contenus dans cette figure font référence à des décisions prudentielles individuelles adressées aux entités soumises à la surveillance ou à leurs acquéreurs potentiels. Le conseil de surveillance prudentielle a, de plus, pris plusieurs décisions sur des questions horizontales (comme les méthodologies communes) et institutionnelles.

1) Les 921 décisions relatives à des procédures d'agrément ont couvert plus de 2 000 procédures individuelles (cf. section 3.1.2).

La BCE a adopté un grand nombre de décisions concernant des banques individuelles (cf. figure 1). Cela exige une gouvernance efficace du processus de décision. Les différents projets de décision doivent être soumis au conseil de surveillance prudentielle pour approbation, puis au Conseil des gouverneurs en vue de leur adoption finale dans le cadre de la procédure d'approbation tacite. En outre, toutes les banques contrôlées n'ont pas accepté de recevoir des décisions formelles de la BCE en anglais, celles-ci devant être transmises à trente-quatre d'entre elles dans une autre langue officielle de l'UE.

Bien que la surveillance prudentielle exercée par la BCE se fonde sur le droit de l'UE, en particulier le CRR/CRD IV, les États membres ont transposé différemment la directive CRD IV en droit national. Cela pose un autre défi opérationnel en ce qui concerne la prise de décisions, dans la mesure où il est aussi indispensable de disposer au niveau central d'une expertise touchant à chacun des dix-neuf cadres législatifs nationaux différents. Et le cadre réglementaire est en voie de fragmentation encore plus grande, car certains pays convertissent des pratiques prudentielles non obligatoires en actes juridiques contraignants. Par ailleurs, les transpositions nationales de la directive CRD IV et des exigences réglementaires nationales allant au-delà des normes européennes ont, dans certains cas, fait naître un débat sur l'étendue exacte des pouvoirs prudeniels de la BCE. Dans plusieurs cas, la BCE a ainsi été amenée à exercer sa surveillance prudentielle à travers des instructions adressées aux ACN.

Plusieurs mesures ont été prises en 2015 pour accélérer le processus de décision. Afin de gérer le grand nombre de propositions de décision, des possibilités de délégation seront étudiées de façon plus approfondie.

³ En vertu de l'article 6.7 du [règlement intérieur du conseil de surveillance prudentielle](#), des décisions peuvent également être prises par procédure écrite, sauf si au moins trois membres du conseil disposant du droit de vote s'y opposent. Dans un tel cas, la question est inscrite à l'ordre du jour de la réunion suivante du conseil de surveillance prudentielle. Une procédure écrite requiert en principe un délai d'au moins cinq jours ouvrables pour l'examen de la question par le conseil.

Outre les décisions concernant certaines banques en particulier, le conseil de surveillance prudentielle a également tranché plusieurs questions horizontales, ayant trait plus spécifiquement à l'application de méthodologies et cadres communs dans des domaines précis du contrôle bancaire. Dans trois cas, le conseil a chargé des structures temporaires (deux groupes de haut niveau et un groupe de travail), composées de cadres supérieurs de la BCE et des ACN, de réaliser les travaux préparatoires relatifs, respectivement, (a) à l'exercice des options et pouvoirs discrétionnaires prévus par le droit de l'UE, (b) à la méthodologie SREP et (c) à une approche prudentielle cohérente vis-à-vis des établissements contrôlés détenant des niveaux élevés de créances douteuses.

Le conseil de surveillance prudentielle



Au premier rang (de gauche à droite) :
Alexander Demarco, Jouni Timonen, Cyril Roux, António Varela

Au deuxième rang (de gauche à droite) :
Andreas Dombret, Fabio Panetta, Julie Dickson, Luc Coene, Danièle Nouy, Sabine Lautenschläger, Anneli Tuominen, Stanislava Zdravec Capriolo, Jan Sijbrand

Au troisième rang (de gauche à droite) :
Mathias Dewatripont, Vladimír Dvořáček, Robert Ophèle, Ignazio Angeloni, Karol Gabarretta, Yiangos Demetriou, Claude Simon, Fernando Restoy Lozano, Zoja Razmusa

Au dernier rang (de gauche à droite) :
Raimund Röseler, Andreas Ittner, Andres Kurgpöld (suppléant de M. Kessler), Helmut Ettl, Ingrida Šimonytė, Norbert Goffinet, Ilias Plaskovitis

Présidente	Danièle Nouy	Chypre	Yiangos Demetriou (Central Bank of Cyprus)
Vice-présidente	Sabine Lautenschläger	Lettonie	Kristaps Zakulis (Finanšu un kapitāla tirgus komisija) (jusqu'au 28 janvier 2016) Pēters Putniņš (Finanšu un kapitāla tirgus komisija) (depuis le 15 février 2016) Zoja Razmusa (Latvijas Banka)
Représentants de la BCE	Ignazio Angeloni Luc Coene (depuis le 11 mars 2015) Julie Dickson Sirikka Hämäläinen	Lituanie	Ingrida Šimonytė (Lietuvos bankas)
Belgique	Mathias Dewatripont (Banque nationale de Belgique)	Luxembourg	Claude Simon (Commission de Surveillance du secteur financier) Norbert Goffinet (Banque centrale du Luxembourg)
Allemagne	Elke König (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) (jusqu'au 28 février 2015) Felix Hufeld (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) (depuis le 1 ^{er} mars 2015) Andreas Dombret (Deutsche Bundesbank)	Malte	Karol Gabarretta (Malta Financial Services Authority) Alexander Demarco (Bank Ċentrali ta' Malta/Central Bank of Malta)
Estonie	Kilvar Kessler (Finantsinspeksioon) Madis Müller (Eesti Pank)	Pays-Bas	Jan Sijbrand (De Nederlandsche Bank)
Irlande	Cyril Roux (Central Bank of Ireland/Banc Ceannais na hÉireann)	Autriche	Helmut Ettl (Finanzmarktaufsicht) Andreas Ittner (Oesterreichische Nationalbank)
Grèce	Vassiliki Zaka (Banque de Grèce) (jusqu'au 31 juillet 2015) Ilias Plaskovitis (Banque de Grèce) (depuis le 31 juillet 2015)	Portugal	António Varela (Banco de Portugal) (jusqu'au 7 mars 2016)
Espagne	Fernando Restoy Lozano (Banco de España)	Slovénie	Stanislava Zdravec Capriolo (Banka Slovenije)
France	Robert Ophèle (Banque de France)	Slovaquie	Vladimír Dvořáček (Národná banka Slovenska)
Italie	Fabio Panetta (Banca d'Italia)	Finlande	Anneli Tuominen (Finanssivalvonta) Kimmo Virolainen (Suomen Pankki – Finlands Bank) (jusqu'au 1 ^{er} janvier 2016) Jouni Timonen (Suomen Pankki – Finlands Bank) (depuis le 1 ^{er} janvier 2016)

Le comité de pilotage, qui comprend huit membres du conseil de surveillance prudentielle, soutient ses activités et prépare ses réunions, a tenu vingt-deux réunions en 2015. Dix-neuf d'entre elles se sont déroulées à Francfort-sur-le-Main et trois par téléconférence⁴. En avril a eu lieu la première rotation des cinq membres des ACN, qui sont nommés pour un mandat d'un an.

1.2.2 Activités de la commission administrative de réexamen

En 2015, **huit demandes** de réexamen administratif de décisions prudentielles de la BCE ont été adressées à la commission administrative de réexamen⁵. Celle-ci a adopté six avis, deux proposant le maintien de la décision initiale, quatre recommandant des modifications ou une meilleure justification. Les deux demandes restantes ont été retirées par les demandeurs.

Réexamens administratifs : procédure et champ d'application

Sur le plan de la procédure, l'organisation d'une **audition** du/des demandeur(s), qui est prévue par les règles de fonctionnement de la commission⁶, s'est avérée être un élément important du processus de réexamen. Cette audition permet aux demandeurs, souvent représentés par des membres de leur direction générale, d'être entendus par la commission administrative de réexamen, tandis que la BCE peut exposer sa position.

Dans les deux cas où une demande de réexamen a été retirée avant que la commission de réexamen n'émette un avis, la commission, y compris son secrétariat, a contribué à la **résolution des problèmes** d'une manière satisfaisante pour le(s) demandeur(s) et la BCE, en jouant un rôle de médiation entre ces deux parties.

Comme précisé à l'article 24.1 et dans le considérant n° 64 du règlement MSU, le réexamen effectué par la commission administrative doit porter sur la conformité formelle et matérielle des décisions de la BCE audit règlement MSU, tout en respectant le **pouvoir d'appréciation laissé à la BCE**. Lorsque la BCE a recouru à ce pouvoir discrétionnaire, le réexamen par la commission s'est limité, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, à établir si la décision contestée était altérée par une erreur manifeste ou un abus de pouvoir et si, oui ou non, elle dépassait clairement les limites du pouvoir discrétionnaire de la BCE. La commission administrative de réexamen a également vérifié le respect des dispositions pertinentes du règlement intérieur et si les faits sur

⁴ Cf. l'article 26, paragraphe 10, du règlement MSU.

⁵ La commission administrative de réexamen se compose de cinq membres, Jean-Paul Redouin (président), Concetta Brescia Morra (vice-présidente), F. Javier Aristegui Yáñez, André Camilleri et Edgar Meister, et de deux suppléants, René Smits et Kaarlo Jännäri (jusqu'au 6 novembre 2015), puis Ivan Šramko (depuis le 3 février 2016).

⁶ Décision de la Banque centrale européenne du 14 avril 2014 concernant la mise en place d'une commission administrative de réexamen et ses règles de fonctionnement (BCE/2014/16).

lesquels les décisions remises en cause étaient fondées étaient exposés correctement.

Thèmes sous revue et questions pertinentes

La commission administrative de réexamen a traité les principaux thèmes suivants dans le cadre des décisions qu'elle a eu à examiner : périmètre de la surveillance consolidée (pouvoirs de la BCE vis-à-vis de la compagnie holding société-mère d'un groupe bancaire, statut des coentreprises dans les groupes bancaires, par exemple) ; règles de gouvernance d'entreprise, en particulier s'agissant de la séparation entre les fonctions de supervision et de gestion au sein des établissements de crédit.

Traitant ces sujets, la commission administrative a observé un **manque d'harmonisation dans la mise en œuvre du droit européen au niveau national** dans des domaines touchant notamment à la consolidation bancaire ou aux exigences relatives à la qualité des dirigeants. Lors de l'examen des décisions lui ayant été présentées, la commission a noté que, en permettant une large interprétation entre établissements de crédit, ces écarts rendaient difficile un examen cohérent des décisions de la BCE.

Enfin, la commission administrative de réexamen a eu l'occasion de souligner **l'importance d'une saine gouvernance interne** des établissements de crédit, particulièrement concernant la responsabilité de leur organe de direction dans la mise en place d'un premier niveau de contrôle interne.

1.3 La supervision bancaire de la BCE : effectifs

1.3.1 Les effectifs en 2015

Le processus de recrutement aux fins de l'exercice de la surveillance bancaire par la BCE s'est déroulé avec succès. Un nombre critique de nouveaux employés ont été recrutés à temps pour l'entrée en fonction du MSU en novembre 2014. Fin 2014, environ 85 % des 1 073,5 postes équivalent temps plein⁷ approuvés pour 2015 avaient été pourvus, 769 postes étant destinés aux **cinq entités organisationnelles de la BCE chargées de la supervision bancaire** et 304,5 postes devant être affectés aux services partagés correspondants⁸. Le recrutement pour les postes restants s'est poursuivi en 2015, environ 96 % des postes approuvés ayant été pourvus avant la fin de l'année. Outre les postes équivalent temps plein, qui consistent en des contrats à durée indéterminée ou à durée déterminée, la surveillance bancaire

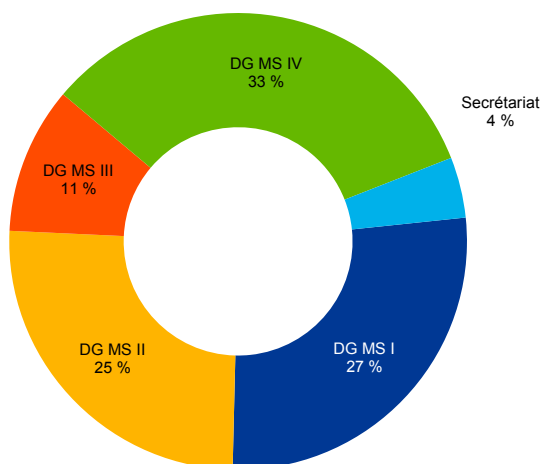
⁷ Parmi les postes équivalent temps plein, 984,5 sont des contrats permanents et 89 des contrats de courte durée.

⁸ Les unités organisationnelles de la BCE comme l'informatique, les ressources humaines, le budget, les questions juridiques, les statistiques, la communication et l'administration fournissent des services à la surveillance bancaire de la BCE comme aux autres fonctions de la BCE.

de la BCE a recouru à 40,5 postes équivalent temps plein à travers des contrats de courte durée⁹.

Graphique 1

Effectifs approuvés pour la supervision bancaire de la BCE au 31 décembre 2015 – ventilation en postes équivalent temps plein



Le graphique 1 illustre la ventilation des effectifs approuvés entre les cinq entités organisationnelles de la BCE chargées de la surveillance bancaire au 31 décembre 2015.

Depuis 2013 et le début du recrutement aux fins de la surveillance bancaire de la BCE, cent treize campagnes ont été menées, qui ont attiré plus de 25 000 candidatures.

Ces campagnes de recrutement ont été organisées de manière transparente, concurrentielle et descendante (*top-down*) afin que les cadres puissent constituer eux-mêmes leurs équipes. Les critères de sélection ont été définis afin de recruter les employés les plus compétents, efficaces et intègres. Au cours de ces processus de recrutement très exigeants, tous les candidats ont dû faire la démonstration non seulement des compétences techniques requises mais aussi des nécessaires compétences comportementales et, le cas échéant, managériales. Différents outils et techniques

ont été utilisés pour évaluer les qualifications et les compétences requises pour les postes vacants, notamment des tests en ligne, des exercices écrits, des présentations et des entretiens structurés.

Le processus de recrutement vise à obtenir un dosage équilibré des nationalités, des âges, des genres et des parcours. Parmi les candidats sélectionnés, 38 % sont des femmes et 62 % des hommes. Les nouveaux employés apportent des expériences professionnelles variées, la majorité ayant occupé des fonctions dans un environnement de banque centrale et/ou de surveillance prudentielle.

Le tableau 1 montre la diversité liée au genre :

Tableau 1
Diversité liée au genre dans la supervision bancaire de la BCE

pourcentage des effectifs féminins/effectifs totaux	38 %
pourcentage des effectifs féminins occupant des fonctions non managériales/total des postes non managériaux	40 %
pourcentage des effectifs féminins occupant des fonctions managériales/total des postes managériaux	31 %

⁹ Les contrats de courte durée peuvent s'étendre sur une période de 12 mois maximum et ne peuvent être prolongés au-delà d'un an. Ces contrats visent à donner à la BCE la flexibilité lui permettant de réagir à des besoins urgents et de court terme.

1.3.2 Examen des ressources allouées à la surveillance bancaire de la BCE (décisions prises en 2015 devant être mises en œuvre en 2016)

Les effectifs initiaux affectés à la surveillance bancaire de la BCE ont été estimés en 2013 de la meilleure façon possible sur la base d'hypothèses. À ce stade, toutefois, l'organisation avait à peine été mise en place et l'expérience opérationnelle directe était limitée. À mesure que la BCE a mieux appréhendé les banques qu'elle supervise, avec près d'une année d'expérience prudentielle, il est apparu clairement qu'un certain nombre de fonctions majeures nécessitaient plus de ressources que prévu.

Il a par exemple fallu renforcer les effectifs chargés de la surveillance prudentielle directe des banques importantes, particulièrement les banques et les groupes bancaires de petite et moyenne taille, afin de garantir un niveau d'engagement minimal adéquat dans le programme de surveillance prudentielle (*Supervisory Examination Programme*, SEP), et aussi au vu des profils de risque des banques. De plus, pour l'ensemble des banques contrôlées directement, quelle que soit leur taille, mais sur la base de critères qualitatifs, des ressources sont nécessaires, notamment, pour (a) les mises à jour méthodologiques, (b) les contrôles sur place, et (c) l'examen des modèles internes.

En septembre 2015, le Conseil des gouverneurs de la BCE a décidé d'accroître les effectifs au cours des deux années suivantes. En 2016, les postes affectés aux entités organisationnelles en charge de la supervision augmenteront de 160 équivalents temps plein (à durée indéterminée et déterminée)¹⁰. En ce qui concerne la hausse (probablement beaucoup plus limitée) des effectifs en 2017, les réflexions se poursuivent et une décision sera prise dans le courant de l'année.

Le programme de recrutement 2016 a d'ores et déjà démarré, les premières offres d'emploi ayant été publiées en octobre 2015 afin de pourvoir les nouveaux postes le plus rapidement possible. Ces campagnes de recrutement sont organisées de manière transparente, concurrentielle et descendante (*top-down*), et concernent en premier lieu les fonctions managériales et de conseiller. Les critères de sélection sont définis afin de recruter les employés les plus compétents, efficaces et intègres. Conformément à la procédure habituelle de recrutement de la BCE, tous les candidats devront faire la démonstration non seulement des compétences techniques requises mais aussi des nécessaires compétences comportementales et, le cas échéant, managériales.

¹⁰ Le nombre porte sur 125 postes à durée indéterminée et 35 autres à durée déterminée. Parmi ces nouveaux postes, le taux des contrats à durée déterminée par rapport aux contrats permanents est de 24 %, nettement supérieur aux 8 % constatés pour les effectifs approuvés en place. Quarante-trois postes supplémentaires (vingt-neuf à durée indéterminée, quatorze à durée déterminée) ont aussi été approuvés pour les services partagés.

1.3.3 Autres initiatives relatives aux effectifs

La BCE a modifié ses règles dans le domaine de la formation pour permettre à de jeunes diplômés d'effectuer une partie de leur stage dans une ou deux ACN en plus de la période passée à la BCE. La mobilité des stagiaires entre les institutions du MSU offre aux jeunes diplômés une expérience professionnelle à l'échelle européenne, ce qui contribue au développement d'une culture commune européenne de la surveillance prudentielle et à la constitution d'un réservoir de jeunes talents pour l'ensemble du mécanisme. Le premier programme de stage MSU a été organisé en 2015 dans le but de favoriser la collaboration au sein du MSU. En avril 2016, trente-huit stagiaires, sélectionnés parmi environ 1 000 candidatures, entameront leur mission.

1.4 Mise en œuvre du Code de conduite

Aux termes de l'article 19, paragraphe 3, du règlement MSU, il appartenait à la BCE d'élaborer et de publier un [Code](#) de conduite à l'usage des agents et de la direction de la BCE prenant part à la surveillance bancaire (*Code of Conduct for the ECB staff and management involved in banking supervision*). Le 1^{er} janvier 2015, le cadre révisé d'éthique professionnelle de la BCE est entré en vigueur et un bureau de conformité et de gouvernance a été créé en vue de sa mise en œuvre et pour apporter des conseils à l'ensemble du personnel de la BCE sur les questions d'éthique professionnelle.

Au cours de l'année 2015, le bureau de conformité et de gouvernance a reçu plus de 1 300 demandes émanant du personnel de la BCE portant sur une large gamme de sujets (transactions financières privées, dons et invitations, activités externes, etc.). Le bureau de conformité et de gouvernance a constaté un petit nombre de cas de non-respect du cadre révisé d'éthique professionnelle, dont un tiers concernaient des agents et des cadres en charge de la surveillance prudentielle. Aucun de ces cas, essentiellement liés à des conflits d'intérêts (perçus), n'a constitué un manquement intentionnel de la part du personnel de la BCE chargé de la surveillance bancaire.

Parmi les employés et les cadres actifs dans le domaine de la surveillance prudentielle qui ont démissionné de leur fonction en 2015, un cas a nécessité le respect d'un délai de carence conforme au cadre révisé d'éthique professionnelle.

Afin de garantir des normes élevées d'éthique professionnelle parmi les différentes composantes du MSU, le Conseil des gouverneurs de la BCE a adopté une [orientation](#) en mars 2015 établissant les principes communs d'un cadre d'éthique professionnelle pour la BCE et les ACN. Un groupe de travail spécifique aide le Conseil des gouverneurs dans la mise en œuvre de ces principes pour une culture d'entreprise et d'éthique adéquate à travers le MSU.

Un Comité d'éthique professionnelle de haut niveau, également institué en 2015 pour conseiller les membres des organes participant aux processus de décision de

la BCE, a émis deux avis relatifs au MSU, concernant chaque fois des activités entreprises à titre personnel.

1.5 Mise en œuvre du principe de séparation entre les missions de politique monétaire et de surveillance prudentielle

Dans le courant de 2015, l'application du principe de séparation entre les missions de politique monétaire et de surveillance prudentielle a principalement eu trait aux échanges d'informations entre les différentes fonctions¹¹. Conformément à la [décision BCE/2014/39 relative à la mise en œuvre de la séparation des fonctions de politique monétaire et de surveillance prudentielle de la BCE](#), l'échange d'informations est soumis au besoin d'être informé, chaque domaine fonctionnel ayant à faire la preuve que les informations demandées sont nécessaires à l'accomplissement de ses missions. La majorité des cas ne concernaient pas des données relatives à des banques particulières et l'accès aux informations confidentielles a été accordé directement par le domaine fonctionnel de la BCE les possédant ; le Directoire n'a pas eu à intervenir pour résoudre d'éventuels conflits d'intérêts.

L'intervention du Directoire a toutefois été nécessaire dans certains cas, au titre de la décision BCE/2014/39, afin d'autoriser le partage de données FINREP (de type comptable) et COREP (de type prudentiel) non anonymisées¹² et d'autres données brutes. Ces échanges d'informations ont surtout concerné des établissements de crédit situés dans des pays faisant l'objet d'un programme. L'accès aux données a été accordé temporairement afin de satisfaire au besoin d'être informé à chaque moment opportun.

La séparation au niveau de la prise de décision n'a pas créé de difficultés, le comité de médiation¹³ n'ayant pas dû intervenir.

¹¹ La décision BCE/2014/39 contient également des dispositions relatives aux aspects organisationnels.

¹² FINREP (*FIN*ancial *REP*orting) et COREP (*CO*mmon *REP*orting) font partie des normes techniques d'exécution (*Implementing Technical Standards*, ITS) de l'ABE. FINREP concerne la collecte d'informations à caractère financier auprès des établissements bancaires. Il constitue un format normalisé de leurs comptes annuels (bilan, compte de résultat et annexes détaillées). COREP traite de la collecte, également sous une forme normalisée, d'informations relatives au calcul du pilier 1, autrement dit des détails relatifs aux fonds propres, aux déductions et aux exigences de fonds propres (risque de crédit, de marché et opérationnel) ainsi qu'aux expositions importantes.

¹³ Créé en vertu du [règlement BCE/2014/26](#) en vue de garantir la séparation entre les missions de politique monétaire et de surveillance prudentielle, conformément à l'article 25, paragraphe 5, du règlement MSU.

1.6 Cadre de *reporting* des données et gestion des informations

1.6.1 Évolutions relatives au cadre de *reporting* des données

La qualité des données et les possibilités en matière d'agrégation des données relatives aux risques ainsi que de *reporting* des risques au niveau de l'ensemble de l'établissement sont une condition préalable essentielle d'une prise de décision saine, basée sur les risques, dans les banques. Elles déterminent ensemble la qualité de la gouvernance des risques. Dans ce contexte et conformément aux priorités de surveillance du MSU pour 2015, des mesures et des notes de qualité des données ont été élaborées. Celles-ci aident le MSU dans la mise en œuvre des principes aux fins de l'agrégation des données sur les risques et de la notification (le *reporting*) des risques définis par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

Pour tenir compte de la nécessité de disposer de données de grande qualité et granulaires communiquées en temps utile, le MSU s'appuie sur une « **approche séquentielle** », les ACN étant le premier point de contact pour la collecte des données et le contrôle de leur qualité. L'expérience accumulée tout au long de 2015 a montré que des procédures harmonisées dans l'ensemble des pays participant au MSU sont une condition *sine qua non* en vue de disposer de données de grande qualité et constituent un premier niveau de contrôle de la qualité vital. Dès lors, la BCE et les ACN ont entamé des travaux visant à renforcer l'harmonisation dans le cadre de l'approche séquentielle.

Un deuxième niveau de **contrôle de la qualité** a par ailleurs été mis en place au sein de la BCE. Ces contrôles contribuent à l'application des mêmes normes de qualité des données pour tous les établissements de crédit soumis à la surveillance. Ils fournissent également aux autorités de surveillance des indications précises sur le niveau des contrôles de la qualité des données et des procédures en la matière tels que mis en œuvre par les établissements déclarants eux-mêmes, comme l'exige la directive CRD IV.

