

FR

2023

12

Rapport spécial

L'UE et la surveillance du risque de crédit des banques

La BCE a intensifié ses efforts, mais doit faire davantage pour une meilleure assurance que le risque de crédit est bien géré et couvert



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - XII
Introduction	01 - 15
La surveillance prudentielle des banques par la Banque centrale européenne	01 - 09
Le risque de crédit et les prêts non performants dans l'UE	10 - 15
Étendue et approche de l'audit	16 - 22
Observations	23 - 104
La BCE évalue bien le risque de crédit, mais elle n'utilise pas ses outils avec l'efficience requise pour s'assurer de la gestion et de la couverture appropriées de ce risque	23 - 76
Les évaluations prudentielles du risque de crédit des banques par la BCE présentent certaines lacunes, mais elles sont en général de bonne qualité	26 - 36
Les effectifs sont affectés sur la base des risques décelés, mais le manque de personnel n'est pas encore comblé	37 - 47
Les processus de consultation et d'approbation de la BCE sont aboutis, mais ne permettent pas de notifier en temps utile les décisions SREP aux banques	48 - 52
La BCE n'utilise pas ses outils de manière efficiente pour s'assurer que le risque de crédit est pleinement couvert par des fonds propres supplémentaires	53 - 70
La BCE n'exerce pas ses pouvoirs de surveillance de manière efficiente pour ce qui est d'ordonner aux banques de mieux gérer le risque de crédit	71 - 76
La BCE a intensifié ses efforts en vue de traiter les problèmes prudentiels posés par les PNP hérités du passé, mais n'utilise pas au mieux ses outils	77 - 104
Conclusions et recommandations	105 - 121

Annexe

Annexe I – Suivi du rapport spécial 29/2016 intitulé «Mécanisme de surveillance unique: les débuts sont réussis, mais des améliorations sont nécessaires»

Sigles et acronymes

Glossaire

Réponses de la Banque centrale européenne

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I En étroite collaboration avec les autorités nationales de surveillance, la Banque centrale européenne (BCE) assure la surveillance directe de quelque 110 banques importantes des 21 États membres qui font partie de l'union bancaire. C'est le «mécanisme de surveillance unique», mis en place 2014.

II Les autorités de surveillance évaluent les risques auxquels les banques sont exposées (en l'occurrence le risque de crédit, la gouvernance, les liquidités et le modèle d'activité) au cours d'un processus annuel et s'assurent que les banques sont armées pour les gérer de manière appropriée. Le processus en question donne lieu à une évaluation formelle des risques et à des décisions annuelles en matière de surveillance. Il peut se traduire soit par des exigences de fonds propres supplémentaires (exigences de deuxième pilier) imposées aux banques pour aller au-delà du minimum réglementaire (exigences de premier pilier) afin de couvrir les risques non pris en compte par le premier pilier, soit par des mesures de surveillance qui contraignent les banques à entreprendre les actions correctives nécessaires pour améliorer la gestion et le contrôle de leurs risques, ou encore une combinaison des deux.

III L'une des principales causes du risque prudentiel pour les banques n'est autre que le risque de crédit, à savoir l'incapacité d'emprunteurs à rembourser leurs prêts, qui deviennent dès lors non productifs («prêts non performants»). Un sous-provisionnement peut mettre en péril la viabilité des banques, comme l'ont démontré les crises passées. La BCE a récemment mis en garde contre une détérioration des perspectives pour les banques sur fond d'assombrissement de l'économie et d'aggravation du risque de crédit.

IV Pour la viabilité des banques, il est crucial que la BCE s'assure non seulement qu'elles gèrent et couvrent bien le risque de crédit, mais aussi qu'elles détectent – et provisionnent – rapidement les prêts non performants. Compte tenu de l'importance de la confiance dans le secteur bancaire et afin d'informer les parties prenantes, nous avons décidé de réaliser un audit au cours duquel nous avons examiné si l'approche suivie par la BCE pour la surveillance du risque de crédit des banques et pour la prise en considération de leurs prêts non performants hérités du passé (classés comme tels avant avril 2018) a été efficiente sur le plan opérationnel. Nous avons centré notre attention sur l'action de la BCE lors du cycle de surveillance de 2021, avec notamment un échantillon de 10 banques confrontées à des problèmes de prêts non performants.

V Notre conclusion générale est que la BCE a intensifié ses efforts dans la surveillance du risque de crédit des banques et en particulier des prêts non performants. Toutefois, elle doit faire davantage pour mieux s'assurer que les banques gèrent et couvrent leur risque de crédit de manière appropriée.

VI Hormis certaines lacunes, les évaluations du **niveau de risque de crédit des banques** de notre échantillon étaient de bonne qualité et démontraient une utilisation appropriée des outils d'analyse comparative. Cette constatation vaut aussi pour l'**environnement de contrôle de ce risque au sein des banques en question**. Cependant, dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels, la BCE n'a pas fait un usage efficient des outils à sa disposition et de ses pouvoirs de surveillance pour s'assurer de la couverture appropriée du risque de crédit.

VII Utilisée pour la première fois en 2021, la méthode pour déterminer les exigences de fonds propres supplémentaires (deuxième pilier) que la BCE peut imposer en sa qualité d'autorité de surveillance n'a pas permis de fournir l'assurance que les différents risques des banques étaient couverts de manière appropriée. En outre, la BCE n'a pas appliqué sa méthode de façon cohérente, puisque les exigences plus élevées qu'elle a imposées au titre du deuxième pilier ne l'étaient pas encore assez par rapport au risque accru des banques. L'Autorité bancaire européenne n'a pas évalué l'application de la nouvelle méthode de la BCE.

VIII La BCE n'a pas non plus intensifié le suivi de ses mesures prudentielles à l'égard de certaines banques, malgré un risque de crédit élevé et tenace ainsi que des faiblesses persistantes au niveau du contrôle. Le cycle de surveillance 2021 a été très long (13 mois). Les décisions définitives n'ont pas été communiquées aux banques avant février 2022, principalement en raison de la longueur de la phase de dialogue et d'approbation. De ce fait, il se peut que les évaluations de la BCE ne reflètent pas les profils de risque réels des banques.

IX Enfin, la surveillance a pâti, dans une certaine mesure, du fait que plusieurs autorités nationales de surveillance n'ont pas respecté leurs engagements en matière de détachement de personnel. De son côté, la BCE a décidé de ne pas renforcer ses effectifs affectés à la surveillance pour 2023 et au-delà.

X En ce qui concerne les **prêts non performants hérités du passé**, leur volume global a commencé à diminuer à partir de 2015 et cette baisse se poursuit sous l'effet d'un certain nombre de facteurs, parmi lesquels les actions de la BCE. Celle-ci n'a pas usé systématiquement de ses pouvoirs de surveillance particuliers (c'est-à-dire le droit

d'exiger une stratégie de provisionnement spécifique ou des rectifications des calculs des fonds propres) pour obliger les banques à régler les cas de traitement comptable considéré comme non prudent. En 2018, la BCE a choisi d'informer les banques qu'elle leur imposerait une exigence de fonds propres supplémentaire («exigence supplémentaire de deuxième pilier») si la question des prêts non performants n'était pas réglée. Par cette approche appliquée à l'ensemble des banques, elle visait à ce que le problème des prêts non performants hérités du passé soit résolu rapidement.

XI La BCE entendait ainsi dissuader de nombreuses banques d'adopter une attitude attentiste et les inciter à se montrer proactives, afin d'éviter une intervention plus musclée de sa part (en l'occurrence l'imposition d'une exigence supplémentaire au titre du deuxième pilier). De par sa conception, cette approche ne permet pas un règlement immédiat du problème, étant donné que les banques disposent de plusieurs années pour se mettre en règle. En outre, toutes les banques n'ont pas fait preuve de la proactivité attendue par la BCE. L'approche retenue par cette dernière s'est également traduite par une inégalité de traitement, puisque les banques dont le ratio de prêts non performants était plus élevé ont bénéficié de plus de temps que les autres et qu'elles pouvaient choisir l'approche la plus avantageuse pour elles en matière de couverture. Selon nous, le processus a manqué d'efficience en raison de l'importance des ressources nécessaires pour le gérer, que ce soit au niveau des banques ou de la BCE elle-même.

XII Afin d'atteindre une plus grande efficience opérationnelle, nous recommandons à la BCE:

- de renforcer les évaluations des risques des banques;
- de rationaliser son processus de contrôle et d'évaluation prudentiels;
- d'appliquer des mesures de surveillance permettant de mieux garantir la bonne gestion et la couverture adéquate des risques par les banques.

Introduction

La surveillance prudentielle des banques par la Banque centrale européenne

01 Les banques de l'UE font l'objet d'une surveillance dans le cadre du mécanisme de surveillance unique (MSU), qui a été mis en place en 2014. Le MSU, qui est l'un des piliers de l'union bancaire, inclut la Banque centrale européenne (BCE) dans son rôle d'autorité de surveillance ainsi que les autorités nationales compétentes (ANC) des États membres participants. Il s'agit des 20 États membres de la zone euro, plus la Bulgarie depuis 2020. En septembre 2022, la BCE a assuré la surveillance directe de 110 banques importantes (ci-après les «banques»), qui détiennent ensemble 82 % des actifs bancaires de l'union bancaire¹. Du point de vue juridique, le MSU s'appuie essentiellement sur le [règlement MSU](#) et sur le [règlement relatif au cadre de la coopération au sein du MSU](#).

02 La surveillance bancaire de l'UE (la BCE utilise aussi parfois l'expression «supervision bancaire») suit un processus annuel standard – le processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (SREP) – et vise à garantir que les banques respectent les exigences prudentielles de l'UE. Les orientations publiées par l'Autorité bancaire européenne (ABE) précisent la manière d'appliquer le SREP. Conformément au principe «appliquer ou expliquer»², la BCE et les ANC doivent indiquer à l'ABE si elles appliquent ces orientations et, si elles ne le font pas, en expliquer les raisons. Les exigences formulées visent à assurer la sauvegarde et la solidité du système bancaire européen et à renforcer l'intégration et la stabilité financières. La surveillance journalière est confiée aux équipes de surveillance prudentielle conjointe. Ces équipes sont composées d'agents de la BCE et des ANC. Leurs travaux sont coordonnés et appuyés par la BCE, notamment par ses fonctions horizontales. En 2021, les dépenses administratives relatives aux tâches de surveillance de la BCE se sont élevées à 577,5 millions d'euros³.

03 Le SREP sert à veiller à ce que la confiance dans les banques est garantie. Sans confiance dans la solidité d'un système bancaire, les banques ne peuvent jouer leur rôle de prêteuses à l'économie réelle, car elles ne disposeraient pas des moyens

¹ Site internet de la Banque centrale européenne – Supervision bancaire.

² Règlement (UE) n° 1093/2010, article 16.

³ Rapport annuel de la BCE sur ses activités prudentielles 2021, section 6.1.

nécessaires pour ce faire. Ce rôle est particulièrement crucial dans l'UE, où la plupart des petites et moyennes entreprises, qui constituent l'épine dorsale de l'économie, n'ont pas accès aux marchés des capitaux. Rassurer les citoyens européens en leur montrant qu'ils peuvent avoir confiance dans leurs banques était également l'un des objectifs de l'union bancaire et de la création du MSU.

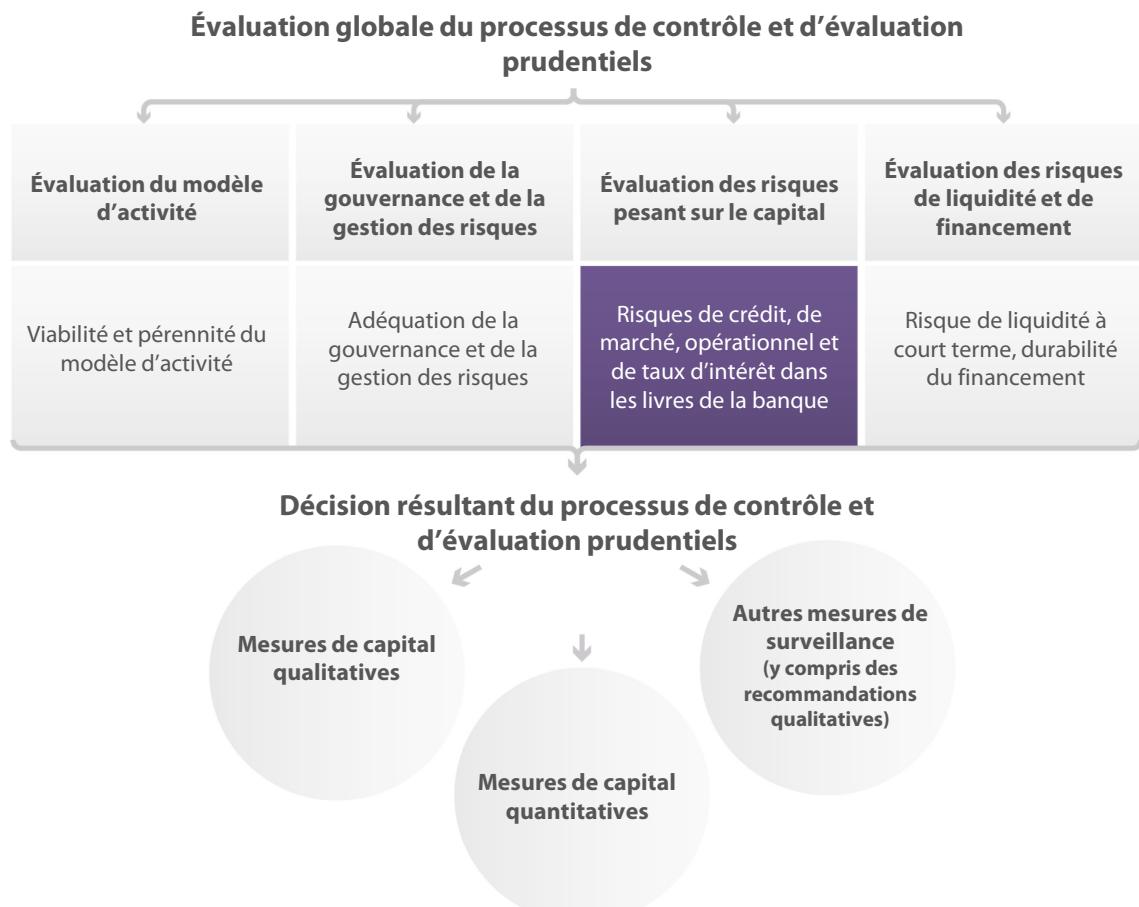
04 Le concept du SREP est apparu la première fois en 2004, dans les accords de Bâle II. La BCE a appliqué son premier SREP en 2014 en s'appuyant sur les approches nationales. Les premières décisions prises dans ce cadre ont été complétées par les résultats du bulletin de santé 2014 établi par la BCE et appelé «évaluation complète». Toute banque qui rejoint celles dont la BCE assure la surveillance doit être soumise à une évaluation de ce type. Elle comporte un examen de la qualité des actifs pour plus de transparence concernant l'exposition des banques, y compris sur le plan de l'adéquation des actifs, de l'évaluation des sûretés et des provisions y afférentes, en particulier en ce qui concerne les prêts non performants (PNP). Le deuxième SREP, réalisé en 2015, s'appuyait pour la première fois sur une approche commune. C'était là une étape importante vers des conditions de concurrence équitables au sein de l'union bancaire.

05 Les autorités de surveillance exécutent le SREP afin de vérifier si les risques auxquels les banques sont exposées sont gérés et couverts de manière appropriée par des coussins de fonds propres suffisants au cas où ces risques se matérialiseraient. Dans le cadre de ce processus, les autorités de surveillance examinent le profil de risque d'une banque sur la base de quatre critères: i) le modèle d'activité, ii) la gouvernance, iii) les fonds propres et iv) les liquidités. Le risque de crédit est l'un des risques que les autorités de surveillance analysent lors de leur évaluation des risques concernant les fonds propres.

06 Les autorités de surveillance attribuent un score à chaque risque pour arriver à un score SREP global allant de 1 à 4 et correspondant à l'évaluation prudentielle du niveau de risque et de la qualité des contrôles des risques de la banque concernée. Plus le score est élevé, plus le risque évalué est important.

07 Le SREP débouche sur des mesures de surveillance décidées après l'évaluation, qui peuvent porter sur les fonds propres et/ou les liquidités ou encore consister en d'autres mesures prudentielles (voir *figure 1*).

Figure 1 – Évaluation SREP globale



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations de la BCE.