Dans ce contexte, la connectivité du **système de données bancaires prudentielles (Supervisory Banking Data System, SUBA)** a été élargie pour une meilleure communication avec les ACN. Afin de combler les lacunes dans les données non couvertes par le *reporting* régulier, deux projets ont été lancés : le *Agile Collection Environment project* et le *Stress Test Accounts Reporting (STAR)*. Ils permettront de remplir les futures exigences relatives aux données que la BCE formulera afin d'exercer ses fonctions tant macroprudentielles que microprudentielles. En vue d'assurer la disponibilité d'un *reporting* complet, cohérent et régulier sans occasionner une charge de déclaration trop lourde, des exigences supplémentaires mettront efficacement en œuvre le principe de proportionnalité et seront communiquées avec un préavis raisonnable.

Règlement BCE concernant la déclaration d'informations financières prudentielles

Le [règlement BCE concernant la déclaration d'informations financières prudentielles \(BCE/2015/13\)](#) a été adopté le 17 mars 2015. Conformément au règlement MSU, le projet de règlement a fait l'objet d'une consultation publique en 2014. Le règlement comble de façon permanente et harmonisée certaines lacunes dans les données de *reporting* prudentiel. Il étend en particulier le *reporting* régulier harmonisé des informations financières aux états consolidés des banques soumises aux cadres comptables nationaux ainsi qu'aux rapports au niveau individuel, par exemple pour les entités contrôlées ne constituant pas des groupes.

Le règlement respecte le principe de **proportionnalité** en distinguant différents groupes de déclarants selon qu'ils sont importants ou moins importants, qu'ils déclarent sur une base consolidée ou individuelle ou qu'ils disposent d'actifs totaux supérieurs ou inférieurs à un seuil de signification de 3 milliards d'euros.

Le règlement n'a pas d'incidence sur les **normes comptables** qu'appliquent les groupes et entités soumis à la surveillance prudentielle à leurs comptes consolidés ou leurs comptes annuels et ne modifie pas les normes comptables utilisées dans le cadre du *reporting* prudentiel.

Il recourt à des modèles conçus par l'ABE qui font partie du règlement d'exécution (UE) n° 680/2014 de la Commission. Des modèles de déclaration PCGR (principes comptables généralement reconnus) nationaux spécifiques, notamment, permettent une harmonisation des déclarations des entités utilisant ces normes comptables tout en respectant leurs différences par rapport aux IFRS. De plus, la BCE collabore avec les ACN pour fournir aux banques utilisant les PCGR nationaux des orientations supplémentaires visant à faciliter leur déclaration.

1.6.2 Évolutions dans le domaine de la gestion des informations

Les activités du MSU requièrent des outils informatiques soutenant les contrôleurs bancaires, à la BCE et dans les ACN, dans leurs opérations quotidiennes. Les systèmes mis en place avant même l'installation officielle du MSU, le 4 novembre 2014, ont joué un rôle capital dans son premier cycle prudentiel. Une attention particulière mérite d'être portée au **système de gestion des informations IMAS (Information Management for SSM)**, qui est devenu une composante cruciale de l'assistance aux processus MSU centraux et en vue de garantir une approche prudentielle harmonisée dans l'ensemble des pays de la zone euro.

Le système IMAS a été considérablement amélioré au cours de 2015. Il a notamment été intégré dans un portail prudentiel servant de point d'accès unique vers toutes les ressources d'informations et tous les outils informatiques utilisés au sein du MSU.

2 La contribution de la surveillance prudentielle à la stabilité financière

En 2015, alors que les risques les plus élevés pesant sur les banques au sein de la zone euro étaient liés aux modèles d'activité et aux facteurs de rentabilité, les banques de la zone euro ont amélioré leur rentabilité grâce, dans une large mesure, à une situation macroéconomique plus stable et aux faibles coûts de financement. Toutefois, cette amélioration s'explique également, pour une part, par des gains ponctuels. En outre, pour un grand nombre de banques dans la zone euro, la rentabilité est encore restée en deçà du coût estimé des fonds propres.

La Grèce a de nouveau occupé le devant de la scène après que des incertitudes politiques ont engendré de graves contraintes de liquidité pour certaines banques grecques. Bien que la position de liquidité de ces banques ait été maintenue par la fourniture de liquidités d'urgence (*emergency liquidity assistance*, ELA), leur solvabilité s'est également détériorée en 2015. Afin de limiter l'incidence de la crise, un certain nombre de mesures prudentielles ont été prises, comportant notamment la conduite d'une évaluation complète pour les quatre banques grecques les plus importantes. Les déficits de fonds propres découlant de l'examen de la qualité des actifs (*asset quality review*, AQR) et du scénario de référence ont été couverts par des investisseurs privés, alors que, dans certains cas, des aides publiques supplémentaires ont été nécessaires pour satisfaire les besoins en fonds propres apparaissant dans le scénario adverse.

En 2015, des progrès importants ont été accomplis dans la voie de l'harmonisation de la supervision bancaire européenne à travers l'application d'une méthodologie harmonisée pour le processus de surveillance et d'évaluation prudentielle (SREP). Pour la première fois, l'ensemble des établissements importants au sein de la zone euro ont fait l'objet d'une évaluation au regard d'une norme commune. Le SREP harmonisé jouera certainement un rôle majeur dans le renforcement de la résilience des banques. De plus, la BCE a contribué à la mise en place d'un cadre de gestion des crises pour l'union bancaire. Ce dispositif se fonde sur la directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit (BRRD) et le mécanisme de résolution unique (SRM). Il permettra de traiter de manière ordonnée les défaillances bancaires potentielles et de prévenir les crises dans la mesure du possible.

En ce qui concerne la politique macroprudentielle, 2015 a été la première année complète au cours de laquelle la BCE a exercé ses compétences dans ce domaine. Néanmoins, eu égard au stade actuel du cycle financier, le Conseil des gouverneurs de la BCE n'a pas jugé nécessaire, en 2015, d'adopter de vastes mesures macroprudentielles contracycliques.

2.1 Les établissements de crédit : principaux risques et résultats globaux en 2015

2.1.1 Les principaux risques en 2015

Pour 2015, parmi les principaux risques auxquels le secteur bancaire de la zone euro a dû faire face, la **soutenabilité des modèles d'activité et la faible rentabilité** ont figuré en première place¹⁴. La pertinence des autres risques identifiés a varié d'un pays à l'autre au sein de la zone euro. Cette section décrit certains des risques majeurs constatés en 2015, dont la plupart restent pertinents en 2016.

En 2015, les modèles d'activité et la rentabilité des banques ont été remis en cause, en particulier par le niveau élevé des dépréciations d'actifs et la période prolongée de faibles taux d'intérêt. Des pressions ont continué de s'exercer sur les bénéfices, la rentabilité financière moyenne demeurant en deçà du coût du capital. La faible rentabilité est susceptible d'avoir une incidence sur la soutenabilité à moyen terme des modèles d'activité de certaines banques, et pourrait compromettre leur capacité à générer du capital et à accéder aux marchés de capitaux. La rentabilité du secteur bancaire a été entravée par un certain nombre de défis. Le facteur le plus important réside dans l'environnement caractérisé par la faible croissance nominale et de bas taux d'intérêt, qui affecte les activités bancaires traditionnelles (telles que les prêts aux particuliers) fondées sur la transformation d'échéances. En outre, le niveau des actifs dépréciés pèse également sur la rentabilité. Les **risques de crédit** n'ont pas été une source de préoccupation dans tous les pays de la zone euro, mais demeurent un problème pour la plupart des pays qui ont été durement touchés par la crise financière. Ces risques englobent la détérioration de la qualité de crédit des prêts aux PME, aux entreprises ou aux ménages, et la dégradation des critères d'octroi de crédits.

L'environnement actuel caractérisé par des primes de risque historiquement basses et la quête de rendement chez les investisseurs recèle un risque potentiel de retournement soudain des primes de risque au niveau mondial. Cela peut affecter les banques de plusieurs manières. En premier lieu, elles pourraient être contraintes de réévaluer leurs portefeuilles de titres, ce qui engendrerait des pertes, notamment pour les actifs évalués à la juste valeur. Deuxièmement, la baisse des prix des actifs est susceptible de se traduire par des exigences accrues en matière de garanties, ce qui aurait des répercussions pour les banques disposant d'une proportion importante de financements garantis. Troisièmement, pour les banques faisant largement appel au refinancement interbancaire, une hausse des primes de risque est de nature à entraîner une progression des coûts de financement. En dernier lieu, pour les banques très impliquées sur les marchés de capitaux, un accroissement de la volatilité pourrait peser sur la rentabilité. Les rendements des obligations souveraines, corrigés des risques, sont un indicateur témoignant d'une réduction des

¹⁴ Les services de la BCE en charge de la surveillance prudentielle évaluent, en étroite collaboration avec les ACN, les principaux risques auxquels les établissements de crédit doivent faire face, s'appuyant sur les contributions des JST, des autres services de la BCE et du Comité européen du risque systémique (CERS).

primes de risque. Ils diminuent depuis 2006, ce qui signifie que les investisseurs acceptent des rendements plus faibles pour le même niveau de risque.

L'aplatissement observé de la courbe des rendements et le rétrécissement des écarts de rendement des *swaps* sur défaut (*credit default swap*, CDS) entre les obligations à rendement élevé et les obligations de première catégorie (*investment grade*) sont d'autres indices montrant que les investisseurs acceptent des rendements plus faibles.

Il a été également souligné que les **risques de comportement et de gouvernance** – aussi en ce qui concerne les normes en matière de moralité et d'éthique professionnelle – figurent parmi les risques les plus importants. Plusieurs banques de la zone euro ont été poursuivies et condamnées à des amendes ces dernières années, en raison de violations des règles, lois et normes, ce qui a eu des conséquences pour leurs bénéficiaires et leur réputation. D'autres procès sont en instance et pourraient engendrer des incertitudes concernant les coûts pouvant en résulter à l'avenir pour les banques concernées. Les manquements les plus graves concernent, en particulier, des ventes abusives, des manipulations de marché, le blanchiment de capitaux, l'évasion fiscale et la violation de sanctions imposées par les États-Unis.

Les **tensions géopolitiques** en Russie et en Ukraine ainsi que les vulnérabilités croissantes en Chine et dans les économies de marché émergentes ont créé des risques, non seulement à travers les expositions directes des banques, mais aussi par le biais d'effets de contagion. Les expositions directes se limitent à quelques établissements importants, alors que des effets de second tour découlant des liens financiers ou macroéconomiques pourraient être dommageables pour l'ensemble du système bancaire de la zone euro.

Des processus de réduction des coûts ainsi que le recours accru à des solutions informatiques de plus en plus complexes affectent la solidité des systèmes informatiques des banques et les exposent à la **cybercriminalité**. Les risques en résultant pourraient entraîner des pertes opérationnelles, porter préjudice à leur réputation et perturber leur activité. De manière indirecte, des systèmes informatiques peu performants pourraient avoir une incidence néfaste sur la qualité des rapports de gestion et compromettre la flexibilité de l'adaptation à de nouvelles normes. Une autre préoccupation réside dans le fait que la **qualité des données** pour les déclarations internes et externes pourrait être insuffisante, ce qui engendrerait une perception erronée des risques inhérents aux opérations des établissements.

2.1.2 Les résultats globaux des banques importantes en 2015

Tableau 2

Les banques importantes dans la zone euro

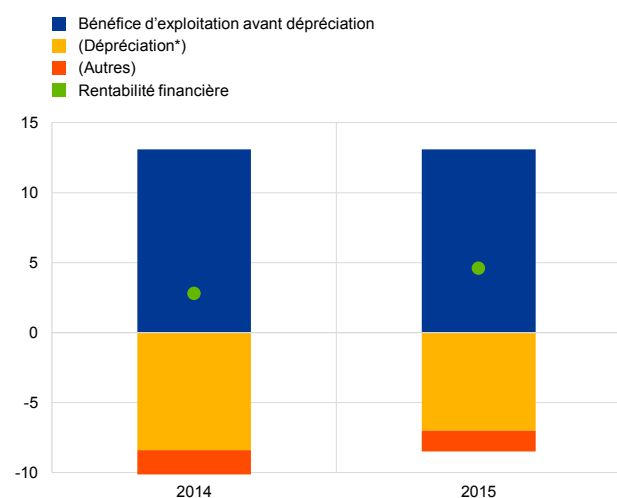
	Total des actifs (en milliards d'euros)	Actifs pondérés des risques (en milliards d'euros)	Fonds propres CET1 (en milliards d'euros)	Ratio CET1 (en pourcentage)	Ratio charges/produits (en pourcentage)
Banques importantes du MSU	21 573	8 046	1 027	12,77	61,50
G-SIB du MSU	11 247	3 980	474	11,92	63,88
Total G-SIB de l'UE	17 669				
G-SIB du monde	41 929				

Notes : Tous les chiffres à fin septembre 2015 ; *Global Systemically Important Banks* (banques d'importance systémique mondiale) pour la zone couverte par le MSU : BNP Paribas, Deutsche Bank, BBVA, Groupe BPCE, Groupe Crédit Agricole, ING Bank, Santander, Société Générale, Unicredit Group.

Graphique 2

La diminution des dépréciations reste l'un des principaux facteurs à l'origine de l'amélioration de la rentabilité des banques importantes en 2015

(Tous les postes sont des moyennes pondérées affichées en pourcentage des fonds propres)



* T3 2015 Données annualisées
Source : cadre FINREP (101 établissements importants déclarant des données IFRS au niveau de consolidation le plus élevé).

Au cours de l'année 2015, la rentabilité des banques importantes s'est améliorée, à partir de niveaux très bas cependant : des chiffres provisoires montrent que, globalement, la rentabilité financière d'un échantillon représentatif composé de 101 établissements s'est établie à 4,6 % à fin 2015, contre 2,8 % un an plus tôt (cf. le graphique 2). Toutefois, elle a été largement inférieure aux valeurs de référence relatives au coût des fonds propres (8 % selon des estimations récentes - cf. la [Revue de stabilité financière](#) de la BCE publiée en novembre 2015).

Cette amélioration est due, dans une large mesure, à la stabilisation de la situation macroéconomique, qui s'est traduite par une réduction des pertes de crédit : les dépréciations sur prêts et autres actifs financiers ont diminué, revenant de 7,7 % du capital agrégé en 2014 à 5,9 % en 2015. Alors que cette amélioration a été perceptible dans l'ensemble de la zone euro, le niveau des pertes de crédit est demeuré très hétérogène selon les pays. Parallèlement, les dépréciations sur actifs non financiers, tels que les survaleurs comptabilisées à l'actif, ont progressé de 0,7 % à 1,0 % du capital

agrégé entre 2014 et 2015, les banques ayant poursuivi leurs efforts en vue d'aligner les valorisations enregistrées avant la crise sur les conditions en vigueur sur le marché.

Le produit net d'intérêts, qui constitue la principale source de revenus pour les banques importantes, a montré une certaine robustesse en 2015 en dépit du faible niveau des taux d'intérêt : globalement, la baisse des coûts de financement a entièrement compensé l'incidence négative des taux bas sur le produit d'intérêts. Celui-ci a été conforté en partie par une hausse modérée (+2,6 %) de l'encours des prêts aux ménages et aux entreprises, émanant essentiellement des plus grands

établissements. De même, les revenus au titre des commissions ont progressé en termes absolus, sous l'effet des activités de gestion des actifs et de gestion de patrimoine.

Les coûts se sont accrus en phase avec les recettes et le coefficient net d'exploitation moyen est resté stable, à 63,3 %.

Enfin, l'amélioration de la rentabilité des banques est attribuable en partie à des bénéfices calculés par référence au marché et à des plus-values sur la cession de portefeuilles d'obligations, des gains ponctuels qui ne se répéteront sans doute pas au cours des prochains trimestres.

2.2 La participation à la gestion de la crise

2.2.1 L'implication dans la crise grecque, et notamment l'évaluation complète du bilan des banques grecques importantes

À partir de début décembre 2014, les incertitudes politiques en Grèce ont engendré de graves contraintes de liquidité pour ses banques en raison de : a) sorties importantes au titre des dépôts ; b) non renouvellement du refinancement interbancaire à court terme (garanti et en blanc) ; c) augmentation des besoins de liquidité des filiales et succursales étrangères ; et d) expositions importantes vis-à-vis des emprunteurs du secteur public, qui ont été jugées moins soutenables en raison des circonstances. En conséquence, les banques grecques ont accru sensiblement leur recours à l'ELA au premier semestre 2015, lequel ne s'est stabilisé que fin juin 2015 après un jour férié et la mise en œuvre de mesures de contrôle des capitaux.

La solvabilité des quatre banques grecques les plus importantes s'est également détériorée courant 2015, en particulier au cours du deuxième trimestre, lorsqu'un montant de provisions significatif a été alloué dans la perspective du résultat de l'évaluation complète.

L'évaluation complète des quatre banques grecques les plus importantes

Dans ce contexte, la BCE a effectué une évaluation complète des quatre banques grecques les plus importantes afin de fournir une évaluation prospective de leurs besoins en fonds propres. Cette évaluation complète a été menée à la demande de la BCE au titre de sa fonction de surveillance prudentielle, à la suite de la signature d'un Protocole d'accord, le 19 août 2015, entre le mécanisme européen de stabilité, la République hellénique et la Banque de Grèce. Comportant un examen AQR et un test de résistance, elle a été effectuée entre début juillet et fin octobre 2015.

L'**AQR** était une évaluation ponctuelle de l'exactitude de la valeur comptable des actifs bancaires au 30 juin 2015 et a été à la base du test de résistance. Dans le

cadre de l'AQR, les banques grecques étaient tenues de conserver un ratio minimum de fonds propres de catégorie 1 (CET1) égal à 9,5 %. Le **test de résistance** a fourni un examen prospectif de la capacité de résistance de la solvabilité des banques selon deux scénarios hypothétiques : les banques grecques étaient tenues de conserver un ratio minimum de fonds propres de catégorie 1 égal à 9,5 % dans le cadre du scénario de référence et à 8 % dans le scénario adverse.

En ce qui concerne la méthodologie appliquée, l'AQR s'appuyait sur des définitions uniformes et harmonisées tenant compte des réglementations comptables et prudentielles en vigueur. Il était également conforme à la méthodologie de l'AQR appliquée lors de l'évaluation complète menée en 2014 à l'échelle de la zone euro. Dans certains domaines, la méthodologie de la BCE intégrait des hypothèses supplémentaires afin de mieux refléter les conditions du marché, par exemple en ce qui concerne les seuils de déclenchement des dépréciations, le calcul de certaines provisions spécifiques et la valorisation des garanties. Le test de résistance a été effectué de manière centralisé sur la base de modèles de données et de bandes magnétiques sur lesquelles sont enregistrés les prêts bancaires fournis par les banques. Les projections ont été réalisées par la BCE. Des réunions ont eu lieu avec chacune des quatre banques au titre du dialogue prudentiel. Elles ont permis de partager et d'analyser les résultats préliminaires de l'évaluation complète.

Les résultats définitifs ont servi de base au **processus de recapitalisation** à fin 2015, comportant une couverture intégrale des déficits de fonds propres identifiés lors de l'évaluation complète. Les résultats de l'évaluation complète menée en 2015, publiés fin octobre, ont fait apparaître, pour les quatre banques grecques, une insuffisance de fonds propres agrégée de 4,4 milliards d'euros dans le scénario de référence du test de résistance (seuil de 9,5 % au titre des fonds propres CET1) et de 14,4 milliards dans le scénario adverse (seuil de 8,0 %).

Tableau 3
Résultats de l'évaluation complète des quatre banques grecques les plus importantes

	Ratio CET1 initial pré-AQR	Ratio CET1 initial post-AQR	Ratio CET1 scénario de référence ¹	Ratio CET1 scénario adverse	Déficit max. (scénario adverse)	
					(en points de base)	(en milliards d'euros)
Alpha Bank	12,7 %	9,6 %	9,6 %	2,1 %	590	2,74
Eurobank	13,7 %	8,6 %	8,7 %	1,3 %	670	2,12
Banque Nationale de Grèce	11,6 %	8,1 %	7,3 %	-0,2 %	822	4,60
Banque du Pirée	10,8 %	5,5 %	5,2 %	-2,3 %	1 035	4,93
<i>Total</i>	<i>12,1 %</i>	<i>7,9 %</i>	<i>7,6 %</i>	<i>0,1 %</i>		<i>14,40</i>

¹ Les ratios CET indiqués pour les scénarios de référence et adverse sont ceux relevés en décembre 2017 et, en ce qui concerne le scénario de référence, ne reflètent pas nécessairement les ratios les plus bas enregistrés sur l'horizon de deux ans et demi du test de résistance.

Afin de satisfaire les besoins en fonds propres identifiés lors de l'évaluation complète, il a été demandé aux banques de présenter à la BCE des stratégies de fonds propres expliquant comment elles comptaient couvrir leurs déficits de fonds propres. Les mesures proposées dans les plans devaient être mises en œuvre au plus tard le 11 décembre 2015. Deux établissements ont été en mesure de lever des

capitaux suffisants auprès d'investisseurs privés pour couvrir leur déficit total, tandis que les deux autres ont obtenu des aides publiques supplémentaires dans le cadre du dispositif de recapitalisation à titre de précaution décrit dans la directive 2014/59/UE qui établit un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. Ces aides publiques étaient destinées à couvrir les besoins en fonds propres ressortant du scénario adverse du test de résistance ; les besoins mis en évidence par l'AQR et/ou le scénario de référence avaient déjà été couverts par le secteur privé.

La surveillance attentive du système bancaire grec et les actions prudentielles visant à limiter l'incidence de la crise

Outre l'évaluation complète, les activités prudentielles menées en 2015 ont encore été axées sur trois domaines complémentaires :

1. le suivi attentif des principaux risques au sein du système bancaire grec,
2. les échanges et la transmission continus d'informations vis-à-vis des acteurs concernés par les questions relatives aux banques grecques,
3. les actions visant à limiter l'incidence de la crise.

En 2015, les activités prudentielles sont demeurées très intenses, nécessitant un suivi attentif de la part des JST (composées d'agents de la BCE et de la Banque de Grèce) en coopération avec la division de la gestion des crises de la BCE. Pour le contrôle des établissements moins importants, la Direction générale Surveillance microprudentielle III de la BCE a également coopéré étroitement avec la Banque de Grèce, qui a mené une évaluation complète de ces banques.

Afin de faciliter les échanges d'informations et de favoriser une coopération harmonieuse, les services chargés de la surveillance prudentielle à la BCE ont établi des contacts étroits avec l'ensemble des acteurs concernés : les autorités grecques, et notamment la Banque de Grèce et le Fonds hellénique de stabilité financière, l'Autorité bancaire européenne (ABE) ainsi que les autorités nationales de surveillance (Royaume-Uni, Bulgarie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Roumanie, Serbie et Turquie).

Au cours de l'année 2015, un certain nombre d'actions prudentielles ont été menées pour faire face à la situation difficile que connaissait le secteur bancaire grec et limiter l'incidence de la crise. Il s'agissait des actions suivantes : décisions visant à préserver la position de liquidité des quatre banques importantes, par exemple en limitant certains investissements et certaines opérations, ainsi que les efforts en vue d'empêcher la diffusion d'effets de contagion aux entités étrangères des banques grecques, en accordant une attention particulière à la liquidité de leurs filiales et succursales implantées à l'étranger.

2.2.2 La contribution à la mise en place du nouveau cadre de gestion des crises de l'Union européenne

En 2015, les services de la BCE chargés de la surveillance bancaire ont contribué à la création du cadre de gestion des crises de l'Union européenne, se fondant sur la directive BRRD et le règlement relatif au mécanisme de résolution unique.

En vertu de ce cadre, les autorités de surveillance et de résolution ont le devoir de coopérer. D'une part, la BCE, en tant qu'autorité compétente, doit coopérer étroitement avec le **Conseil de résolution unique** pour la planification du redressement, la mise en œuvre de mesures d'intervention précoce et l'évaluation des banques présentant une défaillance avérée ou prévisible. D'autre part, le Conseil de résolution unique doit coopérer avec la BCE dans le cadre de la planification de la résolution et de l'évaluation de la stratégie de résolution d'une banque, ainsi que pour la mise en œuvre de mesures de résolution.

La coopération étroite a été initiée avec le Conseil de résolution unique, mis en place en janvier 2015 et qui assume, depuis le 1^{er} janvier 2016, ses missions de résolution pour les entités et les groupes sous la supervision directe de la BCE et les autres groupes internationaux au sein de l'union bancaire. À cet égard, la BCE a un statut d'observateur permanent lors des réunions plénières et exécutives du Conseil de résolution unique. De même, la BCE invite la présidente du Conseil de résolution unique, Elke König, à participer, en qualité d'observateur, aux réunions du conseil de surveillance prudentielle de la BCE lorsque sont abordées des questions concernant le Conseil de résolution unique. En outre, un **Protocole d'accord entre la BCE et le Conseil de résolution unique** a été signé fin 2015 (cf. la section 4.1.1).