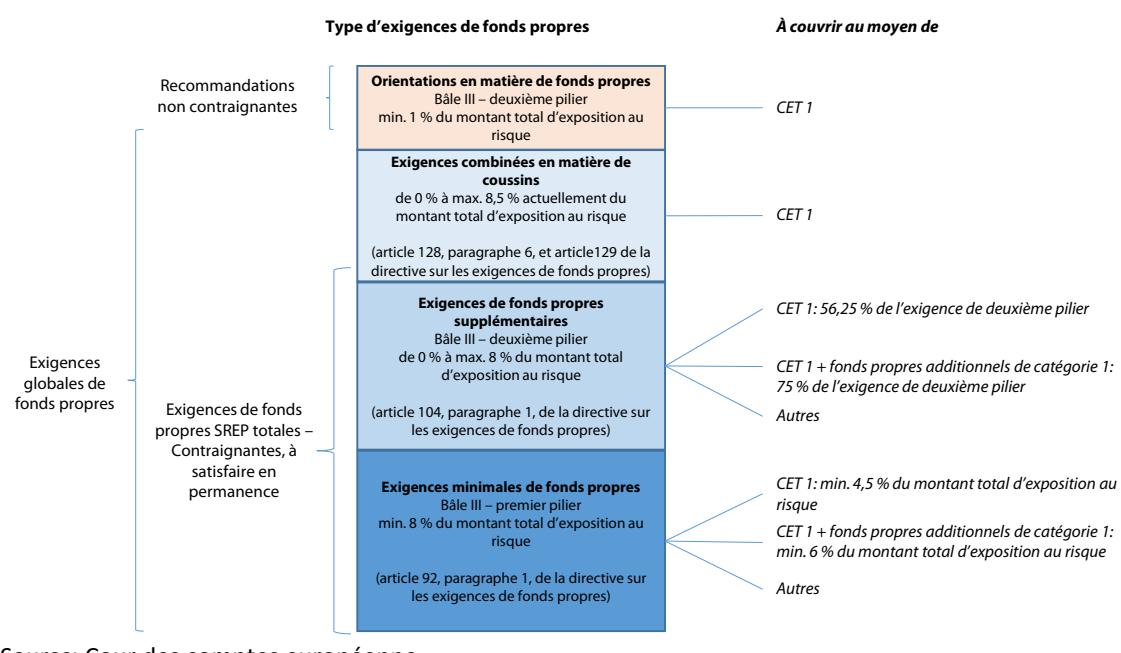
08 Le règlement MSU, qui s'applique à la BCE (en tant qu'autorité de surveillance), établit une liste non exhaustive des **mesures prudentielles** qu'elle peut prendre. Elle peut, par exemple, exiger d'une banque qu'elle renforce ses dispositifs, processus et stratégies ou constitue, au titre du deuxième pilier, un coussin de fonds propres en sus du minimum réglementaire en la matière. Ces fonds propres minimaux sont définis dans le premier pilier du cadre de Bâle III, qui est le dispositif réglementaire international mis en place pour le secteur bancaire (voir [figure 2](#)). L'UE a transposé ce cadre au travers du règlement sur les exigences de fonds propres⁴ et de la directive sur les exigences de fonds propres⁵.

⁴ Règlement sur les exigences de fonds propres.

⁵ Directive 2013/36/UE.

09 Il faut trois éléments de fonds propres pour respecter les exigences réglementaires (voir *figure 2*): les éléments de fonds propres de base de catégorie 1 (CET 1), les éléments de fonds propres additionnels de catégorie 1 et les éléments de fonds propres de catégorie 2. Les fonds propres CET 1 sont de la qualité la plus élevée. Ils se composent, entre autres, d'actions et de bénéfices non distribués. Si une banque en vient à ne plus respecter les exigences de fonds propres qui lui sont imposées, elle risque, par exemple, de ne plus être autorisée à distribuer ses dividendes comme elle l'entend.

Figure 2 – Exigences de fonds propres réglementaires



Source: Cour des comptes européenne.

Le risque de crédit et les prêts non performants dans l'UE

10 Lorsqu'une banque octroie des prêts, elle s'expose inévitablement au risque que les emprunteurs ne puissent les rembourser. La gestion du risque de crédit vise à le limiter par un examen minutieux de la solvabilité des emprunteurs potentiels et par la perception d'un intérêt suffisamment élevé pour couvrir les risques, pour la banque, de voir ses emprunteurs faire défaut. Lorsque l'on soupçonne un défaut ou une incapacité de rembourser de l'emprunteur parce que l'échéance des paiements dus est dépassée de plus de 90 jours, on parle de «prêt non performant» (PNP). Les normes comptables imposent aux banques de constituer, pour ces PNP, des provisions correspondant au montant total des prêts en cours diminué des paiements qu'elles peuvent, sur la base des expériences passées, attendre raisonnablement i) de l'emprunteur défaillant ou ii) du recouvrement de garantie.

11 Un taux élevé de PNP par rapport à l'ensemble du portefeuille de prêts (le ratio PNP) peut plomber la performance d'une banque, en l'occurrence sa rentabilité, et peut même mettre en péril sa viabilité, en particulier si elle n'est pas en mesure de provisionner suffisamment les prêts non performants. Une banque doit bien gérer les risques (notamment au moyen de normes de crédit solides, de marges suffisantes pour couvrir le coût des pertes, et de tests de résistance): c'est indispensable pour éviter ou ralentir l'accumulation de PNP. En effet, en cas de détérioration de la conjoncture économique ou d'effondrement soudain des prix de l'immobilier parce qu'ils sont devenus intenables, une banque bien gérée est en meilleure position pour amortir l'impact généralement inévitable de l'envolée du nombre de PNP.

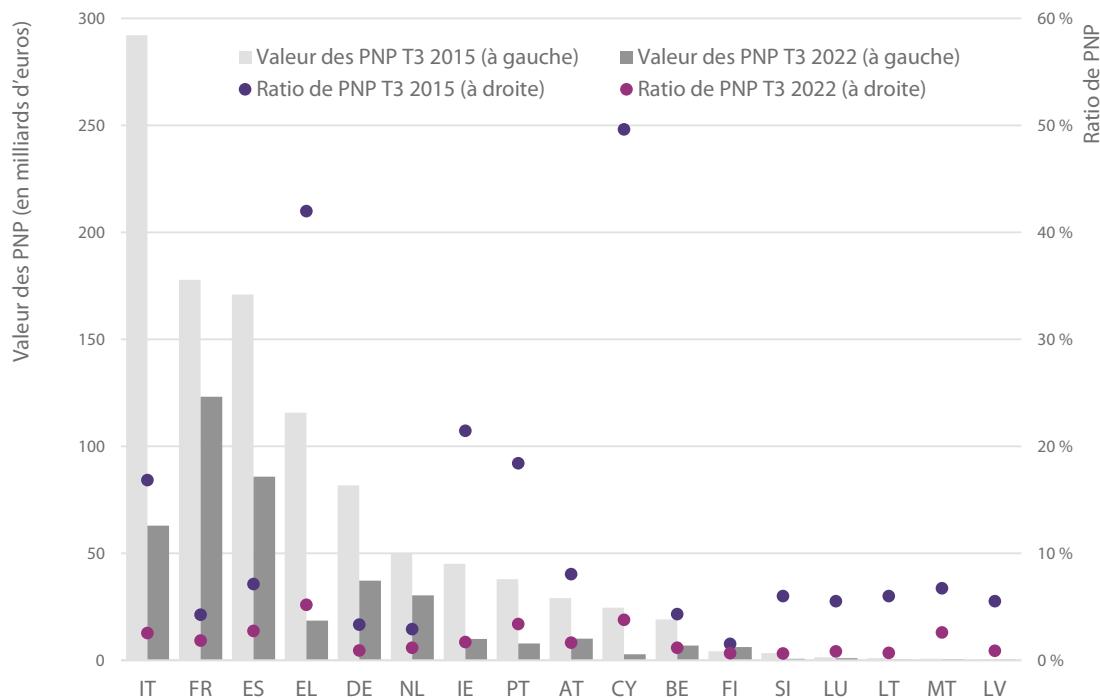
12 Parmi les problèmes hérités de la crise financière de 2008, il y avait les niveaux élevés de PNP qui pesaient sur certains établissements de l'union bancaire: fin 2015, le ratio PNP moyen était toujours élevé, à plus de 7 % (voir [figure 3](#)), et les systèmes bancaires de cinq des 20 États membres (voir point **01**) présentaient des ratios PNP supérieurs à 10 % (voir [figure 4](#)).

Figure 3 – Ratio PNP des 21 membres de l'union bancaire



Source: Statistiques bancaires prudentielles de la BCE (premier trimestre 2022 – ratio PNP pour les pays couverts par le MSU).

Figure 4 – Évolution des PNP par rapport à l'ensemble des actifs des banques relevant du MSU (en euros)



Remarque: Aucune donnée comparable n'était disponible pour l'Estonie et la Slovaquie. Début des données: quatrième trimestre 2015 pour le Luxembourg, deuxième trimestre 2016 pour Malte, premier trimestre 2016 pour la Slovénie / fin des données: troisième trimestre 2021 pour la Lettonie.

Source: Statistiques bancaires prudentielles de la BCE.

13 Résoudre le problème des PNP est devenu une priorité stratégique pour l'UE. Le 11 juillet 2017, le Conseil a publié ses [conclusions relatives au plan d'action](#) pour la lutte contre les prêts non performants en Europe. Il y soulignait la nécessité d'agir dans différents domaines: la surveillance bancaire, la réforme des cadres applicables en matière d'insolvabilité et de recouvrement des dettes, le développement de marchés secondaires pour les PNP, et la restructuration du système bancaire. L'une des grandes étapes pour la mise en place du troisième pilier de l'union bancaire – un système européen d'assurance des dépôts – consiste à régler le problème du nombre élevé de PNP. La réalisation de l'union bancaire vise à réduire la fragmentation du secteur bancaire de l'UE et à garantir aux banques une concurrence loyale.

14 La BCE est un acteur incontournable dans les efforts qui sont déployés. Afin d'éviter toute défaillance des banques due à un risque de crédit mal géré et trop peu couvert, elle doit veiller à ce que les établissements concernés comblent à temps leurs lacunes en matière de gestion du risque de crédit (par exemple des normes de prêt trop peu strictes) et dans leurs politiques comptables connexes (repérage et provisionnement des PNP).

15 Au troisième trimestre 2022, le ratio PNP était redescendu à 1,8 % dans l’union bancaire, ce qui représente un recul marqué par rapport à 2015. En outre, bien que toujours élevée, la dispersion des PNP dans les différents États membres s’est fortement réduite. Cette tendance à la baisse s’explique en partie par i) la diminution du nombre de PNP sous l’effet d’une meilleure situation économique, ii) des prêts accordés dans le cadre de mesures d’aide publique arrivées à expiration ou sur le point d’expirer, et iii) la vente et la titrisation (transfert vers de nouveaux détenteurs) de PNP hérités du passé. De nouveaux PNP pourraient apparaître maintenant que les mesures d’aide liées à la COVID-19 s’achèvent et qu’une poussée inflationniste s’ajoute aux défis posés par la guerre en Ukraine. En effet, la BCE a récemment mis en garde contre une aggravation du risque de crédit, précisant que le tassement du cours des actions bancaires traduisait une détérioration de leurs perspectives.

Étendue et approche de l'audit

16 Étant donné que les PNP peuvent représenter une menace importante pour la viabilité d'une banque et que la stabilité financière du système bancaire doit être préservée, il est essentiel – et ce d'autant plus que la conjoncture économique est actuellement très difficile – que les autorités de surveillance exercent leurs pouvoirs avec efficience. En ce qui concerne plus particulièrement le risque de crédit, les autorités de surveillance doivent s'assurer, par l'application d'un SREP approfondi et poussé, que ce risque soit bien géré et couvert, ce qui suppose que les banques repèrent et provisionnent en temps et en heure tout nouveau PNP.

17 Le risque de crédit est en effet devenu une priorité prudentielle de la BCE depuis la création du MSU. En décidant de réaliser l'audit objet du présent rapport, nous avons voulu jeter un éclairage sur la surveillance, par la BCE, du risque de crédit en général et des prêts non performants en particulier.

18 Le présent rapport s'ajoute à ceux que nous avons publiés sur les activités prudentielles de la BCE en 2016⁶ et en 2018⁷. Le suivi du rapport spécial de 2016 est décrit à l'*annexe I*. Notre mandat d'audit relatif à l'efficience opérationnelle de la gestion de la BCE est défini dans deux textes législatifs⁸. En 2019, la Cour des comptes européenne et la BCE ont signé un *protocole d'accord* précisant les modalités pratiques régissant leurs échanges de documents et d'informations. Nous avons obtenu un accès sans restriction aux pièces que nous avions demandées ainsi que la pleine et entière coopération des agents de la BCE tout au long du processus.

19 Nos travaux ont bénéficié du dialogue ouvert et constructif que nous avons pu nouer avec la BCE et son personnel. Les publications de cette dernière consacrées à la surveillance montrent qu'elle va vers plus de transparence (par exemple en dévoilant en 2020, pour la première fois, les exigences de deuxième pilier pour chaque banque). Cette attitude renforce la discipline de marché, le troisième pilier du cadre de Bâle relatif à la surveillance, ainsi que l'obligation de rendre compte de la BCE elle-même.

⁶ [Rapport spécial 29/2016](#) intitulé «Mécanisme de surveillance unique: les débuts sont réussis, mais des améliorations sont nécessaires».

⁷ [Rapport spécial 02/2018](#) intitulé «L'efficience de la gestion des crises bancaires par la BCE».

⁸ Article 27, paragraphe 2, du protocole (n° 4) sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, et article 20, paragraphe 7, du règlement MSU.

20 Plus précisément, notre audit a porté sur la question de savoir si l'approche suivie par la BCE pour assurer la surveillance du risque de crédit au sein des banques et traiter les PNP hérités du passé (définis comme les PNP antérieurs à 2018) était efficiente sur le plan opérationnel. À cette fin, nous avons évalué la relation entre les ressources utilisées (à savoir le personnel, les outils et les processus) et les réalisations pour les deux questions ci-après.

- En matière de surveillance du risque de crédit, l'approche suivie par la BCE pour s'assurer que ce dernier est bien géré et couvert par les banques a-t-elle été efficiente?
- La BCE s'est-elle montrée efficiente dans le traitement des problèmes prudentiels en lien avec les PNP hérités du passé (c'est-à-dire ceux antérieurs à 2018)?

21 L'audit a été centré sur les activités prudentielles de la BCE dans le domaine du risque de crédit, principalement au cours du cycle SREP 2021, mais aussi, dans certains cas, lors de périodes antérieures. Nous avons examiné les activités des directions horizontales de la BCE chargées de la méthode de surveillance et des inspections sur place, ainsi que celles des directions directement responsables de la surveillance de banques spécifiques.

22 Nous nous sommes entretenus avec le personnel de plusieurs équipes de surveillance prudentielle conjointe (composées d'agents de la BCE et des ANC) et avec des agents des services horizontaux de la BCE. Nous avons examiné la documentation pertinente relative aux systèmes de la BCE et procédé à une analyse de l'ensemble de la population des banques. Afin de répondre aux deux questions d'audit posées, nous avons également examiné les dossiers de surveillance d'un échantillon de 10 banques présentant un niveau élevé de PNP. Dans cet échantillon, nous avons voulu inclure des banques possédant des modèles d'activité différents, de toutes tailles, et issues de différents États membres. Soucieux d'obtenir l'éclairage de diverses parties prenantes, nous nous sommes entretenus avec les représentants d'un groupe du secteur et d'une autorité de surveillance d'un pays de l'UE ne faisant pas partie de l'union bancaire.

Observations

La BCE évalue bien le risque de crédit, mais elle n'utilise pas ses outils avec l'efficience requise pour s'assurer de la gestion et de la couverture appropriées de ce risque

23 Le processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (SREP) est une activité annuelle essentielle de l'autorité de surveillance. Les évaluations des risques de chaque banque sous surveillance (voir *figure 1*) sont effectuées hors site, mais aussi sur place lorsque c'est nécessaire. Elles s'appuient sur un large éventail d'informations de nature quantitative ou qualitative. Afin d'assurer une évaluation cohérente d'une banque à l'autre, les équipes de surveillance prudentielle conjointe (ESPC) devraient, sur la base des normes pertinentes (voir points **01** et **02**), comparer chaque établissement avec d'autres banques (analyse comparative) et tenir compte du contexte lorsqu'elles évaluent le risque de crédit.

24 L'évaluation d'une banque pour une année donnée est synthétisée dans la décision SREP, que l'autorité de surveillance transmet à la banque en question (voir point **07**). En général, la décision comporte des mesures que les banques sont tenues de prendre pour remédier aux faiblesses spécifiques relevées. En ce qui concerne plus particulièrement le risque de crédit, les mesures peuvent exiger des banques qu'elles détiennent des fonds propres supplémentaires pour couvrir les risques et/ou pour pallier ou atténuer les insuffisances constatées dans les contrôles et/ou la gestion de ce risque.

25 Dans cette section, nous examinons l'efficience de la mise en œuvre, par la BCE, de ce processus pour le risque de crédit, c'est-à-dire la relation entre les ressources utilisées et les réalisations obtenues sur les plans de la quantité, de la qualité et du calendrier. Plus spécifiquement, nous avons cherché à déterminer si:

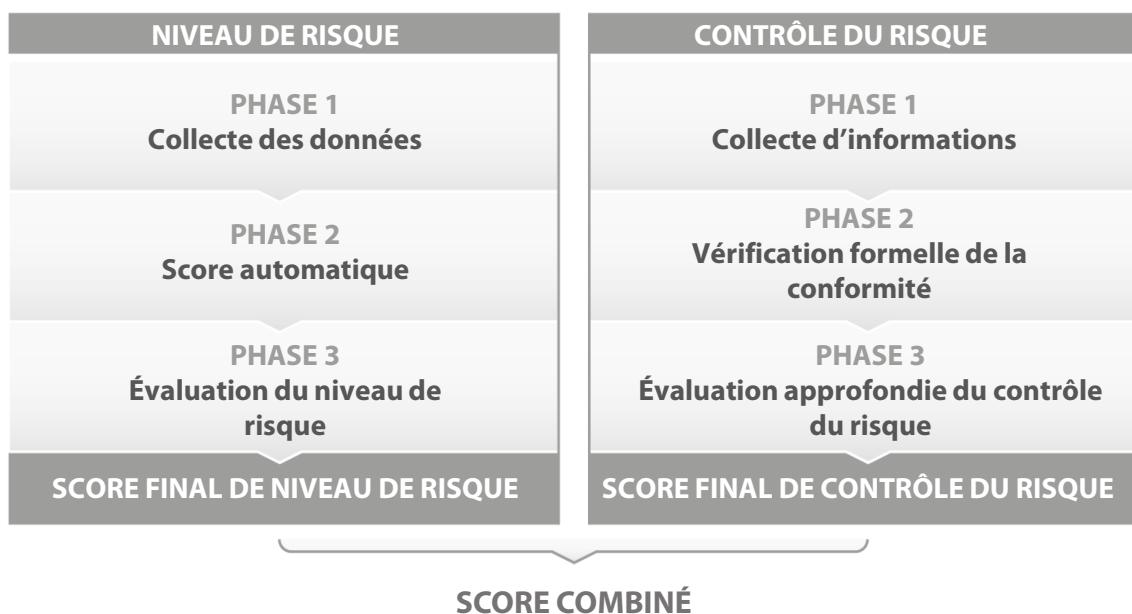
- a) l'évaluation, par la BCE, du risque de crédit des banques était complète;
- b) les effectifs affectés étaient fonction des risques détectés;
- c) le processus menant aux décisions SREP se déroulait en temps utile;
- d) la BCE s'était assurée que les risques qu'elle avait repérés étaient couverts par des fonds propres;

- e) la BCE a utilisé ses outils de manière efficiente pour traiter les faiblesses relevées au niveau des banques.

Les évaluations prudentielles du risque de crédit des banques par la BCE présentent certaines lacunes, mais elles sont en général de bonne qualité

26 L'évaluation du risque de crédit réalisée par l'ESPC consiste en une appréciation (sanctionnée par un score) qui porte à la fois sur le niveau de risque de crédit de la banque concernée et sur la manière dont celle-ci contrôle ce risque, par exemple par l'application de dispositifs de gouvernance (voir *figure 5*). L'évaluation du niveau de risque débute après la collecte des données relatives aux scores automatiquement attribués à chaque banque sur la base des indicateurs de risque. Les ESPC peuvent déroger dans une certaine mesure à ces scores automatiques, puisqu'ils peuvent les diminuer de deux crans ou les relever d'un pour tenir compte de la spécificité et de la complexité d'une institution. Cette option est appelée «appréciation contrainte» et a lieu lors de la phase 3.

Figure 5 – Phase d'évaluation du SREP



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du manuel SREP de la BCE.

27 L'évaluation du contrôle du risque se fonde sur des listes de vérification que les ESPC utilisent pour examiner la conformité des banques aux exigences légales (phase 2) et qui sont complétées par une analyse plus détaillée (phase 3). Celle-ci vise à leur permettre de prendre en considération la spécificité et la complexité d'une banque tout en assurant une cohérence des jugements prudentiels au sein du MSU.

28 Nous avons examiné les évaluations du risque de crédit concernant notre échantillon de 10 banques (voir point 22). Nous avons vérifié si:

- la BCE a converti les normes externes (les orientations en matière de SREP de l'ABE) et les orientations de l'ABE sur la gestion des expositions non performantes et des expositions restructurées dans ses propres orientations destinées aux ESPC afin d'assurer une surveillance hors site uniforme du risque de crédit (y compris la gestion des PNP par les banques);
- les ESPC ont appliqué les orientations correctement;
- la BCE a fait bon usage des outils d'analyse comparative pour les banques.

29 D'une manière générale, nous avons constaté que la BCE avait bien converti les normes externes en orientations pratiques pour les ESPC, principalement au travers de son manuel SREP. Ce dernier comprend des instructions spécifiques sur les évaluations à effectuer concernant les banques pour tous les éléments du SREP. Nous relevons que les évaluations prudentielles s'appuient sur des scores automatiques, ajustés par les ESPC si nécessaire. Cependant, la BCE n'a pas défini de critères objectifs en cas d'appréciation contrainte de la part des ESPC (voir point 26). Elle s'est contentée de dresser la liste des facteurs que ces dernières doivent prendre en considération, sans donner d'instructions sur la manière de le faire pour que l'approche soit uniforme dans l'ensemble de ces équipes.

30 En ce qui concerne notre échantillon de banques, les ESPC avaient bien vérifié la majorité des exigences tirées des normes pertinentes lors de leurs évaluations SREP. Nous avons néanmoins décelé certaines insuffisances dans l'exécution du SREP. Nous les détaillons dans les points suivants.

31 Pour ce qui est de l'évaluation du **niveau de risque de crédit** (phase 3), nous avons constaté que, dans le cas des 10 banques de notre échantillon, la BCE n'avait pas évalué – ou du moins pas complètement – certains éléments en suivant les orientations de l'ABE (voir point 28). Citons par exemple, pour certaines banques, une absence d'évaluation ou une évaluation incomplète de la qualité des prêts performants et du caractère significatif des prêts non performants dans le portefeuille. Même si la moitié des banques de notre échantillon ont obtenu le plus mauvais score possible pour le niveau de risque (un 4), il aurait fallu une évaluation complète pour s'assurer pleinement de la gestion et de la couverture appropriées du risque de crédit.

32 En ce qui concerne l'évaluation du **contrôle du risque de crédit**, nous avons constaté:

- que les orientations de la BCE destinées aux ESPC et portant sur les questions à traiter (la liste de vérification de la phase 2 – voir *figure 5*) n'étaient pas cohérentes. Ainsi, seules les ESPC couvrant 22 banques spécifiques (dont deux de notre échantillon) sur les 110 concernées par le SREP 2021 ont reçu des instructions claires quant aux questions importantes auxquelles il fallait répondre ou non (par exemple celle de savoir si les politiques et procédures de classification des PNP respectaient les exigences légales). Cette situation a mis à mal l'uniformité du processus d'évaluation de la population des banques sous surveillance;
- qu'en 2021, la plupart des questions relatives à l'évaluation du risque prévue au cours de la phase 3 du cycle SREP étaient facultatives pour les ESPC. En lieu et place, la BCE attendait des banques qu'elles procèdent à des autoévaluations de leurs cadres de contrôle du risque de crédit. Les ESPC ont ensuite examiné ces autoévaluations et utilisé les informations qu'elles contenaient pour leurs évaluations du risque de crédit. Toutefois, les autoévaluations des banques ne couvraient pas certaines questions relevant de l'évaluation du risque prévue au cours de la phase 3. En outre, en raison du caractère facultatif de la liste de vérification de la phase 3, la BCE n'était pas en mesure de contrôler l'uniformité des évaluations.

33 Nous avons constaté que les ESPC avaient attribué un score de 2 ou de 3 en matière de contrôle du risque à trois banques (sur les 10 que comptait notre échantillon), ce qui est mieux que le score le plus négatif (4), alors que leurs évaluations de l'environnement de contrôle du risque étaient incomplètes (voir point **32**). Un score de contrôle du risque positif peut avoir une incidence en aval sur les mesures prudentielles (voir point **07**).

34 Afin de garantir une **analyse comparative** appropriée des banques, la BCE recourt à une gamme complète d'outils de visualisation et de comparaison. Cela permet aux ESPC de voir comment leur banque se situe par rapport à ses concurrentes sur le plan de toute une série d'indicateurs de risque. Dans les évaluations SREP que nous avons examinées pour notre échantillon, nous avons constaté que, d'une manière générale, les ESPC avaient bien utilisé ces outils d'analyse comparative.

35 Il existe toutefois certaines insuffisances en ce qui concerne leur calibrage. En particulier, le score automatique attribué au niveau de risque lors de la phase 2

(voir point 26) est calibré en fonction de seuils qui ne sont plus d'actualité et crée un biais positif que la BCE a elle-même observé dans son analyse interne. Nous avons constaté que les ESPC avaient dû procéder systématiquement à des ajustements afin de compenser ce biais, en l'occurrence revoir les scores à la baisse lors de la phase d'appréciation contrainte.

36 Les outils d'analyse comparative sont pour la plupart autonomes. Ils ne cadrent bien ni avec les attentes formulées dans le manuel SREP à l'égard des ESPC ni avec l'outil informatique que celles-ci utilisent pour l'évaluation SREP qualitative. De ce fait, la tâche des ESPC, obligées de procéder manuellement à des vérifications croisées, est plus fastidieuse.

Les effectifs sont affectés sur la base des risques décelés, mais le manque de personnel n'est pas encore comblé

37 Nous avons voulu déterminer si la BCE affectait de manière efficiente ses ressources aux différentes ESPC et à la surveillance sur place afin de nous assurer que les efforts déployés dans ce domaine correspondaient aux risques concernés.

38 Nous avons constaté que la BCE avait une technique (le modèle de regroupement) pour affecter ses ressources aux ESPC en fonction de la taille, de la complexité et du risque des banques. Ce modèle de regroupement sert également à déterminer l'intensité de la surveillance exercée par les ESPC sur une base récurrente. Toutefois, une partie importante des activités (42 %) ne sont pas planifiées. Citons par exemple les ventes d'actifs ou les fusions, que les ESPC doivent évaluer.

39 Dans notre échantillon, nous avons observé que les travaux non planifiés, tels que l'évaluation d'une vente de prêt ou une titrisation, pouvaient avoir une incidence sur les travaux planifiés dans le cadre du SREP. Pour deux des banques de notre échantillon, l'analyse, par les ESPC, des autoévaluations réalisées par les banques elles-mêmes (voir point 32, deuxième puce) a été retardée en raison d'autres tâches non planifiées mais plus urgentes, même si elle a quand même eu lieu, plus tard, lors du cycle SREP. Si la BCE a mis en place une procédure pour combler les besoins temporaires en ressources, les ESPC la trouvent trop fastidieuse pour pouvoir faire face à temps au surcroît de travail.

40 En outre, à la suite d'une modification intervenue en 2021, la BCE n'examine plus si les ressources affectées sont suffisantes pour exécuter les tâches spécifiques selon

ses propres normes. En d'autres termes, elle peut moins faire le lien entre besoins et ressources.

41 Nous avons également vérifié les effectifs pour l'activité sur place, à savoir les inspections sur place et les enquêtes sur les modèles internes:

- les ESPC peuvent estimer nécessaire de demander une inspection sur place afin, par exemple, d'obtenir une analyse approfondie des différents risques ou des systèmes de contrôle interne. Les inspections sur place sont confiées à des équipes dédiées;
- la BCE réalise des enquêtes sur les modèles internes des banques utilisés pour établir les exigences de fonds propres, qu'elle doit approuver.

42 Avec l'établissement du MSU, la BCE a été chargée de mener ces inspections sur site avec l'assistance des ANC. En avril 2022, la direction générale de la BCE responsable des activités sur place ne disposait pas de l'effectif prévu: les emplois vacants représentaient 10 % des 149 postes qui lui étaient affectés. Nous avions déjà mis en évidence une pénurie de personnel dans notre [rapport de 2016 consacré à la mise en place du MSU⁹](#), manque d'effectifs qui met à mal la capacité de la BCE à mener à bien ses activités sur place.

43 Nous avons constaté qu'en 2021, les inspections prioritaires n'ont pas toutes été effectuées:

- bien que la BCE ait examiné les demandes d'inspections sur place adressées par les ESPC et établi une liste des priorités, elle n'a pas été en mesure de fournir le personnel requis pour 10 % des inspections sur place prioritaires de 2021;
- l'écart entre les demandes et la capacité à y répondre était bien plus marqué pour les enquêtes sur les modèles internes. En 2021, la BCE n'a pas pu fournir l'effectif requis pour 26 % des enquêtes considérées comme prioritaires. À propos du manque de ressources pour les enquêtes sur les modèles internes, la direction générale responsable au sein de la BCE a adressé, début 2022, une mise en garde au conseil de surveillance prudentielle afin d'attirer son attention sur le risque important que cela représente pour la réputation de l'institution. Jusqu'à présent, le conseil de surveillance prudentielle n'y a pas donné suite.

⁹ [Rapport spécial 29/2016](#) intitulé «Mécanisme de surveillance unique: les débuts sont réussis, mais des améliorations sont nécessaires», point 160.

44 Dans son budget, la BCE sépare formellement ses activités de banque centrale et ses missions de surveillance, afin de garantir que chacun de ces deux pôles puisse exister de manière autonome et sans porter préjudice à l'autre. Les dépenses exposées pour réaliser les missions de surveillance de la BCE sont couvertes par les redevances annuelles de surveillance versées par les établissements concernés. Ce mode de financement est conforme à la norme ([deuxième principe fondamental de Bâle](#))¹⁰, qui exige qu'une «autorité de contrôle» soit financée d'une façon qui ne compromette ni son autonomie ni son indépendance opérationnelle.

45 Le [conseil des gouverneurs](#) de la BCE a cependant décidé de ne pas revoir les effectifs à la hausse à compter de 2023, que ce soit pour le pôle «banque centrale» ou les activités de surveillance. Cela étant, le pôle «surveillance prudentielle» de la BCE (par l'intermédiaire du président et du vice-président du [conseil de surveillance prudentielle](#)) peut demander des ressources supplémentaires s'il doit gérer de nouvelles tâches ou faire face à une extension de celles-ci, ou encore si des besoins spécifiques apparaissent à la suite des choix opérés en matière de surveillance prudentielle. À ce propos, nous constatons que, après l'achèvement de nos travaux d'audit, la BCE a approuvé des emplois supplémentaires afin de réduire sa dépendance à l'égard des ressources externes pour la réalisation des inspections sur place et des enquêtes sur les modèles internes. En d'autres termes, l'affectation des ressources est influencée par des considérations budgétaires dictées par le pôle «banque centrale» de la BCE, étant donné qu'être écouté lors du processus décisionnel (le président et le vice-président du conseil de surveillance prudentielle du MSU sont consultés¹¹) n'équivaut pas à décider en toute indépendance du budget consacré aux activités de surveillance. En l'occurrence, la norme applicable n'est pas respectée (voir point [44](#)), puisqu'elle impose que les ressources allouées à la surveillance soient établies de manière indépendante. Nous avions déjà relevé ce problème dans notre [rapport de 2016 consacré à la mise en place du MSU](#)¹².

46 D'après le cadre juridique, les ANC doivent fournir des agents pour les activités prudentielles hors site et sur place de la BCE. Ainsi, quelque 90 % des inspecteurs sur place et environ deux tiers du personnel des ESPC sont issus des ANC. Selon la dernière

¹⁰ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, «Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace», voir principe 2.

¹¹ Le MSU compte un représentant au sein du conseil des gouverneurs de la BCE, lequel se compose de 26 membres.

¹² [Rapport spécial 29/2016](#) intitulé «Mécanisme de surveillance unique: les débuts sont réussis, mais des améliorations sont nécessaires», points 47 à 52 et 186.

étude de la BCE concernant les effectifs, neuf des 22 ANC participantées n'ont pas fourni tous les agents promis, ce qui représente une pénurie de 32 équivalents temps plein (ETP) ou 4 % de l'ensemble des engagements en personnel. La pénurie était la plus marquée dans le cas des ESPC chargées des banques les plus grandes et les plus complexes.

47 Il existe un processus d'intensification du suivi dans les cas où les ANC ne respectent pas leurs engagements en matière de personnel à fournir, la dernière étape consistant en l'envoi d'un courrier officiel de la BCE à l'ANC en défaut. En 2021, une réunion de haut niveau a eu lieu entre la BCE et deux ANC, mais au moment de notre audit, la première n'avait toujours pas adressé de lettre officielle aux deux autres. Fin 2021, celles-ci n'avaient pas fourni de ressources supplémentaires.

Les processus de consultation et d'approbation de la BCE sont aboutis, mais ne permettent pas de notifier en temps utile les décisions SREP aux banques

48 Les autorités de surveillance devraient veiller à ce que les banques soient informées en temps utile du cap à suivre et à ce que les évaluations et les mesures soient cohérentes pour l'ensemble des établissements concernés. Nous avons voulu savoir si le processus mis en place à cette fin par la BCE l'a été en temps voulu.