Dans le cadre du dispositif de prévention des crises de l'UE, chaque établissement doit élaborer et maintenir un plan de redressement décrivant les mesures devant être prises par la banque en vue de restaurer sa position financière dans l'éventualité d'une détérioration sensible. En 2015, des établissements importants ont commencé à soumettre leurs **plans de redressement** aux services de la BCE en charge de la surveillance bancaire aux fins d'une évaluation complète. La BCE évalue si les plans sont exhaustifs et pourraient restaurer rapidement, de manière crédible, la viabilité d'un établissement en période de tensions.

Si la situation financière d'un établissement se détériore et que des mesures d'intervention précoce sont envisagées, les échanges d'informations entre la JST concernée, la division Gestion des crises de la BCE et le Conseil de résolution unique s'intensifieront. Si aucune mesure prudentielle ou privée ne peut restaurer la solidité d'une banque, une décision peut être prise pour déclarer l'établissement comme « présentant une défaillance avérée ou prévisible ». Pour les établissements importants, cette décision est prise par la BCE, après consultation du Conseil de résolution unique. La Commission européenne et d'autres acteurs concernés externes tels que les autorités de surveillance et de résolution nationales, le(s) système(s) de garantie des dépôts concerné(s) ou les ministères compétents seront informés. Après qu'il a été établi qu'un établissement « présente une défaillance avérée ou prévisible », la BCE coordonnera étroitement avec le Conseil de

résolution unique les mesures de suivi nécessaires, telles que l'autorisation de créer une banque-relais et le retrait de l'agrément accordé à l'ancienne banque.

Dans le contexte de la gestion des crises, le MSU a participé en 2015 aux discussions spécifiques menées au sein d'enceintes internationales telles que les Groupes chargés de la gestion des crises, tout en contribuant aux travaux portant sur les moyens d'action effectués dans des instances internationales telles que le Conseil de stabilité financière en vue d'atténuer les problèmes des institutions « trop importantes pour faire faillite » et renforcer la solidité et la stabilité financière des banques.

2.3 Les évaluations complètes « régulières »

2.3.1 Le suivi de l'exercice 2014, et notamment la mise en œuvre des stratégies de fonds propres

Avant d'assumer ses responsabilités prudentielles, la BCE doit procéder à une évaluation complète de la banque concernée, consistant en un AQR et un test de résistance. Le test de résistance permet d'examiner la capacité de résistance de la solvabilité de la banque selon deux scénarios hypothétiques : un scénario de référence et un scénario adverse.

En 2014, la BCE a mené une évaluation complète portant sur 130 banques avant de commencer à exercer ses responsabilités en matière de surveillance bancaire en novembre 2014. Les [résultats](#) de cet exercice majeur ont été publiés en octobre 2014 (pour les mesures de suivi, cf. le [Rapport annuel 2014 de la BCE sur ses activités de surveillance prudentielle](#)). En avril 2015, la BCE a estimé qu'environ les deux tiers des **ajustements agrégés** de la valeur comptable des actifs identifiés lors de l'AQR effectué pour les établissements importants (à hauteur de 42 milliards d'euros) étaient comptabilisés dans les états financiers 2014 des banques ; le tiers restant a été traité au titre des exigences prudentielles. En outre, au cours des neuf premiers mois de 2015, les banques contrôlées directement par la BCE ont mis en œuvre plus de 75 % des mesures nécessaires pour remédier aux constats qualitatifs. Dans certains cas, il a été nécessaire de lancer des projets à moyen et long terme ; les progrès réalisés à cet égard font l'objet d'un suivi attentif au sein du MSU.

En combinant l'AQR et le test de résistance, la BCE a identifié 25 banques présentant un **déficit total de fonds propres** à hauteur de 24,6 milliards d'euros. Parmi elles, douze banques avaient déjà pris des mesures en matière de fonds propres avant la publication des résultats de l'évaluation complète. Dès lors, seulement treize banques ont dû prendre des mesures supplémentaires afin de résorber un déficit à hauteur de 9,5 milliards d'euros. Toutes les banques présentant une insuffisance de fonds propres étaient en principe tenues de soumettre une **stratégie de fonds propres** à la BCE exposant les modalités selon lesquelles elles couvriraient le déficit. Tout déficit de fonds propres résultant de l'AQR ou du scénario de référence du test de résistance devait être couvert dans un délai de six mois et

les insuffisances de fonds propres ressortant du scénario adverse dans un délai de neuf mois.

Pour les treize banques restantes, certaines des stratégies de fonds propres comportaient des mesures qui ont été mises en œuvre immédiatement pour l'une des trois raisons suivantes :

1. il n'existait aucun ou pratiquement aucun déficit de fonds propres dans l'hypothèse de bilan dynamique¹⁵ ;
2. la banque se trouvait en cours de résolution¹⁶ ;
3. la banque avait appliqué des mesures en vue d'améliorer suffisamment la rentabilité structurelle afin de couvrir le déficit de fonds propres¹⁷ ;

Le conseil de surveillance prudentielle a examiné les autres stratégies de fonds propres qui ont été ensuite mises en œuvre par les banques. Les mesures appliquées par les banques ont porté sur des cessions, la levée de nouveaux capitaux, des restructurations et des améliorations apportées aux procédures de gestion des risques.

Globalement, le suivi combiné de l'évaluation complète 2014 a atteint ses objectifs déclarés consistant à raffermir les bilans des banques, à améliorer la transparence et à renforcer la confiance.

Cette évolution est confortée par la baisse sensible des écarts de rendement des CDS au cours de la période comprise entre octobre 2014 et juillet 2015 pour les 25 banques qui n'ont pas réussi le test au titre de l'évaluation complète réalisée en 2014¹⁸.

2.3.2 L'évaluation complète des nouvelles banques importantes en 2015

L'évaluation complète effectuée par la BCE étant une exigence imposée à l'ensemble des banques désormais soumises ou susceptibles d'être soumises au contrôle direct exercé par la BCE, neuf banques qui n'ont pas participé à l'exercice d'évaluation 2014 ont fait l'objet d'une évaluation similaire en 2015. La supervision directe de cinq de ces banques avait déjà commencé en novembre 2014 avec la

¹⁵ C'était le cas de l'*Eurobank* et de la Banque nationale de Grèce, comme il a déjà été mentionné dans le « [Rapport agrégé de l'évaluation complète](#) », page 10.

¹⁶ C'était le cas de *Dexia*, comme il a déjà été mentionné dans le « [Rapport agrégé de l'évaluation complète](#) », page 10.

¹⁷ C'était le cas de la *Nova Ljubljanska Banka* et de la *Nova Kreditna Banka Maribor*. Au vu des bénéfices avant provisions affichés par les deux banques, ces dernières étaient en mesure de restructurer leur base de coûts.

¹⁸ Cf. S. Steffen, *Capital shortfalls in SSM banks: How much progress has been made?*, étude réalisée à la demande de la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, octobre 2015.

mise en opération du MSU¹⁹, alors que pour les quatre autres établissements, elle a débuté en janvier 2016.

Tableau 4
Banques participant à l'évaluation complète en 2015

Nom de la banque	Pays	Début de la supervision directe
Sberbank Europe AG	Autriche	4 novembre 2014
VTB Bank (Autriche) AG	Autriche	4 novembre 2014
Banque Degroof S.A.	Belgique	4 novembre 2014
Kuntarahoitus Oyj (Municipality Finance plc)	Finlande	1 ^{er} janvier 2016
Agence Française de Développement	France	1 ^{er} janvier 2016
J.P. Morgan Bank Luxembourg S.A.	Luxembourg	1 ^{er} janvier 2016
Medifin Holding Limited	Malte	1 ^{er} janvier 2016
Novo Banco SA	Portugal	4 novembre 2014
Unicredit Slovenia	Slovénie	4 novembre 2014

L'exercice 2015 a été effectué sur la base des méthodologies appliquées en 2014 et comportait également un examen AQR et un test de résistance. Les seuils applicables aux ratios permettant d'identifier des déficits de fonds propres étaient identiques à ceux appliqués en 2014, à savoir un ratio CET1 de 8 % pour l'AQR et le scénario de référence du test de résistance, et de 5,5 % pour le scénario adverse du test.

L'**AQR** s'est traduit par des ajustements agrégés à hauteur de 453 millions d'euros de la valeur comptable des actifs des banques participantes, découlant pour une large part de l'identification d'expositions supplémentaires non performantes et de l'augmentation en résultant des niveaux de provisions. Les résultats de l'AQR ont servi de point de départ pour le **test de résistance**, qui a établi des projections relatives à l'évolution de la situation des fonds propres des banques sur trois années (2015-2017). Dans le scénario adverse du test de résistance²⁰, les banques participantes ont fait face à une baisse moyenne pondérée de 6,1 points de pourcentage de leur ratio CET1.

Aucune banque n'a affiché un ratio CET1 inférieur au seuil de 8 % à l'issue de l'AQR. Toutefois, en combinant les effets de l'AQR et ceux du test de résistance, il en est résulté, pour cinq banques, un ratio CET1 en deçà du seuil de 5,5 % retenu dans le scénario adverse. Le **déficit de fonds propres** agrégé s'est établi à 1,74 milliard d'euros. Une partie de ce montant avait déjà été couverte par des

¹⁹ La *Sberbank Europe AG*, la *VTB Bank AG (Autriche)* et la *Banque Degroof S.A.* n'ont pas participé à l'exercice 2014, car au moment où la liste des banques devant s'y soumettre a été établie, le critère sur la base duquel elles ont été en définitive considérées comme importantes (à savoir l'importance des actifs et des passifs transfrontaliers) n'avait pas encore été défini strictement par le cadre juridique. L'*Unicredit Slovenia* ne figurait pas sur la liste, car à cette époque, elle n'était pas encore classée comme la troisième banque la plus importante en Slovénie. Le *Novo Banco SA* n'existait pas encore en tant qu'entité au début de l'évaluation complète en 2014, parce qu'il n'a été créé qu'en 2014 à la suite des mesures de résolution concernant le *Banco Espírito Santo*.

²⁰ Le scénario adverse a saisi un ensemble de risques macrofinanciers comprenant une progression des rendements obligataires mondiaux, une nouvelle détérioration de la qualité du crédit dans des pays vulnérables, l'essoufflement des réformes de politique économique et l'absence d'un processus de redressement des bilans des banques nécessaire au maintien de financements de marché abordables.

augmentations de capital et d'autres mesures éligibles que les banques avaient mises en œuvre depuis janvier 2015.

Comme lors de l'exercice 2014, les banques sont tenues de couvrir les déficits restants dans un délai de neuf mois après la publication des résultats de l'évaluation complète le 14 novembre 2015. À cette fin, elles devaient soumettre des **plans de recapitalisation** dans un délai de deux semaines après la publication, détaillant les mesures qu'elles prévoyaient de prendre ou qu'elles avaient déjà prises. La mise en œuvre et le suivi de ces mesures sont en adéquation avec le SREP annuel effectué par les JST en charge de la supervision des banques concernées. Les mesures correctrices requises ne se limitent pas à combler les déficits de fonds propres, mais concernent également les conclusions qualitatives de l'AQR, telles que les faiblesses constatées dans les systèmes et les processus des banques.

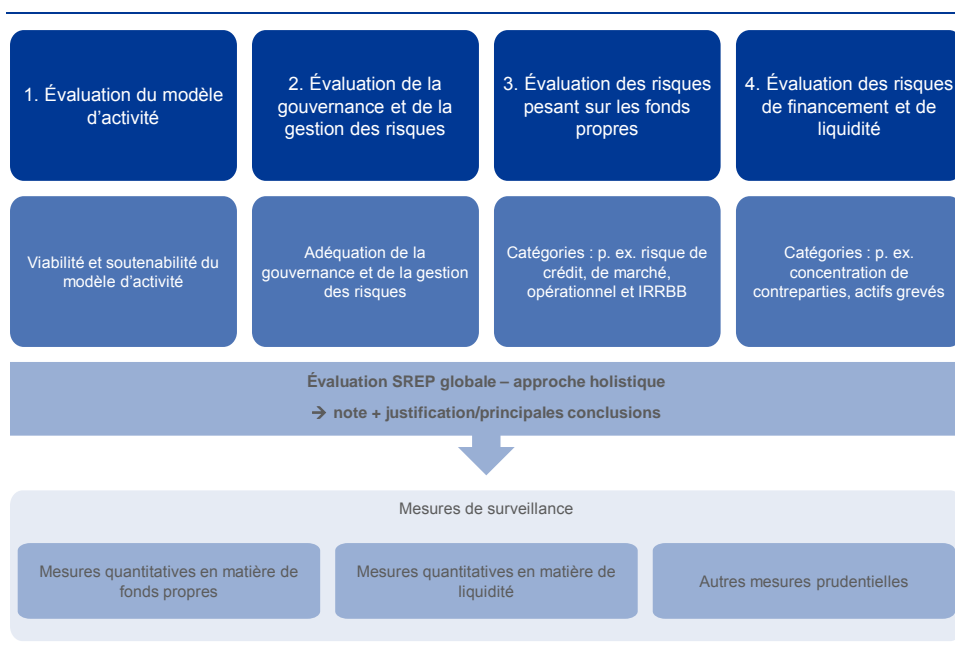
2.4 Mise en œuvre du modèle de surveillance prudentielle du MSU

2.4.1 Mise en œuvre de la méthodologie SREP du MSU

Les JST, composées de membres du personnel de la BCE et des ACN, constituent la pierre angulaire de la mise en œuvre du modèle de surveillance prudentielle du MSU. En tant qu'unités opérationnelles chargées de la surveillance prudentielle directe des établissements importants, elles conduisent les activités quotidiennes de contrôle permanent. Avec le résultat des études thématiques, les contrôles sur place et les travaux sur les modèles internes, cela apporte une contribution essentielle au processus de surveillance et d'évaluation prudentielle (SREP).

En 2015, le MSU a pour la première fois mis en œuvre le SREP reposant sur une méthodologie commune aux désormais 123 plus grands groupes bancaires de la zone euro. L'objectif du SREP est de promouvoir un système bancaire résilient qui soit en mesure de financer l'économie réelle de la zone euro de manière saine et durable. Les crises financières précédentes ont résulté en partie de systèmes bancaires trop exubérants et sous-capitalisés, qui ont cessé d'accorder des prêts au début de la crise afin de réduire leur endettement, entravant ainsi la croissance économique durable. Au total, les avantages à long terme d'un système bancaire bien capitalisé sont nettement supérieurs aux coûts à court terme pour les banques concernées.

Figure 2
Méthodologie SREP du MSU



La méthodologie du MSU présentée dans la figure 2 a été mise au point par la BCE en étroite coopération avec les dix-neuf autorités nationales de surveillance prudentielle. Elle est conforme à la législation européenne et aux orientations de l'ABE²¹ et s'appuie sur les bonnes pratiques au sein du MSU et sur les recommandations d'organismes internationaux. Une [brochure sur la méthodologie SREP du MSU](#) a été publiée le 19 février 2016.

L'élaboration et la mise en œuvre de la nouvelle méthodologie unifiée dans un laps de temps si court ont demandé des efforts considérables au sein du MSU en termes de coordination, d'analyse, de calibrage, de tests sur le terrain et de formation.

En grande partie sur la base d'informations clés en provenance des JST, le SREP 2015 a évalué les quatre éléments principaux suivants :

- **les modèles d'activité** – un examen de la viabilité des modèles d'activité et de la soutenabilité des bénéfices des établissements ;
- **la gouvernance et la gestion du risque** – un examen de la structure opérationnelle et organisationnelle des établissements et de leur cadre global de gestion du risque ;
- **les risques pesant sur les fonds propres** – une évaluation des risques liés aux fonds propres et des contrôles des risques, du besoin de fixer des

²¹ Orientations sur les procédures et les méthodologies communes à appliquer dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (SREP) (ABE/GL/2014/13), ABE, 19 décembre 2014.

exigences de fonds propres supplémentaires ainsi que de l'adéquation des fonds propres ;

- **les risques pesant sur la liquidité et le financement** – une analyse de la position de liquidité et de financement des établissements, des contrôles de risque pertinents et du besoin de coussins de liquidité supplémentaires.

Chaque élément a été examiné au moyen d'une approche modulaire avec une évaluation ascendante des risques ventilés en catégories et sous-catégories. Différentes perspectives ont été prises en compte dans ces évaluations, en donnant par exemple la priorité à la situation actuelle ou en adoptant une approche plus prospective.

Des éléments quantitatifs et qualitatifs ont été combinés sur la base d'appréciations contraintes d'experts. Cette approche garantit une cohérence globale tout en tenant compte des spécificités des établissements. Il a été possible pour la première fois de réaliser à grande échelle des comparaisons détaillées entre établissements et des analyses transversales.

Au total, le SREP harmonisé a permis une évaluation globale de la situation et de la viabilité des établissements, en adoptant une optique prospective et en appliquant le principe de proportionnalité. L'évaluation de tous les établissements de façon cohérente a contribué au renforcement de l'intégration du marché unique des services bancaires. À la suite du SREP 2015, les niveaux de fonds propres et les exigences en matière de liquidité des banques soumises à la surveillance prudentielle directe de la BCE ont été fixés en fonction de leurs profils de risques. Des mesures prudentielles supplémentaires ont été appliquées lorsque cela a été jugé nécessaire.

Les exigences moyennes de fonds propres des banques au titre du pilier 2²² ont été augmentées de trente points de base entre 2015 et 2016. Une part de ces trente points est liée à la position de la zone euro dans le cycle économique, qui exige le maintien voire, dans certains cas, le renforcement des fonds propres dans le système bancaire. De nombreuses banques se relèvent peu à peu de la crise financière et continuent d'être confrontées aux risques et vents contraires.

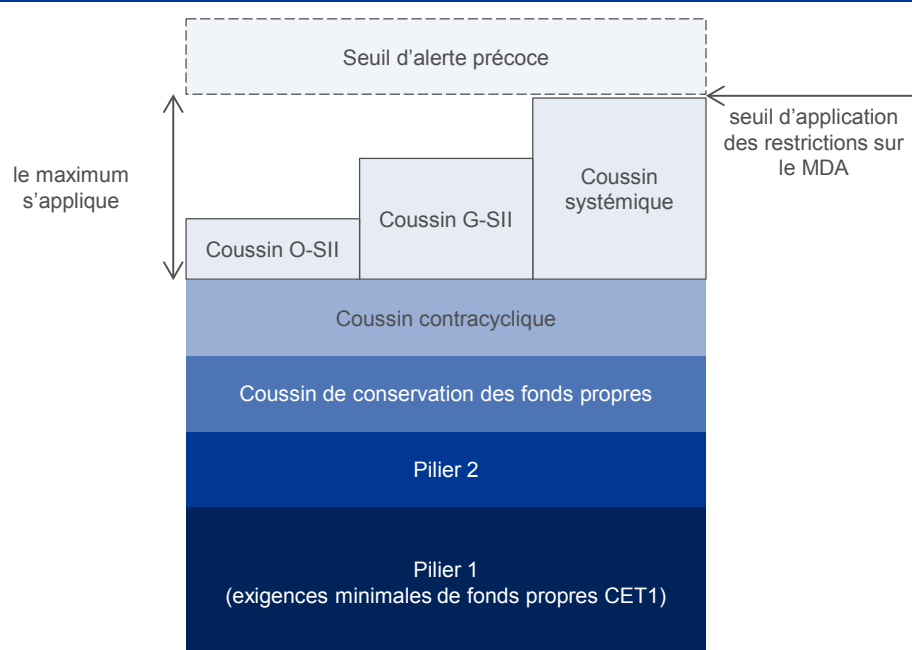
Une hausse supplémentaire de vingt points de base des exigences de fonds propres résulte de l'introduction progressive des coussins pour risque systémique. Ces coussins sont motivés par une leçon essentielle tirée de la crise qui transparaît dans la législation européenne : le besoin de contenir les externalités à l'échelle du système. Celles-ci, engendrées notamment par les banques d'importance systémique mondiale (*global systemically important banks*, G-SIB) et les banques d'importance systémique nationale (*domestic systemically important banks*, D-SIB), affectent l'ensemble du système financier et, finalement, l'économie réelle de la zone euro. En vue de limiter ces effets et conformément aux orientations de l'ABE pertinentes, les « coussins systémiques » (pour les G-SIB ou les D-SIB, ou le

²² Les exigences de fonds propres au titre du pilier 2 sont les exigences imposées par l'autorité de surveillance compétente, en sus des exigences minimales, sur la base des résultats du SREP.

coussin pour risque systémique) viennent en sus des exigences au titre du pilier 2. Ces coussins systémiques continueront d'être introduits tel que prévu jusqu'en 2019.

S'agissant de la mise en œuvre du cadre du montant maximum distribuable (MMD), l'approche du MSU se réfère à l'avis de l'ABE publié le 18 décembre 2015. Cette approche pourrait néanmoins être revue pour répondre à l'évolution future des règlements aux niveaux européen et international ou à la mise en œuvre des orientations de l'ABE afin d'assurer la cohérence et l'harmonisation du Marché unique.

Figure 3
Ventilation des exigences de fonds propres



Le niveau des exigences de fonds propres a été examiné avec soin pour les banques importantes, en tenant compte notamment des exigences de fonds propres de base de catégorie 1 (CET1). Dans le cas des G-SIB, le calibrage de l'introduction progressive et des exigences de fonds propres reflète plusieurs aspects, y compris le besoin de développer un cadre cohérent pour tous les établissements soumis à la surveillance prudentielle de la BCE, l'incidence systémique des G-SIB et des D-SIB et une vaste comparaison avec les G-SIB d'autres pays.

Le MSU entend créer un cadre cohérent qui soit le plus approprié à son contexte spécifique. Le paysage bancaire dont le MSU a la responsabilité est très varié ; par rapport à d'autres pays, le MSU couvre un ensemble nettement plus large d'établissements divers qui sont situés dans différents pays dont les systèmes juridiques demeurent en partie hétérogènes. La méthodologie du MSU continuera par conséquent d'évoluer si nécessaire :

- afin de rendre compte des développements du cadre réglementaire applicable, tel que la réglementation prudentielle, les recommandations et les orientations de l'ABE et les Principes fondamentaux du Comité de Bâle ;
- afin d'intégrer les bonnes pratiques, les améliorations et autres mises au point.

À travers une communication directe avec les banques, les services de la BCE en charge de la surveillance prudentielle fournissent les explications et une sécurité prudentielle dont les banques ont besoin pour procéder à la planification de leurs fonds propres.

En particulier, la BCE a adopté en 2015 deux recommandations relatives aux politiques de [distribution de dividendes](#) au titre des exercices 2014 et 2015 (respectivement [BCE/2015/2](#) et [BCE/2015/49](#)) et envoyé une [lettre aux directeurs généraux des banques sur les politiques de rémunération variable](#). Ces documents présentent les attentes du MSU en matière de distributions ou versements par les établissements d'une manière qui soit compatible avec une trajectoire linéaire visant à atteindre le niveau plein requis pour le ratio de fonds propres.

Toutes choses égales par ailleurs, les exigences au titre du pilier 2 établies dans les décisions du SREP 2015 donnent également une indication pour l'avenir ; en particulier, le coussin de conservation des fonds propres sera introduit progressivement d'ici à 2019, les exigences au titre du pilier 2 étant réduites de la même manière²³. Les banques peuvent aussi prévoir l'introduction progressive du paquet CRR/CRD IV, c'est-à-dire les déductions à appliquer aux fonds propres CET1 et l'introduction des coussins pour risque systémique. Alors que les développements ultimes de Bâle III ne sont pas entièrement connus, il est d'ores et déjà admis qu'ils ne sont pas axés sur une augmentation significative des fonds propres dans le système mais sur une amélioration en termes de simplicité, comparabilité et transparence des fonds propres entre les banques.

2.4.2 Travaux sur d'autres méthodologies

Travaux sur les modèles internes

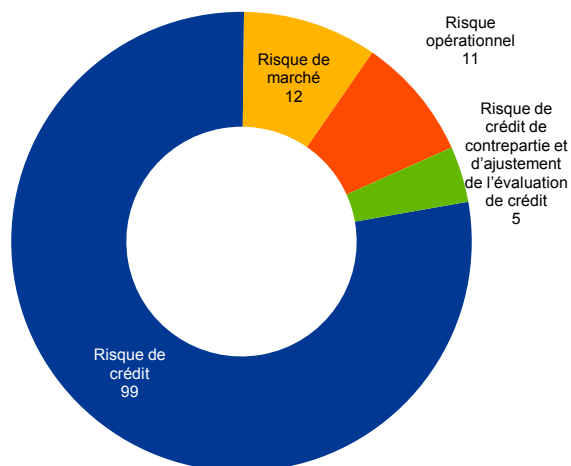
Fin 2015, 73 établissements importants avaient recours à au moins un modèle interne pour le calcul de leurs exigences de fonds propres au titre du pilier 1.

À la suite de l'élaboration d'un processus d'autorisation à l'échelle du MSU et d'un cadre pour mener des enquêtes sur les modèles internes, 137 desdites enquêtes ont été approuvées par le Conseil des gouverneurs pour l'année 2015 sous ce nouveau régime.

²³ Les décisions au titre du SREP tiennent compte des différences entre les pays participant au MSU en ce qui concerne l'introduction progressive du coussin de conservation des fonds propres afin d'offrir des chances égales à toutes les banques relevant du MSU.

Graphique 3

Enquêtes de 2015 sur les modèles internes par type de risque



Un **cadre unifié** a été créé pour le suivi continu des modèles. Ce cadre a été entièrement intégré au niveau minimum d'engagement de la surveillance prudentielle et appliqué dans le SEP 2016. Il a facilité la participation des établissements importants dans les analyses comparatives de l'ABE et du CBCB. Un réseau a été mis en place pour définir le processus de collecte harmonisée des données de contrôles *ex post* pour les établissements importants utilisant des modèles de risque de marché. Sur cette base, une analyse des données horizontales et spécifiques aux établissements est réalisée et utilisée pour le suivi continu des modèles.

Afin de favoriser une mise en œuvre uniformément conforme des modèles du pilier I et l'harmonisation des pratiques en matière de surveillance prudentielle au sein du MSU, des travaux ont été engagés sur la proposition d'un **examen ciblé des modèles internes**

(*Targeted Review of Internal Models*, TRIM). À cette fin, un réseau d'experts en modèles de haut niveau des ACN et de la BCE a été mis en place pour conduire le processus. TRIM prévoit des enquêtes sur place portant sur certains modèles de risque de crédit, de marché et de contrepartie entre 2017 et 2018 (ou 2019 si le projet est étendu aux risques de crédit), alors que l'année 2016 sera consacrée aux analyses horizontales requises qui définiront l'objectif d'harmonisation du projet.

Au cours de 2015, d'autres travaux majeurs sur les **méthodologies de surveillance prudentielle en matière de modèles internes** ont porté notamment sur l'élaboration, toujours en cours, de lignes directrices sur la validation de modèles internes et sur l'évaluation de l'importance relative des extensions et des modifications des modèles de risque de crédit de contrepartie.

Travaux sur les méthodologies relatives aux contrôles sur place

Plusieurs équipes de rédaction composées d'experts de la BCE et des ACN ont été mises en place pour travailler sur un certain nombre de types de risque et optimiser les méthodologies relatives aux contrôles sur place. Les documents méthodologiques consacrés respectivement au modèle d'activité et à la rentabilité ainsi qu'au processus d'évaluation de l'adéquation des liquidités internes (ILAAP) ont été finalisés au cours de l'année 2015. D'autres équipes spécialisées travaillent actuellement sur différents dossiers, tels que le risque de crédit, le risque de crédit de contrepartie, les activités de conservation, la comptabilité, le risque de marché et le risque informatique. Une charte publique fixant les conditions et les modalités des contrôles sur place est également en cours de réalisation.

2.4.3 Contrôles sur place

Premier cycle des contrôles sur place

Le premier cycle des contrôles sur place faisait partie de la planification générale du SEP 2015 adoptée en décembre 2014. En juillet 2015, une mise à jour de la planification a été approuvée en milieu d'exercice, avec notamment des contrôles sur place supplémentaires à effectuer au second semestre de l'année. Au total, 250 contrôles sur place ont été approuvés pour l'année 2015.

Tableau 5

Contrôles sur place : ventilation par risque

Principales catégories de risque couvertes	Total	Rentabilité	Fonds propres	Crédit	Gouvernance	IRRBB	Liquidité	Risque de marché	Risque opérationnel
Nombre total de contrôles	250	6	20	62	55	9	29	13	56

Tableau 6

Contrôles sur place : ventilation par bloc de banques²⁴

Bloc	Total	1	2	3	4	5
Nombre d'établissements importants	118	7	7	28	27	49
Nombre total de contrôles	250	42	35	69	54	50

La planification des contrôles sur place et le recrutement du personnel nécessaire sont effectués en étroite coopération avec les ACN, qui mettent à disposition la plupart des chefs de mission et membres de l'équipe. À compter d'octobre 2015, les ACN avaient fourni 906 contrôleurs qui représentaient 95 % des ressources sur place. Les 5 % restants étaient mis à disposition par la division « Contrôles sur place centralisés » de la BCE ; ces contrôleurs ont également dirigé vingt-six des missions prévues en 2015.

Afin de promouvoir les contrôles sur place effectués par des équipes mixtes, le conseil de surveillance prudentielle a approuvé en mai 2015 la mise en place d'un régime de détachement pour les contrôleurs des ACN.

En vue d'assurer une étroite collaboration avec les ACN sur tous les sujets relatifs aux contrôles sur place, huit réunions de réseau ont été organisées en 2015, en sus des vingt-et-une réunions bilatérales spéciales qui ont eu lieu avec seize ACN. Plusieurs séminaires et ateliers ont en outre été organisés à l'intention des chefs de mission en vue de faciliter la création de réseaux au sein de la communauté du MSU.

²⁴ Les groupes bancaires soumis à la surveillance prudentielle directe de la BCE sont répartis en cinq blocs, les plus grands groupes constituant le bloc 1, les plus petits le bloc 5. Le nombre des établissements importants mentionnés (118) n'inclut pas les établissements importants qui sont des filiales d'un établissement de plus grande taille au sein du MSU (p. ex. *Deutsche Bank AG* et *Deutsche Bank Malta Ltd* sont considérées comme un établissement dans le tableau).

Les activités de suivi permanentes

Afin de garantir une application homogène de la méthodologie adoptée pour conduire les contrôles sur place, la division « Contrôles sur place centralisés » de la BCE exerce un certain nombre d'activités de suivi tout au long du cycle de vie du contrôle :

- procéder à l'examen de la note de pré-contrôle pendant la phase préparatoire des missions ;
- apporter son soutien à l'équipe sur place durant la phase de contrôle ;
- effectuer l'assurance qualité de l'ensemble des rapports de contrôle soumis par les chefs de mission.

Toutes les activités sont réalisées par le biais d'un processus basé sur le dialogue afin de favoriser le développement d'une compréhension mutuelle et une approche commune avec les ACN.

En 2015, en vue d'harmoniser les travaux réalisés par les équipes de contrôle sur place, la BCE a proposé un certain nombre d'orientations et de modèles pour les rapports de contrôle.

2.4.4 Examens thématiques sur la gouvernance des risques et l'appétence pour le risque, sur les risques de sécurité informatique et de cybersécurité et sur le financement à effet de levier

2.4.4.1 Gouvernance des risques et appétence pour le risque

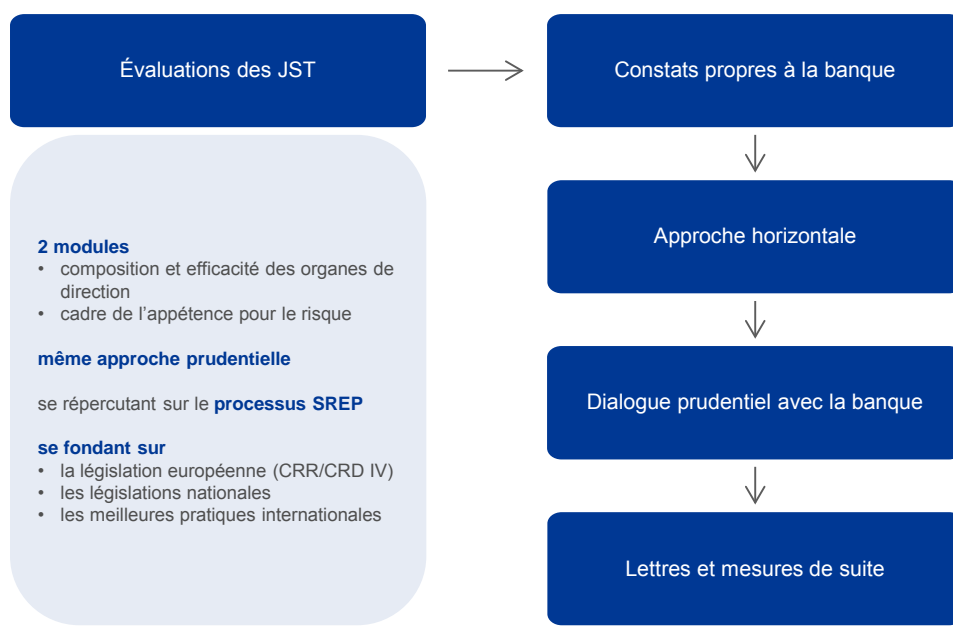
Champ d'application, méthodologie et objectifs

Étant donné l'incidence globale de la gouvernance d'entreprise sur le profil de risque et la soutenabilité de l'activité des établissements, le Conseil de surveillance prudentielle a approuvé le lancement d'un examen thématique sur la gouvernance des risques et l'appétence pour le risque au niveau du MSU en 2015. Contribuant au SREP, **113 JST**²⁵ ont procédé à des évaluations approfondies et granulaires (a) des instances de direction des banques en charge de fonctions de surveillance prudentielle et de gestion ; et (b) des cadres d'appétence pour le risque des banques. Une approche proportionnée a été mise au point, en tenant compte de la taille et de la complexité de chaque établissement. La gamme des instruments pertinents de surveillance prudentielle englobe notamment les réunions avec des titulaires de postes clés, l'évaluation de la documentation et des procès-verbaux du conseil d'administration ainsi que la participation à des réunions de ce dernier en qualité d'observateur. Les conclusions des contrôles sur place relatives à ces sujets ont aussi été prises en compte.

²⁵ Les établissements importants soumis à une procédure de liquidation ou présentant des modèles d'activité très spécifiques ont été exclus du nombre total d'établissements importants.

Figure 4

Évaluation approfondie de 113 établissements importants suivant la même approche



Afin de favoriser la cohérence selon les standards les plus élevés, l'évaluation a suivi une approche à deux niveaux :

1. en évaluant le respect de la législation nationale et européenne ;
2. en évaluant la conformité avec les bonnes pratiques internationales.

L'examen a tenu compte des différences entre les cadres juridiques nationaux et reconnu le fait que des structures de gouvernance efficaces étaient possibles dans tout modèle d'entreprise. Enfin, en vue d'accroître la coopération avec les conseils d'administration, les JST ont discuté de leurs conclusions avec les établissements dans le cadre de réunions qui se sont tenues en octobre et novembre 2015 au titre du dialogue prudentiel.

Résultat

L'examen thématique a permis aux JST de renforcer leurs connaissances et d'affiner leur évaluation de la structure de gouvernance des établissements qu'elles surveillent. En outre, l'approche horizontale a favorisé les débats entre experts de la BCE et des ACN, aux niveaux à la fois des JST et des fonctions horizontales.

L'approche horizontale a permis l'identification de :

1. **conclusions globales** : l'examen thématique a révélé que, même s'ils respectent la législation nationale, des établissements importants sont encore loin d'être conformes aux bonnes pratiques internationales. Les principaux domaines visés sont le pouvoir compensateur des conseils, l'intégration de la

perspective des risques dans leurs discussions et l'interaction entre cadre d'appétence pour le risque et stratégie ;

2. **bonnes pratiques observées** : l'examen thématique a permis d'identifier de bonnes pratiques dans la mise en œuvre opérationnelle des normes internationales. Elles seront reprises dans le rapport du MSU sur les bonnes pratiques identifiées qui sera publié dans le courant de l'année ;
3. **recommandations pertinentes** : l'examen thématique, qui avait une orientation pratique, a conduit à des recommandations concrètes à l'adresse des établissements afin d'améliorer leurs cadres de gouvernance et d'appétence pour le risque. L'approche horizontale a garanti la cohérence des recommandations, des conclusions similaires conduisant à des recommandations similaires.

Dans le cadre de leurs activités de surveillance prudentielle pour 2016, les JST vont assurer le suivi de la mise en œuvre des actions figurant dans les lettres de suite individuelles envoyées aux banques. Un certain nombre de JST mettront en œuvre un suivi renforcé des aspects recensés comme les principaux domaines retenant l'attention.

2.4.4.2 Examen thématique concernant les risques informatiques et de cybersécurité

Champ d'application, méthodologie et objectifs

Le risque informatique et de cybersécurité a été identifié comme étant l'un des risques clés pesant sur le système bancaire de la zone euro (cf. section 2.1.1). Afin de mieux appréhender ces risques, un groupe d'experts du MSU sur le risque informatique, composé d'experts des ACN et de la BCE, a été mis en place. Un examen thématique portant sur le risque de cybersécurité a en outre été lancé avec les objectifs suivants :

1. définir un cadre MSU spécifique et commun pour l'analyse des risques de cybersécurité ;
2. effectuer des évaluations individuelles des profils de risque de cybersécurité et des contrôles en la matière sur un échantillon sélectionné de douze établissements importants (contrôle sur place) ;
3. élaborer une approche horizontale pour avoir un premier aperçu des expositions et des contrôles en matière de risque de cybersécurité des établissements importants et comparer les pratiques avec les pairs si possible (contrôle sur pièces).

S'agissant du contrôle sur pièces, la BCE a utilisé en tant que référence le cadre NIST²⁶ pour l'amélioration de la cybersécurité des infrastructures critiques. Ce cadre NIST a été affiné et intégré par la BCE afin de créer un outil d'analyse sur mesure, intitulé « questionnaire sur le risque de cybercriminalité », qui a été distribué à 110 établissements importants. Les informations collectées ont alors été analysées pour chaque banque et, horizontalement, entre les banques.

Résultat

L'examen thématique a conduit à un certain nombre de conclusions de dimensions diverses :

1. **contrôle permanent et analyse du risque** : des informations structurées sur le profil de risque de cybersécurité d'établissements importants ont été collectées pour la première fois de manière cohérente à l'échelle de la zone euro, ce qui a permis aux JST d'assurer le suivi de banques individuelles. Les risques plus élevés devraient être atténués par les contrôles précités ;
2. **contrôles sur place** : douze examens sur place ont résulté de l'examen thématique, conduisant à des recommandations spécifiques au niveau des entreprises ;
3. **méthodologie** : les informations collectées ont contribué à la poursuite de la mise au point de la méthodologie applicable aux contrôles sur place relevant du MSU en matière de risques de cybersécurité.

Outre les conclusions ci-dessus, un ensemble d'activités ont été lancées en parallèle afin de mettre en place une procédure opérationnelle et de communication spécifique à appliquer par les établissements importants en cas de cyberattaques. Cette procédure sera mise en œuvre en 2016 dans le cadre d'un projet pilote avec un nombre limité d'établissements.

2.4.4.3 Examen thématique portant sur le financement à effet de levier

Champ d'application, méthodologie et objectifs

Le très bas niveau des taux d'intérêt sur une période prolongée et les stratégies de quête de rendement ont justifié un contrôle spécifique de la qualité du crédit. En conséquence, le conseil de surveillance prudentielle a décidé en 2015 de procéder à un examen thématique sur le financement à effet de levier. L'examen englobe les emprunts à effet de levier, les obligations à haut rendement et les obligations adossées à des prêts bancaires, qui ont tous fortement bénéficié des conditions de financement favorables.

²⁶ *National Institute of Standards and Technology* (Institut national des normes et de la technologie) - le cadre (12 février 2014) est disponible sous : <http://www.nist.gov/cyberframework/upload/cybersecurity-framework-021214-final.pdf>

Trois objectifs clés ont été définis :

1. informer les JST sur les évolutions actuelles au niveau du MSU et au niveau de chaque établissement ;
2. identifier les observations extrêmes en termes d'appétence pour le risque et de gestion du risque ainsi que les vulnérabilités à l'échelle du système ;
3. donner des conseils sur un ensemble de mesures correctrices appropriées au sein de l'échantillon.

Afin de garantir la cohérence de l'analyse, une enquête approfondie a été élaborée et distribuée aux trente-sept banques engagées dans le financement à effet de levier. Cette enquête visait à mettre en évidence l'évolution de l'exposition au financement à effet de levier, la taille des prises fermes en instance d'exécution, les concentrations d'expositions potentielles et la qualité globale du crédit.

Résultat

Le marché du financement à effet de levier a globalement enregistré une forte reprise depuis la crise et se caractérise par une vive concurrence. Les conditions favorables à l'emprunteur se sont traduites par un affaiblissement des structures d'opération (niveaux accrus du levier d'endettement, introduction de structures à clauses allégées sur les marchés européens) et, dans de nombreux cas, elles ont conduit à une plus grande indulgence en matière de politiques de crédit des banques.

La tendance à se porter garant d'une opération et la propension à retenir des parts de l'exposition se sont renforcées dans les principales banques contrôlées dans le cadre du MSU. Cette évolution justifie une surveillance prudentielle plus étroite par un suivi du risque de syndication et de la qualité fondamentale du crédit des expositions. Enfin, quelques pistes d'amélioration des pratiques de suivi des banques ont été identifiées.

Graphique 4

Les treize principales banques relevant du MSU engagées dans le financement à effet de levier – activité de prise ferme et part des transactions convenues destinées à être réparties ou conservées



En réponse à ces préoccupations, résumées dans plusieurs rapports de banque individuels et un rapport consolidé unique, les mesures suivantes ont été prises :

- des **lettres de surveillance** prudentielle ont été envoyées à un certain nombre de banques afin qu'elles remédient aux lacunes identifiées ;
- un **tableau de bord** dédié est en cours d'élaboration pour le suivi régulier des expositions des banques ;
- des **lignes directrices** sont actuellement rédigées afin de communiquer clairement les attentes du MSU en matière de financement à effet de levier.

2.4.5 Le contrôle indirect des établissements moins importants et la supervision de la surveillance prudentielle

Le cadre du contrôle indirect des établissements moins importants englobe une série de processus continus encadrant la coopération quotidienne entre la BCE et les ACN ainsi que des initiatives fondées sur des projets concernant principalement l'élaboration de normes et de méthodologies prudentielles communes.

Les processus continus dans le cadre du contrôle indirect et la supervision de la surveillance prudentielle

La coopération quotidienne entre la BCE et les ACN dans le domaine du contrôle des établissements moins importants est organisée à travers des processus continus spécifiques. Ces processus permettent un échange d'informations efficace qui donne à la Direction générale Surveillance microprudentielle III (DG MS III) de la

BCE la possibilité d'accomplir sa mission de supervision et d'apporter un soutien et une contribution au contrôle direct des établissements moins importants effectué par les ACN.

À travers un **cadre de notification** spécifique, la BCE a reçu et évalué, en 2015, au total 54 notifications *ex ante* provenant des ACN relatives à des procédures de surveillance prudentielle essentielles et à des projets de décision concernant des établissements moins importants hautement prioritaires²⁷ couvrant une large gamme de questions prudentielles (p. ex. les fonds propres, la liquidité et la gouvernance). Les notifications ont souvent donné lieu à des travaux de suivi au cours desquels la BCE et les ACN concernées ont analysé et évalué conjointement les mesures à prendre les plus appropriées. De la même manière, la BCE a participé à l'évaluation des procédures communes (octroi/retrait des agréments et procédures relatives aux participations qualifiées) concernant les établissements moins importants.

Les **bureaux pays** spécialisés mis en place au sein de la DG MS III entretiennent un dialogue continu avec les ACN sur les évolutions au niveau des secteurs et de chaque établissement, touchant en particulier les banques classées comme hautement prioritaires. L'accent a été mis tout particulièrement sur le suivi des mesures liées à la crise concernant un certain nombre d'établissements faisant face à une détérioration significative de leur situation financière.

Les fonctions susmentionnées ont été confortées par les efforts entrepris pour renforcer l'harmonisation des **méthodologies d'évaluation prudentielle** des ACN. En outre, une série d'analyses portant sur les banques et les secteurs ont été menées en vue d'identifier les risques et les vulnérabilités. Les résultats de ces analyses ont régulièrement fait l'objet de synthèses dans des rapports consacrés aux risques, qui ont été transmis aux autorités de surveillance au sein du MSU.

L'élaboration de normes prudentielles communes, d'analyses et de méthodologies communes liées aux établissements moins importants et les autres initiatives fondées sur des projets

Assurer l'application cohérente de normes de surveillance prudentielle élevées au sein du MSU est l'objectif principal de la surveillance indirecte et de la supervision du contrôle bancaire. Les normes prudentielles et les méthodologies communes, élaborées conjointement avec les ACN, constituent les principaux outils permettant d'assurer le contrôle des établissements moins importants. Les normes communes visent à être entièrement conformes aux exigences de l'ABE en vigueur.

²⁷ Le cadre de classement par ordre de priorité applicable aux établissements moins importants est décrit plus loin dans cette section.

Les normes prudentielles communes définies en 2015

L'une des normes communes élaborées en 2015 concerne le processus de **planification prudentielle**, à travers lequel les ACN classent par ordre de priorité, planifient et suivent l'exécution des activités prudentielles majeures effectuées sur place et sur pièces et qui concernent les établissements moins importants. La norme commune vise à assurer que ce processus est mené de manière cohérente au sein du MSU.

En outre, il est particulièrement pertinent de garantir la cohérence dans le contexte de la **planification du redressement**, prenant en compte les dispositions de la directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement (BRRD), qui accorde aux autorités compétentes le pouvoir discrétionnaire d'imposer, dans certaines conditions, des obligations simplifiées pour la planification du redressement aux établissements d'importance non systémique. Un nombre significatif d'établissements moins importants devrait entrer dans le champ d'application des obligations simplifiées. Des études ont donc été lancées, mettant l'accent sur trois dimensions essentielles :

1. l'évaluation de l'éligibilité des établissements pour les obligations simplifiées et pour les dérogations ;
2. le contenu minimum commun pour les plans de redressement au titre des obligations simplifiées ;
3. l'évaluation des plans de redressement.

Les caisses d'épargne et les coopératives de crédit représentent une part significative du système bancaire couvert par le MSU. Dans certains États membres, les établissements appartenant à ces secteurs ont établi des **systèmes de protection institutionnels** (*institutional protection schemes*, IPS), qui constituent des dispositifs de soutien mutuel des établissements membres ayant pour objet d'assurer leur liquidité et leur solvabilité. Le règlement sur les exigences de fonds propres (CRR) permet aux autorités compétentes d'accorder un traitement préférentiel aux établissements membres de l'IPS sur certains aspects, tels qu'une pondération du risque égale à 0 % pour les expositions vis-à-vis des autres membres de l'IPS. Dans plusieurs cas, tant des établissements importants que des entités moins importantes ont adhéré à un IPS.

Pour assurer un traitement cohérent des membres des IPS au sein du MSU, en 2015, la BCE, en coopération avec les ACN, a mené des études concernant l'élaboration d'une approche commune pour l'évaluation prudentielle des IPS. Elles portent sur la définition de critères d'évaluation conjoints concernant la conformité avec les conditions énoncées par le CRR ainsi qu'un processus permettant d'assurer la coordination entre la BCE et les ACN lorsque des établissements importants et des entités moins importantes participent au même IPS.

Analyses et méthodologies

Le principe de proportionnalité revêt une importance fondamentale pour le contrôle indirect des établissements moins importants étant donné leur nombre très élevé (plus de 3 100²⁸ au 30 décembre 2015) et leur diversité en termes de taille et de modèles d'activité. Par conséquent, les processus en cours (p. ex. l'interaction entre le cadre de notification et le bureau pays décrite ci-dessus) et l'élaboration de normes et méthodologies communes s'appuient sur un **cadre de classement**. Ce cadre classe les établissements moins importants selon un degré de priorité bas, moyen et élevé sur la base de leur niveau de risque intrinsèque et de leur incidence potentielle sur le système financier national. La classification permet d'aligner l'intensité des activités prudentielles sur le niveau de supervision du contrôle prudentiel. La méthodologie sous-tendant le cadre a encore été affinée en 2015 et est appliquée pour le cycle de surveillance prudentielle de 2016.

Un autre axe de travail important concerne l'élaboration d'une méthodologie commune pour les **systèmes d'évaluation des risques** (*risk assessment systems*, RAS) applicables aux établissements moins importants.

Le RAS constitue un élément essentiel du SREP effectué par les ACN. L'objectif primordial du projet est de favoriser la convergence dans le cadre de la mise en œuvre du SREP pour les établissements moins importants, fournissant aux ACN un cadre commun pour adapter et affiner leur méthodologie et, en définitive, procéder au SREP lorsque les risques peuvent être évalués de manière cohérente au sein de la zone euro, sans perdre de vue le contexte spécifique dans lequel chaque établissement opère. Compte tenu de l'objectif général qui est d'assurer le bon fonctionnement du MSU en tant que système intégré unique, la méthodologie relative au RAS applicable aux établissements moins importants sera fondée sur celle qui est utilisée pour les établissements importants. Toutefois, elle sera adaptée pour assurer la proportionnalité et prendre en compte les différences existant entre les établissements importants et les entités moins importantes en ce qui concerne la disponibilité des données prudentielles, ainsi que les caractéristiques spécifiques des cadres comptables nationaux (principes comptables nationaux généralement reconnus, PCGR nationaux) dans certains États membres.