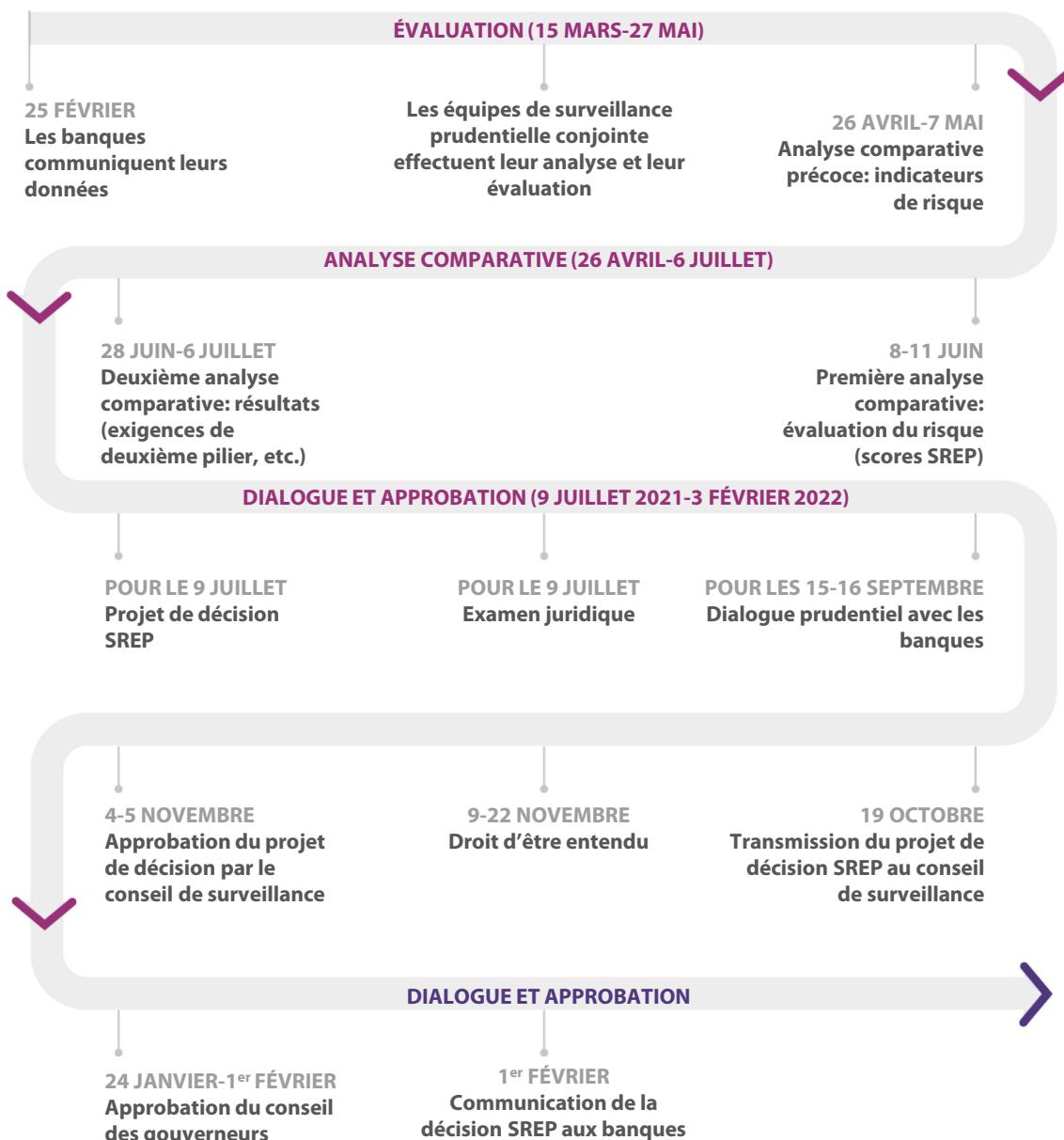
49 Le processus de la BCE qui conduit aux décisions SREP (le cycle SREP) se compose de quatre phases:

- une évaluation par les ESPC;
- une analyse comparative et un examen par les unités horizontales de la BCE;
- une concertation avec les banques concernées (phase de dialogue);
- un processus d'approbation.

50 La phase d'évaluation du cycle SREP 2021 a commencé à la mi-mars après que les banques eurent soumis leurs données. Les projets de décisions SREP ont été finalisés au début du mois de juillet (voir [figure 6](#)). Le dialogue prudentiel a alors été lancé, au cours duquel les banques ont été informées des mesures quantitatives et qualitatives et des recommandations que la BCE comptait imposer, ainsi que des principales raisons les justifiant. Il a pris fin à la mi-septembre. Les cinq mois suivants ont été consacrés à différentes étapes formelles, comme l'examen juridique, la procédure du «droit d'être entendu», les approbations internes et l'approbation finale par le [conseil](#)

de surveillance prudentielle et le conseil des gouverneurs. La procédure formelle du droit d'être entendu se fondait sur un projet de décision SREP, qui comprenait donc les mesures prudentielles quantitatives et qualitatives. Les banques pouvaient adresser des commentaires formels sur ce projet.

Figure 6 – Calendrier du SREP 2021



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données communiquées par la BCE.

51 Bien que l'ensemble de ce processus soit abouti, il manque d'efficience parce qu'en bout de course (les phases de dialogue et d'approbation), il prend beaucoup de temps (environ deux fois plus que les phases d'évaluation et d'analyse comparative). En ce qui concerne notre échantillon de 10 banques, nous avons examiné à quel point les mesures prudentielles avaient changé entre le dialogue prudentiel en juillet 2021 et

la décision SREP définitive en février 2022. Nous avons constaté qu'en dépit du temps écoulé et des deux procédures en place (dialogue prudentiel et droit d'être entendu), ces mesures n'avaient pas connu d'évolution significative, que ce soit en nombre ou sur le plan du contenu, seules quelques modifications ayant été apportées aux délais accordés pour les appliquer. Citons une exception, à savoir une exigence de fonds propres supplémentaire spécifique de deuxième pilier afin de remédier à une couverture insuffisante de prêts non performants, apparue en 2021 (pour plus détails sur cette exigence supplémentaire, voir points [77](#) à [104](#)).

52 En fin de compte, les décisions SREP définitives du cycle 2021 n'ont pas été communiquées aux banques avant février 2022, soit 13 mois après la date de référence (fin décembre 2020). Ce délai a été aussi long qu'en 2018, mais a dépassé celui des cycles de 2017, 2019 et 2020, au cours desquels les décisions ont été rendues avant la fin de l'année concernée. La période de 13 mois a également été nettement plus longue que le temps mis par l'autorité suédoise de surveillance, par exemple, pour une tâche similaire (neuf mois). Du point de vue de l'impact, la durée globale du processus implique que les banques soumises à la surveillance prudentielle de la BCE ne sont pas informées en temps utile du résultat juridique officiel du SREP. Or les risques présentés par une banque (comme le niveau des PNP et le provisionnement) peuvent évoluer au cours des longues phases de dialogue et d'approbation. La décision SREP la concernant pourrait donc être obsolète au moment de sa communication officielle.

La BCE n'utilise pas ses outils de manière efficiente pour s'assurer que le risque de crédit est pleinement couvert par des fonds propres supplémentaires

53 À la fin du SREP, l'autorité de surveillance peut imposer des exigences de fonds propres supplémentaires au titre du deuxième pilier (voir point [08](#)). Elle agit de la sorte lorsqu'elle établit que les fonds propres détenus par la banque concernée ne permettent pas de couvrir suffisamment les risques pesant sur le capital auxquels l'établissement est ou pourrait être exposé, lorsque ces risques sont évalués comme étant significatifs pour l'établissement^{[13](#)}. Conformément aux orientations de l'ABE

^{[13](#)} Orientations de l'ABE de 2018 sur le SREP, point 342, et Orientations de l'ABE de 2022 sur le SREP, point 360.

relatives au SREP¹⁴, l'exigence de deuxième pilier devrait être déterminée **risque par risque et couvrir**¹⁵:

- le risque de pertes imprévues et de pertes prévues trop peu provisionnées, sur une période de 12 mois (sauf indication contraire dans le règlement sur les exigences de fonds propres), désignées sous le terme «pertes imprévues»;
- la possibilité d'une sous-estimation des risques en raison de lacunes dans les modèles internes des banques (c'est-à-dire dans les modèles statistiques que celles-ci peuvent utiliser pour déterminer le montant de fonds propres dont elles doivent disposer sur la base de leurs risques);
- le risque lié à des lacunes au niveau de la gouvernance interne, y compris les dispositions en matière de contrôle interne, ou autres.

54 Lors du cycle SREP 2021, la BCE a choisi de mettre en œuvre une nouvelle approche, toujours en cours d'optimisation, pour établir l'exigence de deuxième pilier. Ce choix est une réaction à un examen réalisé par l'ABE, qui estimait que la méthode précédente devait être améliorée. La nouvelle approche s'appuie sur un processus en quatre étapes:

- le point de départ est un score de risque global à l'étape 1, inspiré de la phase d'évaluation du SREP. Ce score est automatiquement calculé sur la base de pondérations prédéterminées appliquées aux divers éléments de risque (à savoir ceux mentionnés à la *figure 1*, sauf les liquidités). Sur la base de ce score de risque global, les ESPC choisissent une exigence supplémentaire initiale (exprimée sous forme d'un pourcentage des actifs pondérés en fonction des risques). En pratique, la BCE a prédéfini une fourchette d'exigence supplémentaire spécifique (avec un minimum et un maximum) pour chaque score global, qui va de 1 (risque le plus faible) à 4 (risque le plus élevé). Les ESPC peuvent ajuster le score automatique de risque global dans certaines limites afin de tenir compte des spécificités des profils de risque des banques;
- lors de l'étape 2, l'exigence supplémentaire initiale retenue est ventilée, au moyen d'une formule, en un maximum de sept exigences supplémentaires pour les différents risques (par exemple le risque de crédit, le risque opérationnel, le risque de marché, etc.). La formule utilisée exploite les données du propre

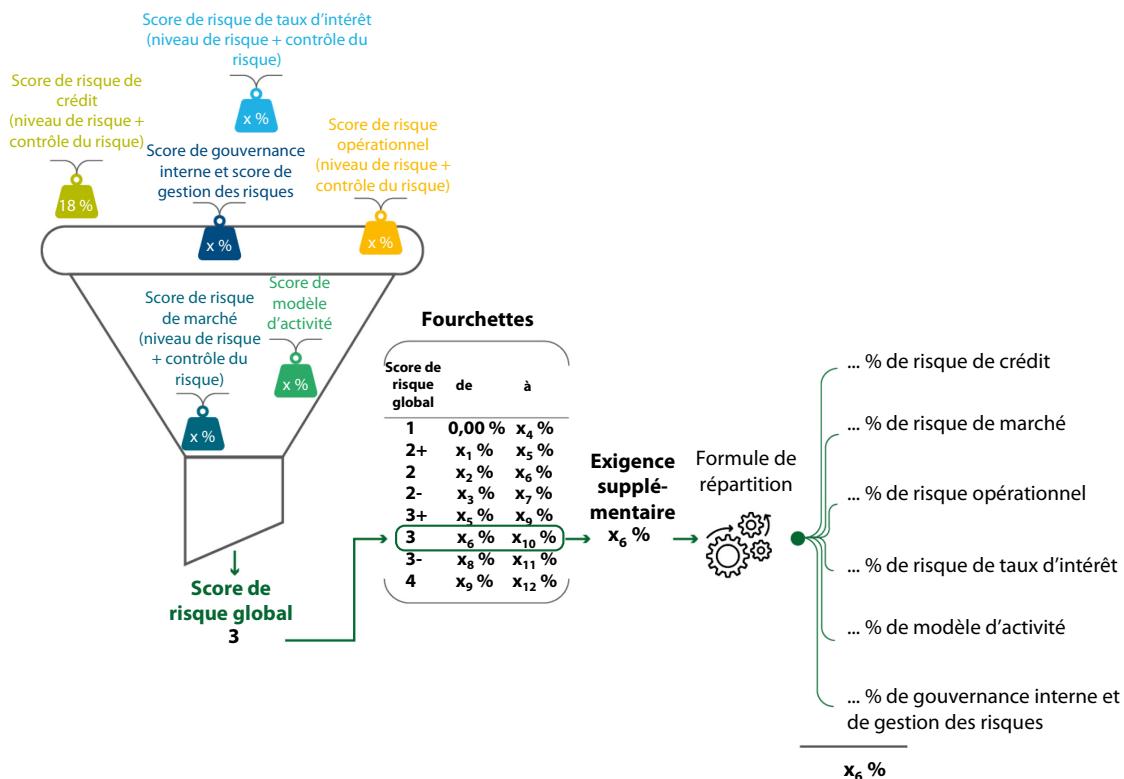
¹⁴ La BCE a notifié la conformité aux orientations sur le SREP le 15 février 2019.

¹⁵ Orientations de l'ABE de 2018 sur le SREP, points 348 et 349, ainsi que Orientations de l'ABE de 2022 sur le SREP, points 368 et 371.

processus d'évaluation de l'adéquation du capital interne (ICAAP) de la banque concernée, c'est-à-dire la quantification, par celle-ci, de la couverture de ses risques au moyen des fonds propres relevant du premier pilier (voir point 09);

- les ESPC réévaluent ensuite, risque par risque, les différentes exigences supplémentaires au cours de l'étape 3 (en s'appuyant aussi sur les référentiels des pairs et d'autres normes);
- au cours de l'étape 4, l'exigence de deuxième pilier est reconstituée par l'addition des exigences supplémentaires concernant les différents risques. Les exigences supplémentaires définitives décidées lors de cette dernière phase peuvent être plus ou moins strictes que celles avancées au cours de l'étape 2. La *figure 7* illustre ce processus.

Figure 7 – Processus pour passer de l'exigence supplémentaire globale initiale à des exigences supplémentaires risque par risque



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la BCE.

55 Si ces dernières années, la BCE a pris des mesures pour accroître la transparence (voir point 19), elle n'a toujours pas publié l'intégralité de la méthode SREP. Nous ne dévoilons pas d'informations sur les pondérations ou les fourchettes utilisées dans le cadre de la méthode de la BCE pour le deuxième pilier, parce que celle-ci les considère comme confidentielles.

56 Nous avons évalué l'efficience avec laquelle la BCE a appliqué les orientations de l'ABE relatives au SREP pour l'établissement de l'exigence de deuxième pilier. Nous avons notamment voulu savoir comment la méthode de surveillance de la BCE et sa mise en œuvre permettent de garantir que les risques décelés sont suffisamment couverts par les fonds propres.

57 Les orientations de l'ABE applicables au cycle SREP 2021 (voir aussi point 53) imposaient que les calculs de l'ICAAP – lorsqu'ils sont considérés comme fiables ou partiellement fiables – servent de point de départ pour définir l'exigence de deuxième pilier¹⁶. Si ces calculs ne sont pas considérés comme fiables, il faut prendre le résultat de l'analyse comparative comme point de départ. La BCE n'a toutefois pas choisi l'ICAAP comme point de départ. Nous avons constaté que l'ICAAP présentait un faible niveau de fiabilité, même après sept années de surveillance prudentielle au travers du MSU, puisqu'en 2021, la BCE ne l'a jugé fiable que pour moins de la moitié des banques. L'ABE n'a pas réalisé d'évaluation de l'application de la nouvelle méthode de la BCE, utilisée pour la première fois à l'occasion du cycle SREP 2021.

58 Au lieu d'utiliser l'ICAAP comme point de départ, la BCE a fondé le score de risque global sur les pondérations de chaque risque (voir point 54). Ces pondérations ont été appliquées aux scores obtenus lors de l'évaluation prudentielle de chaque risque. En ce qui concerne le cycle SREP 2021, objet de notre audit, elles étaient identiques pour l'ensemble des banques et ne reflétaient donc pas la situation particulière de celles-ci. Nous relevons qu'elles ont été modifiées pour le cycle 2022 et varient selon le modèle d'activité de la banque. Les ESPC peuvent ajuster le score automatique de risque global dans certaines limites.

59 Comme l'indiquent les points précédents, la méthode que la BCE utilise actuellement pour calculer les exigences de fonds propres supplémentaires **ne suit pas une approche risque par risque**, contrairement à ce qu'imposent les orientations de l'ABE (voir point 53). Le score de risque global s'obtient sur la base d'une évaluation prudentielle des niveaux de risque et des faiblesses relevées dans les modèles et d'autres aspects du contrôle interne, et correspond, in fine, à une combinaison des différents scores de risque:

- en d'autres termes, il n'existe aucun moyen d'établir un lien direct entre les divers facteurs de risque et les exigences supplémentaires risque par risque;

¹⁶ Orientations de l'ABE de 2018 sur le SREP, point 350.

- nous n'avons pas non plus trouvé d'éléments démontrant que la BCE avait quantifié ces risques pour chaque banque. En fait, l'outil préexistant qui permettait une telle quantification n'a pas été utilisé au cours du cycle de 2021 et n'est plus disponible pour le cycle de 2022. À titre d'exemple, au lieu de la quantification d'un risque spécifique¹⁷, nous avons un score pour l'ensemble des risques, qui peut inclure ou non ledit risque et les faiblesses de contrôle qui peuvent y être associées ou non;
- il n'y a ni distinction explicite dans la méthode ni de cartographie des risques dans son application entre i) les risques spécifiques (en particulier ceux qui ne sont pas couverts par les exigences de fonds propres au titre du premier pilier, ceux qui sont mal couverts et ceux qui ne sont pas couverts du tout) et ii) l'exigence relevant du deuxième pilier.

60 Comme la BCE n'est pas en mesure de ventiler l'exigence de fonds propres supplémentaire imposée à une banque en facteurs de risque distincts, elle n'a **aucune assurance que les exigences calculées au titre du deuxième pilier offrent une couverture solide des risques** à couvrir ni que les insuffisances relevées dans les modèles et les faiblesses en matière de contrôle sont traitées de manière appropriée (voir point 53).

61 Les fourchettes prédéfinies sur lesquelles se fonde le choix de l'exigence supplémentaire initiale n'ont pas été actualisées depuis 2017 et, à ce jour, la BCE n'a pas effectué la moindre analyse pour vérifier si elles correspondaient précisément aux risques concernés au niveau de la banque. Nous observons, sur la base des données

¹⁷ Orientations de l'ABE de 2018 sur le SREP, point 342 («Les autorités compétentes doivent établir, au moyen de l'évaluation du capital selon le SREP, si les fonds propres détenus par l'établissement fournissent une couverture solide des risques pesant sur le capital auxquels l'établissement est ou pourrait être exposé, lorsque ces risques sont évalués comme étant significatifs pour l'établissement.»), point 343 («À cette fin, les autorités compétentes doivent établir et fixer la quantité (montant) et la composition (qualité) des fonds propres supplémentaires que l'établissement est tenu de détenir afin de couvrir des éléments de risque et des risques non couverts par l'article 1 du règlement (UE) 575/2013 («exigences de fonds propres supplémentaires»), y compris, le cas échéant, les exigences de fonds propres pour couvrir les risques que recèlent les faiblesses du modèle, du contrôle, de la gouvernance ou d'autres faiblesses.»); Orientations de l'ABE de 2022 sur le SREP, point 368 («Aux fins du paragraphe précédent, les autorités compétentes doivent déterminer, pour chaque risque pris individuellement, les montants de capital considérés comme adéquats en identifiant, évaluant et quantifiant les risques auxquels l'établissement est exposé et doivent tenir compte du profil de risque complet d'un établissement.»).

publiques, que les exigences de deuxième pilier qui ont été imposées aux banques surveillées par la BCE à la fin des cycles SREP 2019, 2020 et 2021 se situaient entre 0,75 % et 3,90 %. Les fourchettes prédéfinies se chevauchent également dans une large mesure (voir [figure 7](#)), ce qui signifie qu'une banque ayant reçu un score de risque global peu élevé peut se voir imposer, au titre du deuxième pilier, une exigence supplémentaire plus importante qu'une banque assortie d'un score de risque global plus élevé.