Le projet de méthodologie relative au RAS a été lancé en 2015, mettant l'accent en particulier sur l'analyse des modèles d'activité, l'évaluation de la gouvernance interne, et l'évaluation des risques pesant sur les fonds propres et des risques de financement et de liquidité. Ces travaux se poursuivront en 2016 et seront axés sur la quantification des fonds propres et de la liquidité et l'essai de la nouvelle méthodologie proposée.

²⁸ Prise en compte au niveau consolidé.

Le soutien prudentiel

Les projets de soutien prudentiel sont des initiatives à caractère temporaire visant à couvrir des besoins spécifiques en matière de ressources supplémentaires et/ou d'expertise qui peuvent apparaître lors du contrôle direct permanent des établissements moins importants effectué par les ACN. Des experts de la BCE, et éventuellement d'autres ACN, sont détachés temporairement pour travailler conjointement avec des agents des ACN sur un projet donné. C'est ainsi qu'en 2015 des experts de la Direction générale MS III de la BCE ont collaboré avec des agents de certaines ACN dans le cadre d'une mission sur place dans un établissement moins important. Le programme de soutien prudentiel a été testé avec succès en 2015 et sera élargi en 2016.

Encadré

La surveillance prudentielle indirecte – Nécessité d'assurer la convergence vers des normes prudentielles élevées cohérentes au sein du MSU

La BCE est chargée d'assurer la supervision afin de garantir l'application cohérente de normes de surveillance prudentielle élevées conformes aux exigences de l'Union européenne tout en tenant compte du principe de proportionnalité.

Dans le cadre de ses missions de supervision liées à la surveillance prudentielle des établissements moins importants, et afin d'analyser la situation prévalant lors du démarrage du MSU, la BCE a fait le point sur les dossiers majeurs en relation avec le contrôle des établissements moins importants par les ACN en 2014. Cela inclut les responsabilités et l'organisation incombant aux ACN, leurs ressources humaines affectées au contrôle des établissements moins importants, la conduite des activités sur place et sur pièces (y compris les décisions et mesures prudentielles prises) ainsi que les méthodologies relatives à l'évaluation du risque et autres pratiques prudentielles.

Si 2014 a été une année exceptionnelle en ce qui concerne le contrôle bancaire dans la zone euro (avec la mise en place du MSU et l'évaluation complète des bilans des banques) et ne peut donc être considéré comme une année de référence globalement cohérente, l'évaluation initiale des pratiques prudentielles avant le lancement du MSU confirme l'importance que revêt le fait de parvenir à une terminologie commune et d'approfondir la compréhension de ces pratiques, et d'élaborer des approches cohérentes. Des changements significatifs ont été enregistrés dans des domaines tels que :

- les ressources humaines par établissement moins important soumis à la surveillance prudentielle ;
- le nombre de décisions prudentielles relatives aux établissements moins importants, prises par les ACN (indiquant les différences entre les approches décisionnelles des ACN) ;
- la durée moyenne des contrôles sur place dans les établissements moins importants ;
- la fréquence et le type d'interactions régulières avec les établissements moins importants ;

- les différentes méthodologies d'évaluation des risques (p. ex. en termes de fréquence, d'échelle de notation ou de méthodologie d'agrégation).

Certaines de ces variations sont liées à des facteurs temporaires, à des différences terminologiques ou à la nature différente des secteurs auxquels appartiennent les établissements moins importants au sein du MSU, tandis que d'autres révèlent des différences plus fondamentales dans la mise en œuvre de la surveillance prudentielle lors du démarrage du MSU.

Les conclusions de cette évaluation confortent les efforts de la BCE, déjà engagés en 2015, en vue d'atteindre l'objectif global du MSU consistant à appliquer des normes de surveillance prudentielle élevées et cohérentes. En 2016, les travaux se poursuivront avec les ACN dans les domaines pour lesquels la nécessité d'assurer la convergence a été mise en évidence, par exemple l'élaboration du système commun d'évaluation des risques pour les établissements moins importants, ainsi que l'exploration d'aspects plus étendus du processus de surveillance et d'évaluation prudentielle, et la préparation de normes prudentielles communes concernant des questions telles que les contrôles sur place. Plus généralement, les études avancent concernant un recueil de normes prudentielles communes et d'instruments juridiques en vue d'assurer la cohérence dans les principaux domaines de la surveillance prudentielle des établissements moins importants effectuée par les ACN.

2.4.6 Les missions macroprudentielles

L'exercice 2015 a été la première année entière au cours de laquelle la BCE a assumé ses compétences dans le domaine de la politique macroprudentielle, comme le prévoit l'article 5 du règlement MSU. Dans le cadre défini de la politique macroprudentielle, la BCE doit accomplir deux missions.

1. Elle peut imposer des exigences plus élevées en matière de coussins de fonds propres que celles appliquées par les autorités nationales. En outre, elle peut mettre en œuvre des mesures plus strictes visant à éliminer les risques systémiques ou macroprudentiels, sous réserve des procédures définies dans la législation applicable de l'UE. À titre d'exemple, la BCE peut imposer des exigences plus élevées aux banques liées aux : coussins de fonds propres contracycliques ; coussins pour risque systémique ; exigences supplémentaires de fonds propres pour les établissements d'importance systémique ; pondérations des risques sur les expositions immobilières et au sein du secteur financier ; limites aux grands risques ; et aux obligations supplémentaires de publication.
2. Les autorités nationales doivent informer la BCE lorsqu'elles envisagent de mettre en œuvre ou de modifier une mesure macroprudentielle figurant dans le CRR ou la CRD IV. La BCE évalue ensuite les mesures prévues et peut formuler des objections. Les autorités nationales examinent les observations de la BCE avant de prendre une décision définitive. Une obligation de notification similaire vis-à-vis des ACN s'applique si la BCE décide d'imposer des exigences plus élevées.

Le Conseil des gouverneurs de la BCE est chargé en dernier lieu de prendre les décisions macroprudentielles en approuvant, formulant des objections ou modifiant les propositions de décisions soumises par le conseil de surveillance prudentielle. Le Conseil des gouverneurs peut également, de sa propre initiative, demander au Conseil de surveillance prudentielle de présenter une proposition visant à imposer des exigences plus strictes en matière d'instruments macroprudentiels.

En 2015, le Conseil des gouverneurs n'a pas jugé nécessaire d'adopter de vastes mesures macroprudentielles contracycliques, étant donné le stade actuel du cycle financier. Cette évaluation prenait également en compte le fait que plus de 80 mesures ayant trait à la politique macroprudentielle avaient déjà été prises dans les pays de la zone euro afin de renforcer la capacité de résistance du système bancaire et prévenir l'apparition d'éventuels déséquilibres, en particulier dans le secteur immobilier.

En 2015, les autorités nationales des dix-neuf pays participant au MSU ont notifié à la BCE 48 mesures macroprudentielles : vingt-huit concernaient les coussins de fonds propres contracycliques, dix-huit les « autres établissements d'importance systémique » et deux l'introduction d'un coussin pour risque systémique (cf. la vue d'ensemble des mesures nationales de politique macroprudentielle fournie par le [Comité européen du risque systémique](#)). Dans l'ensemble des pays, des coussins de fonds propres contracycliques ont été formellement introduits, mais leur coefficient a été maintenu à zéro, ce qui fait qu'il n'y a aucune incidence cyclique sur l'accumulation de capital. Dans la quasi-totalité des cas, la notification formelle a été précédée par une notification informelle dans l'esprit de coopération qui règne entre la BCE et les autorités nationales. Lorsqu'il a été informé des décisions macroprudentielles prises par les autorités compétentes nationales et les autorités nationales désignées, le Conseil des gouverneurs a procédé à l'évaluation des mesures conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement MSU, et a décidé de ne pas s'opposer aux décisions prises par ces autorités.

Afin de veiller à combiner efficacement les perspectives microprudentielle et macroprudentielle et à disposer des éléments analytiques appropriés, le Conseil des gouverneurs et le conseil de surveillance prudentielle abordent des questions macroprudentielles dans le cadre de réunions conjointes (Forum macroprudentiel). Le Forum macroprudentiel s'est réuni chaque trimestre en 2015 pour examiner les risques auxquels la zone MSU et les pays du MSU devaient faire face, ainsi que d'autres questions pertinentes d'un point de vue macroprudentiel.

3 Les agréments, le signalement d'infractions et les procédures de sanction

Bien qu'elle soit uniquement chargée de la supervision directe des établissements de crédit importants, la BCE est l'autorité compétente pour l'octroi et le retrait d'agréments bancaires pour tous les établissements de crédit de la zone euro, ainsi que pour l'examen des projets d'acquisition de participations qualifiées dans ces établissements (procédures appelées collectivement « procédures communes »). La BCE est également chargée de l'évaluation de la qualité (à savoir du respect des exigences d'honorabilité, de connaissances, de compétences et d'expérience) des membres des organes de direction des établissements de crédit importants ainsi que des procédures de passeport. Dans l'ensemble, une part importante des décisions relatives à la supervision bancaire européenne a trait aux procédures d'agrément.

Plus de 3 000 procédures d'agrément - pour l'essentiel des évaluations de la qualité des dirigeants et un petit nombre seulement de demandes d'agrément bancaire - ont été notifiées à la BCE en 2015. Des efforts importants ont été consacrés à l'amélioration des processus en termes de simplicité et de proportionnalité et à l'élaboration d'orientations sur un certain nombre de points.

La BCE a également rempli sa mission qui consiste à veiller à ce que des mécanismes efficaces soient mis en place en vue de permettre à toute personne de signaler des infractions à la législation applicable de l'UE. En 2015, elle a reçu 79 rapports d'infraction, dont 51 relevant de ses missions de surveillance prudentielle. Ces rapports portaient essentiellement sur des questions de gouvernance et sur le calcul des fonds propres et des exigences de fonds propres.

3.1 Les agréments

3.1.1 La modification du nombre d'établissements supervisés directement par la BCE

Le 4 novembre 2014, la BCE a débuté la surveillance directe de 120 entités, considérées comme des établissements importants conformément aux critères énumérés à l'article 6, paragraphe 4 du règlement MSU (c'est-à-dire des établissements qui atteignent certains seuils en termes de taille, d'importance pour l'économie et d'ampleur de leurs activités transfrontières ; qui ont sollicité ou reçu une aide financière publique ; ou qui constituent l'un des trois établissements les plus importants dans chaque État membre participant). Tous les autres établissements sont définis comme moins importants. Une première liste d'établissements importants et moins importants a été publiée le 4 septembre 2014.

Conformément au règlement-cadre MSU, le classement des entités ou groupes supervisés en établissements importants ou moins importants doit faire l'objet d'une révision au moins annuelle. Pour l'évaluation annuelle de l'importance, la BCE passe en revue l'ensemble des groupes supervisés n'ayant pas fait l'objet d'une décision *ad hoc* relative à l'importance depuis la précédente évaluation générale, afin d'établir : (a) si les entités actuellement classées comme importantes remplissent toujours les différents critères ; et (b) si les entités actuellement classées comme moins importantes remplissent à présent les critères. L'évaluation porte également sur toute circonstance exceptionnelle susceptible de devoir être prise en compte.

L'évaluation annuelle de l'importance réalisée en 2015 a porté à 129 le nombre de banques et de groupes bancaires supervisés directement par la BCE. La [liste des entités soumises à la surveillance](#) mise à jour a été publiée, le 30 décembre 2015, sur le site internet de la BCE consacré à la surveillance bancaire (*Banking supervision*).

Huit entités, c'est-à-dire sept établissements de crédit/groupes bancaires et une succursale, ont été nouvellement identifiées comme importantes à compter de la date de référence du 31 décembre 2014 :

- la valeur totale des actifs de RCI Banque SA, la succursale française de Barclays Bank plc, de Credito Emiliano S.p.A., de Kuntarahoitus Oyj (Municipality Finance Plc) et de l'Agence Française de Développement dépassait le seuil de 30 milliards d'euros ;
- la valeur totale des actifs de J.P. Morgan Bank Luxembourg S.A. dépassait 20 % du PIB du Luxembourg ;
- Medifin Holding Limited et Abanka d.d. font partie des trois établissements de crédit les plus importants, respectivement, à Malte et en Slovaquie.

En outre, la BCE a pris note du fait que Deutsche Bank (Malte) Ltd et Unicredit Banka Slovenija d.d. avaient changé de position dans le classement par taille de leurs juridictions nationales. En conséquence, ces deux entités ne comptent plus parmi les trois établissements de crédit les plus importants d'un État membre participant et ne répondent donc pas aux critères d'importance au niveau sous-consolidé. Toutefois, dans la mesure où ces deux entités appartiennent à des groupes supervisés qui ont été classés parmi les établissements importants dans un autre État membre participant, elles continuent d'être supervisées directement par la BCE.

La surveillance directe des établissements précités, qui ont été nouvellement identifiés comme importants, a débuté entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} février 2016, en fonction de la date indiquée dans les décisions notifiées à chacune des banques concernées.

Outre l'évaluation annuelle, les événements suivants ont entraîné une modification du nombre initial d'établissements importants (120) au cours de l'année 2015 :

- compte tenu de l'adhésion de la Lituanie à la zone euro le 1^{er} janvier 2015, les trois établissements de crédit les plus importants du pays (SEB bankas, Swedbank et DNB bankas) ont été ajoutés à la liste des établissements importants supervisés directement par la BCE ;
- Catalunya Banc, S.A. a été racheté par Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. et cesse par conséquent d'être considéré comme important, aussi bien au niveau de consolidation le plus élevé qu'au plan individuel ;
- la restructuration de State Street Group a donné lieu à la création d'une nouvelle entité importante soumise à la surveillance, à savoir State Street Europe Holdings S.a.r.l. & Co. KG, en plus de l'établissement existant State Street Bank Luxembourg S.A.

Il convient de souligner que, dans certains cas, un processus de restructuration au sein du groupe bancaire a abouti à l'identification comme important d'un nouvel établissement au niveau le plus élevé du groupe, sans augmentation globale du nombre d'établissements importants.

Dans l'ensemble, avec la modification du nombre d'établissements importants évoquée précédemment, le total des actifs supervisés directement continue de représenter 82 % environ des actifs bancaires totaux dans la zone euro.

Tableau 7

Établissements importants et moins importants dans le MSU

	Total des actifs (en milliards d'euros)	Nombre d'entités	
		Au niveau consolidé	Au niveau individuel
Établissements importants	21 818,10	129	1 117
Établissements moins importants	4 689,10	3 167	3 443
Établissements dans le MSU	26 507,20	3 296	4 560

Notes : Total des actifs au 30 décembre 2015 (correspondant à la date d'arrêt du bilan au 31 décembre 2014 ou au 30 juin 2015 si les données sont disponibles) ; nombre d'établissements moins importants à fin septembre 2015 pour la structure du groupe.

3.1.2 Les procédures communes (agrément et participations qualifiées), l'évaluation de la qualité des dirigeants et les procédures de passeport

Un nombre élevé de procédures

En 2015, environ 3 400 procédures d'agrément ont été notifiées par les ACN participantes à la supervision bancaire de la BCE, dont 37 demandes d'agrément, 61 retraits d'agrément (y compris les agréments devenus caducs), 137 acquisitions de participations qualifiées, 435 procédures de passeport et 2 730 nominations de dirigeants et de membres du conseil de surveillance (procédures d'évaluation de la qualité des dirigeants portant sur les exigences d'honorabilité, de connaissances, de compétences et d'expérience)²⁹. Dans l'ensemble, une part importante des

²⁹ Y compris un petit nombre de demandes de mandats d'administrateur supplémentaires (18).

décisions relatives à la supervision bancaire européenne a trait aux procédures d'agrément.

En 2015, environ 2 000 procédures d'agrément au total ont été approuvées par le conseil de surveillance prudentielle et le Conseil des gouverneurs³⁰. En outre, environ 650 procédures d'agrément ne nécessitant pas de décision officielle de la BCE ont été achevées, y compris les procédures de passeport, les agréments caducs ainsi que les procédures erronées et retirées³¹.

Tableau 8

Procédures d'agrément notifiées à la BCE³²

Octrois d'agréments		Retraits et caducité		Participations qualifiées		Qualité des dirigeants		Passeports	
2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
7	37	5	61	9	137	115	2 730	34	435

Près de la moitié des procédures communes (c'est-à-dire l'octroi/le retrait d'agrément et les procédures relatives aux participations qualifiées) notifiées à la BCE concernent des établissements importants, dans la plupart des cas des filiales d'établissements importants, ce qui confirme la tendance vers la simplification de certains groupes bancaires grâce à une réorganisation interne.

La répartition des procédures d'agrément entre les États membres participants a été assez disparate et semble refléter, en partie, des différences dans la structure des marchés bancaires nationaux.

Dans l'ensemble, le nombre de demandes d'agrément bancaire reçues a été assez faible, bien que les chiffres comparables pour les années précédentes ne soient pas disponibles. La plupart des demandes d'agrément notifiées sont liées à l'extension d'agrément existants ou à la restructuration de banques existantes. Seul un petit nombre d'entre elles ont concerné la mise en place d'un établissement totalement nouveau. Les demandes de nouveaux agréments bancaires pour l'exercice d'activités bancaires traditionnelles ont eu tendance à être limitées, les demandes soumises portant le plus souvent sur l'exercice d'activités captives (secteur automobile ou de la technologie). De plus, quatre agréments de banques-relais ont été octroyés en 2015. De nombreuses procédures de retrait et de caducité notifiées ont résulté de la fusion de deux établissements de crédit au sein d'un même groupe,

³⁰ Ces 2 000 procédures d'agrément ont été incorporées dans 921 actes juridiques de la BCE (cf. Figure 1 dans la section 1.2). Certains actes juridiques portent sur plus d'une procédure d'agrément (par exemple les évaluations de la qualité de plusieurs membres des organes de direction du même établissement important ou les acquisitions de participations qualifiées dans différentes filiales résultant d'une transaction unique).

³¹ Les procédures erronées et retirées recouvrent l'ensemble des procédures officiellement soumises par les ACN mais qui, pour diverses raisons, ont été closes avant leur terme à la demande de l'ACN. Les raisons du retrait de procédure incluent : (a) un mauvais choix de procédure ; (b) le retrait de sa demande par le requérant ; (c) l'achèvement de la procédure est du ressort de l'ACN (décision négative concernant l'octroi d'un agrément) ; et (d) le recours à une autre solution (en particulier, si la procédure est liée à une résolution prévue), etc.

³² Pour mémoire : l'année 2014 se rapporte uniquement aux mois de novembre et de décembre. En outre, la date d'arrêt pour 2014 est le 15 janvier 2015. Par conséquent, le chevauchement entre les données de 2014 et de 2015 est limité.

l'entité absorbée cessant alors d'exister. Dans ce cas, la plupart des États membres formulent une demande de caducité de l'agrément de l'établissement absorbé, un petit nombre seulement demandant une décision explicite de retrait de la part de la BCE.

Les procédures d'agrément ont été améliorées...

Le traitement des procédures d'agrément nécessite une attention particulière mais, surtout, une coopération étroite entre la division « Agréments » de la BCE et les ACN, les JST et le secrétariat du conseil de surveillance prudentielle. Sur la base de l'expérience acquise au cours de l'année 2015, de nouvelles améliorations ont été apportées aux processus et aux modèles utilisés pour la notification des procédures à la BCE après les changements déjà introduits en 2014.

Le **processus d'évaluation de la qualité des dirigeants** a été simplifié afin de gagner en efficacité et d'améliorer les délais. Aux fins de proportionnalité, de nouveaux modèles ont été introduits, qui établissent une distinction entre filiales importantes et non importantes des établissements importants. Les ACN ont désormais une plus grande responsabilité vis-à-vis des filiales non importantes. Elles vont également avoir une plus grande responsabilité en ce qui concerne les procédures de renouvellement des mandats dans toutes les filiales. S'agissant des **participations qualifiées**, une approche simplifiée pour les réorganisations internes a été approuvée, ainsi qu'une révision de la méthodologie concernant les acquisitions réalisées par des acquéreurs spécifiques, tels que les fonds de capital-investissement, les *hedge funds* et les fonds souverains. En outre, les procédures parallèles concernant les filiales d'un seul groupe dans plusieurs États membres ont été coordonnées, permettant à la BCE de prendre des décisions cohérentes.

...mais des défis subsistent

En dépit de ces efforts, le traitement dans les meilleurs délais des procédures d'agrément a été difficile. Le **grand nombre d'évaluations de la qualité des dirigeants** a été particulièrement difficile à gérer, non seulement parce que les filiales d'établissements importants sont toutes soumises à cette procédure, mais aussi du fait de la diversité des régimes juridiques applicables. Cette situation, conjuguée à des contraintes de capacité, a entraîné une accumulation progressive de retards dans la procédure d'évaluation de la qualité des dirigeants. Dans ce contexte, certaines mesures, comme l'augmentation des effectifs, ont été mises en œuvre en 2015. Ces mesures, ainsi que la diminution du nombre de procédures notifiées vers la fin 2015, ont contribué à rattraper le retard. Néanmoins, des efforts continus sont nécessaires afin de le ramener à un niveau acceptable.

Concernant, en particulier, les participations qualifiées et, dans une moindre mesure, les procédures de demande d'agrément, les **courts délais** prévus par le règlement-cadre relatif au MSU pour la prise de décision - 15 jours pour les participations qualifiées et 10 jours pour les agréments - ont été difficiles à respecter. Le délai

prévu entre la proposition finale soumise par l'ACN et la date limite pour formuler une décision a souvent été très serré, exerçant une pression sur la BCE pour l'évaluation des propositions finales (si l'on tient compte également du processus régulier de prise de décision). Des pressions analogues sont apparues dans le cas des procédures d'évaluation de la qualité des dirigeants, lorsque les délais prévus par le droit national sont courts³³. Cela a trop souvent abouti à une réduction du délai d'approbation au niveau du conseil de surveillance. Le renforcement de la coopération et de la communication avec l'ensemble des parties prenantes sur l'intégralité de la période comprise entre la notification initiale de la procédure à l'ACN et la soumission de la proposition à la BCE s'est révélé être un facteur essentiel pour gérer les contraintes de temps et respecter les délais fixés par la législation.

L'évolution de l'orientation de la politique de surveillance

En 2015, de gros efforts ont également été consacrés à l'élaboration d'orientations sur un certain nombre de points. Malgré la transposition en droit national des exigences prescrites par la directive CRD IV, les États membres participants et les parties prenantes ont des interprétations différentes de ces dispositions, ce qui pourrait potentiellement aboutir à des résultats divergents. Afin de garantir une mise en œuvre harmonisée de ces exigences, des orientations et des pratiques en matière de surveillance ont été définies pour la zone euro. Par l'intermédiaire d'un réseau d'experts dédié, la BCE et les ACN ont conjointement réussi à élaborer des orientations communes dans le cadre du MSU, sur plusieurs questions ayant trait notamment à l'évaluation de la qualité des dirigeants et à l'évaluation des acquisitions de participations qualifiées.

S'agissant des procédures d'évaluation de la qualité des dirigeants, des orientations ont été formulées concernant, entre autres :

- l'évaluation des procédures pénales et administratives engagées ;
- la disponibilité suffisante pour exercer une fonction de direction ;
- la manière de compter les mandats d'administrateurs susceptibles d'être exercés par un membre de l'organe de direction ;
- la communication et l'évaluation des conflits d'intérêts possibles ;
- l'évaluation de l'aptitude collective de l'organe de direction.

De nouvelles orientations ont été mises en place début 2016, notamment en ce qui concerne les entrevues avec les candidats, l'évaluation de l'expérience requise et les critères relatifs aux approbations conditionnelles.

³³ Environ 10 % des décisions relatives à la qualité des dirigeants (pour les États membres tenus par une date limite) n'ont pas respecté le délai fixé par le droit national.

S'agissant de l'évaluation des participations qualifiées, des principes harmonisés ont été définis pour l'évaluation des propositions d'acquisition de participations qualifiées dans des établissements de crédit émanant d'acquéreurs caractérisés par un degré élevé de complexité ou un manque de transparence (**acquéreurs spécifiques**), comme les fonds de capital-investissement, les *hedge funds* et les fonds souverains. Avec ce type d'acquéreurs, il peut être difficile d'identifier les propriétaires effectifs afin d'évaluer leur réputation. En outre, ils financent en général leur acquisition par une forme d'endettement, ce qui peut influencer sur leur solidité et leur stabilité financière, ainsi que sur leur engagement à long terme. L'orientation de politique prudentielle adoptée fournit des indications sur ces aspects.

3.2 Le signalement d'infractions, l'exécution et les procédures de sanction

3.2.1 L'expérience en matière de signalement d'infractions conformément à l'article 23 du règlement MSU

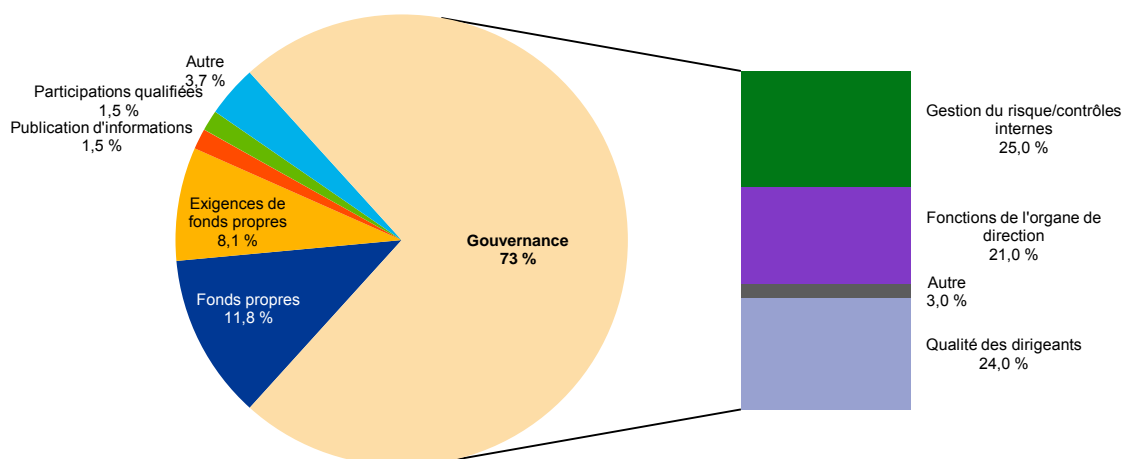
Il appartient à la BCE de veiller à ce que des mécanismes efficaces soient mis en place en vue de permettre à toute personne de signaler des infractions à la législation applicable de l'UE. Afin de remplir cette mission, la BCE a mis en place un mécanisme de signalement d'infractions comprenant une **plateforme électronique pré-structurée** accessible depuis le site internet de la BCE consacré à la surveillance bancaire.

En 2015, 79 rapports d'infraction ont été reçus par la BCE. Ces rapports concernaient, pour 60 d'entre eux, des infractions présumées à la législation applicable de l'UE, dont 51 considérées comme relevant des missions de surveillance prudentielle de la BCE. Neuf autres rapports d'infraction relevaient de la compétence des ACN. Le reste des infractions avait trait pour l'essentiel à des questions nationales sans lien avec les exigences prudentielles, et ne relevant donc pas du mécanisme de signalement d'infractions (par exemple, la protection des consommateurs). Les rapports relevant des missions de surveillance prudentielle de la BCE ou des ACN ont été transmis aux JST ou aux ACN concernées pour un suivi approprié. Les questions de gouvernance (73 %) et le calcul inadéquat des fonds propres et des exigences en fonds propres (20 %) ont compté parmi les infractions présumées les plus communément déclarées. Le graphique 5 présente la répartition complète. Les questions liées à la gouvernance ont concerné essentiellement la gestion du risque et les contrôles internes, les fonctions de l'organe de direction et les exigences de qualité des dirigeants. « La gestion du risque et les contrôles internes » recouvrent les mécanismes ou processus dont une entité doit disposer pour une identification, une gestion et une déclaration adéquates des risques auxquels elle est, ou pourrait être exposée. « Les fonctions de l'organe de direction » font référence à la mesure dans laquelle les personnes qui dirigent effectivement les activités d'un établissement - ou celles qui sont habilitées à définir la stratégie de l'établissement, ses objectifs et son orientation générale, et assurent

la supervision et le suivi de la prise de décisions de gestion - s'acquittent de leurs responsabilités.

Graphique 5

Répartition par domaine d'infraction des signalements d'infractions présumées



Les comptes rendus de suivi reçus des JST ou des ACN sur les rapports soumis depuis novembre 2014 montrent que les principales actions prudentielles menées ont consisté en :

- des contrôles sur place (32 % des cas, qui portent sur six entités supervisées) ;
- des demandes d'audit interne ou d'enquêtes internes (17 % des cas, qui portent sur huit entités supervisées) ;
- des demandes de documents ou d'explications à l'entité ou à la personne accusée (17 % des cas, qui portent sur neuf entités supervisées).

3.2.2 Mise en œuvre et sanctions

En vertu du règlement MSU et du règlement-cadre MSU, la répartition entre la BCE et les ACN des pouvoirs de mise en œuvre et de sanction à l'encontre des établissements de crédit dépend de la nature de l'infraction présumée, de la personne responsable et de la mesure qu'il convient d'adopter (cf. [Rapport annuel 2014](#)).

En 2015, la BCE a engagé une procédure de sanction en liaison avec des infractions présumées à la législation directement applicable de l'UE commises par une entité importante soumise à la surveillance prudentielle. En outre, la BCE a adressé aux ACN deux demandes d'ouverture de procédures de sanction relevant de leurs compétences nationales.

La BCE a également engagé une procédure de sanction concernant une infraction présumée, par une entité importante supervisée, à une décision prudentielle de la BCE.

Ces infractions présumées, qui font actuellement l'objet d'une enquête, ont trait à la gouvernance, aux expositions importantes, aux exigences de fonds propres, à la publication d'informations et aux obligations de déclaration.

Après la phase initiale du MSU, durant laquelle l'accent a été mis sur l'acquisition de connaissances au sujet de la situation prudentielle des entités supervisées, l'orientation de la politique de la BCE dans ce domaine devrait se traduire, pour le prochain cycle, par un exercice plus important de ses pouvoirs d'exécution et de sanction.

4 Le MSU, composante de l'architecture prudentielle européenne et internationale

La coopération européenne et internationale est une priorité essentielle pour la supervision bancaire de la BCE. En conséquence, la BCE a conclu plusieurs Protocoles d'accord avec d'autres institutions européennes comme l'Autorité bancaire européenne (ABE) et le Conseil de résolution unique (CRU). Elle a également adhéré aux Protocoles d'accord existants entre les ACN participant au MSU et les ACN hors zone euro. De plus, la BCE a élaboré des accords de coordination et de coopération pour les collèges de superviseurs concernés, et a participé au Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) du FMI et aux examens effectués par l'ABE.

La BCE a également contribué à poursuivre le développement du cadre réglementaire européen et international. Étant devenue membre du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, elle a participé à différentes initiatives réglementaires. À l'échelle européenne, la BCE a apporté son soutien aux travaux de l'ABE sur le corpus réglementaire unique européen. En 2015, une autre avancée majeure en matière d'harmonisation réglementaire a été réalisée en traitant la question des options et des pouvoirs discrétionnaires conférés aux autorités nationales dans la directive CRD IV qui avait été une source de fragmentation de la réglementation.

4.1 La coopération à l'échelle internationale et européenne

4.1.1 La coopération avec les autres autorités compétentes nationales/de l'UE et l'état d'avancement de la coopération rapprochée

La création du MSU n'a en rien réduit l'importance de la « coopération intra-UE », qui consiste à assurer un partage d'informations et une coopération appropriés avec les autres autorités de surveillance de l'UE.

La BCE a œuvré, et continuera de le faire tout au long de 2016, en vue de la conclusion de ses propres Protocoles d'accord avec les ACN, les autorités de marché et les institutions de l'UE hors zone euro.

Les autorités du système européen de surveillance financière

La coopération avec les **ACN hors zone euro** se poursuit avec régularité, conformément à législation européenne et, en particulier, aux conditions fixées par la directive CRD IV.

La BCE a également adhéré aux Protocoles d'accord déjà en place entre les ACN hors zone euro et de la zone euro. Par conséquent, les dispositions particulières de ces protocoles s'appliquent à la surveillance des établissements importants.

Conformément au règlement MSU, la BCE a aussi travaillé sur un modèle de Protocole d'accord devant être soumis pour négociation aux ACN hors zone euro, qui vise à prêter une attention particulière à la surveillance des établissements d'importance systémique mondiale.

Le 13 mars 2015, la BCE a conclu avec l'ABE et d'autres autorités de surveillance prudentielle de l'UE un protocole d'accord établissant un cadre pour un échange de données bancaires individuelles sur les indicateurs clés de risques, qui sont recueillis par l'ABE auprès de diverses autorités compétentes dans l'UE. La BCE a ainsi élargi les possibilités d'analyse comparative et d'étalonnage des banques en dehors de la zone euro. Cela devrait, en général, renforcer l'efficacité et l'efficacités de la surveillance dans l'UE.

La BCE a travaillé à un Protocole d'accord avec l'**Autorité européenne des marchés financiers (AEMF)** traitant de ses fonctions de surveillance et de banque centrale, qui a été signé le 27 janvier 2016. S'agissant des missions de contrôle bancaire, le protocole couvre, notamment, la façon dont les autorités vont coopérer dans l'exercice de leurs missions respectives dans le cadre du droit de l'Union européenne, y compris en ce qui concerne les institutions financières et les marchés financiers. En outre, les deux autorités reconnaissent l'importance des liens existant entre la sécurité et la solidité des établissements de crédit et la stabilité et l'efficacité du système financier.

En 2015, la BCE a également travaillé, conjointement avec l'AEMF, à la mise au point d'un modèle de Protocole d'accord, que la BCE et les **autorités de marché nationales** pourraient conclure sur la base du volontariat afin d'assurer une surveillance adéquate des institutions financières visées par le règlement MSU et la législation relative aux marchés financiers. Ce modèle de protocole d'accord couvre, en particulier, les questions de l'échange d'informations et de la coopération pour les contrôles sur place.

Les collèges de superviseurs

Les collèges de superviseurs sont des structures de coordination permanentes mais flexibles qui rassemblent les autorités compétentes participant à la surveillance des groupes bancaires transfrontaliers. Ces collèges continuent de jouer un rôle important pour les banques couvertes par le MSU présentes dans les pays n'appartenant pas à la zone euro.

En vertu de l'article 115 de la directive CRD IV, du [Règlement d'exécution \(UE\) 2016/99 de la Commission](#) et du [Règlement délégué \(UE\) 2016/98 de la Commission](#) concernant le fonctionnement des collèges de superviseurs, le superviseur sur base consolidée et les autres autorités compétentes doivent avoir rédigé des accords de coordination et de coopération mis en place pour piloter le

fonctionnement des collèges de superviseurs, tant en situation de continuité d'exploitation qu'en situation d'urgence.

Pour chaque établissement important pour lequel un collège de superviseurs a été constitué, les JST ont rédigé des accords écrits de coordination et de coopération s'appuyant sur un modèle commun élaboré par l'ABE.

Ces accords fournissent, entre autres :

- des informations sur la structure globale du groupe, ainsi que sur les membres et les observateurs du collège ;
- une description des dispositifs d'échange d'informations, comportant le traitement des informations confidentielles et des indicateurs pour l'identification des signes d'alerte précoce, des risques potentiels et des vulnérabilités des banques ;
- une description du cadre de planification et de coordination des activités prudentielles tant en situation de continuité d'exploitation qu'en situation d'urgence.

Le Conseil de résolution unique

En 2015, la supervision bancaire de la BCE a commencé sa coopération avec le Conseil de résolution unique (CRU) (cf. section 2.2.2) et les autorités nationales de résolution. La législation européenne et nationale applicable prévoit que la BCE et les autorités de résolution échangent toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. En conséquence, le MSU a défini des procédures d'échange d'informations avec le CRU et les autorités de résolution nationales.

Des représentants officiels de la supervision bancaire de la BCE ont participé à des réunions du CRU et à des ateliers de haut niveau. Les services de la BCE ont soutenu la montée en charge du CRU grâce à l'expertise acquise lors la mise en place du MSU. Par exemple, des experts de la BCE ont participé aux travaux des comités du CRU et contribué aux débats, aux études, aux manuels et aux dispositifs du CRU.

Le 22 décembre 2015, la BCE et le CRU ont conclu un [Protocole d'accord](#) bilatéral et défini des règles générales pour la coopération et l'échange d'informations. Cet accord permettra d'éviter une double collecte des données et un accroissement inutile de la charge de déclaration des banques. Le Protocole d'accord contribuera à établir un lien entre les piliers concernés de l'union bancaire.

La coopération rapprochée

Les États membres de l'Union européenne dont la monnaie n'est pas l'euro peuvent participer au MSU dans le cadre d'un régime de coopération rapprochée. Les principales conditions de ce régime sont fixées à l'article 7 du Règlement MSU et les aspects de procédure sont définis dans la [Décision BCE/2014/5](#)³⁴.

Aucune demande formelle de coopération rapprochée n'a été reçue en 2015, mais des échanges d'informations informels sont intervenus à un niveau technique afin de clarifier des aspects relatifs à la procédure prévue pour instaurer une coopération rapprochée.

4.1.2 Les Programmes d'évaluation du secteur financier du FMI

Au cours de la période 2015-2018, des Programmes d'évaluation du secteur financier du FMI (PESF) sont planifiés pour dix pays de la zone euro : Belgique, Allemagne, Espagne, Irlande, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal et Finlande³⁵. Les travaux relatifs aux évaluations PESF ont été lancés en 2015 pour l'Allemagne, l'Irlande et la Finlande.

Les PESF du FMI sont des évaluations complètes et approfondies du secteur financier d'un pays, comprenant trois composantes principales :

1. l'identification des principales vulnérabilités et l'évaluation de la capacité de résistance du secteur financier à des chocs sévères mais plausibles, généralement réalisée par des tests de résistance ;
2. l'évaluation du cadre de politique de stabilité financière d'un pays, recouvrant notamment le cadre réglementaire microprudentiel et macroprudentiel, et de son cadre de surveillance, ainsi que des pratiques prudentielles, centrée sur l'évaluation de la conformité aux Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace du Comité de Bâle ;
3. l'évaluation des filets de sécurité financière et de la capacité du système financier à gérer et résoudre une crise financière, en mettant l'accent sur l'évaluation de la conformité aux principaux attributs des régimes de résolution efficaces concernant le secteur bancaire définis par le Conseil de stabilité financière (CSF).

Les PESF sont des exercices menés à l'échelle d'un pays, pour lesquels les autorités nationales sont par conséquent chefs de file. Néanmoins, parallèlement aux autorités nationales respectives, la BCE est largement impliquée dans ces

³⁴ Décision de la Banque centrale européenne du 31 janvier 2014 concernant la coopération rapprochée avec les autorités compétentes nationales des États membres participants dont la monnaie n'est pas l'euro (BCE/2014/5).

³⁵ Ces pays sont un sous-ensemble des vingt-neuf juridictions dont les secteurs financiers ont été considérés par le FMI comme ayant une importance systémique et pour lesquels l'Évaluation de la stabilité du système financier (*Financial System Stability Assessment*) dans le cadre du PESF est une composante obligatoire de la surveillance exercée par le FMI au titre de l'article IV de ses statuts.

exercices de surveillance dans les pays de la zone euro en raison de ses responsabilités dans les domaines de la surveillance bancaire microprudentielle et macroprudentielle.

Les principaux objectifs de l'implication de la BCE sont les suivants :

1. garantir la comparabilité et la cohérence entre les pays de la composante secteur bancaire des PESF pour les pays de la zone euro ;
2. exploiter dans la mesure du possible les synergies avec les tests de résistance bancaires à l'échelle de l'UE/de la zone euro ;
3. garantir que les caractéristiques principales du cadre de la surveillance bancaire microprudentielle et macroprudentielle résultant de la création du MSU sont fidèlement reproduites au niveau national, et que les domaines nécessitant de nouvelles évolutions sont identifiés dans les recommandations du FMI.

Les PESF relevant principalement de la surveillance des pays effectuée par le FMI, la majorité des résultats et des recommandations continuera d'être adressée aux autorités nationales concernées. Néanmoins, compte tenu de la nouvelle architecture de surveillance bancaire instaurée dans la zone euro, les recommandations liées au bon fonctionnement du MSU seront adressées à la BCE, comme il convient juridiquement. Pour rester efficaces et pertinents, la surveillance et les avis du FMI devront pleinement refléter le nouveau cadre d'élaboration de la politique de surveillance et les compétences respectives au niveau des États membres de l'UE, de la zone euro et de l'UE.

4.1.3 La commission d'examen de l'ABE

En 2015, la supervision bancaire de la BCE a participé à des examens par les pairs réalisés à l'échelle de l'UE. La BCE est membre de la commission d'examen de l'ABE, dont le rôle est de prêter assistance à l'ABE dans la réalisation de son mandat. La commission d'examen réalise des examens par les pairs des activités de contrôle effectuées par les autorités compétentes dans le but d'améliorer la cohérence.

En 2015, la commission d'examen de l'ABE a réalisé un examen portant sur « l'évaluation de l'aptitude des membres de l'organe de direction et des titulaires de postes clés ». Les résultats ont été publiés par l'ABE le 16 juin 2015. La commission d'examen a identifié les meilleures pratiques et les domaines d'amélioration dans les pratiques prudentielles des autorités compétentes concernant l'évaluation de l'aptitude des dirigeants et des titulaires de postes clés dans les établissements de crédit.

La BCE a également contribué à l'examen de la mise en œuvre du [Règlement d'exécution \(UE\) n° 680/2014 de la Commission du 16 avril 2014 définissant des normes techniques d'exécution en ce qui concerne l'information prudentielle à fournir par les établissements, conformément au règlement \(UE\) n° 575/2013 du Parlement](#)

européen et du Conseil. Cet examen, qui n'est pas terminé, a pour but d'évaluer la manière dont les autorités compétentes mettent en œuvre et réalisent l'assurance qualité des données déclarées par les différents établissements et les procédures en place pour mettre en œuvre les modifications des normes techniques d'exécution.

4.1.4 Les Protocoles d'accord avec les pays hors Union européenne

Pour garantir une bonne coopération avec des pays tiers (hors UE), la BCE a proposé en 2015 d'adhérer aux Protocoles d'accord que les ACN avaient déjà conclus avec les autorités de pays tiers. L'article 152 du règlement-cadre MSU prévoit cette approche, ce qui permet de garantir la continuité des pratiques prudentielles.

Avec l'accord des parties concernées qui a été obtenu courant 2015, la BCE a désormais adhéré aux accords de coopération que les ACN avaient mis en place avec les autorités de trente-huit pays tiers.

En 2015, la BCE a également travaillé à un projet de modèle de Protocole d'accord devant être présenté pour négociation avec les pays tiers prioritaires tout au long de 2016.

4.2 La contribution à l'élaboration du cadre réglementaire européen et international

4.2.1 La contribution au processus de Bâle et aux travaux de l'ABE relatifs au corpus réglementaire unique

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et le Conseil de stabilité financière

Fin 2014, la supervision bancaire de la BCE est devenue membre du **Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB)**. Par conséquent, elle a travaillé activement aux travaux du CBCB et de son organe de surveillance, le Groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire, au cours de l'année 2015.

Selon le compte rendu du sommet de novembre 2015 des dirigeants du G 20 à Antalya³⁶, le CBCB a progressé au cours de l'année dernière s'agissant de la finalisation des réformes réglementaires postérieures à la crise et du rééquilibrage de leurs conceptions au regard des objectifs de haut niveau que sont la sensibilité au risque, la simplicité et la comparabilité.

³⁶ *Finalising post-crisis reforms: an update, A report to G20 Leaders* (La finalisation des réformes d'après la crise, rapport destiné aux dirigeants du G20), CBCB, novembre 2015, disponible à l'adresse <https://www.bis.org/bcbs/publ/d344.pdf>

La supervision bancaire de la BCE a apporté son expertise et contribué à près de trente groupes de travail au sein du CBCB. Cette participation a été coordonnée par la division Politiques de surveillance de la BCE en liaison avec la Direction générale Politique macroprudentielle et stabilité financière et avec plusieurs autres autorités compétentes et banques centrales nationales de la zone euro, la Commission européenne et l'ABE, qui sont également représentées au CBCB.

Les **réformes de Bâle III** en cours sont restées un sujet prioritaire pour la supervision bancaire de la BCE, qui a contribué aux débats ayant débouché sur :

- des consultations relatives à : (a) des propositions de révision des approches standard du risque de crédit et du risque opérationnel ; (b) la définition d'exigences planchers de fonds propres ; et (c) un programme de réformes destinées à améliorer la comparabilité des actifs pondérés en fonction des risques calculés selon des approches fondées sur les notations internes pour le risque de crédit ;
- l'achèvement de la révision complète des règles applicables au portefeuille de négociation (cadre révisé pour les exigences de fonds propres relatives au risque de marché) ;
- une consultation sur la proposition d'un traitement de déduction concernant les portefeuilles d'investissement des banques au titre du ratio de capacité d'absorption des pertes (*total loss-absorbing capacity*, TLAC) ;
- une révision imminente, comportant le calibrage final, du ratio de levier (dans l'optique de sa migration vers le pilier 1 le 1^{er} janvier 2018) ;
- une consultation pour améliorer le traitement des fonds propres pour des titrisations « simples, transparentes et comparables » dans le dispositif de fonds propres ;
- un document consultatif sur la gestion du risque, le traitement des fonds propres et la surveillance du risque de taux d'intérêt dans le portefeuille bancaire.

La supervision bancaire de la BCE a également contribué à un réexamen imminent du périmètre de consolidation réglementaire, ainsi qu'à un débat actuellement ouvert sur une éventuelle révision du traitement prudentiel des expositions à la dette souveraine, axe de travail que le CBCB aborde de façon prudente, holistique et graduelle.

Le CBCB devrait avoir achevé son programme de réformes fin 2016. Les travaux du CBCB devraient continuer de se recentrer progressivement sur : (a) le suivi du calendrier et de la concordance dans la mise en œuvre des réformes au plan national, essentiellement par des programmes d'évaluation de la concordance des réformes avec Bâle III, mais aussi de leurs résultats ; et (b) des questions de surveillance opérationnelle, notamment le suivi de l'efficacité des collèges, le rôle du pilier 2 dans le cadre de fonds propres, les pratiques en matière de tests de résistance et le gouvernement d'entreprise. Ce sont des domaines que la

supervision bancaire de la BCE a également suivis de près, et pour lesquels elle se tient prête à accroître son implication.

Une évolution importante de la supervision bancaire de la BCE en 2015 concerne sa représentation institutionnelle au **Conseil de stabilité financière (CSF)**. Lors de sa réunion plénière du 26 mars à Francfort, le CSF a décidé d'attribuer un siège à la supervision bancaire de la BCE au Comité permanent sur la coopération prudentielle et réglementaire (*Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation*, SRC). La supervision bancaire de la BCE a commencé à contribuer aux travaux du SRC qui est chargé de traiter les questions clés de stabilité financière ayant trait à l'élaboration des politiques prudentielles et réglementaires (sur des sujets tels que le principe *too big to fail* – trop important pour faire faillite – et les risques induits par le financement de marché) et à la coordination des questions ayant des implications intersectorielles pour les autorités financières.

La contribution aux travaux de l'ABE

À l'échelle de l'UE, la supervision bancaire de la BCE a continué de travailler conjointement avec l'ABE à l'objectif partagé de favoriser une surveillance et une réglementation prudentielles efficaces et cohérentes dans l'ensemble du secteur bancaire européen.

La mission principale de l'ABE est d'élaborer le **corpus réglementaire européen unique** pour le secteur bancaire afin de fournir un ensemble de règles prudentielles harmonisées pour les établissements de crédit de l'UE. L'ABE joue également un rôle important dans la promotion de la convergence des pratiques de surveillance afin de garantir une application harmonisée des règles prudentielles. À cette fin, les représentants de la supervision bancaire de la BCE ont participé à quelque cinquante groupes de travail et au comité principal, le Conseil des autorités de surveillance de l'ABE, auquel la BCE participe en tant que membre sans droit de vote.

Plus généralement, le MSU facilite l'harmonisation des pratiques prudentielles des différentes autorités compétentes nationales afin de garantir l'application homogène du corpus réglementaire européen unique. Cela est réalisé par les JST chargés de la surveillance opérationnelle des établissements importants et par l'expertise à laquelle contribuent les fonctions horizontales de la BCE à tous les stades du cycle de contrôle.

Dans le domaine réglementaire, les travaux de l'ABE ont principalement porté en 2015 sur le règlement CRR et la directive CRD IV, sur la directive sur le redressement et la résolution des crises bancaires (BRRD) et sur la révision de la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts.

Dans le cadre du **dispositif CRR/CRD IV** qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014 et se conforme aux règles prudentielles de Bâle III, quelque 250 livrables doivent être développés par l'ABE. En 2015, ils avaient majoritairement trait au risque de crédit, au risque de marché, à la liquidité et à l'effet de levier.

Dans le cadre de la BRRD, l'ABE a pour mandat de publier des orientations et des projets de normes techniques réglementaires et d'exécution dans le domaine de la **résolution**, notamment le fonctionnement des collèges de résolution. La BCE participe au Comité de résolution de l'ABE, qui a été créé le 1^{er} janvier 2015 et est chargé de préparer les décisions de l'ABE en la matière.