62 Nous avons examiné si l'ICAAP a joué un rôle au moment d'opter pour une valeur à l'intérieur de la fourchette considérée. En particulier, lorsque la BCE considère qu'un ICAAP n'est pas fiable, son manuel relatif au SREP impose à l'ESPC de partir du haut de la fourchette. Dans le cas du cycle SREP 2021, nous avons constaté que ces orientations internes n'ont pas souvent été suivies:

- les ESPC ont opté pour des exigences supplémentaires initiales égales ou inférieures à la valeur centrale des fourchettes dans deux tiers des cas où la BCE estimait que l'ICAAP de la banque concernée était peu fiable. Plus de la moitié des banques présentaient un ICAAP peu fiable (voir point [57](#));
- la population MSU de 2021 comportait trois banques présentant le pire score de risque global possible (un 4) et un ICAAP non fiable. Les exigences de deuxième pilier imposées à ces trois banques correspondaient à un niveau très bas de la fourchette envisagée.

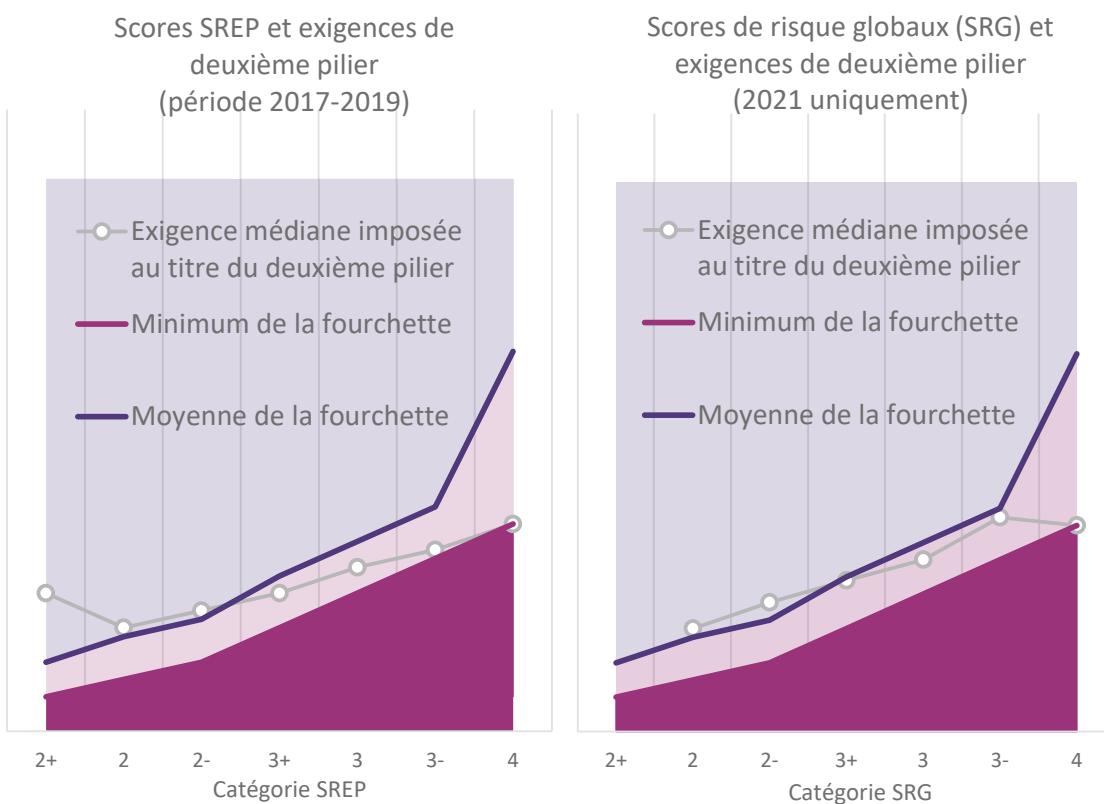
63 Nous avons également examiné la mesure dans laquelle la BCE a utilisé les fourchettes prédéfinies concernant les **années 2017 à 2021** et a assuré la cohérence dans la manière d'imposer les exigences de deuxième pilier. Nous avons constaté que l'application de ces fourchettes manquait de cohérence entre les banques à faible risque et celles à haut risque.

64 La méthode de la BCE prévoit des exigences de deuxième pilier plus strictes à mesure que le score de risque global augmente. De même, comme cela est illustré par la [figure 8](#), les exigences minimales au titre du deuxième pilier (c'est-à-dire la valeur basse des fourchettes prédéfinies – voir point [54](#)) croissent de manière linéaire et les exigences théoriques médianes de deuxième pilier connaissent une progression proportionnellement plus rapide, parce que la détérioration des niveaux de risque et les faiblesses dans les contrôles trahissent un risque plus élevé de défaillance bancaire. Dans la pratique cependant, **les plus mauvais scores de risque globaux ne donnent pas lieu à des exigences de deuxième pilier proportionnellement plus strictes**. Nous avons constaté que les exigences de deuxième pilier imposées aux banques présentant un score SREP de 4 étaient en effet plus sévères que celles adressées aux banques

ayant un score de 2+ (le meilleur score attribué par la BCE). Nous observons toutefois une tendance claire:

- plus le score SREP est mauvais, moins le renforcement de l'exigence de deuxième pilier est marqué;
- plus le score SREP est mauvais, plus l'exigence réelle de deuxième pilier est proche du minimum théorique et plus l'écart par rapport à la valeur médiane théorique se creuse.

Figure 8 – Scores SREP et exigences de deuxième pilier pour la période 2017-2021



Remarque: dans le cas de l'exercice 2020, le cycle SREP n'a pas été complet en raison de la pandémie de COVID-19, et en 2021, le score SREP a été remplacé par le score de risque global.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données communiquées par la BCE.

65 En particulier (voir aussi [figure 8](#)), nous avons constaté que:

- dans le cas des banques dont les risques recensés sont plus faibles (scores SREP de 1, 2+, 2 ou 2-), la BCE a choisi des exigences de deuxième pilier qui se situent en moyenne au-dessus de la valeur centrale de la fourchette prédefinie;

- dans le cas des banques dont les risques recensés sont plus élevés (scores SREP de 3+, 3, 3- et 4), la BCE a choisi une exigence de deuxième pilier qui se situe en moyenne sous la valeur centrale de la fourchette prédéfinie, et en réalité plus près, voire au-dessous, du bas de cette fourchette;
- dans le cas des banques présentant un score de 4, la BCE n'a pas imposé d'exigence de deuxième pilier supérieure à 3,90 %, quelle que soit l'année. Trois banques avec un score SREP de 4 se sont vu imposer des exigences de deuxième pilier inférieures au minimum suggéré pour la fourchette concernée.

66 Notre propre analyse des ICAAP des banques de notre échantillon de 10 établissements a montré que les exigences de deuxième pilier telles qu'elles ont été arrêtées par la BCE étaient nettement inférieures dans quatre cas et largement supérieures dans deux autres cas aux risques non couverts recensés par ces banques lors de leur ICAAP. En outre, si les ICAAP des banques avaient été pris en considération (quel que soit leur degré de fiabilité), cela se serait traduit par des exigences de deuxième pilier bien plus hétérogènes. Une évaluation réalisée par la BCE dans le cadre du développement de sa méthode relative aux exigences de deuxième pilier avait donné des résultats similaires. Ce manquement combiné avec les autres points mentionnés plus haut (voir points [59](#) à [61](#)) implique que la BCE n'a aucune assurance que les fourchettes prédéfinies reflètent bien les risques recensés au niveau des banques.

67 À titre de comparaison, nous relevons que si pour le cycle de 2021, la BCE a imposé des exigences de deuxième pilier dans une fourchette allant de 0,75 % à 3,90 %, une autre autorité de surveillance de l'UE a imposé des exigences de deuxième pilier allant de 0,78 à 76,10 %, soit un taux très largement supérieur au taux le plus élevé appliqué par la BCE.

68 Enfin, la faible variation constatée dans les fourchettes prédéfinies ainsi que le choix systématique d'exigences de deuxième pilier dans le bas des fourchettes pour les banques les plus faibles permettent aux établissements qui disposeraient d'un volant de capitaux insuffisant de satisfaire plus facilement à des exigences plus élevées.

69 Nous avons également vérifié dans quelle mesure la BCE tente d'apprécier la **cohérence au fil du temps** des exigences qu'elle impose au titre du deuxième pilier. Nous avons constaté que, dans le cadre de son processus d'assurance qualité, la BCE réalise un examen *ex post* de l'évolution des indicateurs de risque, des scores SREP et des exigences de deuxième pilier pour les banques placées sous sa surveillance. Ces différents contrôles portent essentiellement sur la comparaison avec les autres banques au cours de la même année ainsi qu'avec la situation de la même banque un an plus tôt. La BCE ne s'intéresse guère aux évolutions sur des périodes plus longues, au cours desquelles les niveaux de risque sous-jacents peuvent changer considérablement.

70 Le cycle SREP 2021 était le premier pour lequel la BCE a communiqué les principaux facteurs déclencheurs de l'exigence de deuxième pilier imposée aux banques en termes qualitatifs. L'exigence de deuxième pilier proprement dite était communiquée dans la décision SREP, tandis que les principaux facteurs déclencheurs étaient précisés dans le courrier explicatif accompagnant cette dernière. Nous n'avons pas examiné la légalité de l'exposé des motifs. En d'autres termes, nous n'avons pas vérifié s'il respectait les normes du droit de l'Union¹⁸. Nous avons malgré tout pu constater que les banques n'avaient pas été informées des exigences supplémentaires (taux) propres à chaque risque. À titre de comparaison, une autre autorité de surveillance de l'UE fournit plus de détails sur les éléments de l'exigence de deuxième pilier adressée aux banques. De par sa conception même, la méthode de la BCE ne permet pas de savoir précisément i) dans quelle mesure les différents risques non couverts ont contribué aux exigences de deuxième pilier, ni ii) quels éléments ont éventuellement entraîné des modifications d'une année à l'autre. Or les orientations de l'ABE¹⁹ (voir point 57) obligent les autorités de surveillance à **justifier clairement**

¹⁸ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 296) et jurisprudence en la matière (par exemple l'arrêt du Tribunal dans l'affaire T-411/17).

¹⁹ Orientations de l'ABE de 2018 sur le SREP, point 354: «Les autorités compétentes doivent veiller à ce que les exigences de fonds propres supplémentaires établies pour chaque risque garantissent une solide couverture de ce risque. À cette fin, les autorités compétentes doivent: a) **justifier clairement** les exigences de fonds propres supplémentaires s'écartant de manière significative des résultats des calculs fiables de l'ICAAP [...]»; Orientations de l'ABE de 2022 sur le SREP, point 363: «Lorsqu'elles établissent les exigences de fonds propres supplémentaires et, le cas échéant, les recommandations, les autorités compétentes doivent: [...] b) **justifier clairement tous les éléments** des exigences de fonds propres supplémentaires pour les exigences au titre du deuxième pilier [...]», et section 7.6.

auprès des banques toute exigence de fonds propres supplémentaire, **risque par risque, ce qui n'est pas possible avec l'approche actuelle.**

La BCE n'exerce pas ses pouvoirs de surveillance de manière efficiente pour ce qui est d'ordonner aux banques de mieux gérer le risque de crédit

71 La BCE dispose des pouvoirs de surveillance et des outils pour intimider aux banques de prendre des mesures correctives. Les mesures prudentielles qualitatives (voir [figure 2](#)) visent à contraindre la banque concernée à réduire le niveau de risque inhérent ou à renforcer ses dispositions en matière de gestion et de contrôle. Généralement énoncées dans la décision SREP, elles peuvent prendre la forme d'exigences et de recommandations. Les exigences qualitatives sont le plus souvent utilisées pour intensifier le suivi en cas de non-respect des recommandations. Dans des cas extrêmes, la BCE peut même demander la démission de membres du conseil d'administration ou retirer une licence si les contrôles internes de la banque ne répondent pas aux exigences légales. Nous avons examiné, par rapport à l'ensemble des banques qu'elle surveille, si la BCE utilisait de ces mesures de manière efficiente pour réagir aux risques détectés.

72 Nous avons constaté que le manuel SREP de la BCE ainsi que d'autres documents d'orientation ne fournissent pas de consignes claires quant à la manière dont les ESCP doivent traiter les manquements importants en matière de risque de crédit, ces équipes jouissant de facto d'un pouvoir discrétionnaire non négligeable. Dans la pratique, la BCE adresse beaucoup plus de recommandations que d'exigences aux banques.

73 Dans notre échantillon, nous avons repéré plusieurs banques qui présentaient des recommandations récurrentes et/ou des problèmes majeurs concernant le risque de crédit au cours de la période 2019-2021 et pour lesquelles i) le score de contrôle du risque de crédit et les exigences de deuxième pilier sont restés inchangés pendant toute la période et ii) il n'y a eu aucune intensification du suivi des mesures. Or la BCE est habilitée à imposer des exigences qualitatives si les recommandations ne sont pas mises en œuvre (voir point [71](#)).

74 Nous avons également examiné le profil général des banques ayant le moins bon score en matière de contrôle du risque de crédit (en l'occurrence un 4) durant la période 2017-2021. Il y a eu six cas de ce type dans toute la population sous surveillance. Comme l'illustre le [tableau 1](#), nous avons observé que dans cinq cas sur six, la surveillance exercée par la BCE n'avait pas permis de remédier à des faiblesses

persistantes dans la gestion, par les banques, de leur risque de crédit, vu le maintien d'un mauvais score. En réalité, des mesures de surveillance ont bien été prises, mais avec retard, et n'ont pas encore donné les améliorations escomptées. En outre, pour trois des six établissements visés, l'exigence de deuxième pilier est restée stable ou a même été revue à la baisse.

Tableau 1 – Banques présentant un score de 4 pour le contrôle du risque de crédit et existence de mesures prudentielles (MP) (2017-2021)

Banque	2017	2018	2019	2020	2021
A	4	4	4	4 (MP)	4
B	4	4	4	4	3
C	3	3	4	4 (MP)	4
D	3	3	4	4 (MP)	4 (MP)
E	2	2	3	3 (MP)	4 (MP)
F	3	3	3	3 (MP)	4 (MP)

Remarques:

- 1) L'amélioration du score est soulignée en vert.
- 2) La dégradation du score est soulignée en orange.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données communiquées par la BCE.

75 Dans le même ordre d'idées, lorsqu'une banque ne respecte pas l'exigence légale d'avoir un ICAAP solide et efficace, la BCE est habilitée à user pleinement de ses pouvoirs de surveillance (voir point 71). Cela étant, comme nous l'avons indiqué au point 57, sept ans après l'établissement du MSU, la majorité des banques faisant l'objet d'une surveillance directe ne disposent toujours pas d'ICAAP fiables.

76 Cette situation trahit un manque d'efficience de la BCE dans sa manière d'indiquer aux banques la façon de remédier aux insuffisances relevées. En d'autres termes, la BCE ne peut garantir que les risques en question soient maîtrisés en temps utile et donc gérés comme il se doit au niveau de la banque concernée.

La BCE a intensifié ses efforts en vue de traiter les problèmes prudentiels posés par les PNP hérités du passé, mais n'utilise pas au mieux ses outils

77 En vertu des normes internationalement reconnues, à savoir les [principes fondamentaux de Bâle](#) (en particulier le 18^e), les autorités de surveillance sont tenues

de vérifier si les banques disposent de stratégies et de processus appropriés pour la détection précoce et la gestion des actifs problématiques (notamment les PNP), ainsi que pour le maintien des provisions et des réserves à un niveau suffisant. Traiter les problèmes de qualité des actifs est l'une des principales priorités de la BCE depuis la création du MSU en 2014. Elle considère **le risque de crédit ainsi que l'accumulation de prêts non performants comme des risques majeurs** pour les banques de la zone euro. La BCE a également observé «des approches diverses en ce qui concerne l'identification, l'évaluation, la gestion et le passage en perte (*write-off*) des prêts non performants»²⁰.

78 Nous avons analysé l'efficience opérationnelle de la mise en œuvre, par la BCE, des normes susmentionnées et du droit de l'UE applicable. Notre audit a surtout porté sur les **prêts qualifiés de non performants avant avril 2018**, également désignés sous l'appellation «**PNP hérités du passé**». Nous avons dès lors examiné si la BCE:

- a) a apporté en temps utile une solution aux problèmes prudentiels concernant les PNP hérités du passé;
- b) a garanti une égalité de traitement;
- c) a fait un usage efficient des outils de surveillance.