Dans le domaine de la surveillance, l'ABE a élargi ses travaux stratégiques et de contrôle concernant la **convergence de la surveillance du pilier 2** et publié des orientations détaillées sur la gestion du risque dans le pilier 2, qui servent de base à la méthodologie SREP utilisée dans l'ensemble du MSU.

S'agissant des **tests de résistance**, l'ABE est chargée, en coopération avec le Comité européen du risque systémique (CERS), de lancer et de coordonner les tests de résistance à l'échelle de l'UE afin d'évaluer la capacité de résistance des institutions financières à des évolutions défavorables des marchés. La supervision bancaire de la BCE est responsable de : (a) la transmission des instructions aux banques concernées sur la manière de réaliser l'exercice ; (b) la procédure d'assurance-qualité ; et (c) la fonction de réaction prudentielle.

Dans ce cadre, la supervision bancaire de la BCE a collaboré étroitement avec l'ABE sur la préparation du prochain test de résistance à l'échelle de l'UE en 2016. Les résultats de l'exercice, comprenant les résultats individuels des banques, devraient être publiés au début du troisième trimestre 2016, alignant la finalisation de l'exercice sur le cycle SREP annuel.

4.2.2 La mise en œuvre des options et des pouvoirs discrétionnaires dans le paquet CRR/CRD IV

Les options et les pouvoirs discrétionnaires conférés aux autorités nationales dans le corpus réglementaire européen unique : un obstacle persistant pour l'achèvement de l'union bancaire

Le paquet CRR/CRD IV et, plus généralement, le corpus réglementaire européen unique a pour objectif d'établir une égalité de traitement dans le secteur bancaire européen en réduisant les possibilités de divergences et d'incohérences réglementaires entre pays. Il est essentiel de construire un cadre réglementaire homogène pour instaurer un marché bancaire intégré unique, mais c'est également une tâche complexe du point de vue technique et politique. Pour cette raison, le législateur a laissé un certain degré de flexibilité aux États membres, normalement *via* leurs autorités de contrôle, quant à l'opportunité ou à la manière d'appliquer des règles spécifiques. Cette flexibilité visait à tolérer des spécificités nationales et des approches prudentielles différentes à un moment où la création d'une autorité de contrôle unique n'était pas encore prévue (le paquet CRR/CRD IV a été achevé en 2013).

Ces dispositions flexibles, qui sont souvent dénommées **options et pouvoirs discrétionnaires conférés aux autorités nationales** (*options and national*

discretions, OND)³⁷, ainsi que la mise en œuvre non homogène des dispositions de la CRD IV altèrent l'égalité de traitement, entravant le fonctionnement du Marché unique et de l'union bancaire. S'agissant des OND, leur utilisation antérieure à l'échelle nationale a entraîné une application hétérogène et, en maintes occasions, plus indulgente des dispositions du paquet CRR/CRD IV dans les différents pays de la zone euro.

Cela a des conséquences défavorables, non seulement pour les établissements de crédit et les autorités compétentes, mais aussi pour d'autres parties prenantes importantes, comme les analystes et les investisseurs. Par exemple, l'hétérogénéité affecte la comparabilité des ratios déclarés et suscite une incertitude quant à la situation réelle des banques en matière de fonds propres et de liquidité. Elle affecte aussi le caractère homogène des décisions prudentielles du pilier 2, en particulier en raison de l'existence d'une divergence significative dans la mise en œuvre nationale des dispositions transitoires relatives aux fonds propres.

La création d'un contrôleur européen unique a offert une opportunité de favoriser l'intégration par le biais d'actions de surveillance, en utilisant les OND de façon harmonisée dans l'ensemble des États membres participants. Le règlement MSU fixe comme objectif principal « la sécurité et la solidité des établissements de crédit ainsi que la stabilité du système financier [...], en tenant pleinement compte de l'unité et de l'intégrité du marché intérieur et en remplissant à cet égard un devoir de diligence, un traitement égal étant réservé aux établissements de crédit pour éviter les arbitrages réglementaires ». L'accomplissement de ce mandat suppose au préalable l'instauration d'une égalité de traitement pour toutes les banques participant au MSU.

Les OND identifiés dans le paquet CRR/CRD IV concernent tous les domaines du cadre prudentiel et couvrent une large gamme de traitements : nombre d'entre eux concernent la définition des fonds propres et des exigences de fonds propres pour les risques de crédit, de contrepartie et de marché, mais d'autres dispositions importantes ont trait aux expositions importantes, à la liquidité et aux accords de gouvernance des institutions.

En lançant le projet OND, la BCE cherche à remédier précisément aux conséquences précitées et à favoriser l'harmonisation et l'intégration du système bancaire, ce qui est pleinement conforme à son mandat.

³⁷ Il n'existe pas de définition contraignante des options ou des pouvoirs discrétionnaires conférés aux autorités nationales. D'après le résumé de l'ABE, une « option » se rapporte à une situation dans laquelle les autorités compétentes ou les États membres ont à choisir comment respecter une disposition donnée, en faisant un choix parmi un ensemble d'alternatives définies dans le Droit de l'UE ; et le « pouvoir discrétionnaire conféré aux autorités nationales » se rapporte à une situation dans laquelle les autorités compétentes ou les États membres ont à choisir entre appliquer ou ne pas appliquer une disposition donnée.

Le projet relatif aux options et pouvoirs discrétionnaires conférés aux autorités nationales

L'urgence particulière du lancement de ce projet a été soulignée dans l'**évaluation complète 2014**, pendant laquelle l'harmonisation des OND a été identifiée comme une question à traiter prioritairement par le MSU. Ayant examiné l'incidence de l'utilisation nationale d'ajustements transitoires, dont la majorité sont classés comme OND et ont trait aux définitions des fonds propres fournies dans le CRR, l'exercice d'évaluation complète a estimé que, au 1^{er} janvier 2014, l'incidence du ratio CET1 sur l'ensemble des banques de la zone euro s'élevait à 126,2 milliards d'euros³⁸ ; les ajustements transitoires ont induit une amélioration du ratio CET1 moyen³⁹ des établissements importants de 1,5 % des actifs pondérés en fonction des risques. Toutefois, l'effet de ces ajustements a été hétérogène et variable d'un pays à l'autre⁴⁰, nuisant ainsi à l'égalité de traitement. Le projet a également été soutenu par l'Eurogroupe, qui a appelé le 24 avril 2015 à un effort concerté de la BCE pour travailler sur les OND afin d'avancer le plus rapidement possible vers une plus grande égalité de traitement au sein de l'union bancaire.

Les ACN ont contribué aux travaux de la BCE, qui comprenaient les trois étapes suivantes : (a) cartographier le champ d'application du projet OND ; (b) concevoir les recommandations et spécifications stratégiques pour chaque OND, et (c) mettre en œuvre la politique convenue.

Champ d'application du projet OND

Sur la base des caractéristiques récurrentes constatées pour les 167 OND identifiés jusqu'à présent, les dispositions ont été classées en fonction d'un ensemble de critères. Les critères les plus importants sont les suivants :

- le texte juridique dans lequel ils se trouvent ;
- l'entité à laquelle l'option ou le pouvoir discrétionnaire est accordé(e) (État membre, autorité compétente ou les deux) ;
- la modalité d'application : l'OND peut-il être exercé *ex ante* de façon générale et s'appliquer à l'ensemble des établissements ou faut-il une évaluation au cas par cas, sur la base d'éléments spécifiques aux établissements ?

Finalement, la BCE a traité **122 OND accordés aux autorités compétentes**, qui relèvent de la compétence directe de la BCE, concernant exclusivement les établissements importants et s'appliquent sur une base générale ou au cas par cas. Parmi ces OND figurent les 12 OND de l'acte délégué sur le ratio de couverture des

³⁸ Ce montant couvre à la fois les dispositions transitoires relatives aux OND et les autres dispositions transitoires.

³⁹ Ce calcul repose sur une moyenne pondérée.

⁴⁰ Les règles nationales doivent être comprises comme le rythme minimum auquel les banques doivent abandonner progressivement les règles transitoires. Par conséquent, même à l'intérieur d'un pays, les banques disposent d'une marge d'appréciation quant à la façon d'appliquer les règles transitoires.

besoins de liquidité (*Liquidity Coverage Requirement, LCR*)⁴¹, qui ont été inclus non seulement parce qu'ils sont liés aux dispositions énoncées dans le CRR relatif à la liquidité, mais également en vue de répondre aux besoins opérationnels de la BCE découlant du fait que l'acte délégué est devenu applicable à compter du 1er octobre 2015.

Figure 5
Champ d'application du projet OND

Compétence	Champ d'application	Quelques exemples	
Autorité compétente [119 OND]	Ensemble des banques (décision générale) [44 OND]	OND temporaires sur les fonds propres ; définition de la défaillance ; traitement des expositions aux entités du secteur public	Thème central du projet : 110 OND microprudentiels, accordés aux autorités compétentes, dans le cadre du CRR/CRD IV, + 12 OND dans le cadre de l'acte délégué LCR
	Au cas par cas (décision individuelle) [66 OND]	Exemptions d'exigences en matière de liquidité et de fonds propres au niveau individuel et élaboration de spécifications communes ; traitements préférentiels pour les exigences en matière de liquidité	
	Macroprudentiel [9 OND]		
États membres [36 OND]	Ensemble des banques (décision générale) [36 OND]	[hors du champ d'application du projet OND]	Total : 122 (+ 45 hors du champ d'application → 167)
Total : 155 (+ 12 OND dans le cadre de l'acte délégué LCR → 167)			

Conception de la politique et analyse de l'incidence

La seconde étape de la conception de la politique prudentielle - confiée à un groupe de travail à haut niveau composé des suppléants du conseil de surveillance, et bénéficiant ainsi de l'intense collaboration entre la BCE et les autorités compétentes nationales - reposait sur des principes directeurs de haut niveau. **La prudence** a été le principe fondamental pour déterminer la politique de la BCE, la convergence vers le standard le plus bas n'étant pas acceptable pour des raisons de stabilité financière. Conformément aux objectifs de l'union bancaire et au principe de prudence, la promotion d'un marché bancaire ouvert et intégré s'est poursuivie.

Le respect des **normes internationales en matière de surveillance** a constitué une autre considération, en particulier les normes mondiales découlant du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et les normes européennes rédigées par l'ABE. Même si les normes du Comité de Bâle et de l'ABE s'appliquant à ces travaux ont été respectées, certaines divergences ont été autorisées, en vue essentiellement d'assurer une transition plus fluide vers le nouveau régime. Lorsque les normes de Bâle ne fournissaient pas d'orientation spécifique ou donnaient un moyen alternatif de mise en œuvre, la préférence a été donnée à une approche conservatrice appropriée respectant le principe de prudence.

Le principe de **l'égalité de traitement** a également sous-tendu l'élaboration de la politique : les mêmes règles doivent s'appliquer aux mêmes activités et aux mêmes

⁴¹ Règlement délégué (UE) 2015/61 de la Commission du 10 octobre 2014 concernant l'exigence de couverture des besoins de liquidité.

risques, tout en prévoyant des aménagements appropriés pour certains cas susceptibles d'exiger un traitement différent. Le respect de ce principe joue un rôle important dans l'amélioration de l'intégration financière. Il importe de noter qu'une attention particulière a également été accordée aux attentes légitimes des intervenants de marché, c'est-à-dire les attentes créées par les décisions antérieures des autorités nationales.

Pour l'ensemble des OND figurant dans le champ d'application du projet, la BCE a réalisé une analyse approfondie de la mise en œuvre et des pratiques nationales antérieures, notamment une étude d'incidence quantitative pour une sélection de dispositions. Les ACN ont largement participé à ces travaux et un accord a été trouvé en ce qui concerne les 122 OND.

Dans certains cas, une analyse plus approfondie sera nécessaire afin de tenir compte des futures évolutions européennes et internationales (au niveau de l'ABE, de la Commission européenne et du Comité de Bâle).

Mise en œuvre de la politique relative aux options et aux pouvoirs discrétionnaires

Le conseil de surveillance prudentielle ayant approuvé la substance de la politique de la BCE, les travaux en vue de la troisième étape, c'est-à-dire la mise en œuvre de la politique adoptée, ont démarré. Les options et pouvoirs discrétionnaires ont été divisés entre un projet de **règlement** et un **guide** en fonction de leur modalité d'application (générale ou au cas par cas). 35 des options et pouvoirs discrétionnaires de portée générale contenus dans le paquet CRD IV et dans l'acte délégué concernant l'exigence de couverture des besoins de liquidité seront directement exercés par le biais d'un règlement de la BCE juridiquement contraignant et d'application directe. La BCE a également adopté une approche spécifique dans un guide concernant 82 autres options et pouvoirs discrétionnaires, notamment ceux qui sont applicables au cas par cas⁴². Le projet de règlement et de guide ont été soumis à une consultation publique en novembre et décembre 2015. Une fois finalisés, après avoir pris en compte le résultat de la consultation, ils ont été adoptés par la BCE en mars 2016. Le règlement deviendra applicable en octobre 2016.

Autres travaux relatifs aux options et pouvoirs discrétionnaires

Suite à l'achèvement de la première phase du projet, une **deuxième phase** a été lancée en 2016, afin de terminer le travail de cartographie et de formulation des politiques : elle couvre une série plus restreinte de dispositions moins prioritaires que

⁴² Les cinq options et pouvoirs discrétionnaires restants ont été exclus des projets d'instruments juridiques, parce que la BCE s'abstient de les exercer.

les premières ou pour lesquelles des travaux supplémentaires étaient nécessaires⁴³. Par ailleurs, la supervision bancaire de la BCE évalue dans quelle mesure la politique relative aux options et pouvoirs discrétionnaires nationaux peut être mise en œuvre pour les **établissements moins importants** (après les ajustements justifiés par leurs spécificités) afin de renforcer l'égalité de traitement dans l'ensemble du MSU. Enfin, un futur axe de travail, à poursuivre en collaboration avec la Commission européenne et les autorités compétentes nationales, concerne les OND exercés par le biais de la **législation nationale**, qui restent une importante source d'asymétrie dans le traitement prudentiel au sein de la zone euro.

4.2.3 Questions en suspens en matière d'harmonisation réglementaire

Les travaux relatifs aux options et pouvoirs discrétionnaires représentent une avancée importante vers un cadre réglementaire harmonisé au sein de la zone euro. Cependant, les règles du jeu en matière réglementaire en Europe ne sont pas aussi équitables qu'elles devraient l'être.

Il existe deux sources principales de fragmentation. La première source est la **transposition nationale de la CRD IV**. La CRD IV étant une directive, les États membres sont libres de choisir les modalités de transposition des règles européennes dans la législation nationale. Par conséquent, plusieurs dispositions de la CRD IV ont été transposées différemment au sein de la zone euro. Cela ne constitue certainement pas un problème en soi tant que les différences se fondent sur des risques spécifiques aux pays. Mais de nombreuses différences ne sont pas justifiées.

La seconde source de fragmentation réglementaire est constituée des **pouvoirs de surveillance fixés par la législation nationale** qui ne sont pas explicitement mentionnés dans la CRD IV. Cela pose la question de savoir si la BCE, en tant qu'institution européenne, peut exercer directement ces compétences. Jusqu'à présent, la réponse à cette question a été apportée seulement au cas par cas. Une approche plus cohérente est nécessaire maintenant que la supervision bancaire européenne est en place.

Nombreuses sont les variations de la législation nationale qui ne peuvent plus se justifier. En vertu de l'article premier du règlement MSU, la BCE accomplit sa mission de surveillance prudentielle « en tenant pleinement compte de l'unité et de l'intégrité du Marché unique ». Cet article fait également référence au « traitement égal [étant] réservé aux établissements de crédit pour éviter les arbitrages réglementaires ». Un cadre réglementaire fragmenté complique le respect de ces exigences par la BCE.

Et de nouvelles différences sont encore en train de se créer. Certains législateurs nationaux convertissent des pratiques de surveillance non contraignantes en actes

⁴³ Les dispositions nécessitant des travaux supplémentaires sont incluses dans la section III du guide de la BCE sur les options et pouvoirs discrétionnaires.

juridiques contraignants, rendant ainsi plus difficile l'harmonisation de ces pratiques par la BCE. La loi allemande sur la résolution bancaire en constitue un exemple récent. Cette loi délègue au Ministère des Finances le pouvoir d'émettre des règlements dans des domaines tels que la gouvernance interne et la gestion du risque (jusqu'ici, le Ministère des Finances n'a pas recouru à cette possibilité).

La législation bancaire nationale adoptée après la mise en place du MSU doit dûment tenir compte des nouvelles responsabilités de la BCE, en vue de faciliter l'harmonisation des pratiques prudentielles dans l'union bancaire.

5 Les informations sur la consommation budgétaire

Selon le règlement MSU, la BCE doit être dotée de ressources suffisantes pour pouvoir s'acquitter efficacement des missions de surveillance qui lui sont confiées. Le règlement dispose en outre que ces ressources doivent provenir de redevances de surveillance prudentielle versées par les entités soumises au contrôle de la BCE.

Les dépenses engagées pour l'accomplissement des missions de surveillance prudentielle sont identifiables séparément dans le budget de la BCE, conformément aux dispositions du règlement MSU. L'autorité budgétaire de la BCE est exercée par le Conseil des gouverneurs. Cet organe adopte le budget annuel de la BCE, sur proposition du directoire et après consultation du président et du vice-président du conseil de surveillance prudentielle pour les éléments liés à la surveillance bancaire. Pour les questions qui concernent le budget, le Conseil des gouverneurs est assisté par le Comité budgétaire (BUCOM), constitué de membres de toutes les banques centrales nationales de l'Eurosystème et de la BCE. BUCOM évalue les rapports de la BCE relatifs à la planification et au suivi budgétaires et présente ses conclusions directement au Conseil des gouverneurs.

5.1 Dépenses engagées en 2015

Les dépenses engagées par la BCE pour l'accomplissement de ses missions de surveillance prudentielle comprennent principalement les charges directes supportées par [les directions générales de la BCE responsables du contrôle bancaire ainsi que le secrétariat du conseil de surveillance prudentielle](#). La fonction de surveillance prudentielle s'appuie également sur des services partagés fournis par les départements existants de la BCE, notamment dans les domaines des locaux, de la gestion des ressources humaines, des services administratifs, du budget et du contrôle de gestion, de la comptabilité, des communications, des affaires juridiques, de l'audit interne, des statistiques et des services informatiques. Les dépenses correspondantes sont reportées dans le budget de la BCE et sont séparément identifiables.

En avril 2015, le Conseil des gouverneurs a adopté la décision de la [BCE relative au montant à recouvrer par la voie des frais de surveillance](#) en 2015. Cette décision a placé l'estimation des dépenses annuelles pour les missions de surveillance bancaire à 296,0 millions d'euros pour 2015⁴⁴. À fin 2015, les dépenses de la BCE pour les missions de surveillance bancaire s'élevaient à 277,1 millions d'euros, soit un niveau inférieur de 6 % à l'estimation des dépenses annuelles, ce qui

⁴⁴ Décision (UE) 2015/727 de la Banque centrale européenne du 10 avril 2015 sur le montant total des redevances de surveillance prudentielle annuelles pour la première période de redevance et pour 2015 (BCE/2015/17).

entraîne un excédent de 18,9 millions d'euros par rapport au montant facturé en 2015. Conformément à la réglementation applicable, cet excédent sera intégralement déduit du montant total à prélever en 2016⁴⁵.

Comme expliqué au chapitre 1.3, le Conseil des gouverneurs a décidé de renforcer les moyens de surveillance de la BCE en 2016. Cette décision, combinée avec des mesures portant sur des domaines spécifiques qui nécessitent une attention accrue en matière de surveillance, comme cela a été communiqué dans le document intitulé « [Supervision bancaire de la BCE : priorités 2016 du MSU](#) », entraînera une augmentation des dépenses totales engagées pour la surveillance bancaire en 2016. En conséquence, le montant annuel total des dépenses de surveillance de la BCE ne pourra retrouver l'équilibre qu'à moyen terme.

Tableau 9
Coûts relatifs à la fonction de surveillance prudentielle en 2015

	Dépenses réelles 2015 (en millions d'euros)	Dépenses estimées 2015 (en millions d'euros)	Dépenses réelles 2014 (en millions d'euros)
Salaires et prestations	141,3	151,7	68,9
Loyers et entretien des bâtiments	25,5	22,6	13,2
Autres charges de fonctionnement	110,3	121,8	74,8
Dépenses totales pour les missions de surveillance bancaire	277,1	296,0	156,9

5.1.1 Salaires et prestations

Les salaires et prestations comprennent toutes les charges liées aux salaires, y compris les heures supplémentaires, les allocations et indemnités et les coûts relatifs aux avantages postérieurs à l'emploi, pour le personnel chargé de la surveillance et pour celui des services partagés.

Les dépenses réelles pour les salaires et avantages sociaux de 2015 s'élèvent à 141,3 millions d'euros, soit 93 % des dépenses projetées et 51 % des dépenses totales pour les missions de surveillance bancaire. La différence de 10,4 millions d'euros entre les dépenses projetées et les dépenses réelles s'explique en grande partie par le taux d'occupation moyen plus faible que prévu. Au 31 décembre 2015, 96 % environ des postes liés à la surveillance bancaire étaient occupés.

Une augmentation des dépenses pour les salaires et avantages sociaux peut être attendue en raison de la décision du Conseil des gouverneurs de renforcer les ressources de la BCE en matière de surveillance en 2016, comme expliqué au chapitre 1.3.

⁴⁵ Article 9 du règlement (UE) n° 1163/2014 de la Banque centrale européenne du 22 octobre 2014 sur les redevances de surveillance prudentielle (BCE/2014/41).

5.1.2 Loyers et entretien des bâtiments

À fin 2015, les dépenses réelles de loyer et d'entretien des bâtiments, en ce compris l'amortissement des actifs liés aux locaux, s'élevait à 25,5 millions d'euros, soit 113 % des dépenses prévues. Les dépenses réelles, qui dépassent de 2,9 millions d'euros l'estimation projetée, s'expliquent principalement par une augmentation des charges liées à l'amortissement pour les investissements liés aux locaux.

Au cours de 2015, les locaux de l'Eurotower où seront logés les services de surveillance bancaire de la BCE ont été rénovés. Le calendrier actuel du projet prévoit que l'emménagement se terminera d'ici la mi-2016. Par conséquent, l'on peut s'attendre, parallèlement à l'augmentation prévue du personnel de surveillance, comme indiqué ci-dessus, à une augmentation des loyers et des charges liées aux locaux à partir de 2016.

5.1.3 Autres charges de fonctionnement

La catégorie « Autres charges de fonctionnement » inclut les coûts liés notamment aux activités de conseil, aux services informatiques et statistiques, à l'amortissement des immobilisations (autres que liées aux locaux), aux déplacements d'affaires et aux formations.

Dans l'ensemble, l'exécution du budget dans cette catégorie est inférieure à la dépense qui avait été prévue en avril 2015 et qui, à 110,3 millions d'euros, représentait un taux de consommation de 91 %. La raison principale en est que les ressources ont été réorientées vers la contribution de la surveillance prudentielle à des missions urgentes de stabilité financière, ce qui a entraîné une diminution des déplacements professionnels et de la formation ainsi que des coûts qui y sont liés. Le niveau plus faible que prévu du taux d'occupation moyen a également contribué à la sous-utilisation.

Les coûts réels en 2015 intègrent le soutien externe qui a été engagé pour la contribution de la surveillance prudentielle aux missions de stabilité financière, à savoir l'évaluation complète des établissements systémiques grecs, l'évaluation complète « normale » menée en 2015 et les activités de surveillance sur place, matières qui sont toutes expliquées en détail au chapitre 2.

5.2 Cadre de redevance : novembre 2014 - décembre 2015

Le règlement MSU et le [règlement de la BCE sur les redevances de surveillance prudentielle](#) forment, ensemble, le cadre juridique pour le prélèvement, par la BCE, d'une redevance de surveillance annuelle correspondant aux dépenses relatives à ses missions de surveillance bancaire. Le règlement sur les redevances de surveillance prudentielle établit en outre la méthodologie à suivre pour :

- (a) déterminer le montant total de la redevance annuelle ;
- (b) calculer le montant que

devra verser chaque banque soumise à la surveillance prudentielle ; (c) percevoir la redevance annuelle.

En 2015, la BCE a, pour la première fois, envoyé à chaque établissement surveillé un avis de redevance pour les frais réels engagés pour novembre et décembre 2014 (la BCE ayant commencé à assumer la responsabilité opérationnelle de la surveillance bancaire en novembre 2014) et pour la période annuelle 2015.

5.2.1 Montant total prélevé

Le montant total des redevances prélevées par la BCE pour le coût de sa surveillance prudentielle du secteur bancaire de la zone euro au cours de la période 2014-2015 s'élève à 326 millions d'euros.