79 Le 20 mars 2017, la BCE a publié ses **lignes directrices relatives aux PNP**, définies comme «un instrument prudentiel visant à clarifier les attentes prudentielles en ce qui concerne l'identification, la gestion, la mesure et les abandons des prêts non performants dans les domaines où les règlements, directives et autres orientations concernés sont muets ou approximatifs». Elle y explique:

- en détail ce qu'elle attend des banques sur le plan de l'application des **normes comptables**, notamment comment provisionner les PNP, évaluer les garanties qui y sont liées, estimer les pertes concernant les prêts garantis et non garantis, tout en donnant des précisions pour le passage en perte des PNP. Ces lignes directrices indiquent en outre que le provisionnement joue un rôle crucial pour assurer la sécurité et la solidité du système bancaire et que les autorités nationales de surveillance doivent prendre des décisions sur **l'adéquation et la constitution en temps voulu** des provisions;

²⁰ BCE, [Lignes directrices pour les banques en ce qui concerne les prêts non performants](#), 2017, p. 5.

- o les points à inclure dans une **stratégie de réduction des PNP**, que les banques détenant un taux élevé de PNP sont censées soumettre à la BCE. Les banques doivent définir des objectifs de réduction des PNP selon un calendrier réaliste mais suffisamment ambitieux. Lors du cycle SREP 2021, la BCE a estimé que 39 banques étaient confrontées à un niveau élevé de PNP.

80 La BCE a fait savoir que les lignes directrices en question sont prises en considération dans le SREP, mais qu'elles ne sont «pas de nature contraignante». Nous constatons que la BCE impose malgré tout aux banques, «sur demande des autorités de supervision, d'expliquer et de justifier tout écart», et que «tout manquement pourra entraîner des mesures de la part des autorités de surveillance». Par conséquent, bien que non contraignantes de jure, les lignes directrices imposaient de facto de nouvelles obligations.

81 Le cadre réglementaire de l'UE accorde à la BCE, dans le cadre de son mandat de surveillance microprudentielle, le [droit²¹ d'exiger](#) i) **une stratégie de provisionnement spécifique** ou ii) **un traitement des actifs spécifique**. Ce dernier signifie que la BCE peut demander à un établissement de crédit de procéder à des ajustements spécifiques (déductions, filtres ou mesures similaires) de ses calculs des fonds propres si le provisionnement comptable n'est pas suffisant du point de vue de la surveillance prudentielle. Selon la Commission, qui s'est exprimée dans son [rapport de 2017 sur le MSU](#), l'utilisation de cette prérogative est particulièrement importante dans la lutte contre les PNP. Cet avis a été réitéré par les législateurs européens lorsque, en avril 2019, ils ont adopté²² un «filet de sécurité de type prudentiel» applicable aux prêts qui ont vu le jour après le 26 avril 2019, et ont explicitement exclu les PNP hérités du passé.

82 Le manuel SREP de la BCE ne fait pas précisément état de ce pouvoir particulier, bien qu'il souligne à plusieurs occasions que les ESPC sont chargées **d'établir si les provisions des banques sont appropriées et ont été constituées en temps utile**. Les normes comptables exigent que le montant des provisions enregistrées corresponde à celui de la perte attendue sur la durée de vie²³. Cette perte anticipée doit se fonder sur une estimation **réaliste** des paiements futurs (notamment le recouvrement de

²¹ Les pouvoirs de surveillance de la BCE sont énoncés à l'[article 16](#), paragraphe 2, point d), du règlement MSU.

²² [Règlement \(UE\) 2019/630](#), considérant 6.

²³ [Norme internationale d'information financière \(IFRS\) 9 Instruments financiers \(IFRS 9\)](#), Section 5.5 *Dépréciation*.

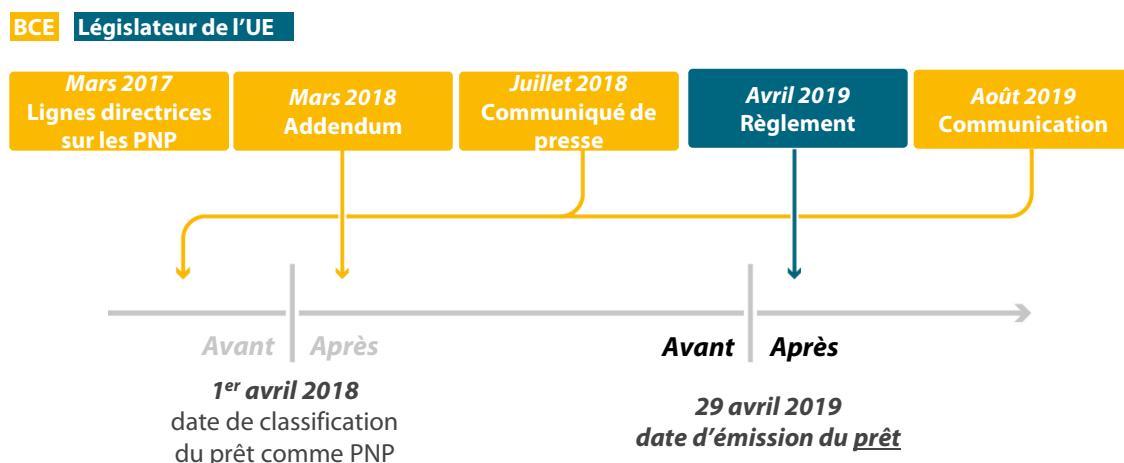
garantie) qu'une banque peut encore recevoir. Sous certaines conditions, le pouvoir en question permet également d'atténuer les problèmes prudentiels lorsque les normes comptables ne garantissent pas la couverture de tous les risques, par exemple dans le cas où une banque dépend en grande partie d'une garantie qui est rarement réalisée. Nous n'avons cependant trouvé **aucun élément attestant que la BCE avait envisagé sérieusement d'user de cette prérogative de manière systématique** pour les banques confiées à sa surveillance, lorsque c'était nécessaire.

83 En ce qui concerne la mission des ESPC consistant à s'assurer i) du provisionnement approprié et en temps voulu des PNP, (ii) du respect des normes comptables par les banques et iii) de la bonne gestion des crédits par celles-ci (notamment les normes de prêt, la tarification, la gestion des arriérés et la gestion des risques), veuillez vous référer aux points **71** à **76** consacrés à l'utilisation des mesures de surveillance. Nous avons notamment constaté, sur la base de l'examen de notre échantillon de banques, que, dans la pratique, la **BCE n'avait pas** i) pris de mesures prudentielles demandant aux banques d'enregistrer des provisions supplémentaires, ni ii) imposé de déduction au niveau des fonds propres CET 1 (voir point **09**).

84 Les lignes directrices de 2017 annonçaient que la BCE prévoyait, «par la suite, de porter une attention accrue aux améliorations à apporter de manière que la constitution de provisions et les passages en perte de créances soient effectués en temps et en heure». En 2018 et 2019, elle a en effet complété ses lignes directrices par ses attentes en matière de couverture (la chronologie est présentée à la **figure 9**):

- en mars 2018, la BCE a adopté un **addendum** applicable aux **nouveaux PNP** uniquement (c'est-à-dire ceux **classifiés comme tels à compter du 1^{er} avril 2018**). En ce qui concerne les prêts contractés **après le 26 avril 2019** et les PNP connexes, les législateurs de l'UE ont adopté, en avril 2019, un «**filet de sécurité de type prudentiel**» sous la forme d'une déduction au niveau des fonds propres de base de catégorie 1 (CET 1) lorsque les PNP ne sont pas suffisamment couverts par les provisions ou d'autres ajustements (voir point **81**);
- le 11 juillet 2018, elle a annoncé par voie de communiqué de presse que les attentes en matière de couverture s'appliquaient également aux PNP hérités du passé (c'est-à-dire les **prêts considérés comme non performants datant d'avant avril 2018**). L'approche a été détaillée dans une **communication** publiée en août 2019.

Figure 9 – Chronologie des règles applicables aux PNP



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des publications de la BCE et de la législation.

85 Les attentes en matière de couverture visaient à **parer aux risques prudentiels liés à la hausse du nombre de PNP** observée par la BCE (voir point 77). Nous prenons acte du choix posé par la BCE. Nous n'en avons évalué ni la logique ni la légitimité. Nous avons plutôt centré notre audit sur la mise en œuvre et l'impact de cette approche, dont les objectifs avoués²⁴ étaient:

- «aider les banques à résoudre leurs prêts non performants»;
- «éviter une **accumulation excessive** future, dans les bilans des banques, de [PNP non couverts détenus] de longue date [...];»;
- «garantir que les banques n'**accumulent** pas de [PNP détenus] de longue date en présentant une **couverture des provisions insuffisante**».

86 Ces attentes **s'appliquent à l'ensemble des banques** placées sous la surveillance de la BCE. Bien qu'elles soient qualifiées de «non contraignantes» (voir point 80), toute banque qui ne satisfait pas aux attentes de la BCE en matière de couverture s'expose à une exigence supplémentaire au titre du deuxième pilier («exigence supplémentaire de deuxième pilier»), **que le niveau de PNP de l'établissement en question soit élevé ou non** (voir point 79, deuxième puce).

87 Les attentes en matière de couverture ont, pour la première fois, introduit la notion de **provisionnement graduel** (ou «**calendrier de provisionnement**») au niveau de l'UE. Les échéances (calendrier) fixées jusqu'au provisionnement prudentiel complet s'appuyaient sur une évaluation de la BCE, qui a porté sur les incidences

²⁴ Ils sont définis dans l'[addendum de 2018](#) et dans la [communication de 2019](#).

potentielles pour chaque banque et qui a permis de créer trois groupes de banques classées sur la base de leurs ratios PNP respectifs à la fin de 2017. Pour chacun de ces trois groupes, la BCE a arrêté des calendriers différents: de fin 2024 à 2026 pour les prêts garantis et de fin 2023 à 2025 pour les prêts non garantis. Par cette approche, elle a essayé d'atteindre un équilibre entre l'obtention d'une couverture totale et un étalement dans le temps de la charge financière pour les banques.

88 Le choix d'imposer une augmentation graduelle des provisions prudentielles sur plusieurs années jusqu'à une couverture complète était dicté par une volonté d'encourager les banques à se détourner de leurs anciennes approches attentistes et d'agir pour réaliser le principal objectif fixé, à savoir résoudre le problème des PNP.

89 Les attentes en matière de couverture se fondaient sur le constat suivant: plus un prêt non performant dure, plus le risque de non-matérialisation des futurs flux de trésorerie est élevé et plus la valeur de recouvrement est basse. Même si traiter les cas dans lesquels la dépendance des banques à l'égard des sûretés et l'absence de paiements réguliers constituent un risque prudentiel (et suscitent donc des **inquiétudes quant au niveau de provisionnement**) n'était **pas l'objectif premier de la BCE**, les banques étaient encouragées à comptabiliser le niveau de provisionnement maximal conformément à la norme comptable applicable, c'est-à-dire sur la base d'une estimation réaliste de la perte attendue sur la durée de vie (voir point **82**), ou à adapter d'elles-mêmes leurs fonds propres (réglementaires) (déduction volontaire au niveau des fonds propres CET 1). Les **normes comptables internationales imposent un provisionnement total immédiat** des pertes attendues sur la durée de vie dès qu'un prêt devient non performant (et des ajustements si les conditions économiques changent).

90 La BCE entendait dissuader les banques d'adopter une approche attentiste et œuvrer en faveur d'une solution en temps et en heure (voir point **88**), mais elle a accordé **des années aux banques pour se conformer** à ses attentes (voir point **87**). Elle a également estimé nécessaire de permettre aux banques de s'y atteler plus tard (en l'occurrence en 2020) et par étapes, en dépit du fait que plus de la moitié des PNP hérités du passé étaient déjà non productifs depuis cinq ans au moins au moment où ils ont été finalement soumis aux attentes de la BCE en matière de couverture. À titre d'exemple, un prêt garanti non performant depuis déjà sept ans ou plus en mars 2018 ne devrait pas être totalement couvert d'un point de vue prudentiel avant 2026.

91 Le report de la date de démarrage visait, entre autres, à encourager les banques à résoudre proactivement le problème de leurs PNP, sans que la BCE ait à imposer de mesure prudentielle. Force est de reconnaître que cette option **n'a pas eu l'effet**

escompté, puisque de nombreuses banques n'ont réagi qu'à la perspective de se voir infliger une exigence supplémentaire de deuxième pilier **appliquée pour la première fois au cours du cycle SREP 2021**. Un recours systématique de la BCE à ses pouvoirs de surveillance (voir point 81) à partir de 2017, ciblant les banques réputées avoir trop peu couvert leurs PNP, aurait permis d'obtenir plus rapidement des résultats avec celles dont les provisions étaient effectivement insuffisantes, que ce soit d'un point de vue comptable ou prudentiel. **De par sa conception**, l'approche de la BCE n'allait pas vers un règlement immédiat du problème, mais prévoyait une démarche progressive.

92 En outre, cette approche **ne garantissait pas une égalité de traitement aux banques**. Premièrement, les banques plus exposées aux PNP trop peu couverts ont obtenu plus de temps (jusqu'à deux ans de plus) par rapport à celles qui pouvaient se prévaloir d'une meilleure couverture initiale (voir point 87).

93 Deuxièmement, l'approche de la BCE permet aux banques de choisir la formule la plus avantageuse pour elles. En effet, il existe différents moyens d'atteindre la couverture des PNP voulue (voir **tableau 2**).

Tableau 2 – Moyens d'atteindre la couverture visée, avec leur incidence

Comment?	Qu'est-ce que cela signifie? (description non exhaustive)
Provisions	Dépenses qui ont pour effet de diminuer les profits ou d'accroître les pertes d'une banque, généralement au travers d'une réduction des bénéfices non distribués (au niveau du bilan). Les bénéfices non distribués constituent un élément des fonds propres CET 1 réglementaires (voir point 09).
Déduction au niveau des fonds propres CET 1 (premier pilier)	Opération de réduction des fonds propres de base de catégorie 1 (CET 1) réglementaires disponibles pour répondre aux exigences de fonds propres.
Exigence de fonds propres supplémentaire (deuxième pilier)	Exigence de fonds propres à satisfaire en partie au moyen: — des fonds propres CET 1 réglementaires (56,25 %), — d'autres composantes des fonds propres. Voir figure 2 .

Source: Analyse de la Cour des comptes européenne.

94 Une exigence supplémentaire de deuxième pilier n'a aucune incidence sur les fonds propres disponibles: elle ne fait que relever l'exigence de fonds propres. En

outre, elle ne doit être couverte par les fonds propres CET 1 qu'à concurrence de 56,25 % (voir [tableau 2](#)). Les fonds propres de base de catégorie 1 (CET 1) correspondent aux fonds propres réglementaires de la plus haute qualité²⁵. Par conséquent, une exigence supplémentaire de deuxième pilier s'avère souvent moins coûteuse que les deux autres options (une déduction au niveau des fonds propres CET 1 ou la constitution de provisions). Celles-ci ont un impact négatif direct et plus marqué sur les fonds propres CET 1 disponibles pour couvrir les exigences de fonds propres réglementaires.

95 Troisièmement, nous avons constaté que, de par sa conception, l'approche suivie pour l'exigence de deuxième pilier se traduit par des différences entre les banques qui ont procédé proactivement à des déductions ou comptabilisé des provisions avant la date de référence (soit le 31 décembre de l'année précédente, et donc décembre 2020 pour le cycle SREP 2021) et celles qui n'ont entrepris aucune action. Cela s'explique par le fait que l'exigence supplémentaire de deuxième pilier ne devient effective qu'avec la décision SREP, en principe un an environ après la date de référence. C'est également vrai lorsqu'une banque, pour éviter une exigence supplémentaire de deuxième pilier, comble en partie une couverture initiale insuffisante en prenant des mesures (en général, la constitution de provisions) au cours de l'année suivante. En effet, la BCE tient compte de ces nouvelles provisions avant de déterminer l'exigence supplémentaire définitive de deuxième pilier et donne donc également à ces banques une année de plus.

96 Pour ce qui est du **succès** des attentes en matière de couverture, il ne **pourra être évalué** qu'au bout du processus, donc **pas avant la fin de 2026**, soit neuf ans après la publication des lignes directrices relatives aux PNP. Bien que nous n'ayons examiné ni le lien de cause à effet entre les actions de la BCE et la diminution des PNP ni l'**incidence des autres facteurs** (voir point [15](#)), il est évident que les mesures prises par la BCE ont contribué à la baisse continue des PNP au cours des cinq dernières années (voir [figure 4](#)).

97 Par contre, l'un des points de notre audit concernait le processus de mise en œuvre des attentes en matière de couverture en 2021, l'année où, pour la première fois, la BCE a recouru aux exigences supplémentaires de deuxième pilier. Au cours du cycle SREP 2021 (fondé sur les données de fin 2020 – voir point [91](#)), la BCE a imposé une exigence supplémentaire de deuxième pilier pour couverture insuffisante à 22 des

²⁵ Le ratio CET 1, c'est-à-dire le rapport entre les fonds propres de base et les actifs d'une banque pondérés en fonction des risques, est le critère le plus important, étant donné qu'il reflète la santé financière générale de la banque en question.

110 banques placées sous sa surveillance. En effet, la majorité des banques avaient répondu à ses attentes en matière de couverture en comptabilisant des provisions avant la fin de 2020. La moitié des banques concernées par une exigence supplémentaire de deuxième pilier ont réduit considérablement leur écart de couverture, le plus souvent en enregistrant des provisions ou en procédant à des déductions au niveau des fonds propres CET 1 au cours de l'année 2021. Finalement, le provisionnement s'est avéré l'outil le plus utilisé pour répondre aux attentes.