Ce montant peut être ventilé comme suit :

- 30 millions d'euros pour les frais engagés au cours des deux derniers mois de 2014, tel que publié dans les comptes annuels 2014 de la BCE ;
- 296 millions d'euros pour les dépenses projetées pour l'année 2015, ce qui a été communiqué par la BCE en avril 2015.

Le montant à percevoir par la voie des redevances de surveillance annuelles est divisé en deux parties, liées au statut de l'entité soumise à la surveillance (entité importante ou moins importante), à l'image des différents degrés de la surveillance prudentielle exercée par la BCE. Cette division est déterminée sur la base des coûts engagés par les entités organisationnelles de la BCE chargées de la surveillance des entités importantes et par celles chargées de la surveillance des entités moins importantes, respectivement.

Tableau 10
Redevances de surveillance

	Revenu effectif 2015 en millions d'euros	Montant total prélevé en 2015 en millions d'euros	Montant total prélevé en 2014 ⁴⁶ en millions d'euros
Redevances de surveillance	277,1	296,0	30,0
<i>dont :</i>			
Redevances liées aux entités importantes et aux groupes importants	245,6	264,1	25,6
Redevances liées aux entités moins importantes et aux groupes moins importants	31,5	31,9	4,4
Revenu total pour les missions de surveillance bancaire	277,1	296,0	30,0

L'excédent de 18,9 millions d'euros entre les dépenses réelles engagées en 2015 et le montant prélevé pour 2015 sera, comme il est expliqué à la section 5.1 ci-dessus, intégralement déduit du montant total à prélever en 2016 et réparti entre les

⁴⁶ Pour 2014, la BCE a perçu en redevances de surveillance ses coûts en matière de surveillance pour la période commençant en novembre 2014, date d'entrée en vigueur de ses missions de surveillance.

catégories des entités importantes et des entités moins importantes en fonction des coûts réels en 2015 alloués aux fonctions pertinentes.

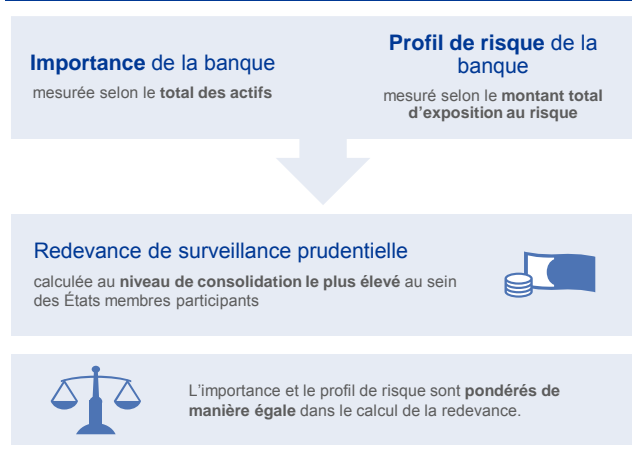
5.2.2 Redevances de surveillance individuelles

Au niveau de l'établissement surveillé, les redevances sont calculées en fonction de l'importance et du profil de risque de la banque, par application de facteurs de redevance annuels fournis par toutes les banques surveillées pour la date de référence du 31 décembre de l'année précédente. La redevance calculée par établissement est alors prélevée par la voie de versements annuels exigibles au dernier trimestre de chaque exercice.

La redevance de surveillance prudentielle est fixée au niveau de consolidation le plus élevé au sein des États membres participant au MSU. C'est la somme d'une composante de redevance minimale pour toutes les banques, basée sur 10% du montant à percevoir⁴⁷, et d'une composante de redevance variable pour l'allocation du solde de 90 % du montant à percevoir.

Aux fins du calcul de la redevance de surveillance annuelle due en 2015 par chaque entité surveillée et chaque groupe surveillé, les débiteurs de redevance ont transmis pour le 1^{er} juin 2015 aux ACN les informations relatives aux facteurs de redevance pour la date de référence du 31 décembre 2014. Le 30 juillet 2015, la BCE a mis les données transmises en matière de facteurs de redevance à la disposition des débiteurs de redevances et les a invités à formuler des observations dans les cinq jours ouvrables s'ils estimaient que les données étaient incorrectes. La BCE a ensuite calculé la redevance individuelle par banque et par groupe bancaire.

Figure 6
Comment la composante variable de la redevance est-elle calculée ?



Les redevances de surveillance annuelles dues pour 2015 se sont avérées largement conformes aux estimations provisoires fournies par la BCE dans la consultation publique de début 2014. Conformément à l'analyse d'incidence préliminaire, près de 50 % des entités importantes ont été invitées à payer une redevance de surveillance annuelle comprise entre 700 000 euros et 2,0 millions d'euros pour la période annuelle 2015. De même, pour les établissements moins importants, l'analyse d'incidence préliminaire a indiqué que près de 75 % d'entre eux étaient redevables d'une redevance inférieure à 7 000 euros ; selon le calcul des redevances annuelles pour 2015, 70 % des entités surveillées relevaient de cette catégorie.

Comme expliqué au chapitre 3.1, la BCE a approuvé

⁴⁷ Pour les plus petites des banques importantes, dont le total des actifs est inférieur à 10 milliards d'euros, la composante minimum est divisée par deux.

une série de modifications dans la situation d'une série de banques individuelles. En vertu de l'article 7 du règlement sur les redevances de surveillance prudentielle, les modifications suivantes concernant une entité au niveau de consolidation le plus élevé requièrent une adaptation de la redevance individuelle :

- un changement de statut de l'entité surveillée lorsqu'il est décidé que l'entité doit passer de la catégorie des entités importantes à celle des moins importantes ou *vice versa* ;
- l'agrément d'une nouvelle entité surveillée ;
- la radiation d'une entité existante.

Dans tous ces cas, en vue de procéder à un remboursement à l'entité surveillée ou de l'inviter à s'acquitter d'un supplément, une nouvelle décision en matière de redevance de surveillance sera prise par la BCE.

Un nombre limité de demandes de modifications au titre des dispositions de l'article 7 ont été notifiées à la BCE après l'envoi des avis de redevance. Les montants remboursés ou prélevés au titre de cette disposition seront intégralement imputés au montant total à prélever.

5.2.3 L'envoi de la première invitation à payer et la perception du premier paiement

En octobre 2015, la BCE a envoyé aux entités surveillées deux séries d'avis de redevance. L'une couvrait les dépenses réelles engagées au cours des deux derniers mois de 2014, comme publié dans les comptes annuels de la BCE relatifs à l'exercice 2014, tandis que l'autre constituait l'anticipation des dépenses pour l'intégralité de l'année 2015.

Les groupes surveillés reçoivent un avis couvrant les redevances de l'ensemble du groupe. Les entités autonomes ne faisant pas partie d'un groupe reçoivent un avis de redevance qui leur est propre.

À fin décembre 2015, la BCE avait perçu plus de 99 % des redevances dues pour les missions de surveillance bancaire. La BCE prend toutes les mesures nécessaires pour recouvrer les sommes dues auprès des entités surveillées. Au cours de la période de redevance actuelle, la BCE a perçu des charges d'intérêt imputées à des entités surveillées pour paiement tardif de la redevance pour un montant de 0,05 million d'euros. Conformément au règlement sur les redevances, ce montant sera pris en compte pour déterminer le montant total à prélever en 2016.

Des informations supplémentaires sur les [redevances de surveillance prudentielle](#) sont disponibles sur le site Internet de la BCE consacré à la surveillance bancaire. Ces pages contenant des informations utiles et pratiques sont mises à jour régulièrement et publiées dans toutes les langues officielles de l'UE.

6 Les instruments juridiques adoptés par la BCE en matière de surveillance bancaire

Le tableau suivant présente les instruments juridiques relatifs au contrôle bancaire qui ont été adoptés par la BCE en 2015 et publiés au Journal officiel de l'Union européenne et/ou sur le site Internet de la BCE. Il recense les instruments juridiques adoptés en vertu de l'article 4, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1024/2013 et d'autres instruments juridiques pertinents.

Règlements de la BCE

Numéro	Titre
BCE/2015/13	Règlement (UE) 2015/534 de la BCE du 17 mars 2015 concernant la déclaration d'informations financières prudentielles (JO L 86 du 31.3.2015, p. 13)

Autres instruments juridiques de la BCE

Numéro	Titre
BCE/2014/59	Décision (UE) 2015/433 de la BCE du 17 décembre 2014 concernant l'établissement d'un comité d'éthique professionnelle et son règlement intérieur (JO L 70 du 14.3.2015, p. 58)
BCE/2015/2	Recommandation de la BCE du 28 janvier 2015 relative aux politiques de distribution de dividendes (JO C 51 du 13.2.2015, p. 1)
BCE/2015/4	Décision (UE) 2015/656 de la BCE du 4 février 2015 concernant les conditions auxquelles les établissements de crédit peuvent inclure leurs bénéficiaires intermédiaires ou de fin d'exercice dans leurs fonds propres de base de catégorie 1 conformément à l'article 26, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 575/2013 (JO L 107 du 25.4.2015, p. 76)
BCE/2015/7	Décision (UE) 2015/530 de la Banque centrale européenne du 11 février 2015 relative à la méthodologie et aux procédures applicables pour la détermination et la collecte des données relatives aux facteurs de redevance pour calculer les redevances annuelles de surveillance prudentielle (JO L 84 du 28.3.2015, p. 67)
BCE/2015/8	Décision (UE) 2015/716 de la Banque centrale européenne du 12 février 2015 modifiant la décision BCE/2004/2 portant adoption du règlement intérieur de la Banque centrale européenne (JO L 114 du 5.5.2015, p. 11)
BCE/2015/12	Orientation (UE) 2015/856 de la Banque centrale européenne du 12 mars 2015 établissant les principes d'un cadre d'éthique professionnelle pour le mécanisme de surveillance unique (JO L 135 du 2.6.2015, p. 29)
BCE/2015/16	Décision (UE) 2015/811 de la Banque centrale européenne du 27 mars 2015 relative à l'accès du public aux documents de la Banque centrale européenne en possession des autorités nationales compétentes (JO L 128 du 23.5.2015, p. 27)
BCE/2015/17	Décision (UE) 2015/727 de la BCE du 10 avril 2015 sur le montant total des redevances de surveillance prudentielle annuelles pour la première période de redevance et pour 2015 (JO L 115 du 6.5.2015, p. 36)
BCE/2015/21	Décision (UE) 2015/839 de la Banque centrale européenne du 27 avril 2015 identifiant les établissements de crédit soumis à une évaluation complète (JO L 132 du 29.5.2015, p. 88)
BCE/2015/36	Décision (UE) 2016/3 de la Banque centrale européenne du 18 novembre 2015 fixant les principes de l'évaluation de la performance des sous-coordonateurs des autorités compétentes nationales travaillant au sein des équipes de surveillance prudentielle conjointe du mécanisme de surveillance unique (MSU) (JO L 1 du 5.1.2016, p. 4)
BCE/2015/38	Décision (UE) 2015/2218 de la BCE du vendredi 20 novembre 2015 sur la procédure visant à exclure des membres du personnel de la présomption selon laquelle ils ont une incidence significative sur le profil de risque d'un établissement de crédit soumis à la surveillance prudentielle (JO L 314 du 1.12.2015, p. 66)
BCE/2015/49	Recommandation de la BCE du 17 décembre 2015 relative aux politiques de distribution de dividendes (JO C 438 du 30.12.2015, p. 1) <i>Decision of 23 November 2015 on whether instruments to be issued by National Bank of Greece S.A. ('the Supervised Entity') meet the criteria for Common Equity Tier 1 instruments in accordance with Article 31 of</i>

Regulation (EU) No 575/2013, published under the "Letters to banks" section of the ECB's banking supervision website

Decision of 23 November 2015 on whether instruments to be issued by Piraeus Bank S.A. (the Supervised Entity) meet the criteria for Common Equity Tier 1 instruments in accordance with Article 31 of Regulation (EU) No 575/2013, published under the "Letters to banks" section of the ECB's banking supervision website

[Protocole d'accord entre le Conseil de résolution unique et la BCE en matière de coopération et d'échange d'informations, 22 décembre 2015](#)

7 Glossaire

Autorité bancaire européenne (ABE) [*European Banking Authority (EBA)*]

L'ABE est une autorité de l'UE indépendante créée le 1^{er} janvier 2011 pour garantir un niveau de réglementation et de surveillance prudentielles efficace et cohérent dans l'ensemble du secteur bancaire de l'UE. Sa principale mission consiste à contribuer à la création d'un corpus réglementaire unique pour le secteur bancaire européen, dont l'objectif est de fournir un ensemble unique de règles prudentielles harmonisées dans toute l'UE. L'ABE joue également un rôle important dans la promotion de la convergence des pratiques de surveillance au sein de l'UE et est chargée d'évaluer les risques et vulnérabilités dans le secteur bancaire de l'UE.

Autorité compétente nationale (ACN) [*national competent authority (NCA)*]

Autorité publique ou organisme officiellement reconnu par le droit national, habilité en vertu du droit national à surveiller les établissements dans le cadre du système de surveillance prudentielle existant dans l'État membre concerné.

Capacité totale d'absorption des pertes (*total loss-absorbing capacity, TLAC*)

Norme que le Conseil de stabilité financière a adoptée en novembre 2015 pour les banques d'importance systémique mondiale, afin qu'en situation de résolution, ces établissements aient une capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation suffisante pour mettre en œuvre une résolution ordonnée qui, avec un degré de confiance élevé, minimise toute incidence sur la stabilité financière, assure la continuité des fonctions critiques, et évite d'exposer les contribuables à des pertes. L'exigence minimale TLAC est mesurée à la fois par rapport à une valeur de référence pondérée et à une autre non pondérée. L'exigence de TLAC s'appliquera à partir de 2019.

Corpus réglementaire unique (*single rulebook*)

Le corpus réglementaire unique dans le secteur bancaire a pour but de fournir une série unique de règles prudentielles harmonisées devant être respectées par les établissements de crédit dans l'ensemble de l'UE. Au-delà de la législation élaborée par le Parlement européen et le Conseil de l'UE avec l'aide de la Commission européenne, l'ABE est compétente pour étoffer ce corpus réglementaire unique et assurer le suivi de sa mise en œuvre.

CRR/CRD IV Directive et règlement sur les exigences de fonds propres

[Règlement \(UE\) n° 575/2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement \(CRR\)](#) et [Directive 2013/36/UE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement \(CRD IV\)](#). Ces deux actes sont souvent appelés conjointement « CRD IV ».

Décision de surveillance prudentielle de la BCE (*ECB supervisory decision*)

Acte juridique adopté par la BCE dans l'exercice des missions et des pouvoirs qui lui sont confiés par le règlement MSU. Il est adressé à une ou plusieurs entités

soumises à la surveillance prudentielle, à des groupes soumis à la surveillance prudentielle ou à une ou plusieurs autres personnes et n'est pas un acte juridique d'application générale.

Défaillance avérée ou prévisible

L'une des trois conditions cumulatives amenant les autorités de résolution à prendre des mesures de résolution à l'égard d'un établissement de crédit. L'article 32, paragraphe 4, de la directive sur le redressement et la résolution des banques (BRRD) définit le moment où un établissement de crédit est réputé se trouver en défaillance avérée ou prévisible (décision qui ne peut être prise que par une autorité de surveillance ou de résolution).

Équipe de surveillance prudentielle conjointe [*Joint Supervisory Team (JST)*]

Équipe de contrôleurs constituée de membres du personnel de la BCE et des ACN et chargée de la surveillance prudentielle d'une entité importante soumise à la surveillance prudentielle ou d'un groupe important soumis à la surveillance prudentielle.

Exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles au renflouement interne (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities, MREL*)

Exigence imposée à l'ensemble des établissements de crédit de l'Union européenne visant à leur permettre d'absorber les pertes en cas de faillite. L'exigence MREL est une disposition de la directive relative au cadre pour le redressement et la résolution des banques (BRRD). Elle poursuit le même objectif que l'exigence de TLAC. Toutefois, les exigences de fonds propres spécifiques prévues par le MREL sont calculées différemment, suivant des critères fixés par l'ABE.

Importance (*significance*)

Critère servant à déterminer l'attribution des responsabilités de surveillance prudentielle à la BCE ou aux ACN dans le cadre du mécanisme de surveillance unique. Le niveau d'importance des établissements de crédit se fonde sur les critères énoncés dans le règlement MSU et précisés par le règlement-cadre MSU.

Manuel de surveillance prudentielle (*Supervisory Manual*)

Manuel répertoriant les principes généraux, les processus, les procédures et la méthodologie s'appliquant à la surveillance prudentielle des établissements importants et moins importants, compte tenu des principes de fonctionnement du MSU. Il décrit les procédures de coopération au sein du MSU et avec les autorités agissant en dehors du MSU. Le manuel de surveillance prudentielle est un document interne s'adressant au personnel rattaché au MSU ; un ouvrage plus court, intitulé « [Guide relatif à la surveillance bancaire](#) », contenant des explications sur le fonctionnement du MSU et des informations détaillées sur les pratiques de surveillance prudentielle appliquées au sein du MSU, a été publié en novembre 2014.

Mécanisme de résolution unique (MRU) [*Single Resolution Mechanism (SRM)*]

Mécanisme pleinement opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2016 qui établit des règles et une procédure uniformes pour la résolution des défaillances des établissements

de crédit faisant partie de l'union bancaire. Il s'appuie sur un conseil de résolution unique - qui est l'autorité européenne de résolution dans le cadre de l'union bancaire - travaillant en étroite coopération avec les autorités nationales de résolution des États membres participants. Pour les besoins de la résolution, le MRU est doté d'un fonds de résolution unique.

Mécanisme de surveillance unique (MSU) [*Single Supervisory Mechanism (SSM)*]

Mécanisme composé de la BCE et des autorités compétentes nationales des États membres participants aux fins de l'exercice des missions de surveillance prudentielle confiées à la BCE. La BCE est responsable de la mise en œuvre cohérente et efficace de ce mécanisme, qui fait partie de l'union bancaire.

Modèle interne

Toute approche de mesure et de gestion des risques appliquée dans le calcul des exigences de fonds propres qui est mise au point spécifiquement par un établissement de crédit et requiert l'autorisation préalable de l'autorité compétente, conformément à la troisième partie du CRR.

Montant maximal distribuable (MMD)

Si un établissement de crédit ne respecte pas l'exigence globale de coussin de fonds propres, il se verra imposer des restrictions en matière de distributions (par exemple pour les dividendes, le paiement de coupons sur instruments de fonds propres complémentaires de catégorie 1, les primes discrétionnaires). Si une banque ne respecte pas son exigence globale de coussin de fonds propres, il lui sera automatiquement interdit de distribuer plus que le MMD. Le MMD est le bénéfice que peut distribuer la banque multiplié par un facteur compris entre 0,6 et 0, en fonction du montant de capital CET1 manquant pour le respect de l'exigence globale de coussin de fonds propres.

Participation qualifiée

Une participation dans un établissement de crédit qui représente 10 % ou plus du capital ou des droits de vote ou qui permet d'exercer une influence notable sur la gestion de cet établissement de crédit.

Pouvoirs de mise en œuvre et de sanction

Pouvoirs dont dispose la BCE afin, respectivement : 1) d'obliger une entité ou une personne surveillée à se conformer aux exigences prudentielles (mise en œuvre), et 2) de punir, par une sanction pécuniaire, une entité surveillée pour ne pas s'être conformée aux exigences prudentielles.

Procédure d'approbation tacite

Processus de prise de décision habituel établi par le règlement MSU pour les activités de surveillance de la BCE. Le conseil de surveillance prudentielle prend des projets de décision qui sont soumis pour adoption par le Conseil des gouverneurs. Les décisions sont réputées adoptées si le Conseil des gouverneurs ne s'y oppose pas dans un délai donné ne devant pas excéder dix jours ouvrables.

Procédures de passeport (*passporting procedures*)

Procédures relatives à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services dans d'autres États membres par tout établissement de crédit agréé et surveillé par les autorités compétentes d'un autre État membre, sous réserve que ces activités soient couvertes par l'agrément (conformément aux articles 33 à 46 de la directive CRD IV).

Processus d'évaluation de l'adéquation du capital interne (*Internal Capital Adequacy Assessment Process, ICAAP*)

Stratégies et processus dont doivent disposer les banques pour évaluer et conserver en permanence le montant, le type et la répartition du capital interne qu'ils jugent appropriés pour couvrir la nature et le niveau des risques auxquels ils sont ou pourraient être exposés. Les autorités compétentes examinent l'ICAAP dans le cadre du SREP.

Processus d'évaluation de l'adéquation du niveau de liquidité (*Internal Liquidity Adequacy Assessment Process, ILAAP*)

Stratégies, politiques, processus et systèmes dont doivent disposer les banques pour gérer et suivre le risque de liquidité et les situations de financement. Les autorités compétentes examinent l'ILAAP dans le cadre du SREP.

Processus de surveillance et d'évaluation prudentielle [*Supervisory Review and Evaluation Process (SREP)*]

Processus utilisé pour orienter la surveillance prudentielle des établissements de crédit importants et moins importants et déterminer s'il convient éventuellement d'imposer des exigences supplémentaires (en sus des exigences minimales) en matière de fonds propres, de communication d'informations, et de liquidité, ou s'il y a lieu d'appliquer d'autres mesures prudentielles.

Programme de surveillance prudentielle (SEP)

Conformément à l'article 99 de la CRD IV, la surveillance bancaire de la BCE adopte une fois par an un programme de surveillance prudentielle pour les établissements qu'elle surveille. Ce programme définit pour chaque banque importante les principales activités de surveillance prévues afin d'assurer le suivi des risques et de remédier aux points faibles constatés. Il détermine quels sont les établissements à soumettre à une surveillance renforcée. Le SEP d'un établissement important couvre les travaux de surveillance continue (hors site), les contrôles sur place et les enquêtes sur les modèles internes.

Règlement MSU

Acte juridique portant création d'un mécanisme de surveillance unique pour les établissements de crédit de la zone euro et, éventuellement, d'autres États membres de l'UE, qui constitue l'un des piliers de l'union bancaire. Le règlement MSU confie à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit.

Règlement-cadre MSU

Cadre réglementaire définissant notamment les modalités pratiques de la

coopération entre la BCE et les autorités compétentes nationales au sein du mécanisme de surveillance unique, conformément au règlement MSU.

Union bancaire (*Banking union*)

Un des axes de l'achèvement de l'Union économique et monétaire, qui consiste en un cadre financier intégré doté d'un mécanisme de surveillance unique, d'un mécanisme unique de résolution bancaire et d'un corpus réglementaire unique comprenant notamment des systèmes de garantie des dépôts harmonisés, qui pourraient évoluer pour prendre la forme d'un dispositif européen commun de garantie des dépôts.

Abréviations

Pays

AT	Autriche	HU	Hongrie
BE	Belgique	IT	Italie
BG	Bulgarie	JP	Japon
CH	Suisse	LT	Lituanie
CY	Chypre	LU	Luxembourg
CZ	République Tchèque	LV	Lettonie
DK	Danemark	MT	Malte
DE	Allemagne	NL	Pays-Bas
EE	Estonie	PL	Pologne
IE	Irlande	PT	Portugal
ES	Espagne	RO	Roumanie
FI	Finlande	SE	Suède
FR	France	SI	Slovénie
GR	Grèce	SK	Slovaquie
HR	Croatie	UK	Royaume-Uni

Autres

ABE	Autorité bancaire européenne
ACN	autorité compétente nationale
AQR	examen de la qualité des actifs (<i>asset-quality review</i>)
BCE	Banque centrale européenne
CBCB	Comité de Bâle sur le contrôle bancaire
CERS	Comité européen du risque systémique
COREP	<i>common reporting</i>
CRD IV	directive sur les exigences de fonds propres
CRR	règlement sur les exigences de fonds propres
CSF	Conseil de stabilité financière
EMI	établissement moins important
FINREP	<i>financial reporting</i> (information financière)
JST	équipe de surveillance conjointe (<i>Join Supervisory Team</i>)
MoU	protocole d'accord (<i>Memorandum of Understanding</i>)
MUS	mécanisme de surveillance unique
RAS	système d'évaluation des risques (<i>risk assessment system</i>)
SEP	programme de surveillance prudentielle (<i>Supervisory Examination Programme</i>)
SREP	processus de surveillance et d'évaluation prudentielle (<i>Supervisory Review and Evaluation Process</i>)
UE	Union européenne

© Banque centrale européenne, 2016

Adresse postale 60640 Francfort-sur-le-Main, Allemagne
Téléphone +49 69 1344 0
Site internet www.bankingsupervision.europa.eu

Tous droits réservés. La reproduction à des fins pédagogiques et non commerciales est autorisée moyennant indication de la source.

ISSN 2443-5791
ISBN 978-92-899-2134-3
DOI 10.2866/067733
Catalogue UE n° QB-BU-16-001-FR-N