98 D'une manière générale, les exigences supplémentaires de deuxième pilier imposées aux différentes banques pour les PNP hérités du passé allaient de 0,01 % à 0,30 %. Ces exigences:

- correspondaient à une très petite partie des exigences globales de fonds propres des banques, exigences qui se situaient à un niveau de 13,50 % en moyenne après le SREP 2021;
- étaient également très modestes au regard des exigences supplémentaires «normales» de deuxième pilier, avec un taux moyen de 2,24 % pour l'ensemble de la population relevant du MSU et un taux maximum de 3,90 % (voir point 61). Globalement, les exigences de deuxième pilier ont augmenté de 0,20 point de pourcentage par rapport à l'année précédente, essentiellement en raison de l'imposition de l'exigence supplémentaire de deuxième pilier liée aux attentes de la BCE en matière de couverture.

99 Le calcul de l'exigence supplémentaire de deuxième pilier se déroule en plusieurs étapes:

- 1) le calcul de l'écart de couverture avant les exemptions (soit les attentes en matière de couverture moins la couverture disponible (les provisions, par exemple));
- 2) le recensement et l'analyse des exemptions potentielles;
- 3) le calcul de l'écart de couverture après les exemptions;
- 4) les ajustements postérieurs à la date de référence (par exemple la constitution de nouvelles provisions ou la cession de PNP);
- 5) le calcul et l'imposition de l'exigence supplémentaire définitive de deuxième pilier.

100 Outre leurs obligations d'information normales, les banques devaient soumettre des données spécifiques pour permettre d'établir les attentes en matière de couverture et l'apport de fonds propres disponible aux fins du provisionnement prudentiel. Les banques pouvaient également recenser les cas où l'application des attentes en matière de couverture donnerait lieu à une couverture de plus de 100 %. Elles avaient également la possibilité de demander des exemptions, par exemple l'exclusion des PNP pour lesquels des paiements réguliers en principal et en intérêts étaient effectués en vue d'un remboursement complet.

101 La BCE devait vérifier la vraisemblance des déclarations des banques à l'aune de ses propres procédures standard. Les exemptions potentielles étaient évaluées sur la base d'une analyse automatisée combinée avec un examen au cas par cas afin de s'assurer du caractère systématiquement approprié des attentes prudentielles et de vérifier en particulier si les critères d'exemption étaient respectés. Finalement, 18 % seulement des exemptions demandées par les banques ont été acceptées par la BCE. Elles représentaient environ 12,3 % de la réduction de l'écart de couverture (initial).

102 Par ailleurs, la BCE a appliqué des ajustements postérieurs à la date de référence aux écarts de couverture après exemptions, avant d'imposer l'exigence supplémentaire de deuxième pilier au travers de la décision SREP. Ces ajustements ont permis aux banques de tenir compte des hausses substantielles de provisions (voir point 95), des déductions effectuées au niveau des fonds propres et des PNP passés en perte ou cédés, le tout correspondant à 46,1 % de la réduction de l'écart de couverture obtenue.

103 Pour les banques soumises à une exigence supplémentaire de deuxième pilier, le processus n'était parfois pas terminé même après l'adoption de la décision SREP définitive (voir [figure 6](#) pour la chronologie). À l'aide d'un modèle de déclaration distinct, elles pouvaient demander d'autres ajustements en cours d'année.

104 Bien que la BCE dispose d'outils informatiques spécifiques qui permettent d'analyser les modèles soumis et de se concentrer sur les cas à suivre avec les banques, l'ensemble du processus – en particulier l'évaluation des exemptions – était chronophage et gourmand en ressources. En effet, nous avons compté au total 55 resoumissions des modèles de déclaration de la part de 33 banques, un chiffre qui reste élevé depuis le 1^{er} mai 2021.

Conclusions et recommandations

105 Notre conclusion générale est que la BCE a intensifié ses efforts dans la surveillance du risque de crédit des banques et en particulier des prêts non performants (PNP). Toutefois, elle doit faire davantage pour mieux s'assurer que les banques gèrent et couvrent leur risque de crédit de manière appropriée. Il s'agit là d'un point important, étant donné qu'un mauvais contrôle du risque de crédit et une couverture insuffisante au niveau des banques peuvent mettre en péril leur viabilité et celle du système financier.

106 Une surveillance efficiente des banques passe par un examen détaillé effectué dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (SREP). D'une manière générale, la BCE a transposé les normes externes en lignes directrices à l'intention des contrôleurs, mais certaines de ces orientations (en particulier celles sur les évaluations relatives au contrôle du risque de crédit) ont donné lieu à différentes approches de la part des équipes de surveillance prudentielle conjointe. En ce qui concerne les évaluations proprement dites du risque de crédit des banques, nous avons relevé certaines insuffisances dans la façon dont elles ont été réalisées, mais les approches suivies étaient le plus souvent conformes aux normes applicables (voir points [26](#) à [33](#)).

107 Les outils d'analyse comparative de la BCE sont bien conçus et sont utilisés par les équipes de surveillance prudentielle conjointe pour mettre en perspective les constatations relatives à chaque banque. Nous avons toutefois observé que certains de ces outils s'appuient sur des seuils qui ne sont plus d'actualité et qu'ils sont mal intégrés dans d'autres systèmes destinés à réaliser et à documenter les évaluations SREP, si bien que le travail des équipes de surveillance prudentielle conjointe s'en trouve alourdi (voir points [34](#) à [36](#)).

108 La norme applicable exige que les ressources prudentielles soient fixées en toute indépendance et d'une manière qui ne compromette pas l'autonomie ou l'indépendance opérationnelle des autorités de surveillance. La BCE a cependant décidé de ne pas revoir les effectifs à la hausse à compter de 2023, que ce soit pour le pôle «banque centrale» ou les activités de surveillance. Le président et le vice-président du conseil de surveillance prudentielle ont la possibilité de demander des ressources supplémentaires dans des circonstances particulières, mais la décision finale revient au conseil des gouverneurs de la BCE. En outre, comme la BCE ne fait plus le lien entre besoins et ressources, elle n'a aucune assurance que les activités

programmées ont été menées à bien selon ses propres normes (voir points 37 à 40 ainsi que points 44 et 45).

109 Par ailleurs, neuf des 22 autorités nationales de surveillance (les «autorités nationales compétentes») fournissent toujours trop peu de personnel aux équipes de surveillance conjointe par rapport aux engagements qu'elles ont pris, et les tentatives de la BCE pour intensifier le suivi n'ont pas permis de trouver des ressources supplémentaires auprès des autorités nationales compétentes. Plusieurs de ces autorités n'ont pas non plus fourni le personnel nécessaire aux inspections sur place, ce qui s'est traduit par un niveau d'activité inférieur au besoin estimé par la BCE elle-même (voir points 41 à 43 ainsi que points 46 et 47).

Recommandation n° 1 – Renforcer les évaluations des risques des banques

La BCE devrait rendre l'évaluation prudentielle plus efficiente:

- a) en améliorant les lignes directrices et les procédures d'analyse comparative destinées aux contrôleurs (en particulier pour les évaluations du contrôle du risque de crédit) et en mettant en place un processus d'assurance qualité afin de s'assurer que les évaluations du risque de crédit sont complètes;
- b) en préservant son indépendance opérationnelle en tant qu'autorité de surveillance:
 - i) par l'établissement et l'application de niveaux d'effectifs pour ses activités de surveillance qui soient fondés sur les besoins, indépendamment de la stratégie qu'elle suit en matière de ressources humaines pour son pôle «banque centrale»;
 - ii) par un rappel à l'ordre des autorités nationales de surveillance à propos de leurs engagements de fournir du personnel dans le cadre d'une application stricte des procédures d'intensification du suivi existantes.

Quand? Au quatrième trimestre 2023 au plus tard pour la recommandation a) (pour le cycle SREP 2024); au deuxième trimestre 2024 au plus tard pour la recommandation b).

110 En 2021, les décisions SREP définitives ont été émises 13 mois après la date de référence, soit plus tard que les années précédentes et par rapport à d'autres autorités de surveillance. Un tel délai implique qu'elles s'appuyaient sur des évaluations des

risques qui n'étaient pas à jour (voir points **50** et **52**) et que les risques en question n'étaient pas gérés en temps utile ou suffisamment couverts.

111 Les phases de dialogue et d'approbation du cycle SREP se sont traduites par une moindre efficience au cours du processus. Ensemble, elles ont pris deux fois plus de temps que les phases d'évaluation et d'analyse comparative. Les procédures de consultation des banques (le dialogue prudentiel et le droit d'être entendu) portaient davantage sur la forme que sur le fond: très peu de modifications ont été apportées à ce que la BCE avait communiqué aux banques de manière informelle six mois avant la décision SREP définitive (voir point **51**).

Recommandation n° 2 – Rationaliser son processus de contrôle et d'évaluation prudentiels

La BCE devrait améliorer l'efficience du cycle prudentiel en raccourcissant les phases de dialogue et d'approbation et communiquer ses décisions définitives dans les dix mois à compter de la date de référence.

Quand? Au quatrième trimestre 2023 au plus tard (pour le cycle SREP 2024).

112 En 2021, la BCE a adopté une nouvelle méthode pour établir le montant de fonds propres qu'une banque doit détenir (exigence de deuxième pilier) en sus du minimum réglementaire, afin de couvrir les risques décelés. Les différents risques (dont le risque de crédit) n'y sont pas clairement liés à l'exigence de deuxième pilier imposée, et nous n'avons pas trouvé d'élément démontrant que la BCE les quantifiait pour chaque banque (voir points **53** à **60** ainsi que point **70**). De ce fait, la BCE n'a aucune assurance que les risques sont pleinement couverts.

113 Elle s'appuie sur des fourchettes prédéfinies par score de risque, dans lesquelles les contrôleurs sont censés sélectionner une exigence de deuxième pilier. Ces fourchettes prédéfinies n'ont pas de lien particulier avec les risques et se chevauchent considérablement, ce qui signifie qu'une banque présentant un risque faible peut se voir imposer une exigence de deuxième pilier plus sévère qu'une banque à haut risque. En ce qui concerne les banques à plus haut risque, la BCE a systématiquement opté pour des exigences de deuxième pilier situées dans le bas des fourchettes prédéfinies (voir point **61** ainsi que points **63** à **68**). Cela a aidé les banques qui n'auraient pas disposé de fonds propres suffisants pour satisfaire à des exigences plus strictes.

114 Une bonne gestion des risques passe par un processus solide d'évaluation des fonds propres au niveau de la banque. Nous avons établi que la BCE ne relevait pas automatiquement les exigences de deuxième pilier lorsqu'elle constatait que le propre processus des banques concernant l'évaluation de l'adéquation de leur capital interne (l'ICAAP) n'était pas fiable et que leurs orientations internes n'étaient pas suivies (voir point 62).

115 La BCE indique également des mesures qualitatives aux banques. Il s'agit d'instructions qui leur sont données pour qu'elles entreprennent des actions spécifiques afin de remédier aux risques détectés. Au sein de la population des banques sous surveillance, nous avons observé que, d'une manière générale, la BCE n'était pas parvenue à intensifier suffisamment le suivi des mesures prudentielles lorsque le risque de crédit était élevé et soutenu (voir points 71 à 76), ce qui signifie qu'elle ne pouvait garantir que les banques géraient bien les risques.

116 Ces dernières années, la BCE a mis la pression sur les banques du système bancaire de l'UE pour qu'elles s'attaquent aux prêts non performants (PNP) hérités du passé. Les PNP ont diminué au fil des ans et continuent de baisser depuis 2017. Bien que nous n'ayons pas examiné le lien de cause à effet entre la politique de la BCE (en particulier ses attentes en matière de couverture) et le recul des PNP, il est évident que les mesures prises par la BCE font partie des facteurs qui contribuent à cette baisse. Le succès de la politique de la BCE ne pourra être évalué qu'au bout du processus, donc pas avant la fin de 2026, soit neuf ans après la publication des lignes directrices relatives aux PNP (voir points 15, 84 et 96).

117 La BCE dispose de pouvoirs de surveillance pour agir sur les politiques de provisionnement des banques lorsque celles-ci ne disposent pas de processus et de données solides pour repérer et quantifier les PNP. En vertu des dispositions de l'article 16, paragraphe 2, point d), du règlement MSU, elle peut, entre autres, exiger des banques qu'elles procèdent à des ajustements spécifiques (par exemple des déductions) de leurs calculs des fonds propres, lorsque le provisionnement comptable appliqué par ces banques est considéré comme insuffisant du point de vue de la surveillance prudentielle. C'est notamment le cas des banques qui dépendent fortement de garanties rarement réalisées. Cette prérogative est particulièrement importante dans le contexte de la lutte contre les PNP, comme l'a souligné la Commission dans son rapport de 2017 sur le MSU. Nous avons remarqué que la BCE ne l'a pas exercée systématiquement (voir points 79 à 83).

118 La BCE a conçu et mis en œuvre une stratégie élargie applicable à l'ensemble des banques afin de centrer les efforts sur la résolution des PNP hérités du passé, de les sortir des bilans des banques et d'éviter leur accumulation. Pour ce faire, elle s'est appuyée en particulier sur ses «attentes en matière de couverture». Cette approche prévoyait un élément incitant les banques à agir,, à savoir l'imposition d'une exigence supplémentaire au titre du deuxième pilier si elles ne réglaient pas en temps et en heure le problème des PNP hérités du passé ou ne parvenaient pas à atteindre le niveau de couverture souhaité par d'autres moyens (provisions (comptables) supplémentaires, déductions prudentielles au niveau des fonds propres CET 1 ou encore passage en perte ou cession des PNP). La BCE entendait ainsi dissuader de nombreuses banques d'adopter une attitude attentiste et les inciter à se montrer proactives pour éviter une intervention plus musclée de sa part. L'objectif ainsi poursuivi n'était pas en soi d'imposer des exigences supplémentaires de deuxième pilier (voir points [84](#) à [86](#) ainsi que point [88](#)).

119 Force est de reconnaître que l'approche de la BCE n'a pas eu l'effet escompté, puisque de nombreuses banques n'ont réagi qu'à la perspective de se voir infliger une exigence supplémentaire de deuxième pilier, appliquée pour la première fois au cours du cycle SREP 2021. Un recours plus précoce et systématique de la BCE à ses pouvoirs de surveillance à partir de 2017 aurait permis d'obtenir plus rapidement des résultats dans les cas de banques dont les provisions étaient insuffisantes, que ce soit d'un point de vue comptable ou prudentiel. De par sa conception, l'approche de la BCE n'allait pas vers un règlement immédiat du problème, mais prévoyait une démarche progressive (voir point [87](#) et points [89](#) à [91](#)).

120 Le fait qu'elle s'appuie sur des exigences supplémentaires de deuxième pilier se traduit par une inégalité de traitement des acteurs bancaires. Premièrement, les attentes de la BCE en matière de provisionnement sont les plus faibles à l'égard des banques détenant le plus de PNP: celles-ci bénéficient de plus de temps pour se conformer (jusqu'à neuf ans après la publication des lignes directrices sur les PNP). Deuxièmement, par rapport aux banques qui couvrent proactivement leurs potentielles insuffisances de provisionnement, la BCE accorde à celles qui présentent toujours un découvert après la date de référence 13 mois supplémentaires pour le combler. Troisièmement, l'approche de la BCE autorise les banques à agir de la manière la plus avantageuse pour elles (c'est-à-dire en comptabilisant des provisions, en réduisant leurs fonds propres CET 1 ou en acceptant une exigence supplémentaire de deuxième pilier) (voir points [92](#) à [95](#)).

121 L'approche choisie par la BCE impliquait la fourniture d'informations supplémentaires de la part des banques, y compris celles faiblement exposées aux

PNP. Le processus d'imposition d'exigences supplémentaires au titre du deuxième pilier (il a été appliqué pour la première fois en 2021), complexe et gourmand en ressources pour les contrôleurs et pour les banques, a manqué d'efficience. La plupart des banques (environ 80 %) ont répondu aux attentes de la BCE en matière de couverture par la comptabilisation de provisions avant le début du cycle SREP ou par d'autres ajustements au cours de l'année suivante. Finalement, les exigences supplémentaires de deuxième pilier n'ont été imposées qu'à un nombre limité de banques et étaient modestes au regard des exigences globales de fonds propres (voir points [97](#) à [104](#)).

Recommandation n° 3 – Appliquer des mesures de surveillance permettant de mieux garantir la bonne gestion et la couverture adéquate des risques par les banques

La BCE devrait améliorer l'efficience et la transparence du processus de surveillance:

- a) en modifiant sa méthode de calcul des exigences de deuxième pilier afin de donner l'assurance que tous les risques concernés sont suffisamment couverts, notamment par:
 - i) le recensement et la quantification de chaque risque, comme l'exigent les orientations de l'ABE,
 - ii) l'imposition d'exigences de fonds propres qui soient gages d'une couverture adéquate des risques recensés, en particulier lorsque ceux-ci sont élevés et persistants,
 - iii) un exposé des motifs dans les décisions SREP qui justifie clairement les exigences de deuxième pilier, risque par risque, afin de garantir une parfaite transparence à l'égard des banques;
- b) en utilisant, si nécessaire, l'éventail **complet** de ses pouvoirs de surveillance si une banque ne traite pas efficacement ses faiblesses persistantes en matière de contrôle des risques (y compris en ce qui concerne le provisionnement);
- c) en publiant sa méthode d'établissement des exigences de deuxième pilier.

Quand? Au quatrième trimestre 2024 au plus tard.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par Mihails Kozlovs,
Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 18 avril 2023.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexe

Annexe I – Suivi du rapport spécial 29/2016 intitulé «Mécanisme de surveillance unique: les débuts sont réussis, mais des améliorations sont nécessaires»

Degré de respect des délais en ce qui concerne les suites données: à temps; retardé; délai non expiré; pas d'action de suivi, la BCE ayant rejeté la recommandation; pas de délai fixé pour la mise en œuvre; choix de la BCE de renoncer à la mise en œuvre après nouvelle analyse

Recommandation		Intégralement mise en œuvre	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Observations	Respect des délais
1	Délégation de certaines décisions à des niveaux inférieurs; orientations supplémentaires sous la forme de listes de vérification, de modèles et de schémas pour chaque décision	X				La BCE a réalisé une analyse approfondie du cadre de délégation en tenant compte notamment des prérogatives nationales. Elle a également établi une liste exhaustive de documents pour les modèles de prise de décision et autres.	
2 i)	Évaluation des risques liés aux services partagés; mise en œuvre des garanties nécessaires		X			La BCE a réalisé une analyse approfondie des risques et certaines garanties (par exemple des lignes hiérarchiques séparées pour	

Recommandation	Intégralement mise en œuvre	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Observations	Respect des délais
et d'un contrôle de conformité; prise en considération de tous besoins liés aux fonctions de surveillance					certains services) ont été mises en place. Dans le cadre de l'analyse, certaines DG (par exemple la DG Politique macroprudentielle et stabilité financière et la DG Questions économiques) n'étaient pas considérées comme des services partagés par la BCE, mais comme entièrement et exclusivement dédiées au pôle «banque centrale» (c'est-à-dire à la politique monétaire), alors qu'elles travaillent aussi pour le pôle «surveillance» au moment des tests de résistance. Ce n'est pas incompatible en soi avec le principe de séparation. Toutefois, il n'y a pas eu à cet égard d'analyse des risques ni de prise en considération des garanties ou de contrôle de conformité (par exemple pour déterminer si le partage des référentiels en matière de risque de crédit utilisés à des fins macroprudentielles pouvait avoir une incidence sur les choix de politique dans le	

Recommandation		Intégralement mise en œuvre	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Observations	Respect des délais
						domaine de la surveillance bancaire). Il n'existe pas d'instructions organisationnelles distinctes sur la façon de suivre ou de documenter un tel contrôle et de faire rapport sur les risques liés aux services partagés en ce qui concerne le principe de séparation énoncé à l'article 25, paragraphe 2, du règlement MSU.	
2 ii)	Veiller à ce que des lignes hiérarchiques distinctes soient en place pour les ressources spécifiquement affectées à la fonction de surveillance				X	Cette recommandation a été rejetée à l'époque et est donc restée sans suite.	☒
2 iii)	Plus grande implication du conseil de surveillance dans le processus d'établissement du budget et dans le processus décisionnel correspondant				X	Cette recommandation a été rejetée à l'époque et est donc restée sans suite.	☒

Recommandation		Intégralement mise en œuvre	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Observations	Respect des délais
3	Affecter des ressources suffisantes à la fonction d'audit interne afin d'assurer une couverture des domaines à haut et à moyen risque		X			L'audit interne des thèmes de surveillance est devenu plus intrusif et le niveau des ressources s'est amélioré. L'enregistrement du temps a été abandonné. La BCE estime que, en moyenne, environ 10 équivalents temps plein s'occupent d'activités en lien avec le MSU et que trois autres se chargent de la planification, du suivi des risques et des éventuelles enquêtes administratives. À la suite d'une analyse des risques, seuls des thèmes sélectionnés relatifs aux domaines à haut risque sont couverts (par exemple uniquement les banques en situation de défaillance avérée ou prévisible lors d'une gestion de crise). Si le choix opéré sur la base d'une évaluation préliminaire est raisonnable, il convient de suivre de plus près l'évolution des ressources afin de s'assurer que la couverture est suffisante dans les	

Recommandation		Intégralement mise en œuvre	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Observations	Respect des délais
						domaines à haut et à moyen risque.	
4	Coopération avec la Cour des comptes	X				L'audit de la gestion de crise par la BCE a eu lieu avant le protocole d'accord conclu entre la Cour des comptes et la BCE en octobre 2019. Pour ce qui est des audits postérieurs à la conclusion dudit protocole, la BCE a fourni à la Cour les informations nécessaires aux travaux de celle-ci.	
5	Donner un caractère formel aux dispositifs pour mesurer la performance des activités de surveillance et pour publier les informations y afférentes, et recourir à des enquêtes			X		Les informations et les indicateurs publiés dans le rapport annuel de la BCE sur la surveillance bancaire (y compris les priorités en la matière et les risques) expliquent les activités de surveillance tout en fournissant des informations relatives à la banque pour donner une vue d'ensemble qui permet d'évaluer la performance en matière de surveillance. Il est néanmoins nécessaire de renforcer encore l'accent mis sur la comparaison entre les priorités/objectifs de	

Recommandation		Intégralement mise en œuvre	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Observations	Respect des délais
						surveillance et la performance, ainsi que sur les résultats. Plusieurs axes de travail, dont un projet pilote destiné à mesurer l'efficacité de la surveillance d'établissements moins importants, ont été posés. Bien qu'en décembre 2018, le conseil de surveillance ait adopté le cadre d'une enquête industrielle, aucune enquête n'a eu lieu jusqu'ici.	
6	Modifier le règlement-cadre MSU afin de donner un caractère formel aux engagements des ANC et garantir qu'elles prennent toutes part pleinement et de manière proportionnelle aux travaux des ESPC			X		En 2017, la BCE a estimé qu'une modification du règlement-cadre MSU n'était pas nécessaire. Les colégislateurs n'ont apporté aucune modification. La BCE considère en fait que le MSU doit fonctionner selon le principe de la coopération de bonne foi. Les détails relatifs aux ressources prévues pour les activités sur place sont donnés aux points 41 à 43 , et ceux relatifs à la fourniture de ressources par les ANC, aux points 46 et 47 . Voir aussi la	

Recommandation		Intégralement mise en œuvre	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Observations	Respect des délais
						<p><i>recommendation n° 1, b) ii), destinée à la BCE et l'invitant à rappeler aux autorités nationales de surveillance de respecter leurs engagements en appliquant strictement les procédures d'intensification du suivi existantes.</i></p>	
7	Élaboration de descriptifs de rôle/d'équipe et de méthodes pour évaluer l'aptitude des agents détachés par les ANC ainsi que leur performance par la suite			X		<p>Un descriptif de rôle complet (comportant 15 spécialisations) a été établi. Aucun descriptif de rôle n'a été élaboré pour le directeur et le chef de division. Des descriptifs d'équipe ont été réalisés, mais ils ne sont pas encore formellement approuvés, bien qu'appliqués de facto par la BCE. Il n'existe toujours pas de procédure pour évaluer la performance des agents extérieurs à la BCE travaillant au sein des ESPC: la seule chose prévue est un retour d'information aux sous-coordonnateurs ESPC issus des ANC sur la performance des équipes. Ce retour d'information n'a donc aucune incidence sur l'évaluation de la</p>	

Recommandation		Intégralement mise en œuvre	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Observations	Respect des délais
						performance individuelle au niveau des ANC. Il n'existe aucune procédure permettant de refuser les candidats proposés pour les ESPC. Globalement, la BCE est tributaire de la bonne volonté des ANC et de leur capacité à coopérer de bonne foi.	
8	Établir et tenir à jour une base de données centralisée, normalisée et complète des compétences et des expériences du personnel des ESPC (tant les agents des ANC que ceux de la BCE)			X		Un inventaire des solutions existantes des ANC a été dressé. Bien que possible d'un point de vue juridique, l'idée de la création d'une base de données a été rejetée par les ANC. Une plateforme de partage de connaissances baptisée SSMnet a été lancée en juin 2021 à l'intention des agents de la BCE et des ANC. Elle propose une fonctionnalité «profil d'utilisateur», avec les coordonnées, les titres de fonction et d'autres informations fournies sur une base volontaire (expertise, expérience et études). Cette initiative constitue un bon point de départ, vu les	⟳

Recommandation		Intégralement mise en œuvre	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Observations	Respect des délais
						circonstances, mais elle ne fournit pas actuellement de base de données complète sur les compétences et les expériences des agents. En outre, l'adoption de la fonctionnalité de profil de SSMnet par le personnel des ANC et de la BCE sera nécessaire si l'on veut que cette plateforme permette de repérer les talents.	
9	Organiser un parcours de formation en surveillance bancaire en veillant à ce que la participation obligatoire corresponde aux besoins professionnels et envisager la mise en place d'un programme de certification		X			Un programme de formation bien pensé et comportant des formations axées sur le contenu a été élaboré. Le niveau de participation croissant de ces dernières années est une belle réussite. À l'heure actuelle, aucune des formations n'est obligatoire. Toutefois, l'équipe de formation du MSU planche depuis décembre 2021 sur une révision de l'actuel programme d'accueil et a commencé à travailler, en février 2023, sur un nouveau programme de qualifications fondamentales	

Recommandation		Intégralement mise en œuvre	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Observations	Respect des délais
						MSU, qui comporte des formations obligatoires assorties d'exemptions possibles en fonction du profil de l'agent concerné ou de ses acquis.	
10	Élaborer et mettre en œuvre une méthodologie fondée sur les risques afin de déterminer le nombre d'agents et l'éventail des compétences souhaitables et d'ainsi garantir que les ressources soient adaptées à la taille, à la complexité et au profil de risque de l'établissement financier surveillé			X		<p>La BCE a défini un nombre d'agents souhaitable par groupe de banques et l'a utilisé comme valeur de référence jusqu'en 2019 pour repérer les éventuels manques de personnel. Si ces chiffres n'ont pas été vérifiés a posteriori de manière formelle, leur validité a été évaluée sur le plan qualitatif sur la base de l'enquête menée auprès du personnel des ESPC.</p> <p>Nous donnons des détails sur la séparation qu'effectue la BCE entre politique monétaire et surveillance bancaire au point 45. Nous faisons de même pour la fourniture de ressources par les ANC aux points 46 et 47.</p>	

Recommandation		Intégralement mise en œuvre	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Observations	Respect des délais
						<p>Globalement, la participation des ANC aux ESPC se situe dans la fourchette souhaitée (c'est-à-dire qu'entre 25 % et 80 % de l'activité de l'agent est consacrée aux travaux de l'ESPC et le reste, à ceux de l'ANC). En 2021, une dimension qualitative a été ajoutée à l'enquête auprès du personnel.</p> <p>Selon la BCE, dans certaines ANC, le faible taux de participation des membres des ESPC s'explique par l'importance des banques dans le pays d'accueil. En l'espèce, les agents issus de ces ANC doivent à la fois participer à la surveillance du groupe bancaire concerné et en surveiller la filiale au niveau national.</p>	
11	Examiner et actualiser le modèle de regroupement	X				<p>Le modèle de regroupement est fondé sur les risques et mis à jour fréquemment. Seul un léger retard dans la mise en œuvre par rapport à</p>	

Recommandation		Intégralement mise en œuvre	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Observations	Respect des délais
						l'échéance visée était à déplorer.	
12	Renforcer considérablement la présence de la BCE lors des inspections sur place et accroître la proportion d'inspections sur place dirigées par une ANC autre que celle du pays d'origine ou d'accueil			X		<p>En créant une direction générale distincte pour les inspections sur place et les enquêtes sur les modèles internes (DG-OMI), la BCE a renforcé sa capacité à mener des missions sur place. La contribution des agents de la BCE aux inspections sur place a toutefois diminué entre 2016 et 2022. D'un autre côté, le nombre d'inspections dirigées par la BCE a fortement augmenté. Des améliorations notables ont été enregistrées dans le domaine des missions transfrontalières, mais les restrictions sanitaires liées à la pandémie de COVID-19 se sont traduites par une diminution du nombre de visites sur place au cours des années 2020 et 2021.</p> <p>Le point 46 donne de plus amples détails sur les capacités combinées de la BCE et des ANC (y compris la décision</p> 	

Recommandation		Intégralement mise en œuvre	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Observations	Respect des délais
						prise en décembre 2022 de revoir à la hausse les ressources de la BCE). Les conséquences pour l'activité sur place sont évoquées au point 43.	
13	Suivre les faiblesses décelées dans le système informatique pour les inspections sur place et poursuivre les efforts afin de renforcer les compétences et les qualifications des inspecteurs sur place	X				Les nouvelles fonctionnalités informatiques ont permis de remédier aux faiblesses décelées. Le nouveau système de formation pour les inspecteurs sur place est approprié.	

Source: Cour des comptes européenne.

Sigles et acronymes

ABE: Autorité bancaire européenne

ANC: autorité nationale compétente

BCE: Banque centrale européenne

CET 1: fonds propres de base de catégorie 1 (*common equity tier 1*)

ESPC: équipe de surveillance prudentielle conjointe

ICAAP: processus d'évaluation de l'adéquation du capital interne

MSU: mécanisme de surveillance unique

PNP: prêt non performant

SREP: processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (*supervisory review and evaluation process*)

Glossaire

Déduction au niveau des fonds propres de base de catégorie 1: correction des fonds propres réglementaires dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de surveillance afin de tenir compte de réalités économiques ignorées jusque-là.

Éléments des fonds propres réglementaires: fonds propres de catégorie 1 (composés des fonds propres de base de catégorie 1 et des fonds propres additionnels de catégorie 1) et fonds propres de catégorie 2.

Exigence de deuxième pilier: exigence de fonds propres imposée à une banque particulière afin de couvrir les risques sous-estimés ou insuffisamment couverts par les exigences de fonds propres minimales (dites «de premier pilier»).

Exigence de fonds propres: montant minimal de fonds propres qu'une banque doit détenir en proportion de ses actifs pondérés en fonction des risques (premier pilier), auquel s'ajoute un montant calculé sur la base du profil de risque de la banque en question (deuxième pilier).

Exigence supplémentaire de deuxième pilier: exigence supplémentaire imposée au titre du deuxième pilier aux banques dont la BCE estime que les provisions sont insuffisantes d'un point de vue prudentiel.

Fonds propres de base de catégorie 1: fonds propres de qualité supérieure (c'est-à-dire les moins exposés à un rachat) dont doivent disposer les institutions financières et qui peuvent être utilisés immédiatement et sans restriction pour couvrir les risques ou pertes dès que ceux-ci surviennent.

Fonds propres de catégorie 2: capital supplémentaire, plus facilement remboursable, que les établissements financiers doivent détenir pour couvrir les pertes en cas de défaillance.

Fonds propres réglementaires (ou capital réglementaire): montant minimal de fonds propres imposé par la loi à une banque ou tout autre établissement financier.

Garantie: actif pris à titre d'assurance ou de sécurité lors de l'octroi d'un prêt, qui reste acquis en cas de défaillance.

Normes comptables: Ensemble commun de principes et d'exigences constituant le fondement des politiques et pratiques comptables.

Pertes de crédit attendues: prévisions d'une banque en ce qui concerne la non-perception des flux de trésorerie contractuels.

Prêt non performant: effet à recevoir dû depuis plus de 90 jours, dont le paiement est peu probable ou qui est déprécié.

Provisions: en comptabilité, meilleure estimation d'un probable élément de passif, enregistré au bilan et dont l'échéance ou le montant sont incertains.

Ratio de fonds propres: fonds propres d'une banque par rapport à ses actifs pondérés en fonction des risques.

Surveillance microprudentielle: surveillance bancaire centrée sur les établissements financiers individuels en tant qu'éléments constitutifs d'un système financier.

Volant de capitaux: différence entre i) les exigences globales de fonds propres d'une banque et ii) son ratio de fonds propres.

Réponses de la Banque centrale européenne

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-12>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-12>

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par Mihails Kozlovs, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Mihails Kozlovs, Membre de la Cour, assisté de: Edite Dzalbe, cheffe de cabinet, et Laura Graudina, attachée de cabinet; Marion Colonerus, manager principale; Shane Enright, chef de mission; Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Anna Ludwikowska, Ioannis Sterpis, Nadiya Sultan et Giorgos Tsikkos, auditeurs.



De gauche à droite: Marion Colonerus, Ioannis Sterpis, Anna Ludwikowska, Shane Enright, Mihails Kozlovs, Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Laura Graudina et Giorgos Tsikkos.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2023

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

- Figures 7 et 6 – Icônes: ces figures ont été conçues à l'aide de ressources provenant du site <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-9930-5	1977-5695	doi:10.2865/185707	QJ-AB-23-012-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-9933-6	1977-5695	doi:10.2865/995869	QJ-AB-23-012-FR-Q

La Banque centrale européenne (BCE) assure la surveillance des grandes banques de l'union bancaire en évaluant leurs risques prudentiels, notamment le risque de crédit, qui survient lorsque des prêts deviennent non performants et menacent la viabilité des banques et parfois l'ensemble du système financier.

Nous avons constaté que si la BCE a intensifié ses efforts, elle doit faire davantage pour mieux s'assurer que les banques gèrent et couvrent leur risque de crédit de manière appropriée. Sa nouvelle méthode pour déterminer les exigences de fonds propres supplémentaires (deuxième pilier) ne donne pas l'assurance que les différents risques sont intégralement couverts et n'a pas été appliquée de manière cohérente: les exigences de fonds propres imposées aux banques présentant un risque plus élevé n'étaient pas proportionnelles à celui-ci. La BCE a fait un usage peu efficient des outils à sa disposition et de ses pouvoirs de surveillance pour s'assurer de la couverture appropriée du risque de crédit des banques.

Nous recommandons à la BCE de renforcer ses évaluations des risques, de rationaliser le processus de contrôle et d'évaluation prudentiels et d'appliquer de meilleures mesures de surveillance afin de gérer efficacement les risques.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors