FR 2014 n° 05

Rapport spécial

La surveillance bancaire européenne prend forme — L'ABE évolue dans un contexte mouvant

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

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

Tél. +352 4398-1

Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (http://europa.eu).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-872-0492-9
doi:10.2865/94973

© Union européenne, 2014
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

FR 2014 n° 05

Rapport spécial

La surveillance bancaire européenne prend forme — L'ABE évolue dans un contexte mouvant

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

Table des matières

Points

Sigles et acronymes

Glossaire

I-VIII **Synthèse**

1-16 **Introduction**

4-11 Initiatives de la Commission depuis 2008

6-11 Création de l'ABE en tant qu'élément du dispositif de surveillance bancaire élaboré en 2011

12-16 Évolution récente dans la mise en place d'une union bancaire

14-15 L'ABE et la création du mécanisme de surveillance unique

16 Création du mécanisme de résolution unique

17-21 **Étendue et approche de l'audit**

22-80 **Observations**

23-38 Réforme de la réglementation: la Commission a réagi par un vaste programme de réglementation pour le secteur bancaire, et l'ABE y a contribué par l'élaboration d'orientations et de normes techniques

24-27 La Commission a élaboré les textes législatifs rapidement, mais…

28-35 … les délais étaient serrés pour l'ABE; la consultation publique a été de courte durée, et il n'y a pas eu d'analyse de l'impact global par la Commission

36-38 Le conseil des autorités de surveillance de l'ABE risque de prendre des décisions non optimales

39-55 Réforme de la surveillance: l'ABE a contribué à la surveillance transfrontalière, mais des défis subsistent

44-52 La convergence des activités de surveillance via les collèges d'autorités de surveillance s'est améliorée mais reste limitée

53-55 Des contraintes juridiques limitent le rôle de médiation de l'ABE

Table des matières

56-64 **Réforme de la surveillance: rôle de l'ABE dans les tests de résistance**

56-61 La fiabilité du test de résistance des banques effectué en 2011 est sujette à caution, mais...

62-64 … l'opération de recapitalisation de 2012 a contribué à restaurer la confiance

65-74 **Réforme de la surveillance: la protection des consommateurs et les systèmes de gestion fondamentaux doivent encore être mis en place**

65-72 Ressources minimales et peu de membres disposant du droit de vote et d'un mandat complet en matière de protection des consommateurs

73-74 L'ABE doit encore mettre en place des systèmes internes fondamentaux pour assurer son efficience et son efficacité

75-80 **Réforme de la surveillance: le rôle de l'ABE évolue**

81-90 **Conclusions et recommandations**

83 Réforme de la réglementation

84-90 Évolutions dans le domaine de la surveillance: implications pour le rôle de surveillance de l'ABE

Annexe I — Présentation schématique de l'approche d'audit

Annexe II — Compétences et activités de l'ABE

Annexe III — Panel d'experts

Annexe IV — Initiatives législatives retenues pour l'examen

Annexe V — Mécanismes de résolution et garantie des dépôts aux États-Unis et au Canada

Annexe VI — Cadre pour le redressement des banques et la résolution de leurs défaillances

Annexe VII — Bibliographie

Réponses de la Commission

Réponses de l'Autorité bancaire européenne

Sigles et acronymes

04

ABE: Autorité bancaire européenne

AEAPP: Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles

AEMF: Autorité européenne des marchés financiers

ANS: Autorité nationale de surveillance

BCE: Banque centrale européenne

CECB: Comité européen des contrôleurs bancaires

CERS: Comité européen du risque systémique

CRD IV: Directive sur les exigences de fonds propres (*Capital Requirements Directive IV*)

CRR: Règlement sur les exigences de fonds propres (*Capital Requirements Regulation*)

CRU: Conseil de résolution unique

CSF: Conseil de stabilité financière

DG Marché intérieur et services: Direction générale du marché intérieur et des services

FED: Banque centrale américaine (*Federal Reserve*)

G20: Groupe des vingt ministres des finances et gouverneurs des banques centrales

MRU: Mécanisme de résolution unique

MSU: Mécanisme de surveillance unique

PIB: Produit intérieur brut

SESF: Système européen de surveillance financière

TARP: *Troubled Asset Relief Program* des États-Unis

UE: Union européenne

Glossaire

05

Actifs pondérés en fonction des risques: actifs et expositions hors bilan, pondérés en fonction des risques utilisés pour déterminer les exigences de fonds propres ou le ratio d'adéquation des fonds propres d'une institution financière.

Analyse d'impact: série d'étapes logiques qui aident la Commission européenne à évaluer les conséquences économiques, sociales et environnementales d'une nouvelle initiative. Il s'agit d'un processus destiné à fournir aux décideurs politiques des éléments probants en ce qui concerne les avantages et les inconvénients des différentes politiques envisageables après analyse de leur impact potentiel.

Autorité de surveillance du pays d'accueil: autorité de surveillance chargée du contrôle prudentiel dans l'État membre de l'UE où une institution financière possède une filiale et qui est différent de l'État membre qui a autorisé ladite institution à exercer ses activités bancaires à l'échelle de l'Union (pays d'origine).

Autorité de surveillance du pays d'origine: autorité de surveillance chargée du contrôle prudentiel dans l'État membre de l'UE où l'institution financière a obtenu l'autorisation d'exercer ses activités bancaires à l'échelle de l'Union (pays d'origine).

Capital réglementaire: également «exigences de fonds propres» ou «adéquation des fonds propres». Capital qu'une banque ou toute autre institution financière doit conserver pour respecter la norme fixée par son autorité de réglementation financière. Il s'exprime généralement par un ratio d'adéquation des fonds propres sous la forme d'un pourcentage des actifs pondérés en fonction des risques.

Collèges d'autorités de surveillance: structures de coordination rassemblant les autorités de réglementation de différents pays, concernées par la surveillance d'un groupe bancaire transfrontalier. Ces collèges constituent un mécanisme permettant l'échange d'informations entre les autorités de surveillance des pays d'origine et celles des pays d'accueil, la planification et l'exécution coordonnées ou conjointes des tâches de surveillance, ainsi que la préparation à des situations d'urgence et leur traitement.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire: Comité composé d'autorités de surveillance bancaire et mis en place en 1974 par les gouverneurs des banques centrales du groupe des Dix, dans le but d'améliorer la compréhension des grandes questions de surveillance ainsi que la qualité du contrôle bancaire à l'échelle mondiale. Ce Comité définit des orientations et des normes dans différents domaines, comme les normes internationales en matière d'adéquation des fonds propres (accords de Bâle, de Bâle II et de Bâle III).

Consultation publique: processus réglementaire par lequel l'opinion du public sur des matières le concernant est recherchée et obtenue. Le principal objectif poursuivi est le renforcement de l'efficience, de la transparence et de l'implication du public dans le processus d'élaboration des politiques et des textes législatifs. La consultation est un préalable essentiel à une analyse d'impact de qualité.

Dette souveraine: également «dette de l'État», «dette publique» ou «dette nationale». Il s'agit de la dette détenue par un gouvernement central. La crise de la dette souveraine fait référence à la difficulté ou à l'impossibilité pour certains pays de rembourser ou de refinancer leur dette publique sans l'aide de tiers.

Glossaire

06

Filet de sécurité financier: mécanisme ou fonds garantissant la disponibilité de moyens appropriés pour financer la résolution des défaillances bancaires ou soutenir autrement les institutions financières et à n'utiliser qu'en dernier recours.

Manuel uniforme (pour la surveillance): cadre commun pour la détection, la mesure et l'analyse des risques présentés par les banques, orientations communes pour une intervention des autorités de surveillance et mesures correctrices. Le manuel consistera en une compilation non contraignante des meilleures pratiques de surveillance utilisées dans l'UE.

Marché financier: marché dans lequel des individus et des entités peuvent négocier des actifs et des passifs financiers. Les marchés monétaires et les marchés des capitaux font partie des marchés financiers.

Recapitalisation: opération par laquelle une personne morale modifie la structure de son capital (le rapport entre les fonds propres et les dettes) dans le but d'améliorer son ratio dettes/fonds propres.

Règlement uniforme: le règlement uniforme vise à fournir une série unique de règles prudentielles harmonisées, contraignantes dans leur intégralité et directement applicables dans l'ensemble de l'UE. Il assurera une application uniforme du dispositif de Bâle III dans tous les États membres et permettra de combler les lacunes réglementaires et de contribuer ainsi à un fonctionnement plus efficace du marché intérieur. Le règlement uniforme se compose de normes techniques contraignantes, qui complètent les instruments législatifs auxquels elles se rattachent.

Réglementation bancaire: forme de réglementation publique imposant aux banques certaines obligations, restrictions et lignes directrices. La structure réglementaire crée une transparence entre les institutions bancaires et leurs clients. Les objectifs de la réglementation bancaire sont, entre autres, le contrôle prudentiel (réduire le niveau de risque auquel les créanciers des banques sont exposés), la réduction du risque systémique (réduire le risque de perturbation lié à des conditions de marché défavorables pour les banques et entraînant la défaillance de plusieurs institutions financières ou de grandes banques), l'établissement de règles en matière de traitement équitable des clients, etc.

Réglementation prudentielle: cadre juridique approprié pour les opérations financières, destiné à prévenir ou à réduire au minimum les problèmes du secteur financier.

Résolution: toute action entreprise par une autorité, avec ou sans le concours du secteur privé, dans le but de résoudre les problèmes graves rencontrés par une institution financière qui n'est plus viable et qui ne peut raisonnablement le redevenir, même au prix d'une restructuration.

Surveillance bancaire: activité consistant à suivre la performance et les activités financières des banques afin de garantir que celles-ci opèrent de manière sûre et rigoureuse et appliquent les règles et règlements. Elle est assurée par les autorités de contrôle gouvernementales et vise à prévenir les défaillances bancaires.

Glossaire

07

Surveillance macroprudentielle: surveillance centrée sur la stabilité du système financier pris dans son ensemble plutôt que sur ses éléments constitutifs. Il est nécessaire d'avoir une réglementation macroprudentielle du système, parce que les activités d'entreprises distinctes qui font preuve de prudence et respectent les orientations peuvent collectivement entraîner une instabilité du système (par exemple, si tous les organismes de crédit restreignent leurs prêts ou que toutes les entreprises vendent des actifs au même moment).

Surveillance microprudentielle: surveillance centrée sur la stabilité des éléments constitutifs d'un système financier. La surveillance microprudentielle s'attache en particulier à la sécurité et à la solidité des différentes institutions financières.

Test de résistance: exercice de simulation conçu pour évaluer la capacité d'une institution financière donnée à faire face à une crise économique. Les tests de résistance sont organisés afin de déterminer la solidité d'une institution financière dans différentes conditions.

Synthèse

I

Au lendemain de l'éclatement de la crise financière, la Commission a pris des mesures pour stabiliser le secteur bancaire en cherchant à renforcer le cadre réglementaire et la surveillance des banques, en particulier de celles opérant sur le marché international. Une nouvelle Autorité bancaire européenne (ABE) a vu le jour en 2011 dans le paquet des grandes propositions de modifications réglementaires.

II

L'audit de la Cour visait à évaluer si la Commission et l'ABE avaient assumé de manière satisfaisante leurs responsabilités dans la mise en place des nouvelles dispositions relatives au système de réglementation et de surveillance du secteur bancaire et à déterminer si ces nouvelles dispositions étaient efficaces.

III

La Cour estime que la réforme, par la Commission, de la législation du secteur bancaire, l'instauration de l'ABE ainsi que l'apport respectif de ces deux acteurs dans la mise en place, en 2011, du nouveau système de réglementation et de surveillance du secteur bancaire ont constitué d'importantes premières étapes dans la réponse à la crise financière. Toutefois, des manquements ont été relevés dans le fonctionnement des nouveaux dispositifs de surveillance transfrontalière des banques de l'Union européenne (UE) et d'évaluation de la résilience de celles-ci, ainsi qu'en matière de promotion de la protection des consommateurs sur le marché des produits et services financiers de l'Union.

IV

La Cour a constaté que la Commission et l'ABE ont réagi à la crise financière par un vaste programme de réglementation. La Commission a élaboré les textes législatifs rapidement, mais les périodes de consultation publique ont été brèves, au niveau tant de l'ABE que de la DG Marché intérieur et services. En outre, l'ABE a dû composer avec des délais serrés, et l'impact global du paquet législatif n'a fait l'objet d'aucune analyse.

V

Dans le cadre de la réforme du cadre de surveillance, l'ABE — en tant qu'organe facilitateur et coordonnateur des travaux des autorités nationales de surveillance (ANS) — a contribué à améliorer la surveillance transfrontalière des banques. Toutefois, son rôle dans les tâches de surveillance bancaire a été limité dans de nombreux domaines. La surveillance quotidienne des banques reste une prérogative des ANS. L'ABE n'assure aucune surveillance directe des institutions financières. La convergence des activités de surveillance via les collèges d'autorités de surveillance est limitée, et ces derniers ont passé trop de temps à examiner les procédures au lieu de se concentrer sur les risques.

VI

L'ABE ne dispose pas de l'autorité requise pour prendre ou faire appliquer des décisions en matière de convergence des activités de surveillance et pour régler les différends entre ANS. Bien que l'ABE ait déployé des efforts considérables pour régler ces désaccords, ses pouvoirs juridiques sont limités dans le domaine de la médiation. De même, la Cour a constaté que l'ABE disposait d'un mandat juridique et d'effectifs limités pour mener le test de résistance de 2011. D'une manière générale, les ressources de l'ABE au cours de sa phase de démarrage étaient insuffisantes pour lui permettre d'honorer son mandat.

VII

À compter de l'automne 2014, la Banque centrale européenne (BCE) sera habilitée à surveiller le secteur bancaire dans tous les États membres de la zone euro, ainsi que dans les autres États membres qui souhaitent prendre part au processus. Le mécanisme de surveillance unique (MSU) suppose une coopération entre la BCE et les ANS, le fonctionnement général du MSU relevant de la compétence de la première nommée.

VIII

La Cour considère qu'une bonne surveillance bancaire à l'échelle de l'UE passe par une séparation claire des rôles et des responsabilités de l'ABE, de la BCE et des ANS, que celles-ci fassent ou non partie du MSU. Pour éviter tout risque de chevauchement et de manque de clarté dans la définition des responsabilités entre la BCE, les ANS et l'ABE dans certains domaines, la Cour recommande de clarifier davantage leurs rôles et leurs prérogatives dans des textes législatifs ou des protocoles d'accord. Elle recommande également d'établir des procédures destinées à garantir une coopération étroite et fréquente ainsi que l'échange d'informations entre les différentes entités et de prêter une attention particulière à la période de transition précédant l'instauration complète du MSU.

Introduction

01

La crise mondiale qui a affecté le secteur financier à partir de 2007 résultait de la combinaison d'une prise de risques excessive avec une détérioration des marchés financiers. Elle a provoqué des pertes considérables sur les investissements et fait plonger les fonds propres réglementaires des banques sous le niveau requis. Ces dernières n'étaient plus en mesure de se financer ni sur le marché monétaire ni sur celui des capitaux. En outre, vu l'étroite corrélation entre les banques, la faillite d'une seule grande institution financière aurait pu entraîner celle de nombreuses autres et mettre en péril l'ensemble du système financier.

02

Pour éviter un effondrement du système bancaire, les États membres de l'UE ont utilisé des fonds publics pour recapitaliser leurs banques, pendant que les banques centrales injectaient des liquidités dans le système bancaire. Les institutions et les États membres de l'UE ont pris des mesures d'urgence pour tenter de restaurer la confiance dans les institutions financières et ont lancé ensuite des réformes dans le domaine de la réglementation et de la surveillance (voir points 4 à 16).

03

La Commission a approuvé une aide de 5 000 milliards d'euros (40,3 % du produit intérieur brut (PIB) de l'UE[1]) au secteur financier entre 2008 et 2012, principalement sous la forme de garanties et de recapitalisations. Dans certains États membres, l'ampleur de l'aide a alimenté une crise de la dette souveraine, qui menaçait la stabilité de la zone euro. Pour éviter cette éventuelle déstabilisation, une aide financière a été accordée par le biais de plusieurs mécanismes instaurés pour répondre à la crise financière. Voir ***figure 1*** pour plus de détails sur l'historique de la crise et sur la réaction de l'UE et de ses États membres.

Initiatives de la Commission depuis 2008

04

Face à la crise mondiale frappant le secteur financier, la Commission a pris des mesures pour stabiliser le secteur bancaire en cherchant à renforcer:

— le cadre réglementaire dans lequel opèrent les banques de l'UE;

— la surveillance des banques, en particulier des banques actives sur le marché international;

— la protection des consommateurs européens dans le domaine des produits financiers.

1 COM(2012) 778 final du 21 décembre 2012 et SWD(2012) 443 final du 21 décembre 2012, p. 29.

05

Depuis 2008, la direction générale du marché intérieur et des services (DG Marché intérieur et services) de la Commission a présenté des propositions détaillées de modifications de la réglementation (voir ***annexe IV***), dont beaucoup résultaient des efforts internationaux déployés pour stabiliser le système financier mondial au sein du G20 et du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. L'une de ces propositions portait sur la création de l'Autorité bancaire européenne (ABE).

Création de l'ABE en tant qu'élément du dispositif de surveillance bancaire élaboré en 2011

06

L'ABE a été instituée le 1er janvier 2011[2]. Remplaçant le comité européen des contrôleurs bancaires (CECB)[3], elle joue un rôle plus important dans la réglementation et la surveillance, ainsi que dans le processus législatif (voir ***tableau 1***). Le rôle de l'ABE englobe également la protection des consommateurs[4].

Tableau 1

Mandats du CECB et de l'ABE

	CECB	ABE
Réglementation	Rôle purement consultatif Publie des orientations et des recommandations non contraignantes	Élabore des normes techniques, qui deviennent un règlement de l'UE directement applicable par les États membres après leur adoption par la Commission
Surveillance	Participe à différents collèges d'autorités de surveillance sur une base volontaire	Droit de participer à tous les collèges d'autorités de surveillance et de faire inscrire des points à l'ordre du jour Rôle de médiation en cas de désaccord entre ANS
Protection des consommateurs	Sans objet	Encourage la transparence, la simplicité et l'équité sur le marché des produits ou services financiers grand public dans l'UE

Source: Analyse de la Cour des comptes européenne.

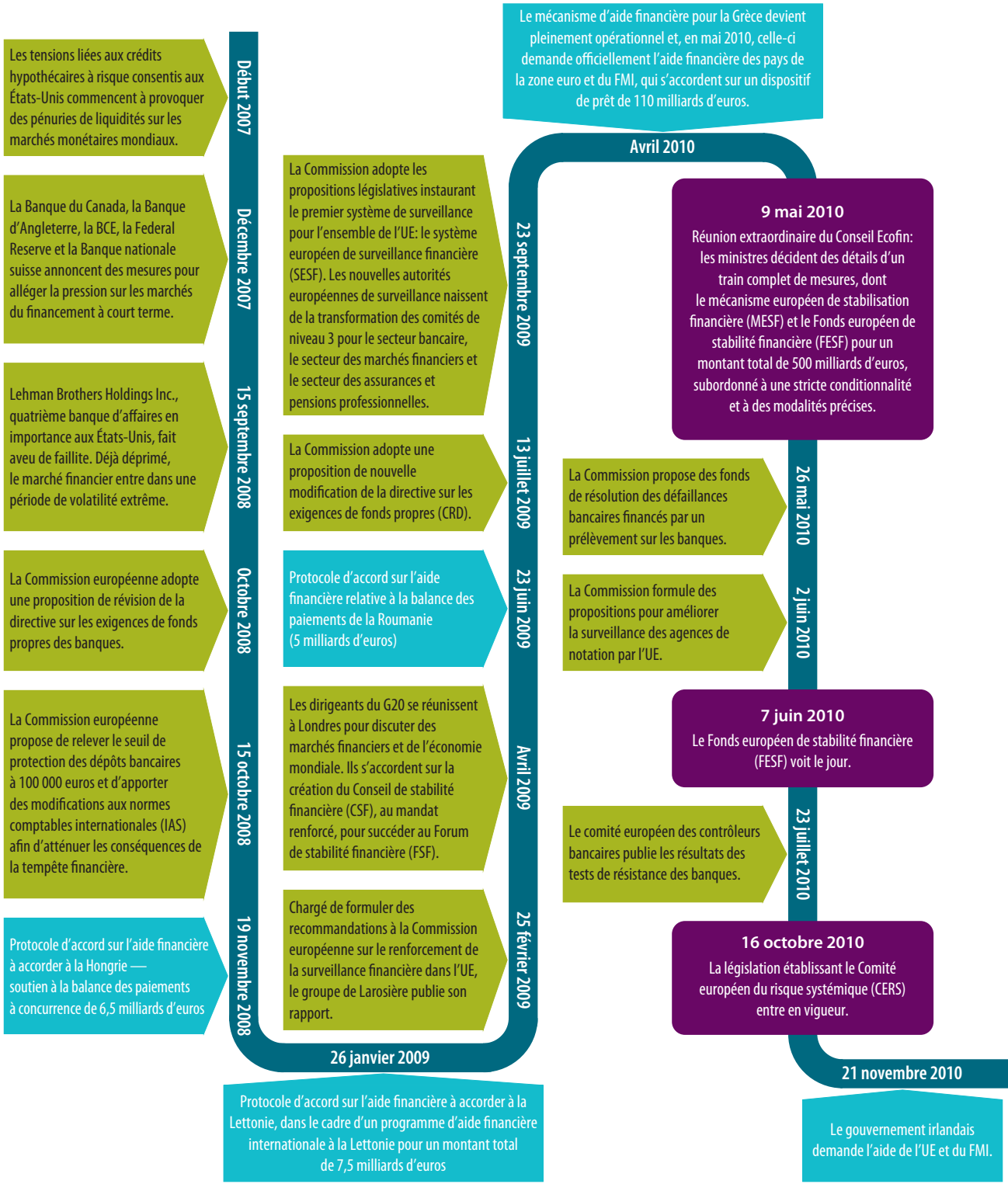
2 Règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission (JO L 331 du 15.12.2010, p. 12).

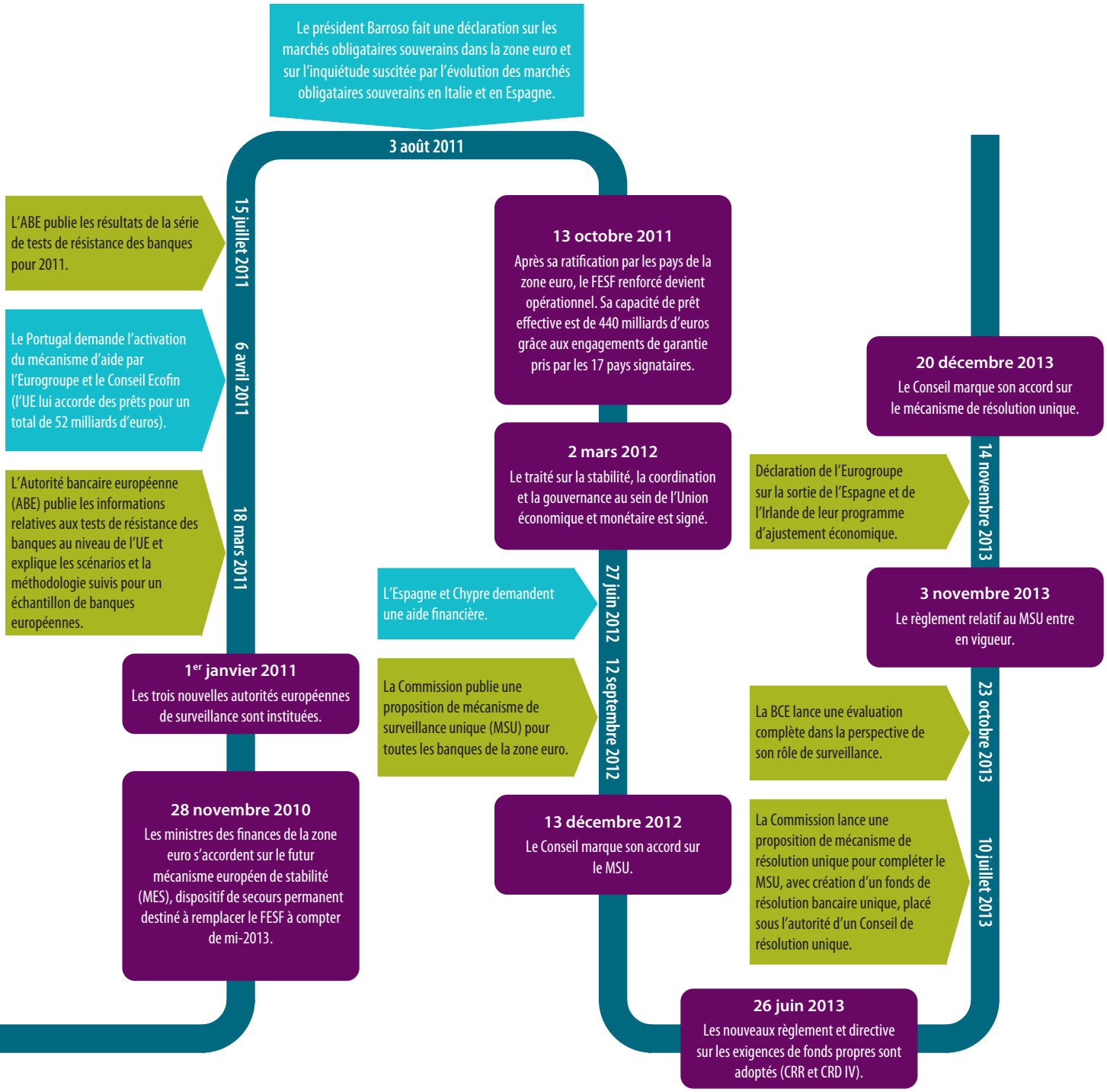
3 Règlement (UE) n° 1093/2010.

4 Article 9 du règlement (UE) n° 1093/2010.

Figure 1

Historique de la crise financière et de la réponse de l'UE



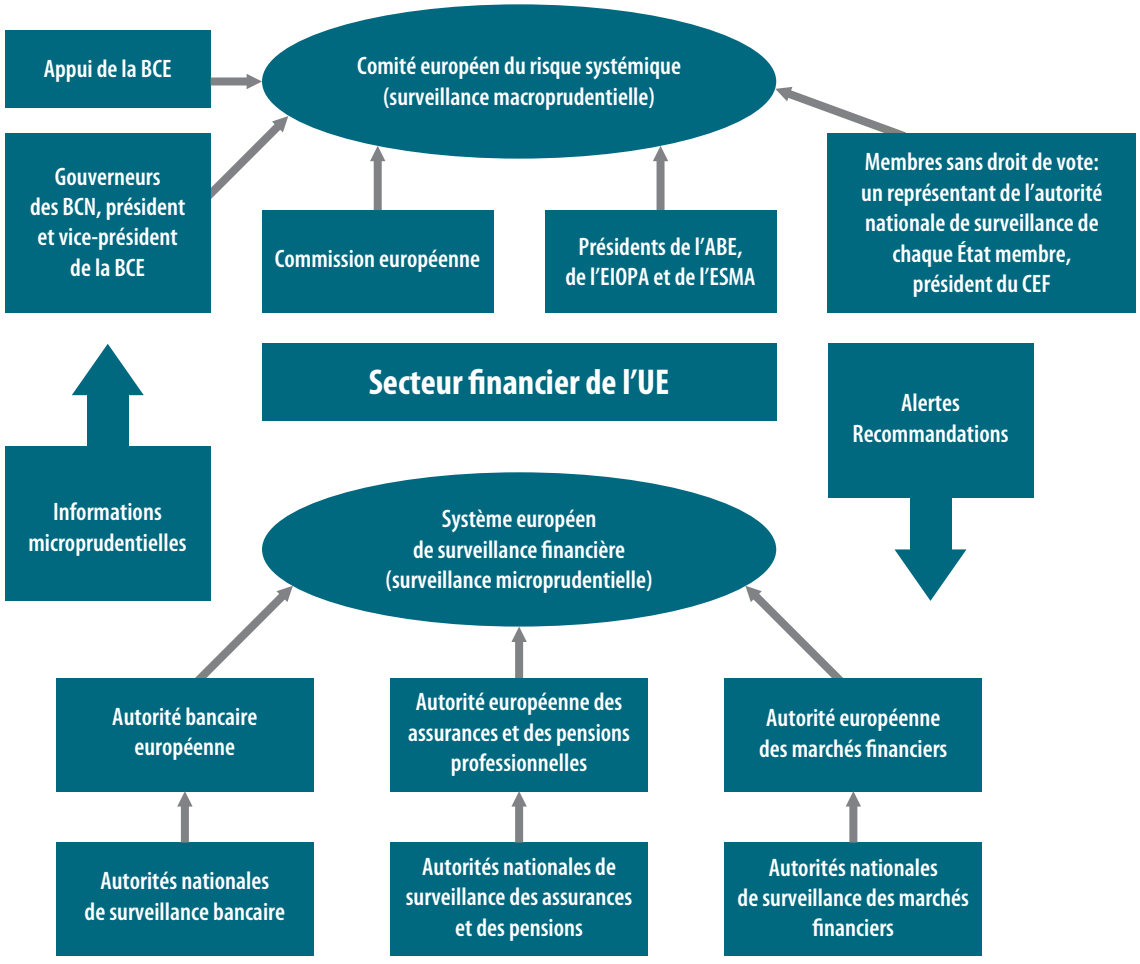

Le président Barroso fait une déclaration sur les marchés obligataires souverains dans la zone euro et sur l'inquiétude suscitée par l'évolution des marchés obligataires souverains en Italie et en Espagne.
3 août 2011
15 juillet 2011
L'ABE publie les résultats de la série de tests de résistance des banques pour 2011.
6 avril 2011
Le Portugal demande l'activation du mécanisme d'aide par l'Eurogroupe et le Conseil Ecofin (l'UE lui accorde des prêts pour un total de 52 milliards d'euros).
18 mars 2011
L'Autorité bancaire européenne (ABE) publie les informations relatives aux tests de résistance des banques au niveau de l'UE et explique les scénarios et la méthodologie suivis pour un échantillon de banques européennes.
1er janvier 2011
Les trois nouvelles autorités européennes de surveillance sont instituées.
28 novembre 2010
Les ministres des finances de la zone euro s'accordent sur le futur mécanisme européen de stabilité (MES), dispositif de secours permanent destiné à remplacer le FESF à compter de mi-2013.
13 octobre 2011
Après sa ratification par les pays de la zone euro, le FESF renforcé devient opérationnel. Sa capacité de prêt effective est de 440 milliards d'euros grâce aux engagements de garantie pris par les 17 pays signataires.
2 mars 2012
Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire est signé.
27 juin 2012
L'Espagne et Chypre demandent une aide financière.
12 septembre 2012
La Commission publie une proposition de mécanisme de surveillance unique (MSU) pour toutes les banques de la zone euro.
13 décembre 2012
Le Conseil marque son accord sur le MSU.
26 juin 2013
Les nouveaux règlement et directive sur les exigences de fonds propres sont adoptés (CRR et CRD IV).
10 juillet 2013
La Commission lance une proposition de mécanisme de résolution unique pour compléter le MSU, avec création d'un fonds de résolution bancaire unique, placé sous l'autorité d'un Conseil de résolution unique.
23 octobre 2013
La BCE lance une évaluation complète dans la perspective de son rôle de surveillance.
3 novembre 2013
Le règlement relatif au MSU entre en vigueur.
14 novembre 2013
Déclaration de l'Eurogroupe sur la sortie de l'Espagne et de l'Irlande de leur programme d'ajustement économique.
20 décembre 2013
Le Conseil marque son accord sur le mécanisme de résolution unique.

07

L'ABE fait partie du Système européen de surveillance financière (SESF) institué en 2011 dans le but d'assurer la surveillance microprudentielle. Le SESF a pour principal objectif de contribuer à la stabilité à court, moyen et long terme du système financier pour l'économie de l'UE, les citoyens et les entreprises. Le SESF se compose de l'ABE, de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP), qui, avec les autorités nationales de surveillance (ANS), assurent la surveillance microprudentielle. Avec le Comité européen du risque systémique (CERS), qui est chargé de la surveillance macroprudentielle, le SESF constitue l'architecture européenne de surveillance (voir ***figure 2***).

Figure 2

L'architecture européenne de surveillance mise en place en 2011



Source: BCE.

08

Pour tous les États membres de l'UE, l'ABE a pour principales tâches:

— d'élaborer le règlement uniforme et donc de contribuer à la mise en place de normes et de pratiques communes de qualité élevée dans le domaine de la réglementation et de la surveillance;

— de contribuer à une application cohérente des actes juridiquement contraignants de l'Union;

— d'encourager et de faciliter la délégation des tâches et des responsabilités entre les autorités compétentes;

— de surveiller et d'analyser l'évolution du marché dans son domaine de compétence;

— de favoriser la protection des déposants et des investisseurs;

— de contribuer au fonctionnement harmonieux et cohérent des collèges d'autorités de surveillance;

— de promouvoir la transparence, la simplicité et l'équité sur le marché intérieur des produits ou services financiers grand public.

09

Bien que, par rapport au CECB, l'ABE ait un rôle renforcé dans la surveillance au niveau de l'UE (voir point 6), la surveillance bancaire quotidienne reste une prérogative des ANS. L'ABE n'exerce pas de surveillance directe des institutions financières. Le système européen de surveillance bancaire s'appuie entre autres sur une coopération entre les autorités de surveillance des pays d'origine et d'accueil, qui échangent des informations via les collèges d'autorités de surveillance afin d'obtenir une vue d'ensemble consolidée de l'exposition d'une banque au risque.

10

L'ABE est financée à concurrence de 60 % par les ANS et de 40 % sur le budget de l'UE. En 2012, elle disposait d'un budget annuel de 20,7 millions d'euros (12,7 millions d'euros en 2011). Ses ressources humaines sont limitées (94 agents en 2012). L'ABE dépend dans une large mesure du personnel des ANS (experts nationaux ou aide à court terme pour des tâches spécifiques) ainsi que d'agents contractuels.

11

La réglementation des services financiers relève de la procédure de codécision du Conseil et du Parlement européen (article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne — «procédure législative ordinaire»). Ces derniers adoptent donc conjointement les nouveaux règlements et directives. La Commission approuve les projets de normes techniques élaborées par l'ABE au moyen d'actes d'exécution ou d'actes délégués, selon les dispositions du règlement ou de la directive (voir aussi points 29 et 30).

Évolution récente dans la mise en place d'une union bancaire

12

Face à la poursuite de la crise financière, les chefs d'État ou de gouvernement des pays de la zone euro se sont accordés, en 2012, sur la nécessité de prendre davantage de mesures pour renforcer le système de réglementation et de surveillance du secteur bancaire[5]. Ils ont décidé de l'établissement d'une feuille de route spécifique et datée pour la réalisation d'une véritable Union économique et monétaire, avec notamment des propositions concrètes pour la préservation de l'unité et de l'intégrité du marché unique dans le domaine des services financiers[6]. L'union bancaire fait également partie des éléments de la feuille de route présentée par le président du Conseil européen le 26 juin 2012.

13

L'union bancaire s'appuie sur les piliers présentés dans le ***tableau 2***.

5 Sommet des pays de la zone euro du 29 juin 2012.

6 «Vers une véritable Union économique et monétaire», rapport du président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, 26 juin 2012, p. 7, et «Feuille de route pour une union bancaire», COM(2012) 510 final du 12 septembre 2012.

Tableau 2

État d'avancement des piliers de l'union bancaire

Piliers	État d'avancement	Description
Mécanisme de surveillance unique (voir points 14 et 15)	Le 15 octobre 2013, le Conseil a adopté les règlements instituant le mécanisme de surveillance unique (MSU).	Dans le cadre du MSU, la Banque centrale européenne (BCE) sera chargée, avec les autorités nationales de surveillance, de la surveillance des banques dans la zone euro et dans les autres pays qui souhaitent participer. La BCE effectuera l'ensemble de ses tâches de surveillance à dater du 4 novembre 2014.
Cadre intégré de gestion des crises	En décembre 2013, le Conseil et le Parlement européen se sont accordés sur le cadre pour le redressement des banques et la résolution de leurs défaillances.	Le cadre doit permettre de gérer les banques en difficulté et, le cas échéant, de liquider les banques défaillantes de manière prévisible et efficiente, moyennant un recours aussi minime que possible aux fonds publics. Une fois en place, le mécanisme de résolution unique sera l'autorité chargée d'appliquer ces règles.
	Le 20 mars 2014, un accord a été trouvé entre le Parlement européen et le Conseil sur un mécanisme de résolution unique (MRU). La première lecture, par le Parlement européen, de la proposition de règlement établissant un mécanisme de résolution unique pour les banques défaillantes a eu lieu le 15 avril 2014. Une fois le texte définitivement adopté, le Conseil de l'Union européenne adoptera le règlement sans autre débat.	Le Conseil et le Parlement se sont accordés sur la création d'un conseil de résolution doté de pouvoirs étendus pour la résolution des défaillances bancaires. Ce conseil de résolution ou la BCE, en tant qu'autorité de surveillance du secteur bancaire, peut lancer le processus de résolution d'une banque défaillante. Cet accord prévoit un fonds de résolution unique financé par les prélèvements sur les banques et s'appuiera au départ sur des compartiments nationaux, qui seront progressivement fusionnés en huit ans. Le mécanisme de résolution unique englobera toutes les banques des États membres participants.
Système commun de garantie des dépôts	Les législateurs ont convenu que chaque État membre devrait mettre en place un système partiellement préfinancé de garantie de tous les dépôts inférieurs à 100 000 euros.	Seuls des systèmes nationaux de garantie des dépôts existent. Au moment de l'audit, la Commission n'avait pas encore formulé de proposition de système européen commun de garantie des dépôts[7].
Règlement uniforme	Depuis qu'elle a été instituée, l'ABE travaille à un règlement uniforme. Elle a poursuivi ses travaux en 2013.	En 2012, 6 orientations, 4 notes de réflexion, 14 documents de consultation et 23 projets de normes techniques ont été mis à la disposition du public pour consultation, notamment pour intégrer la CRD IV (voir point 29).

7 La directive actuelle (directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts en ce qui concerne le niveau de garantie et le délai de remboursement (JO L 68 du 13.3.2009, p. 3)) garantit une couverture des dépôts jusqu'à 100 000 euros dans tous les États membres de l'UE. En juillet 2010, la Commission a adopté une proposition législative de révision approfondie de la directive dans le but d'harmoniser et de simplifier les systèmes nationaux de garantie des dépôts, d'accélérer les versements et d'améliorer le financement des systèmes. Lors du Conseil européen des 27 et 28 juin 2013, les dirigeants européens ont demandé que cette proposition soit adoptée avant la fin de l'année.

L'ABE et la création du mécanisme de surveillance unique

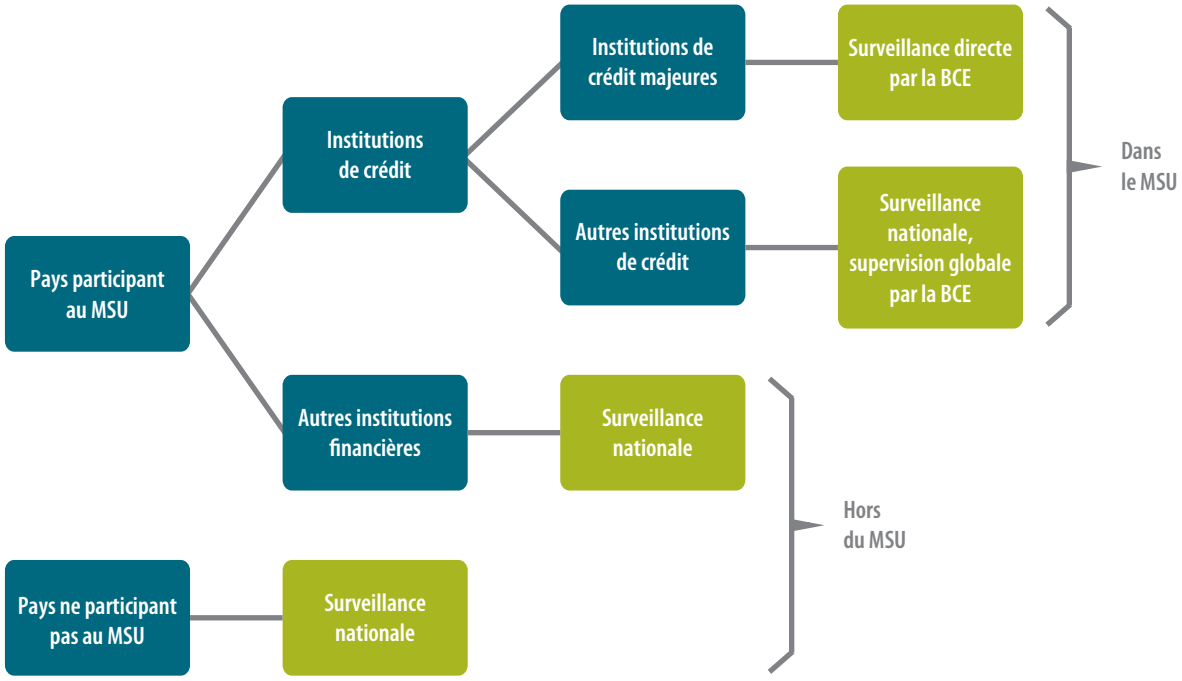
14
En octobre 2013, le Conseil a approuvé un règlement octroyant à la Banque centrale européenne l'autorité requise pour surveiller le secteur bancaire, ainsi que des modifications du règlement ABE[8]. Le règlement BCE prévoit une coopération entre la BCE et les ANS, mais c'est la première nommée qui sera globalement responsable du bon fonctionnement du MSU. La BCE assurera la surveillance directe de la plupart des banques d'importance systémique dans la zone euro, tandis que les autres banques resteront placées sous celle des ANS. Ces dernières continueront d'être chargées des missions qui n'ont pas été confiées à la BCE, comme la protection des consommateurs et la surveillance des succursales des banques de pays tiers.

15
Après la création du MSU, le rôle de l'ABE dans l'élaboration de la réglementation devrait, pour l'essentiel, rester inchangé (voir point 76). Toutefois, s'agissant de la surveillance, certains domaines requièrent une clarification en ce qui concerne la répartition des responsabilités entre l'ABE et la BCE (voir points 77 à 80).

8 Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit, ci-après dénommé «règlement MSU» (JO L 287 du 29.10.2013, p. 63). Règlement (UE) n° 1022/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) en ce qui concerne des missions spécifiques confiées à la Banque centrale européenne en application du règlement (UE) n° 1024/2013 (JO L 287 du 29.10.2013, p. 5).

Figure 3

La surveillance financière européenne après l'instauration du MSU



Source: Schéma inspiré d'un modèle de l'Institut royal des relations internationales Egmont.

Création du mécanisme de résolution unique

16

En mars 2014, un accord a été trouvé entre le Parlement européen et le Conseil sur un mécanisme de résolution unique (MRU). Le projet de règlement validé par ces deux institutions prévoit un Conseil de résolution unique (CRU) doté de pouvoirs étendus en matière de résolution des défaillances bancaires. À la suite de la notification, par la Banque centrale européenne, d'une défaillance effective ou probable d'une banque, ou de sa propre initiative, cet organe adopterait un système de résolution des défaillances de l'institution financière concernée. Il déterminerait l'application des outils de résolution et le recours au fonds de résolution unique (voir ***annexe VI*** pour plus de détails sur le cadre pour la résolution des défaillances bancaires et sur les «caractéristiques essentielles des mécanismes de résolution performants» du Conseil de stabilité financière).

Étendue et approche de l'audit

17
L'audit de la Cour visait à:

— évaluer si la Commission et l'ABE avaient assumé de manière satisfaisante leurs responsabilités dans la mise en place des nouvelles dispositions relatives au système élaboré en 2011 pour la réglementation et la surveillance du secteur bancaire;

— examiner dans quelle mesure ces nouvelles dispositions fonctionnaient en ce qui concerne la surveillance bancaire transfrontalière, l'évaluation de la résilience des banques dans l'UE et la promotion de la protection des consommateurs sur le marché des produits et services financiers au sein de l'UE.

18
Les travaux d'audit ont porté sur les activités de la DG Marché intérieur et services en ce qui concerne l'élaboration des textes législatifs relatifs au secteur financier, le suivi de leur mise en œuvre et l'analyse de leur impact, ainsi que sur les activités de l'ABE en matière de réglementation, de surveillance et de protection des consommateurs. Les travaux d'audit sur le terrain auprès de ces deux organes se sont déroulés en 2012 et début 2013.

19
Des missions d'information ont été effectuées auprès des autorités nationales de surveillance, des banques centrales et des associations des banques de six États membres[9]. Les auditeurs se sont rendus dans les locaux de l'AEMF, de l'AEAPP, du CERS et de la BCE. Ils ont également rencontré les représentants de plusieurs autorités de réglementation et de surveillance du secteur bancaire aux États-Unis et au Canada (voir ***annexe I, point 6, lettre c)***). Leurs premières observations ont été examinées avec un panel d'experts (voir ***annexe III***). Les auditeurs de la Cour ont en outre consulté un large éventail de publications universitaires relatives au futur système de surveillance du secteur bancaire (voir ***annexe VII***).

20
Les travaux d'audit réalisés ont permis à la Cour de relater plusieurs faits pertinents et d'examiner quels enseignements tirés de son audit pourraient être intéressants pour la surveillance des banques dans le cadre du MSU.

21
L'approche d'audit et la méthode de collecte des éléments probants sont décrites à l'***annexe I***.

9 République tchèque, Allemagne, Espagne, France, Suède et Royaume-Uni.

Observations

22

Les observations ci-après doivent être lues en tenant compte des défis auxquels le secteur bancaire européen était confronté dans son ensemble et du fait que, pendant la période couverte par l'audit, l'ABE se trouvait dans sa phase de démarrage.

Réforme de la réglementation: la Commission a réagi par un vaste programme de réglementation pour le secteur bancaire, et l'ABE y a contribué par l'élaboration d'orientations et de normes techniques

23

Le terme *réglementation* fait référence à une série de règles contraignantes énoncées par une entité publique ou par une institution privée, mais sur la base d'un mandat public. Les règles sont appliquées par toutes les autorités de contrôle dans l'exercice de leurs fonctions: dans le secteur financier, elles incluent les règles prudentielles applicables au marché (et destinées à prévenir l'apparition d'entités à la réputation douteuse ou ne disposant pas de la capacité financière nécessaire pour les activités qu'elles entendent mettre en œuvre), ainsi que les règles en matière de contrôle des risques liés aux activités financières, à la gouvernance d'entreprise et aux systèmes de contrôle interne, les règles de conduite et les méthodes de surveillance[10].

La Commission a élaboré les textes législatifs rapidement, mais…

24

Le management des délais du projet comprend les processus permettant de gérer l'achèvement du projet dans le temps voulu: définir les activités, organiser les activités en séquence, estimer les ressources nécessaires aux activités, estimer la durée des activités, élaborer l'échéancier et maîtriser l'échéancier[11].

25

Le G20 et le Comité de Bâle ont guidé l'instauration d'une réglementation renforcée et davantage coordonnée au niveau mondial du secteur des services financiers. La Commission a participé aux négociations du G20 et du Comité de Bâle sur la législation régissant le secteur financier. L'une des réalisations mondiales les plus importantes est l'accord (Bâle III) prévoyant une augmentation du capital des institutions financières afin de couvrir leurs risques financiers et d'assurer ainsi une plus grande stabilité sur les marchés financiers. La Commission a réagi à la crise financière en mettant en œuvre un vaste programme de réglementation. Pour instaurer les normes de Bâle III dans l'UE, la DG Marché intérieur et services a élaboré la directive et le règlement sur les exigences de fonds propres (CRD IV et CRR). D'autres propositions importantes émanant de la Commission sont énumérées à l'***annexe IV***.

10 D'après la définition de la Banque mondiale, dans *Legal Aspects of Financial Services Regulation and the Concept of a Unified Regulator* (Les aspects juridiques de la réglementation sur les services financiers et le concept d'autorité de contrôle unifiée), Banque mondiale, Washington, DC, 2006.

11 Project Management Institute, *Guide du corpus des connaissances en management de projet (Guide PMBOK)*, chapitre 6 — Management des délais du projet, quatrième édition, 2008.

26

Le ***tableau 3*** indique le temps mis par la Commission pour achever les principales étapes de l'élaboration d'une directive ou d'un règlement, ainsi que pour mener à son terme le processus d'adoption politique qui s'ensuit.

Tableau 3

Durée des principales étapes du processus d'élaboration des textes législatifs

Lancement du processus	CRD II	CRD III	CRD IV/CRR	Directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement	Système de garantie des dépôts	Révision de la directive sur les conglomérats financiers	Révision de la directive comptable	Révision de la directive sur la transparence	Durée moyenne (en semaines)
Travaux préparatoires	37	7	100	77	69	63	108	69	66
Consultation interservices formelle	7	6	8	2	4	3	3	3	5
Finalisation du texte législatif	2	0	0	1	1	3	20	8	4
Adoption par le collège des commissaires	4	1	1	1	2	4	1	5	2
Adoption par le Parlement européen et le Conseil	50	71	104	Non adoptée	Non adopté	65	85	85	77

Source: Cour des comptes européenne.

27

Globalement, la DG Marché intérieur et services a élaboré les propositions de textes législatifs en temps voulu. La Cour a constaté que les dates prévues et les dates effectives pour l'adoption des textes législatifs coïncidaient en général. Une comparaison des dates effectives de l'adoption des textes législatifs avec les dates prévues par la DG Marché intérieur et services montre que celle-ci a respecté les délais pour l'élaboration des textes législatifs au cours de la crise financière. De plus, le collège des commissaires a rapidement adopté les propositions transmises par la DG Marché intérieur et services (délai de 2,4 semaines en moyenne).

… les délais étaient serrés pour l'ABE; la consultation publique a été de courte durée, et il n'y a pas eu d'analyse de l'impact global par la Commission

L'ABE a été confrontée à des délais serrés

28
L'ABE joue un rôle important au cours de la phase préparatoire du processus législatif, et la charge de travail et les délais réglementaires y afférents sont prédéfinis dans les textes législatifs. L'ABE élabore en outre les normes techniques en y ajoutant un certain nombre de détails techniques qui complètent la législation régissant les services financiers. Après cela, la Commission adopte ces normes techniques afin de les rendre juridiquement contraignantes.

29
La Commission a commencé par proposer la directive et le règlement sur les exigences de fonds propres (CRD IV et CRR) en juillet 2011. En mars 2013, elle a trouvé un accord sur ces deux textes avec le Conseil et le Parlement européen. Le 16 avril 2013, le Parlement européen a approuvé la proposition de CRD IV sous réserve de modifications, et le texte final est entré en vigueur le 17 juillet 2013. Sa mise en œuvre était fixée au 1er janvier 2014, soit un an plus tard que la date initialement prévue.

30
La CRD IV et le CRR habilitent l'ABE à élaborer plus d'une centaine de projets de normes techniques de réglementation et de mise en œuvre. Les propositions de CRD IV et de CRR présentées par la Commission en juillet 2011 prévoyaient l'obligation pour l'ABE de fournir la majeure partie des normes techniques pour le 1er janvier 2013, soit la date prévue à l'époque pour l'application de la CRD IV et du CRR. Comme les délais sont restés inchangés, l'ABE a été contrainte de travailler sur les normes techniques en s'appuyant sur le projet de proposition de la Commission, avec le risque que des modifications apportées à la directive et au règlement en entraînent également dans les normes techniques. Lors des négociations sur les propositions relatives aux exigences de fonds propres (CRD IV/CRR), l'ABE n'a pas été invitée en tant qu'observateur, de sorte qu'elle n'a pas pu formuler, de manière systématique, des commentaires sur les mandats et les délais à respecter au cours du processus législatif.

Les périodes de consultation publique ont été de courte durée

31
La Commission et l'ABE accordent un délai fixe pour la consultation publique. Avant 2012, il était de 8 semaines. Depuis, il est passé à 12 semaines[12].

32
Tant la Commission que l'ABE consultent les parties prenantes de différentes manières au cours du processus d'élaboration des textes législatifs. Les consultations publiques constituent un important volet de ce processus.

12 Il ne s'agit pas là d'une norme contraignante, mais du délai jugé nécessaire pour permettre aux parties prenantes de préparer leurs réponses aux propositions de textes législatifs de manière appropriée.

— COM(2002) 277 final du 5 juin 2002, «Document de consultation: vers une culture renforcée de consultation et de dialogue — proposition relative aux principes généraux et aux normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées». Depuis 2012, le délai autorisé est de 12 semaines.

— ABE, «Public Statement on Consultation Practices» (Déclaration publique sur les pratiques en matière de consultation), 25 septembre 2012, point 3.3.

33
L'examen de la Cour a révélé que, lors de plusieurs consultations publiques organisées tant par la Commission que par l'ABE, les parties prenantes avaient disposé d'une courte période pour réagir. Ainsi, le délai accordé par la Commission lors des consultations sur les textes de la CRD (II, III et IV) et du CRR était de 4,8 semaines en moyenne. S'agissant des 11 consultations examinées par la Cour à partir de 2012, le délai moyen de consultation accordé par l'ABE était de 8,7 semaines. En raison de ces délais serrés (voir points 28 à 30), ni la Commission ni l'ABE n'ont respecté leurs propres meilleures pratiques concernant le délai accordé aux parties prenantes pour faire part de leur opinion. Elles courent donc le risque d'obtenir un nombre limité de réponses ou des réponses trop peu approfondies, en particulier de la part des associations des banques, ce qui pourrait se traduire par des propositions législatives de moindre qualité.

La Commission n'a pas procédé à une analyse de l'impact global du paquet législatif

34
Toutes les initiatives de la Commission présentant un impact significatif, notamment les propositions d'actes délégués et d'exécution, devraient être étayées par une analyse d'impact. Celle-ci doit permettre d'évaluer les effets potentiels d'une nouvelle législation ou politique sur l'économie (la compétitivité notamment), la société et l'environnement[13].

35
Depuis l'éclatement de la crise financière, la Commission a lancé de nombreuses propositions législatives dans le domaine de la banque, des valeurs mobilières, de l'assurance et des pensions (voir ***annexe IV***) et a préparé les analyses d'impact et les projets de propositions législatives en parallèle. Toutefois, elle n'a pas, jusqu'ici, procédé à une analyse transsectorielle de l'impact cumulé, sur les marchés financiers, de l'ensemble du paquet de propositions législatives relatives aux institutions financières.

Le conseil des autorités de surveillance de l'ABE risque de prendre des décisions non optimales

36
Les membres du conseil des autorités de surveillance devraient agir dans un esprit d'indépendance et dans le seul intérêt de l'Union[14].

37
Le conseil des autorités de surveillance est le principal organe décisionnel de l'ABE[15]. Il se compose des directeurs des autorités publiques nationales chargées de la surveillance des établissements financiers dans les 28 États membres. Selon la législation, les membres du conseil des autorités de surveillance doivent agir en toute indépendance et en toute objectivité dans le seul intérêt de l'Union. Le règlement intérieur fixe les modalités de fonctionnement du conseil des autorités de surveillance (réunions, règles en matière de vote, etc.)[16].

13 SEC(2009) 92 du 15 janvier 2009.

14 Considérant 52 et article 42 du règlement ABE.

15 Articles 40 à 44 du règlement ABE (désignation du président; désignation du comité de médiation; désignation des membres du groupe des parties intéressées au secteur bancaire; adoption d'avis, de recommandations et de décisions, etc.).

16 Adopté en janvier 2011 et modifié en juillet 2012.

38
Lors de leurs réunions avec les représentants de l'ABE et les autorités nationales de surveillance, les auditeurs ont constaté que les membres du conseil des autorités de surveillance représentaient surtout leurs intérêts nationaux. À l'occasion de la réunion du conseil de février 2013, ils ont pu observer que la plupart des membres adoptaient le point de vue de leur pays respectif plutôt que de proposer une position européenne commune. Cette pratique est contraire à l'objectif poursuivi par la législation.

Réforme de la surveillance: l'ABE a contribué à la surveillance transfrontalière, mais des défis subsistent

39
La *surveillance* bancaire est une activité qui consiste à suivre la performance et les activités financières des banques afin de garantir que celles-ci opèrent de manière sûre et rigoureuse et dans le respect des règles et règlements. Elle est assurée par les autorités de contrôle gouvernementales et a pour but de prévenir les défaillances bancaires[17]. Dans le contexte actuel de l'Union européenne (avant l'instauration du MSU), la surveillance des banques transfrontalières complexes passe par une interaction et une coopération entre les autorités de contrôle du pays d'origine et du pays d'accueil, qui se réunissent périodiquement, avec des représentants de l'ABE, au sein des collèges d'autorités de surveillance.

40
Sous l'effet de la rapide intégration des marchés des services financiers de l'UE et du développement de la notion de banque universelle avant la crise, les banques avaient multiplié les activités transfrontalières à haut risque, à la fois dans l'Union et dans le reste du monde. Toutefois, leur surveillance est restée une compétence nationale[18].

41
Bien que, par rapport au CECB, qui l'a précédée, l'ABE dispose de pouvoirs juridiques plus importants pour la surveillance dans l'UE, elle n'assure pas la surveillance directe des institutions financières (voir point 9). Elle joue un rôle primordial dans l'élaboration du règlement uniforme applicable à tous les États membres, ainsi que dans l'application cohérente de ce dernier, et doit renforcer la convergence des pratiques en matière de surveillance dans l'ensemble de l'Union.

42
L'ABE a créé un «service de surveillance» composé de deux unités: l'une pour l'analyse des risques, l'autre pour la coordination entre pays d'origine et pays d'accueil. Cette seconde unité s'occupe des collèges d'autorités de surveillance et participe aux 44 principaux d'entre eux, dont elle assure également le suivi. Elle effectue en outre des analyses thématiques et œuvre en faveur de la convergence des pratiques en matière de surveillance. Elle manquait toutefois d'effectif, puisque, au cours de la période de l'audit, elle ne comptait que six agents. L'unité d'analyse des risques s'occupe des tests de résistance (voir point 59) et examine de manière régulière la stabilité financière du secteur bancaire européen. Par ailleurs, elle a élaboré une série d'indicateurs relatifs aux risques bancaires et sectoriels («tableaux de bord des risques») et communique régulièrement son évaluation au CERS, au Parlement européen, au Conseil et à d'autres organes de l'UE.

17 Traduction de la définition donnée par le *Webster's New World Finance and Investment Dictionary*.

18 Alford, D., «The Lamfalussy Process And EU Bank Regulation: Another Step On The Road To Pan-European Regulation?» (Le processus Lamfalussy et la réglementation bancaire de l'UE: une nouvelle étape vers une réglementation paneuropéenne?), *Annual Review of Banking & Financial Law*, 2006, vol. 25:1, p. 396.

43

L'ABE a contribué à améliorer la surveillance transfrontalière des banques à travers son rôle de facilitateur et de coordonnateur des travaux des ANS. Toutefois, il lui manque l'autorité nécessaire pour prendre ou faire appliquer des décisions dans le domaine de la convergence des activités de surveillance et pour régler les différends entre ANS (voir points 44 à 55). En outre, le test de résistance de 2011 a montré que le rôle de l'ABE dans ce dispositif de surveillance majeur était limité (voir points 56 à 64).

La convergence des activités de surveillance via les collèges d'autorités de surveillance s'est améliorée mais reste limitée

Le rôle de l'ABE au sein des collèges d'autorités de surveillance s'est renforcé mais reste limité

44

L'Autorité contribue à favoriser et surveiller le fonctionnement efficient, effectif et cohérent des collèges d'autorités de surveillance[19]. De tels collèges devraient être mis en place pour tous les groupes financiers menant des activités transfrontalières importantes dans l'UE, se réunir régulièrement et assurer une coordination appropriée des travaux de surveillance des ANS compétentes.

45

La mise en place des collèges d'autorités de surveillance («collèges») constituait l'un des éléments clés pour renforcer la convergence des activités de surveillance entre les ANS[20]. Selon la législation, la responsabilité de la surveillance globale de l'organisation d'un groupe bancaire, ainsi que de la coordination du collège, incombe à l'autorité de surveillance du pays d'origine[21].

46

Les collèges ont pour principales tâches[22]:

— de faire office de forum d'échange d'informations;

— de décider conjointement du niveau de fonds propres pour les groupes bancaires transfrontaliers;

— de procéder conjointement à l'analyse des risques;

— de fournir un cadre aux activités de surveillance dans les situations d'urgence.

47

L'ABE a le droit de participer aux collèges, son rôle consistant à y rationaliser le processus d'échange d'informations. Le but est de favoriser la convergence et la cohérence de l'application du droit de l'Union entre les différents collèges et de contribuer à surmonter la crise actuelle et à prévenir les prochaines.

19 Article 21 du règlement ABE.

20 Les collèges ont été institués dans le droit de l'UE par la directive révisée sur les exigences de fonds propres (CRD II) applicable à dater du 31 décembre 2010 (2009/111/CE).

21 Les autres participants aux collèges sont: les autorités compétentes chargées de la surveillance des filiales d'un établissement de crédit mère dans l'Union ou d'une compagnie holding financière dans l'Union, les autorités compétentes d'un pays d'accueil dans lequel sont établies des succursales importantes, ainsi que les banques centrales, si nécessaire, et les autorités compétentes de pays tiers, le cas échéant.

22 Rapport annuel 2011 de l'ABE, figure 8, p. 29 (version anglaise).

48
L'ABE a contribué de nombreuses manières aux travaux des collèges. Elle a notamment:

— publié un document de bonnes pratiques permettant d'améliorer la cohérence du contenu et la compatibilité des décisions conjointes;

— étudié l'application des orientations relatives au fonctionnement opérationnel des collèges et des décisions sur l'adéquation des fonds propres des banques transfrontalières[23];

— fourni, en 2011 et en 2012, des plans d'action destinés à renforcer le fonctionnement des collèges et dont elle a assuré le suivi;

— fourni un outil pour l'échange d'informations au sein des collèges au moyen d'une plateforme informatique.

49
En outre, l'examen documentaire a révélé que l'ABE avait déployé des efforts considérables pour résoudre les différends entre ANS de manière informelle (voir point 55). Son rôle de facilitateur dans les collèges y a donc amélioré les travaux. Avant fin 2013, l'ABE avait également traité un certain nombre d'affaires de médiation[24].Toutefois, son influence sur la convergence des activités de surveillance via les collèges a été limitée, en ce sens que cet organe n'est pas chargé d'organiser les collèges (ni, par exemple, de fixer leur ordre du jour) et ne peut participer de manière formelle à leur processus décisionnel.

Dans certains cas, les collèges consacrent trop de temps à l'examen des procédures au lieu de se concentrer sur les risques

50
L'examen des dossiers et les entretiens que les auditeurs ont eus avec les ANS ont révélé que, dans plusieurs cas, les réunions des collèges ont davantage servi à discuter de questions de procédure qu'à examiner les risques en profondeur. À titre d'exemple, les autorités de surveillance de pays d'origine ont informé les participants du collège des progrès enregistrés par leurs banques lors d'un test de résistance de l'ABE, mais les résultats ont rarement fait l'objet d'un examen. L'ABE a effectué plusieurs présentations dans les collèges, mais jusqu'ici, elles ont essentiellement porté sur des thèmes opérationnels. Néanmoins, des progrès ont été réalisés depuis 2011 au sein de collèges, grâce à l'instauration d'évaluations conjointes des risques et de décisions conjointes dans toute l'Union.

Le partage de l'information au sein des collèges et la documentation n'étaient pas complets

51
Selon la législation, les collèges doivent opérer sur la base d'accords écrits[25]. L'examen documentaire a révélé que les dossiers de l'ABE ne contenaient pas tous les documents clés, notamment l'accord écrit obligatoire relatif au mode de fonctionnement du collège concerné. L'une des contributions majeures de l'ABE aux collèges consiste à fournir un retour d'information sur le fonctionnement du collège concerné à l'autorité de surveillance du pays d'origine[26]. Toutefois, dans plusieurs cas, aucun élément probant de ce retour d'information de l'ABE ne figurait dans les dossiers des collèges. L'ABE ne dispose pas d'un système approprié de gestion documentaire permettant de faciliter la préservation des connaissances.

23 Le CECB a publié précédemment des orientations concernant le fonctionnement opérationnel des collèges (orientation 34), ainsi que sur l'analyse conjointe des risques bancaires et sur les décisions conjointes prises au sein d'un collège et relatives à l'adéquation des fonds propres des banques transfrontalières (orientation 39).

24 Déclaration du président de l'ABE lors de la réunion de la commission des affaires économiques et monétaires du 30 septembre 2013.

25 Article 42 bis, paragraphe 3, de la directive 2009/111/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 modifiant les directives 2006/48/CE, 2006/49/CE et 2007/64/CE en ce qui concerne les banques affiliées à des institutions centrales, certains éléments des fonds propres, les grands risques, les dispositions en matière de surveillance et la gestion des crises (JO L 302 du 17.11.2009, p. 97).

26 Rapport annuel 2011 de l'ABE, figure 8, p. 29 (version anglaise).

52
L'ABE fournit aux ANS une plateforme informatique permettant d'échanger des informations au sein des collèges. La Cour a constaté que ce dispositif sert davantage de système d'archivage que d'instrument activement utilisé par les ANS pour poursuivre le débat sur les risques en dehors des réunions annuelles ou semestrielles des collèges. Ces discussions se déroulent souvent de manière bilatérale au lieu de passer par la plateforme informatique. Comme un collège peut compter jusqu'à 20 ANS, il y a un risque que des informations importantes ne soient pas communiquées à tous les participants.

Des contraintes juridiques limitent le rôle de médiation de l'ABE

53
— L'article 19, paragraphe 1, du règlement fondateur de l'ABE (médiation à caractère juridiquement contraignant) dispose que: «[...] lorsqu'une autorité compétente est en désaccord avec la procédure, le contenu d'une mesure ou l'inaction d'une autorité compétente d'un autre État membre [...], l'Autorité peut, à la demande de l'une ou de plusieurs des autorités compétentes concernées, prêter assistance aux autorités pour trouver un accord [...]. Dans les cas spécifiés [...] et lorsque, sur la base de critères objectifs, l'existence d'un désaccord entre les autorités compétentes de différents États membres peut être établie, l'Autorité peut, de sa propre initiative[27], prêter assistance aux autorités pour trouver un accord [...].»

— L'article 31 du règlement fondateur de l'ABE (médiation non contraignante) dispose que: «L'Autorité promeut une réaction coordonnée à l'échelle de l'Union, notamment en: [...] c) menant, sans préjudice de l'article 19, des procédures de médiation non contraignante à la demande des autorités compétentes ou de sa propre initiative; [...].»

54
L'ABE a un rôle à jouer dans le règlement des différends entre ANS. Ce rôle est toutefois limité, étant donné que l'ABE ne peut faire office de médiateur que dans les cas pour lesquels il existe une disposition législative spécialement prévue à cet effet[28] et uniquement à la demande des autorités nationales qu'un différend oppose. Bien que des signes de désaccord aient existé entre certaines ANS et que l'ABE ait mis en place des procédures pour le règlement des litiges, aucune ANS n'a requis la médiation contraignante de l'ABE au cours de la période de l'audit. En règle générale, les autorités nationales de surveillance ont préféré résoudre leurs différends entre elles, certaines ayant fait part de leur souhait de ne pas voir leurs litiges remonter jusqu'à l'ABE.

55
Toutefois, l'examen documentaire a révélé que l'ABE avait déployé des efforts considérables pour résoudre les différends entre ANS de manière informelle, sans recourir à des procédures de médiation. En outre, depuis la dernière visite des auditeurs de la Cour des comptes européenne, quelques affaires de médiation non contraignante ont eu lieu à la suite d'enquêtes de l'ABE sur de possibles infractions au droit de l'UE[29].

27 Le pouvoir de médiation contraignante de l'ABE a été étendu par la directive et le règlement sur les exigences de fonds propres (CRD IV/CRR), mais il doit toujours être fait spécifiquement référence au pouvoir de «propre initiative» dans le droit dérivé, qui prévoit le mandat de médiation contraignante.

28 Au moment de l'audit effectué par la Cour, la médiation contraignante n'était prévue que dans quelques rares cas, comme la prise d'une décision conjointe pour désigner une «succursale importante» et la prise d'une décision conjointe pour déterminer l'adéquation des fonds propres requis sur une base consolidée et sur une base individuelle.

29 Outre le rôle de «médiation contraignante» requis par des dispositions législatives spécifiques, l'ABE peut également assumer un rôle de coordination générale par des procédures de «médiation non contraignante», soit à la demande des autorités compétentes, soit de sa propre initiative (article 31 du règlement ABE).

Réforme de la surveillance: rôle de l'ABE dans les tests de résistance

La fiabilité du test de résistance des banques effectué en 2011 est sujette à caution, mais...

56

Selon son règlement fondateur, l'ABE peut lancer et coordonner des tests de résistance à l'échelle de l'UE afin d'évaluer la résilience des établissements financiers, en particulier le «risque systémique». Elle doit veiller à l'application d'une méthodologie cohérente à l'échelon national pour la réalisation de ces tests et adresser une recommandation à l'autorité compétente en vue de corriger les problèmes recensés au cours du test de résistance[30].

57

En 2011, l'ABE a soumis 91 banques[31], réparties dans 21 pays, à un test de résistance[32]. L'objectif poursuivi consistait à évaluer la résilience du système bancaire de l'UE et la solvabilité des différentes institutions concernées[33]. La solvabilité des banques a été évaluée sur la base d'un étalon (*benchmark*) et défini en référence aux fonds propres de base (*Core Tier 1)*[34] fixés à 5 % de l'actif pondéré en fonction des risques. Le test de résistance a également conduit à une présentation détaillée des données des banques.

Sur le plan juridique, l'ABE disposait d'un mandat restreint, et ses effectifs étaient limités pour mener le test de résistance de 2011

58

En soi, le test de résistance procède d'une approche ascendante. La Commission européenne et la BCE ont, respectivement, élaboré le scénario de référence[35] et le scénario défavorable[36]. Les banques ont appliqué ce second scénario et calculé elles-mêmes les résultats. Les ANS étaient en contact direct avec les banques et ont procédé au premier contrôle de qualité des résultats de celles-ci. Le rôle de l'ABE consistait à fournir le cadre méthodologique[37] et à coordonner les travaux des ANS, tout en effectuant des tests de cohérence des données bancaires qu'elles avaient fournies.

59

L'examen des données par l'ABE a été effectué par dix experts nationaux détachés et par cinq agents de l'ABE. Les contrôles de qualité ont contribué à réduire l'incohérence des données. Toutefois, l'ampleur du test (91 banques concernées), le délai limité pour le réaliser (quatre mois), le mandat restreint de l'ABE et la portée juridique de son travail (elle n'a pas élaboré les scénarios, ni effectué les calculs, ni eu d'accès direct aux banques) ont compliqué la conduite de contrôles de qualité des données bancaires. Tous ces facteurs ont affecté la fiabilité globale des résultats du test de résistance.

30 Article 21, paragraphe 2, du règlement ABE.

31 Les résultats n'ont été publiés que pour 90 banques. En raison d'un désaccord sur la définition de la notion de fonds propres de base, une banque n'a pas autorisé l'ABE à publier les résultats obtenus par cette dernière.

32 Le test a couvert plus de 65 % de l'actif total du système bancaire européen et au moins 50 % du secteur bancaire national de chaque État membre de l'UE. Lorsque la majorité des actifs bancaires d'un pays était détenue par des groupes bancaires opérant dans un autre État membre, aucune autre banque indépendante n'a été incluse dans le processus, parce que le pays concerné était suffisamment couvert par l'intégration des actifs consolidés des groupes bancaires en question.

33 Les tests de résistance effectués par le CECB avant 2011 ne faisaient pas partie de l'audit de la Cour.

34 Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, qui applique les règles de Bâle III pour la réglementation bancaire mondiale, se focalise sur le ratio de fonds propres de base, qui se compose pour l'essentiel des fonds propres et des bénéfices non distribués.

35 Il reflétait le consensus relatif à l'évolution attendue de l'économie.

36 Le scénario défavorable élaboré par la BCE s'appuyait sur un ensemble de risques validé en décembre 2010, sur la base des prévisions formulées par la Commission à l'automne 2010. ABE, «Opening Statement – Publication of the 2011 EU-wide Stress Test Result» (Déclaration liminaire — Publication des résultats du test de résistance de 2011 à l'échelle de l'UE), Londres, 15 juillet 2011.

37 Le cadre méthodologique (51 pages) présentait les principales caractéristiques du test (portée, échéance et date de référence, par exemple) et les hypothèses formulées pour le test (bilan statique, croissance zéro et activités constantes, par exemple). Il donnait également des définitions et des orientations techniques (différents éléments des fonds propres, traitement des positions de couverture, éléments à relever dans l'évolution du compte de profits et pertes, par exemple).

Encadré 1

Le test de résistance de 2011 et quelques cas de besoins en capital apparus jusque fin 2013

Janvier 2011: l'ABE annonce le test de résistance de 2011.

15 juillet 2011: l'ABE publie les résultats du test de résistance de 90 banques[38]. Les fonds propres de huit institutions bancaires (cinq banques espagnoles, deux établissements grecs et un acteur bancaire autrichien) se situent sous le seuil de 5 %. Il s'est avéré que l'insuffisance de fonds propres s'élevait à 2,5 milliards d'euros en tout.

10 octobre 2011: la Belgique, la France et le Luxembourg s'accordent sur la restructuration de Dexia, dont ils acceptent de garantir le financement jusqu'à 90 milliards d'euros. Lors de son test de résistance, Dexia était considérée comme l'une des banques les plus sûres d'Europe (13e sur 91 au classement).

Mai 2012: Bankia, principale détentrice d'actifs immobiliers d'Espagne, est nationalisée et demande 19 milliards d'euros pour son sauvetage. Elle revoit également son compte de résultat: le bénéfice initial de 309 millions d'euros se mue en une perte de 4,3 milliards d'euros. Lors de son test de résistance (scénario défavorable), Bankia présentait, dans la projection à fin 2012, un ratio de fonds propres de base de 5,4 %, soit un niveau toujours supérieur au seuil minimal requis de 5 %.

2012: les autorités espagnoles commandent un test de résistance[39] des 14 principaux groupes bancaires, qui représentent ensemble 90 % du système bancaire du pays. Selon cette étude, les besoins en fonds propres sont estimés à quelque 60 milliards d'euros dans le cas du scénario défavorable et les banques espagnoles essuieront en tout 270 milliards d'euros de pertes de crédit en trois ans.

Début 2013: SNS Bank, filiale de SNS Reaal, est nationalisée par le gouvernement néerlandais. Elle a essuyé de lourdes pertes dans ses actifs immobiliers, en particulier à l'étranger. Lors du test de résistance de 2011, le ratio de fonds propres de base de SNS Bank était de 8,4 %, soit un niveau largement supérieur au minimum requis (5 %), et était appelé à diminuer à 7 % à fin 2012.

Fin 2013: les deux principales banques de Slovénie — Nova Ljubljanska banka (NLB d.d.) et Nova Kreditna Banka Maribor (NKBM d.d.) — ont été soumises à un examen de la qualité de leurs actifs et à un test de résistance[40]. Par rapport à l'évaluation qui avait été effectuée en 2011 par l'ABE et qui n'avait révélé aucun besoin en capital, le test de 2013 a amené le gouvernement slovène à injecter 1 551 millions d'euros dans NLB d.d. et 870 millions d'euros dans NKBM d.d.

38 Une banque n'a pas autorisé l'ABE à publier toutes ses données.

39 Réalisé par Oliver Wyman, société de conseil externe indépendante.

40 Un examen complet a été réalisé par Oliver Wyman, Roland Berger, Deloitte, EY, CBRE, Jones Lang LaSalle, Cushman & Wakefield et Colliers (voir communiqué de presse de la banque de Slovénie du 12 décembre 2013).

60
Le test de résistance effectué par l'ABE se résumait à un calcul des besoins potentiels en fonds propres. Il faisait partie de l'arsenal des moyens de surveillance utilisés pour évaluer la résilience des institutions ainsi que celle du système dans son ensemble[41]. Il ne consistait pas à évaluer la qualité des actifs des banques ou des actifs sous-jacents, ni à mesurer la liquidité des institutions financières concernées.

61
Pour les raisons précisées aux points 59 et 60, le test de résistance n'a pas permis de détecter les problèmes de plusieurs banques européennes, qui ont dû être renflouées par la suite (voir ***encadré 1***).

… l'opération de recapitalisation de 2012 a contribué à restaurer la confiance

62
Le test de résistance de 2011 a été suivi en 2012 par une opération de recapitalisation[42], qui visait à renforcer la position financière d'un échantillon de banques par la constitution d'un tampon exceptionnel et temporaire de fonds propres. L'ABE a demandé une augmentation du ratio de fonds propres de base[43] à 9 % pour fin juin 2012[44].

63
L'ABE a suivi la mise en œuvre des plans de recapitalisation des banques et publié son rapport final le 3 octobre 2012. Au total, l'opération s'est traduite par un renforcement des fonds propres des banques de plus de 200 milliards d'euros. Vingt-sept banques présentant une insuffisance initiale avaient soumis des plans de recapitalisation et renforcé leurs fonds propres de 116 milliards d'euros[45]. Cette opération de recapitalisation a contribué à restaurer la confiance dans le secteur bancaire[46].

64
Lors du test de résistance à l'échelle de l'UE, aucun mécanisme de résolution des défaillances bancaires ni aucun filet de sécurité financier permettant d'offrir un soutien direct aux banques n'étaient en place. Des solutions nationales ad hoc d'injection de capitaux étaient nécessaires pour les banques qui, par la suite, ont été jugées fragiles, qui ne parvenaient plus à se financer sur les marchés financiers et qui ont donc mis les budgets des gouvernements nationaux sous pression. Aux États-Unis, la situation était différente, car des filets de sécurité financiers avaient été mis en place avant le test de résistance (voir ***annexe V***).

41 ABE, «Overview of the EBA 2011 banking EU-wide stress test» (Présentation générale du test de résistance bancaire 2011 de l'ABE à l'échelle de l'UE), 18 mars 2011.

42 Le 26 octobre 2011, les chefs d'État ou de gouvernement des pays de la zone euro se sont accordés sur tout un train de mesures pour restaurer la confiance. L'une d'entre elles consistait à procéder à une recapitalisation. D'autres avaient trait à l'allégement de la dette grecque et au renforcement du Fonds européen de stabilité financière (FESF).

43 Soit les fonds propres de base par rapport à l'actif pondéré en fonction des risques.

44 ABE, «Capital buffers for addressing market concerns over sovereign exposures — Methodological note» (Tampons de fonds propres destinés à faire face aux inquiétudes du marché relatives aux expositions souveraines — Note sur la méthodologie), 8 décembre 2011.

45 ABE, «Final report on the implementation of Capital Plans following the EBA's 2011 Recommendation on the creation of temporary capital buffers to restore market confidence» (Rapport final sur la mise en œuvre de programmes de recapitalisation à la suite de la recommandation de l'ABE de 2011 relative à la création de tampons temporaires de fonds propres afin de restaurer la confiance des marchés), 3 octobre 2012.

46 Depuis la recapitalisation des banques, l'indice boursier MSCI des valeurs financières européennes n'a cessé de progresser.

Réforme de la surveillance: la protection des consommateurs et les systèmes de gestion fondamentaux doivent encore être mis en place

Ressources minimales et peu de membres disposant du droit de vote et d'un mandat complet en matière de protection des consommateurs

65

La protection des consommateurs peut être définie comme la préservation des intérêts des consommateurs en matière de qualité, de prix et de sécurité, généralement dans un cadre réglementaire[47]. Dans le secteur financier en particulier, la protection des consommateurs inclut les questions de la sécurité, de la transparence, de l'exhaustivité et de l'exactitude des informations, des pratiques commerciales déloyales des saisies, de la tolérance, de la médiation et du traitement des plaintes.

66

L'article 9, paragraphe 1, du règlement ABE dispose que: «L'Autorité assume un rôle prépondérant dans la promotion de la transparence, de la simplicité et de l'équité sur le marché des produits ou des services financiers, dans l'ensemble du marché intérieur, notamment en:

— recueillant, analysant et rapportant les tendances de consommation;

— évaluant et coordonnant des initiatives d'éducation et d'initiation financières prises par les autorités compétentes;

— élaborant des normes de formation pour les professionnels du secteur; et

— contribuant au développement de règles communes en matière d'information.»

Ressources insuffisantes pour la protection des consommateurs

67

En raison des turbulences qui ont agité le secteur financier, la protection des consommateurs n'a pas été considérée comme une priorité majeure: en 2011 et en 2012, l'ABE a centré ses efforts sur le traitement du risque systémique, priorité pour la plupart des autorités de surveillance, tant nationales qu'internationales. Les agents affectés à cette tâche n'étaient que peu nombreux. Ainsi, fin février 2013, l'unité chargée de la protection des consommateurs ne comptait que deux agents. La fonction de chef d'unité était vacante depuis plusieurs mois. En 2011, aucune question relative à la protection des consommateurs n'a été examinée au sein du conseil des autorités de surveillance, le président ayant simplement pris acte de la nécessité de faire de la protection des consommateurs une priorité plus importante pour l'ABE. En 2012, celle-ci a travaillé davantage sur la protection des consommateurs, ce qui a donné lieu à plusieurs débats au sein du conseil des autorités de surveillance et à la publication d'un certain nombre de documents en 2013.

68

La protection des consommateurs figure parmi les objectifs des trois autorités européennes de surveillance[48]. Cette situation donne lieu à des chevauchements, puisqu'un consommateur peut acheter un produit d'assurance auprès d'une institution bancaire ou d'une compagnie d'assurances, ou un produit d'investissement auprès d'une banque ou d'une société d'investissement. Les autorités européennes de surveillance sont dès lors obligées de coordonner leurs travaux dans le domaine de la protection des consommateurs, ce qui complique encore la gouvernance lorsqu'elles doivent prendre des décisions cohérentes en matière de protection des droits des consommateurs.

47 *Source:* Dictionnaire QFinance Dictionary (http://www.qfinance.com/dictionary).

48 L'ABE, l'AEAPP et l'AEMF.

Peu de membres votants disposent d'un mandat complet en matière de protection des consommateurs

69

La protection des consommateurs s'organise de manière différente d'un État membre à l'autre (voir ***tableau 4***). Dans de nombreux États membres où la responsabilité est partagée, le mandat des ANS en matière de protection des consommateurs est plutôt limité, étant donné que leur principale mission consiste à assurer la stabilité financière globale et non à traiter d'aspects spécifiques de la protection des consommateurs.

70

Outre les ANS, il existe 41 autorités compétentes, qui assument une part de responsabilité dans la défense des intérêts des consommateurs à un niveau national. En raison de la diversité des dispositions nationales en matière de protection des consommateurs, l'ABE ne peut avoir de point de contact unique dans chaque État membre, ce qui lui complique encore la tâche dans ce domaine.

Tableau 4

Mandat des ANS pour la protection des consommateurs

Pays	Belgique	Bulgarie	République tchèque	Danemark	Allemagne	Estonie	Irlande	Grèce	Espagne	France	Italie	Chypre	Lettonie	Lituanie	Luxembourg	Hongrie	Malte	Pays-Bas	Autriche	Pologne	Portugal	Roumanie	Slovénie	Slovaquie	Finlande	Suède	Royaume-Uni
Pas de mandat	x												x														
Mandat partagé		x	x		x			x		x	x	x		x	x			x	x	x			x	x	x	x	x
ANS seule responsable				x		x	x		x								x				x						
Aucune information																x						x					

Source: ABE.

71

Lorsque le conseil des autorités de surveillance examine une question qui n'entre pas dans les compétences de l'ANS disposant du droit de vote, le représentant de celle-ci peut se faire accompagner par un représentant de l'autorité nationale compétente, qui ne prend pas part au vote[49]. Toutefois, en 2011 et en 2012, aucun représentant des autorités nationales chargées de la protection des consommateurs n'a pris part aux réunions du conseil des autorités de surveillance lorsque des questions relatives à ce domaine y ont été examinées (les personnes accompagnant les membres votants travaillaient soit pour l'ANS, soit pour la banque centrale).

49 Article 40, paragraphe 5, du règlement ABE.

Le mandat de l'ABE sur le plan juridique est limité

72
Le champ d'action de l'ABE, tel qu'il est décrit à l'article 1er, paragraphe 2, de son règlement fondateur, n'englobe pas les directives en lien avec la protection des consommateurs, à l'exception d'une petite partie de la directive sur les services de paiement. Le premier — et, jusqu'à présent, le seul — mandat confié à l'ABE pour l'élaboration de normes techniques dans ce domaine est la directive sur le crédit hypothécaire, qui a été adoptée en février 2014.

L'ABE doit encore mettre en place des systèmes internes fondamentaux pour assurer son efficience et son efficacité

73
Les indicateurs de performance permettent de mesurer les progrès réalisés par rapport aux objectifs d'une organisation. Les institutions et les agences de l'UE utilisent des systèmes de mesure de la performance sous la forme d'indicateurs de performance clés, qui leur permettent d'évaluer leurs principales activités ou l'effet des activités dans lesquelles elles sont engagées.

74
Jusqu'à présent, l'ABE n'a pas mis en place de système complet de mesure de la performance pour ses principaux domaines d'activité. En fonction de ceux-ci, différents indicateurs de performance clés pourraient être déterminés[50]. Bien que, dans son plan pluriannuel en matière de politique du personnel pour 2014-2016, elle justifie de manière détaillée la nécessité de ressources supplémentaires en 2014, aucun document n'établit de lien clair entre les objectifs et tâches à moyen terme et les besoins de recrutement.

Réforme de la surveillance: le rôle de l'ABE évolue

75
À la suite de l'instauration du MSU, la BCE ne peut adopter que des orientations et des recommandations et ne peut prendre que des décisions sous réserve et dans le respect des normes techniques de réglementation et d'exécution élaborées par l'ABE[51].

76
Après la mise en place du MSU, le rôle de l'ABE dans l'élaboration de la réglementation restera inchangé pour l'essentiel (voir points 14 et 15). Ainsi, l'autorité continuera à élaborer le manuel uniforme, à contribuer à son application cohérente et à améliorer la convergence des pratiques de surveillance dans l'ensemble de l'Union[52].

50 Par exemple, le nombre de demandes en ligne reçues et le délai moyen pour y répondre, le nombre de réponses reçues dans le cadre des consultations publiques et le temps mis pour les analyser, le nombre de points ajoutés par année aux ordres du jour des collèges, le nombre d'heures de formation professionnelle par agent, le pourcentage de collèges d'autorités de surveillance utilisant activement la plateforme informatique pour l'échange d'informations, etc.

51 Article 4, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1024/2013 (règlement MSU).

52 Considérant 4 du règlement (UE) n° 1022/2013.

Observations

77
Toutefois, certains domaines sont caractérisés par un manque de clarté concernant la répartition des responsabilités entre l'ABE et la BCE:

— L'ABE reste chargée d'élaborer et d'actualiser le manuel européen pour la surveillance des institutions financières dans l'ensemble de l'Union. Ce document établit les meilleures pratiques de surveillance en ce qui concerne les méthodologies et les procédures[53]. Toutefois, tant l'ABE que la BCE travaillent sur des «manuels de surveillance», et les aspects couverts par chaque manuel ne sont pas clairement établis. Il existe un risque de règles/orientations contradictoires ou peu claires, voire de doubles emplois. En outre, cette situation pourrait semer le doute parmi les pays membres du MSU, lorsqu'il s'agira de déterminer quel manuel s'applique à quelle situation.

— Si l'ABE est chargée de lancer et de coordonner les tests de résistance à l'échelle de l'UE, c'est aux autorités compétentes qu'il incombe de les exécuter. Toutefois, il existe une ambiguïté quant à l'entité qui assume la responsabilité globale de ces tests.

— La législation prévoit que la BCE devrait établir des contacts et conclure des accords administratifs avec les autorités de surveillance et les administrations des pays tiers et avec des organisations internationales, sans empiéter sur le rôle de l'ABE[54].

78
La législation précise que la BCE et les autorités nationales compétentes des États membres qui ne participent pas au MSU devraient conclure un protocole d'accord décrivant la manière dont elles coopéreront dans l'exécution de leurs missions de surveillance[55]. Ces protocoles constitueront davantage une coopération bilatérale entre les principales autorités de surveillance bancaire dans l'UE qu'une coordination à part entière assurée par l'ABE.

79
Le mandat de l'ABE, par exemple en ce qui concerne son rôle au sein des collèges d'autorités de surveillance, pourrait donc être remis en cause si la BCE devait conclure un accord sur les pratiques en matière de surveillance avec les autorités de surveillance des États membres qui ne participent pas au MSU.

80
En outre, comme cela a été précisé aux points 10 et 67, l'ABE est tributaire, pour ses effectifs, d'agents des ANS (experts nationaux ou assistance à court terme pour des tâches spécifiques) et d'agents contractuels. Pour le pourvoi des fonctions axées sur le développement de sa politique, l'ABE recrute principalement son personnel auprès des ANS ou du secteur bancaire. L'une des principales difficultés pratiques de l'élaboration du MSU consistera à trouver du personnel pour la BCE (MSU) et l'ABE, car les deux organes se feront concurrence dans le même segment du marché de l'emploi. La BCE projette d'engager quelque 1 000 experts, tandis que l'ABE entend plus que doubler ses effectifs entre 2012 et 2016 en les faisant passer de 94 à 199 agents.

53 Article 1er, point 5) a) i), du règlement (UE) n° 1022/2013.

54 Considérant 31 du règlement MSU.

55 Article 3, paragraphe 1, du règlement MSU.

Conclusions et recommandations

81

La Cour estime que la réforme, par la Commission, de la législation du secteur bancaire, l'instauration de l'ABE, ainsi que l'apport respectif de ces deux acteurs dans la mise en place, en 2011, du nouveau système de réglementation et de surveillance du secteur bancaire, ont constitué d'importantes premières étapes dans la réponse à la crise financière. Toutefois, des manquements ont été relevés dans le fonctionnement des nouveaux dispositifs de surveillance transfrontalière des banques de l'UE et d'évaluation de la résilience de celles-ci, ainsi qu'en matière de promotion de la protection des consommateurs sur le marché des produits et services financiers de l'Union. Ces lacunes sont présentées ci-après sous une forme synthétique. La Cour a également formulé une série de recommandations à l'intention des décideurs politiques et des institutions engagées dans le processus de réglementation et de surveillance du secteur financier en réponse à la crise.

82

L'ABE a posé les jalons d'un nouveau système de réglementation et de surveillance du secteur bancaire dans la mesure des ressources et des pouvoirs juridiques limités dont elle disposait. Elle a donc, dans la mesure de ses possibilités, réalisé son objectif, à savoir contribuer à la stabilité et à l'efficacité à court, à moyen et à long terme du système financier. Dans le cadre du MSU, nouvel outil placé sous l'ombrelle de la BCE, il convient de clarifier davantage les rôles et les responsabilités, en particulier de la BCE, des ANS et de l'ABE, dans les tâches de surveillance à effectuer à l'échelle de l'Union.

Réforme de la réglementation

83

Globalement, la Commission a respecté les délais concernant l'élaboration des textes législatifs relatifs au secteur bancaire. Toutefois, les délais stricts imposés par les accords mondiaux conclus lors du G20 et au sein du Comité de Bâle, ainsi que les retards imputables aux négociations politiques, ont réduit le temps dont disposaient les parties prenantes externes pour apporter leur contribution via la consultation publique. De plus, cette situation s'est traduite par des délais serrés pour l'élaboration de normes techniques au niveau de l'ABE, qui, de surcroît, n'a pas pu formuler, de manière systématique, des commentaires sur les mandats et les délais à respecter au cours du processus législatif. Bien que de nombreuses propositions législatives aient été formulées ces dernières années (et que d'autres soient actuellement en cours d'élaboration), il n'y a pas eu d'analyse transsectorielle de l'impact du paquet de propositions pris dans son ensemble.

Recommandation 1

Il conviendrait d'accorder suffisamment de temps pour les phases d'élaboration et de consultation et d'envisager une analyse transsectorielle de l'impact

— Le législateur pourrait tenir compte du temps nécessaire pour l'élaboration des normes techniques, et les propositions législatives de la Commission devraient laisser suffisamment de temps à l'ABE pour formuler des normes techniques. Dès lors, le législateur pourrait inviter l'ABE en qualité d'observateur lors du processus législatif ou, du moins, lui permettre d'émettre des commentaires sur les propositions législatives qui envisagent un rôle pour l'ABE.

— La Commission et l'ABE devraient appliquer leurs propres orientations en matière de bonnes pratiques en ce qui concerne le temps laissé aux parties prenantes externes pour faire part de leur opinion lors de la consultation publique.

— La Commission devrait procéder à une analyse transsectorielle de l'impact du paquet de propositions pris dans son ensemble et envisager de faire appel à un analyste externe disposant de l'expertise requise pour réaliser une évaluation aussi complexe.

Évolutions dans le domaine de la surveillance: implications pour le rôle de surveillance de l'ABE

84

L'ABE a contribué à renforcer la surveillance transfrontalière des banques en tant que facilitateur et coordonnateur des travaux des ANS. Elle y a également contribué par le rôle qu'elle a joué, sur le plan réglementaire, dans l'élaboration du règlement uniforme et du manuel de surveillance commun. Toutefois, elle ne dispose ni de l'autorité ni du mandat approprié sur le plan juridique pour prendre ou faire appliquer des décisions en matière de convergence des activités de surveillance et régler les différends entre ANS. Par conséquent, sa contribution à la convergence des activités de surveillance a été relativement limitée.

Collèges d'autorités de surveillance

85

Les collèges d'autorités de surveillance ont été créés pour couvrir les groupes bancaires transfrontaliers, c'est-à-dire les établissements financiers qui possèdent d'importantes filiales ou succursales dans plusieurs États membres. L'ABE est habilitée à y participer pleinement dans le but d'y rationaliser le processus d'échange d'informations et de favoriser la convergence et la cohérence entre les différents collèges en ce qui concerne l'application du droit de l'Union. Toutefois, les réunions des collèges ont souvent davantage servi à discuter de questions de procédure qu'à examiner les risques en profondeur, si bien que l'ABE a relativement peu contribué à la convergence des activités de surveillance via les collèges et que le partage de l'information n'a pas été optimal. Dans la nouvelle structure de surveillance qui résultera de l'instauration du MSU, la composition et le nombre de collèges vont changer. Ils continueront à jouer un rôle important pour toutes les banques transfrontalières qui possèdent des filiales ou succursales importantes dans les États membres qui ne participent pas au MSU.

Recommandation 2

L'ABE devrait continuer à promouvoir l'efficacité des collèges d'autorités de surveillance

— L'ABE devrait continuer à encourager les collèges à analyser les risques (par exemple, évaluation des risques systémiques, examen des tableaux de bord des risques et des tests de résistance, etc.). Dans ce contexte en interne, elle pourrait faire en sorte que l'équipe de surveillance du collège coopère étroitement avec celle chargée de l'analyse des risques.

— Afin de faciliter la tâche de l'autorité de surveillance de l'État d'origine et de permettre la préservation de ses propres connaissances, l'ABE devrait veiller à ce qu'il y ait toujours un retour d'information vers l'autorité de surveillance du pays d'origine et à ce qu'il soit toujours parfaitement documenté.

— L'ABE devrait encourager plus activement les collèges à utiliser la plateforme informatique comme forum pour l'échange d'informations plutôt que comme système d'archivage.

— L'ABE devrait mettre en œuvre un système de gestion documentaire afin de préserver ses connaissances et d'assurer son efficience et son efficacité à long terme.

Tests de résistance des banques

86

L'ABE avait pour mission de faciliter et de coordonner le test de résistance de 2011, mais elle n'a jamais disposé de l'effectif ni du mandat nécessaire pour garantir la fiabilité de cette opération.

En outre, le test de résistance a été mené sans qu'un filet de sécurité financier ait été prévu à l'échelle de l'UE. Bien que le test de résistance de 2011 ait été utile comme détonateur de la recapitalisation de nombreuses banques, il a également démontré les limites d'une telle opération lorsqu'elle n'est pas combinée avec une évaluation de la qualité du portefeuille d'actifs.

Recommandation 3

La fiabilité des tests de résistance des banques requiert un mandat clair et étendu, ainsi qu'un personnel suffisamment expérimenté. Des mécanismes de résolution efficients à l'échelle de l'UE devraient être mis en place

— L'autorité chargée de mener les tests de résistance devrait disposer d'un mandat clair et étendu, ainsi que d'un personnel suffisamment expérimenté, pour garantir la fiabilité de l'exercice.

— Les décideurs politiques de l'UE devraient veiller à ce que des mécanismes de résolution et un filet de sécurité financier adéquat soient mis en place en fonction de la taille et de la structure de l'activité bancaire transfrontalière.

Protection des consommateurs

87
L'ABE n'a pas été en mesure d'honorer son mandat en matière de protection des consommateurs en raison d'un manque de ressources, de contraintes juridiques et du fait que les autorités nationales chargées de ce domaine ne sont pas suffisamment représentées dans le processus décisionnel de l'ABE. Bon nombre de membres du conseil des autorités de surveillance n'ont qu'un mandat limité, voire aucun mandat, en matière de protection des consommateurs. Il y a donc un risque de prise de décisions non optimales, non seulement au sein du conseil des autorités de surveillance, mais aussi dans les commissions permanentes et les sous-groupes dans lesquels les États membres sont représentés.

88
Le fait que la protection des consommateurs figure parmi les objectifs des trois autorités européennes de surveillance est un autre aspect à prendre en considération. Il en résulte certains chevauchements, étant donné que les consommateurs peuvent acheter un produit d'assurance auprès d'une banque ou d'une compagnie d'assurances. Les autorités européennes de surveillance sont dès lors obligées de coordonner leurs travaux dans le domaine de la protection des consommateurs, ainsi que le processus décisionnel, ce qui accroît encore la complexité de la gouvernance relative à la protection des droits des consommateurs.

Recommandation 4

Des mesures renforcées sont nécessaires pour assurer la protection des consommateurs dans le secteur financier de l'UE

— Il conviendrait d'envisager une manière plus efficiente et plus efficace d'utiliser les ressources administratives au niveau de l'UE afin de promouvoir la protection des consommateurs dans l'Union.

Activités d'appui

89
Le préalable à un suivi efficace de la performance est l'établissement d'un système de mesure de la performance reposant sur des indicateurs de performance clés. L'ABE doit encore mettre en place un système de ce type lui permettant de s'assurer de son efficience et de son efficacité.

Recommandation 5

Il convient de mettre en place un système de mesure de la performance

— L'ABE devrait mettre en place un système de mesure de la performance pour les principales activités afin de déterminer si elle atteint ses objectifs en tant qu'organisation.

Implications du MSU

90
Dans son rôle réglementaire, l'ABE dispose d'un mandat pour élaborer des normes techniques et pourrait utilement exploiter son expertise pour continuer à assurer cette tâche. Toutefois, il est permis de s'interroger sur son futur rôle dans la surveillance des banques, puisqu'il se limite à faciliter et à coordonner les travaux des ANS et que l'ABE n'a pas le pouvoir d'imposer des décisions spécifiques à ces dernières. Par conséquent, il y a un risque d'incertitude en ce qui concerne les rôles et les responsabilités respectifs et de chevauchements entre l'ABE et la BCE.

Recommandation 6

Le succès de l'union bancaire et l'efficacité de la surveillance bancaire nécessitent une clarification des rôles et des responsabilités

— L'union bancaire nécessite une séparation claire des rôles et des responsabilités de l'ABE, de la BCE et des ANS, que celles-ci fassent partie ou non du MSU. Ces rôles et responsabilités devraient être clarifiés dans des textes législatifs ou des protocoles d'accord conclus par les institutions/autorités concernées.

— Il conviendrait d'établir des procédures destinées à garantir une coopération étroite et fréquente ainsi que l'échange d'informations entre les différentes entités et de prêter une attention particulière à la période de transition précédant l'instauration complète du MSU.

— Une étroite coopération est nécessaire entre l'ABE, le MSU et les autorités nationales de surveillance des États membres de l'UE qui ne participent pas au MSU, ainsi que les mécanismes de résolution mis en place à l'échelle de l'UE.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 15 mai 2014.

Par la Cour des comptes

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Annexe I

Présentation schématique de l'approche d'audit

La Commission et l'ABE ont-elles assumé de manière satisfaisante leurs responsabilités dans la mise en place des nouvelles dispositions en matière de réglementation et de surveillance du secteur bancaire et ces dispositions sont-elles efficaces?

Objectifs de l'audit	**La Commission a-t-elle bien géré l'instauration des nouveaux règlements?**	**Le rôle de l'ABE dans la surveillance bancaire a-t-il été efficace?**
Critères d'audit	— Recommandations de groupes d'experts — Guide PMBOK (*Project management Body of Knowledge*) — Échéances fixées dans les plans de gestion et dans la législation de niveau 1 — Obligations juridiques dans le règlement de l'ABE concernant: · une base de données centrale contenant les institutions financières enregistrées · le renforcement du mécanisme européen des systèmes nationaux de garantie des dépôts — Application correcte des règles de l'UE dans les États membres conformément aux dispositions des directives respectives — Analyses d'impact effectuées conformément aux orientations	— Obligations juridiques dans le règlement de l'ABE concernant: · la mise en place de collèges d'autorités de surveillance et la promotion des meilleures pratiques · la médiation · la coopération avec d'autres autorités de surveillance · l'échange d'informations · l'organisation de tests de résistance · l'élaboration de normes de surveillance · la publication d'orientations et de recommandations · la protection des consommateurs — Guide PMBOK (*Project management Body of Knowledge*) — Plan de recrutement et programme de travail — Système de mesure de la performance
Méthodes de collecte des éléments probants	— Examen des plans de gestion et des documents de planification — Examen de la coordination avec les autres DG — Entretiens avec le personnel clé — Comparaison des dates de publication réelles avec les dates prévues et les échéances — Vérification des documents pertinents - Examen des procédures à la Commission	— Examen des programmes de travail 2011 et 2012 de l'ABE — Examen du tableau des effectifs/plan de recrutement — Examen des rapports sur l'état d'avancement des travaux et des rapports annuels d'activité — Entretiens avec le personnel clé — Examen de la liste pertinente de collèges d'autorités de surveillance — Examen des procès-verbaux des réunions — Analyse des procédures de partage de l'information — Examen des documents publiés

Annexe I

Description des méthodes de collecte des éléments probants

Étude préliminaire

01

Avant l'audit proprement dit, une étude préliminaire a été effectuée pour examiner la gestion de la crise financière par la Commission. La DG Marché intérieur et services est la direction générale chargée de la réponse politique de la Commission à la crise qui a frappé le secteur financier. Ces travaux exploratoires se sont appuyés sur l'examen de documents essentiels, comme la législation applicable, les rapports annuels et les plans de gestion, ainsi que sur des réunions avec le personnel clé de plusieurs unités de la Commission, de la BCE, du CERS et de l'ABE.

Visites d'audit à la Commission et à l'ABE

02

L'équipe d'audit s'est rendue à trois reprises à la DG Marché intérieur et services pour y collecter des éléments probants. Au cours de ces trois visites, les auditeurs se sont entretenus avec des agents clés des dix unités ci-après de la DG:

— Structure d'audit interne;

— Unité 02 — Politique des services financiers, relations avec le Conseil;

— Direction A, unité A1 — Ressources humaines et planification;

— Direction B, unité B2 — Analyses, impacts et évaluations;

— Direction B, unité B3 — Application du droit du marché unique et relations avec le Parlement européen;

— Direction B, unité B4 — Affaires internationales;

— Direction E, unité E2 — Services aux entreprises;

— Direction F, unité F2 — Gouvernance d'entreprise, responsabilité sociale;

— Direction F, unité F3 — Comptabilité et information financière;

— Direction H, unité H1 — Banques et conglomérats financiers.

03
Outre ces entretiens, les auditeurs ont également procédé à un examen des dossiers relatifs à une sélection de neuf initiatives législatives (voir ***annexe IV***).

04
L'équipe d'audit s'est rendue à deux reprises au siège de l'ABE. Outre ses unités horizontales et d'appui, l'ABE s'articule essentiellement autour de deux directions: l'une couvrant le domaine de la surveillance, l'autre, celui de la réglementation. Au cours de ces visites sur place, 22 réunions thématiques[1] au total avec des agents clés ont été tenues (certains thèmes ont été traités lors des deux visites).

05
Un examen documentaire relatif au fonctionnement des collèges d'autorités de surveillance et concernant une sélection de 12 banques a été effectué, et 10 banques ont fait l'objet d'un contrôle portant sur le test de résistance de 2011 et l'opération de recapitalisation de 2012.

Missions d'information

06
Parallèlement à ses visites à la DG Marché intérieur et services et à l'ABE, l'équipe d'audit a collecté des informations et des avis d'experts sur la réglementation et la surveillance bancaires:

a) en se rendant auprès des autres autorités européennes de surveillance (AEAPP et AEMF), du CERS, de la BCE et de la Fédération bancaire de l'Union européenne;

b) en effectuant des missions d'information dans six États membres de l'UE (République tchèque, Allemagne, Espagne, France, Suède et Royaume-Uni), généralement auprès de l'ANS[2] et de la fédération bancaire. En Espagne, les auditeurs se sont également rendus auprès du Fonds de restructuration ordonnée des établissements bancaires (FROB);

1 Gestion de l'ABE, SCARA (*Standing Committee for Accounting, Reporting and Auditing*), protection des consommateurs, risque systémique, culture commune de la surveillance, mise en œuvre de la législation, systèmes informatiques, RH, CERS, commission mixte, médiation, tests de résistance, collèges d'autorités de surveillance, normes techniques et programme de travail.

2 Dans certains pays, la surveillance bancaire est assurée par plus d'une institution (*BaFin* et *Bundesbank* en Allemagne, *Riksbanken* et *Finansinspektionen* en Suède ou *Bank of England* et *FSA* au Royaume-Uni, par exemple).

c) en se rendant auprès des instances de réglementation et de surveillance dans deux pays tiers (États-Unis et Canada), à savoir:

— le Bureau américain de contrôle de la monnaie (*Office of the Comptroller of the Currency*),

— l'association des banquiers américains (*American Bankers' Association*),

— le ministère américain des finances (*US Department of the Treasury*),

— le conseil des gouverneurs de la Banque centrale américaine (*Federal Reserve Bank*) à Washington,

— la Banque centrale américaine (*Federal Reserve Bank*) à New York,

— le Bureau du surintendant des institutions financières (Canada);

d) en réunissant un panel d'experts pour examiner les premières observations de l'audit avant d'établir l'avant-projet de rapport spécial.

Annexe II

Compétences et activités de l'ABE

Domaines de compétence de l'Union selon le traité *(articles 26 et 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne)*	*Article 26* «1. L'Union adopte les mesures destinées à établir ou assurer le fonctionnement du marché intérieur, conformément aux dispositions pertinentes des traités. 2. Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités. 3. Le Conseil, sur proposition de la Commission, définit les orientations et conditions nécessaires pour assurer un progrès équilibré dans l'ensemble des secteurs concernés.» *Article 114* «1. Sauf si les traités en disposent autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 26. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.»
Compétences de l'Autorité *(règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil)*	**Objectifs** a) Améliorer le fonctionnement du marché intérieur, notamment par un niveau de réglementation et de surveillance sain, efficace et cohérent. b) Assurer l'intégrité, la transparence, l'efficience et le bon fonctionnement des marchés financiers. c) Renforcer la coordination internationale de la surveillance. d) Éviter les arbitrages réglementaires et favoriser des conditions de concurrence égales. e) Veiller à ce que la prise de risques de crédit ou autres soit correctement réglementée et surveillée. f) Renforcer la protection des consommateurs. **Tâches** a) Contribuer à la création de normes et de pratiques communes de grande qualité en matière de réglementation et de surveillance. b) Contribuer à l'application harmonisée des actes juridiquement contraignants de l'Union. c) Stimuler et faciliter la délégation des tâches et des responsabilités entre autorités compétentes. d) Coopérer étroitement avec le CERS[1]. e) Organiser et mener des examens par les pairs des autorités compétentes. f) Surveiller et analyser l'évolution du marché dans son domaine de compétence. g) Procéder à des analyses économiques des marchés afin d'aider l'ABE à mener à bien sa mission. h) Favoriser la protection des déposants et des investisseurs. i) Contribuer au fonctionnement cohérent des collèges d'autorités de surveillance, au suivi, à l'évaluation et à la mesure du risque systémique, ainsi qu'à l'élaboration et à la coordination de plans de sauvetage et de résolution des défaillances, fournir un niveau élevé de protection aux déposants et aux investisseurs dans toute l'Union, élaborer des méthodes de résolution des défaillances des établissements financiers et évaluer la nécessité d'instruments de financement appropriés. j) Exécuter les autres tâches spécifiques prévues par le présent règlement ou par d'autres actes législatifs. k) Publier sur son site internet, et mettre à jour régulièrement, toutes les informations relevant de son domaine d'activité. l) Assumer, le cas échéant, toutes les tâches existantes ou en cours du comité européen des contrôleurs bancaires (CECB).

1 Comité européen du risque systémique.

Annexe II

Gouvernance	**Conseil des autorités de surveillance** Composé du président, d'un représentant par État membre (directeur de l'ANS[2]), d'un représentant de la Commission, d'un représentant de la BCE[3], d'un représentant du CERS, d'un représentant de l'AEAPP[4] et d'un représentant de l'AEMF[5]. **Conseil d'administration** Composé du président et de six autres membres du conseil des autorités de surveillance. **Président** Désigné par le conseil des autorités de surveillance. **Directeur exécutif** Désigné par le conseil des autorités de surveillance. **Commission de recours** Organe commun aux trois autorités européennes de surveillance. **Contrôle externe** Cour des comptes européenne. **Autorité de décharge** Parlement européen.
Moyens mis à la disposition de l'Autorité en 2013 ***(2012)***	**Budget 2013** ***(2012)*** 26,0 *(20,7)* millions d'euros Dont: subvention de l'Union européenne: 10,4 *(8,3)* millions d'euros contributions des États membres: 15,2 *(12,1)* millions d'euros contributions des observateurs: 0,4 *(0,3)* million d'euros **Effectifs au 31 décembre 2013** ***(2012)*** 93 *(68)* agents temporaires 13 *(12)* agents contractuels 19 *(14)* experts nationaux détachés
Produits et services fournis en 2012	— Consultations publiques sur 23 projets de normes techniques de réglementation et d'exécution, dont 16 sur les fonds propres. — Présentation à la Commission du premier projet de normes techniques de réglementation sur les exigences de fonds propres pour les contreparties centrales dans le cadre du règlement sur l'infrastructure du marché européen. — Publication de 6 orientations, de 4 documents de réflexion et de 14 documents de consultation. — Formulation de sept avis adressés à la Commission, au Parlement européen et au Conseil, de trois lettres d'observations sur des questions comptables adressées au Conseil des normes comptables internationales et à la Fondation des normes internationales d'information financière et d'une lettre d'observations sur des questions liées à l'audit adressée au Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance. — Suivi de la recommandation de l'ABE sur le test de résistance réalisé au niveau de l'UE en juillet 2011 et de la recommandation de l'ABE de décembre 2011 concernant la recapitalisation, qui était à mettre en œuvre avant le 30 juin 2012 (suivi des plans de fonds propres des banques, publication des données individuelles sur la position financière de 61 banques).

2 Autorité nationale de surveillance

3 Banque centrale européenne.

4 Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles.

5 Autorité européenne des marchés financiers.

	— Travaux relatifs aux collèges d'autorités de surveillance centrés sur l'amélioration de la cohérence des pratiques de surveillance, sur une meilleure coordination des activités et sur la prise de décisions communes concernant les exigences prudentielles à appliquer spécifiquement à un établissement, en mettant notamment l'accent sur les 40 banques transfrontalières les plus grandes de l'UE. — Participation à 116 réunions et activités de collèges. — Établissement du manuel de gestion des crises de l'ABE, afin de gérer les situations d'urgence et de traiter la question de l'échange d'informations au sein des collèges et avec l'Autorité lors de situations d'urgence. — Élaboration d'un document sur les bonnes pratiques relatives à la cohérence du contenu des décisions communes et du processus suivi pour les établir. — Établissement d'un certain nombre de rapports d'experts (par exemple un rapport sur un examen du cadre prudentiel de l'emprunt des petites et moyennes entreprises, un rapport sur l'exercice de surveillance Bâle III/CRD IV, un rapport sur l'examen de suivi qui visait à évaluer les informations présentées par les banques pour répondre aux exigences du pilier 3 définies dans la directive sur les exigences de fonds propres, un rapport sur le fonctionnement des collèges et la réalisation des plans d'action que ces derniers doivent mettre en œuvre, etc.). — Réalisation d'une analyse, d'une évaluation et d'un suivi des risques, et présentation de rapports sur les risques à un large éventail de parties prenantes (y compris le rapport annuel au Parlement européen, des mises à jour et rapports semi-annuels et trimestriels, ainsi que l'établissement de rapports hebdomadaires donnant une vue d'ensemble de la situation des banques européennes en matière de liquidités et de conditions de financement), renforcement de l'infrastructure pour l'évaluation et l'analyse des risques, y compris l'utilisation de données internes et externes. — Apport d'éléments et de contributions au processus d'examen du Système européen de surveillance financière dans le cadre de l'article 81 du règlement fondateur de l'ABE, en coopération avec l'AEMF et l'AEAPP (présentation de données quantitatives et qualitatives et rapport d'autoévaluation de la Commission). — Contribution au programme d'évaluation du secteur financier de l'UE du Fonds monétaire international. — Travaux concernant Euribor et les questions relatives aux indices de référence, réalisés avec l'Autorité européenne des marchés financiers, y compris la formulation de recommandations adressées à Euribor-FBE et aux autorités nationales, ainsi que des travaux sur les principes régissant les processus d'établissement des indices de référence financiers. — Réalisation d'enquêtes auprès des autorités nationales compétentes en ce qui concerne les réglementations nationales sur l'assurance de responsabilité professionnelle, le prêt responsable et la façon de traiter les emprunteurs qui connaissent des difficultés de paiement, publication du rapport sur les tendances de la consommation 2012. — Organisation, par l'ABE, de la Journée de la protection des consommateurs en octobre 2012. — Création d'un comité permanent consacré à la protection des consommateurs et à l'innovation financière et de ses sous-groupes chargés des questions du prêt responsable et du traitement des arriérés, des fonds indiciels, ainsi que des contrats d'écart compensatoire. — Organisation et coordination de 13 séminaires pour les agents de l'ABE et des autorités nationales de surveillance. — Établissement d'un ensemble d'indicateurs de performance clés pour le domaine des finances, qui font l'objet de rapports réguliers au conseil d'administration de l'ABE. — Nouvelle extension d'un système intégré de ressources humaines en ligne (Allegro) afin de faciliter la mise en place d'un environnement de travail efficient et transparent. — 11 réunions du conseil des autorités de surveillance (7 réunions sur place et 4 téléconférences), 8 réunions du conseil d'administration (6 réunions sur place et 2 téléconférences). — Environ 180 réunions organisées par les comités internes, groupes, task-forces et groupes d'experts de l'ABE.

Source: Informations transmises par l'Autorité.

Annexe III

Panel d'experts

— M. Dirk Cupei, Forum européen des assureurs des dépôts bancaires (*European Forum of Deposit Insurers*) et association des banques allemandes

— M. Farid Aliyev, Bureau européen des unions de consommateurs

— M. Karel Lannoo, Centre d'études de la politique européenne (*Centre for European Policy Studies*)

— M. Nicolas Véron, *Bruegel Institute* et *Peterson Institute for International Economics*

— M. Peter Nyberg, *Åbo Akademi* (Finlande)

— M^{me} Eva Hüpkes, Conseil de stabilité financière

Annexe IV

Initiatives législatives retenues pour l'examen

Cadre de gestion des crises: proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement

CRD II: directive 2009/111/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009

CRD III: directive 2010/76/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010

CRD IV: directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE

CRR: règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012

Directive sur les conglomérats financiers: directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011

Révision de la directive sur la transparence: proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011, COM(2011) 683 final

Révision des directives comptables: proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2011

Systèmes de garantie des dépôts: proposition de directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009

Annexe V

Mécanismes de résolution et garantie des dépôts aux États-Unis et au Canada

Mécanismes de résolution américains

Aux États-Unis, le système de résolution des défaillances bancaires est administré par l'organisme fédéral américain de garantie des dépôts bancaires (*Federal Deposit Insurance Corporation* ou FDIC). Lors de la récente crise, cette agence est intervenue pour résoudre les défaillances de près de 500 banques, dont des poids lourds comme Washington Mutual.

Le *Dodd-Frank Act* de 2010 a étendu l'autorité de résolution de la FDIC aux holdings bancaires, aux affiliés des institutions assurées par la FDIC, ainsi qu'aux établissements financiers non bancaires (les compagnies d'assurances, par exemple) dès lors que ces entités présentent une importance systémique.

Cette loi oblige toute institution financière d'importance systémique à soumettre périodiquement, à la FDIC et à la Banque centrale américaine, un plan de résolution expliquant la stratégie mise en place par l'entreprise pour régler rapidement et de façon ordonnée une éventuelle défaillance dans le respect du code américain des faillites.

Troubled Asset Relief Program (TARP)[1]

En 2009, les agences américaines de surveillance[2] ont procédé à un test de résistance afin de déterminer si les principaux établissements financiers des États-Unis disposaient de tampons de fonds propres suffisants pour résister à une récession et à la tempête agitant les marchés financiers. Cette opération s'est limitée aux banques dont l'actif dépassait 100 milliards de dollars. Les 19 organismes bancaires concernés constituaient l'épine dorsale du système bancaire américain et représentaient grosso modo deux tiers des actifs cumulés des banques du pays. Les fonds propres de 10 des 19 institutions bancaires soumises au test se sont révélés insuffisants. Sur la base du scénario défavorable élaboré pour les années 2009 et 2010, le test de résistance a mis au jour un déficit cumulé de fonds propres d'environ 74,6 milliards de dollars pour les 10 institutions financières en cause.

Le TARP a fait office de filet de sécurité financier. Il s'agissait d'un programme du gouvernement américain lui permettant d'effectuer des investissements dans toute une série d'institutions financières, de leur accorder des prêts, d'en garantir des actifs et de leur en acheter dans le but de renforcer le secteur financier. S'appuyant sur le plan de recapitalisation bancaire prévu dans le TARP, le gouvernement américain a mis immédiatement des capitaux à la disposition des institutions financières considérées comme sous-capitalisées au terme du test de résistance. Cet engagement à recapitaliser toutes les grandes institutions financières du pays a restauré la confiance des investisseurs et permis à chacune d'entre elles de lever des capitaux suffisants sur les marchés privés. En effet, neuf[3] des dix banques considérées comme sous-capitalisées après le test de résistance ont pu trouver des fonds suffisants sur les marchés et n'ont pas dû recourir à un financement complémentaire par le TARP.

1 Plus exactement la partie du TARP concernant les grandes institutions financières, en l'occurrence le test de résistance (SCAP) et le plan de recapitalisation bancaire (*Capital Assistance Program* — CAP).

2 Il s'agit du conseil des gouverneurs de la Banque centrale américaine (*Federal Reserve* — FED), du Bureau américain de contrôle de la monnaie (*Office of the Comptroller of the Currency*) et de l'organisme fédéral américain de garantie des dépôts bancaires (*Federal Deposit Insurance Corporation*). Avec près de 200 agents, la FED de New York a été très active dans le processus.

3 Elles représentaient 98 % du déficit de fonds propres calculé.

Annexe V

Mécanisme de résolution canadien

Au Canada, la *Canada Deposit Insurance Corporation* (CDIC) garantit les dépôts des établissements qui en sont membres et est l'autorité nationale de résolution. Les primes du système de garantie des dépôts sont versées régulièrement par les banques, suivant une approche fondée sur les risques (au niveau du bilan des institutions bancaires).

Annexe VI

Cadre pour le redressement des banques et la résolution de leurs défaillances

En octobre 2011, le Conseil de stabilité financière (CSF)[1] a publié un document sur les caractéristiques essentielles des systèmes de résolution performants pour les établissements financiers. Ce document détaille les éléments clés que le CSF considère comme nécessaires pour garantir l'efficacité d'un système de résolution. Le CSF précise que les autorités de résolution peuvent être décentralisées, mais que, dans ce cas, des accords et une coopération très solides sont requis. De plus, un système de résolution doit faire l'objet d'un mandat sans équivoque, permettre la prise de décisions rapides et être clair et transparent à l'égard des banques participantes.

Caractéristiques essentielles des mécanismes de résolution performants

Autorité de résolution

Chaque État ou entité territoriale compétente doit disposer d'une ou de plusieurs autorités administratives désignées pour exercer les pouvoirs de résolution sur les entreprises concernées par le système de résolution («autorité de résolution»). Lorsqu'un même État ou une même entité territoriale compte plusieurs autorités de résolution, leurs mandats, rôles et responsabilités respectifs doivent être clairement définis et coordonnés.

Lorsque plusieurs autorités de résolution sont chargées de résoudre les défaillances d'établissements d'un même groupe situé dans le même État ou la même entité territoriale, le dispositif de résolution doit comporter un chef de file pour coordonner la résolution des défaillances des personnes morales établies sur son territoire.

L'autorité de résolution doit jouir d'une indépendance opérationnelle compatible avec ses responsabilités légales, appliquer des procédures transparentes, pratiquer une bonne gouvernance, disposer de ressources adéquates et respecter des mécanismes rigoureux en matière d'évaluation et d'obligation de rendre compte lorsqu'elle apprécie l'efficacité des mesures de résolution. Elle doit posséder l'expertise, les ressources et la capacité opérationnelle requises pour mettre en œuvre les mesures de résolution concernant de grandes entreprises complexes.

Pouvoirs de résolution

Le système de résolution doit prévoir un mécanisme d'ouverture rapide et en temps utile de la procédure de résolution, avant que l'entreprise ne devienne insolvable «sur bilan» et voie se tarir tous ses fonds propres.

1 Le CSF est un organe international qui suit l'évolution du système financier mondial et formule des recommandations à son sujet. Il a été créé après le sommet du G20 de Londres en avril 2009 pour succéder au Forum de stabilité financière (FSF). Il réunit les grandes puissances économiques (tous les membres du G20), les membres du FSF et la Commission européenne. Il a son siège à Bâle (Suisse).

Annexe VI

Financement des entreprises en cours de résolution

Les États et entités territoriales compétentes doivent disposer de fonds de garantie des dépôts ou de fonds de résolution financés par le secteur privé, ou d'un mécanisme de financement pour un recouvrement ex post, auprès du secteur, des coûts du financement temporaire accordé pour faciliter la résolution des défaillances de l'entreprise concernée.

Source: Conseil de stabilité financière, «Key attributes of effective resolution regimes for financial institutions» (Caractéristiques essentielles des systèmes performants de résolution pour les établissements financiers), octobre 2011.

Annexe VII

Bibliographie

Alford, D., «The Lamfalussy Process And EU Bank Regulation: Another Step On The Road To Pan-European Regulation?», *Annual Review of Banking & Financial Law*, vol. 25:1, 2006, p. 396.

Ferran, E., et Babis, V., *The European Single Supervisory Mechanism*, University of Cambridge Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series, 2013.

Gerhardt, M., et Lannoo, K., *Options for reforming deposit protection schemes in the EU*, European Credit Research Institute, ECRI Policy Brief No. 4, mars 2011.

Goodhart, C., «Funding arrangements and burden sharing in banking resolution», *VOX*, 2012.

Gortsos, C. VI., «The "Single Supervisory Mechanism": a major building-block towards a European Banking Union (the full Europeanisation of the "bank safety net")», 2e conférence annuelle sur la recherche de l'IADI, 2013.

Goyal, R., Koeva Brooks, P., Pradhan, M., Tressel, T., Dell'Ariccia, G., Leckow, R., Pazarbasioglu, C., et une équipe d'agents du FMI, *A Banking Union for the Euro Area*, FMI, 2013.

Gros, D., et Schoenmaker, D., *European Deposit Insurance: Financing the transition*, Centre d'études de la politique européenne, Commentaire du CEPS, 2012.

Huertas, T., et Nieto, M. J., «Banking union and bank resolution: How should the two meet?», *VOX*, 2012.

Kern, A., *Bank resolution and recovery in the EU: enhancing banking union?*, ERA (Académie de droit européen), 2013.

Lannoo, K., *Banking Union in three steps*, Centre d'études de la politique européenne, Commentaire du CEPS, 2012.

Lannoo, K., *Roadmap to banking union: A call for consistency*, Centre d'études de la politique européenne, Commentaire du CEPS, 2012.

Pisani-Ferry, J., Sapir, A., Véron, N., et Wolff, B. G., *What Kind of European Banking Union?*, Bruegel, 2012.

Annexe VII

Verhelst, S., *The Single Supervisory Mechanism: A Sound First Step in Europe's Banking Union?*, Egmont, Institut royal des relations internationales, 2013.

Véron, N., *A realistic bridge towards European banking union*, Bruegel, 2013.

Véron, N., *Europe's single supervisory mechanism and the long journey towards banking union*, Bruegel, 2012.

Véron, N., et Wolff, B. G., *From supervision to resolution: next steps on the road to European banking union*, Bruegel, 2013.

«A Banking Union for the Euro Area: Technical Background Notes», FMI, 2013.

«Financial markets in Europe: From the Single Market to a Banking Union», Conseil allemand des experts économiques, rapport annuel 2012-2013, 2013.

«Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions», Conseil de stabilité financière, 2011.

Réponses de la Commission

Synthèse

V
La Commission relève que l'ABE n'est pas responsable de la surveillance directe des entités financières dans l'UE. L'ABE a été instituée en vue d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur, notamment en assurant un niveau de réglementation et de surveillance élevé, efficace et cohérent. L'Autorité devrait protéger des valeurs publiques telles que la stabilité du système financier, la transparence des marchés et des produits financiers et la protection des déposants et des investisseurs. Elle devrait également éviter tout arbitrage réglementaire, garantir des conditions égales et renforcer la coordination internationale de la surveillance, dans l'intérêt de l'économie au sens large.

VI
La Commission tient à souligner que l'ABE a été investie d'un mandat clair et de l'autorité nécessaire pour prendre des décisions contraignantes afin d'améliorer la convergence des activités de surveillance, particulièrement en ce qui concerne la médiation contraignante et les enquêtes sur les allégations d'infraction au droit de l'UE.

VIII
La Commission souhaite faire remarquer que les rôles et responsabilités des différents acteurs sont clairement définis dans la législation de base. Dans certains domaines, il pourrait être utile d'apporter des clarifications supplémentaires.

Introduction

15
La Commission considère que le rôle de l'ABE comme celui de la BCE sont clairement définis dans les règlements correspondants. Tant le règlement sur le MSU (considérants 31 et 32) que le règlement modifié sur l'ABE (considérant 4) soulignent que l'instauration du MSU ne remet pas en question le rôle et les responsabilités de l'ABE. Dans certains domaines (par exemple les tests de résistance ou le manuel de surveillance), une étroite coopération entre l'Autorité et la BCE sera particulièrement essentielle.

Observations

25
La Commission fait observer que, depuis 2010, elle a proposé environ 30 corpus de règles pour garantir que tous les opérateurs, produits et marchés financiers soient correctement réglementés et efficacement contrôlés. Parmi ces propositions figurent les principales dispositions législatives liées aux engagements pris au sein du G20 et au-delà. Ces règles constituent le cadre de base pour les 28 États membres de l'Union européenne, et c'est sur elles que repose le bon fonctionnement du marché unique des services financiers.

33
La Commission reconnaît que quelques consultations publiques ont dû être menées par elle-même et par l'ABE dans des délais limités, mais ceux-ci découlaient du caractère particulièrement urgent des questions concernées. Dans certains cas, des échéances, imposées par exemple par les engagements pris au sein du G20, devaient être respectées, ce qui a donné lieu à des délais de consultation exceptionnellement plus courts.

34
La Commission prépare actuellement une évaluation globale des mesures prises.

Les analyses d'impact sont fondées sur des hypothèses concernant l'avenir. Or, lors du déclenchement de la crise, il était difficile d'isoler les incidences de la réglementation des autres facteurs importants, tels que les conséquences directes de la crise financière (par exemple, aversion au risque accrue, conditions de marché incertaines, interventions exceptionnelles de politique monétaire et taux d'intérêt bas). Il n'était pas évident d'établir un scénario contrefactuel au regard duquel quantifier les incidences attendues. Les conditions de marché d'avant la crise ne peuvent pas tenir lieu de contrefactuel, car c'est précisément l'alternance de fortes expansions et de fortes récessions que le programme de réforme financière vise avant tout à éviter à l'avenir.

En outre, les réformes ont été mises en place sur la base d'une stratégie globale claire, incluant les engagements internationaux (G20). Tout au long du processus, la Commission a veillé à la cohérence et à la compatibilité des règles qu'elle élaborait. La plupart des propositions législatives ont ainsi été accompagnées d'analyses d'impact individuelles. La plupart des actes législatifs adoptés dans le cadre de la réponse réglementaire à la crise incluent une clause de révision (plusieurs pour certains) permettant d'en réévaluer les incidences à différents stades.

41
L'ABE a été instituée en vue d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur, notamment en assurant un niveau de réglementation et de surveillance élevé, efficace et cohérent. L'Autorité devrait protéger des valeurs publiques telles que la stabilité du système financier, la transparence des marchés et des produits financiers et la protection des déposants et des investisseurs. Elle devrait également éviter tout arbitrage réglementaire, garantir des conditions égales et renforcer la coordination internationale de la surveillance, dans l'intérêt de l'économie au sens large.

49
La Commission note que le rôle de l'ABE au sein des collèges d'autorités de surveillance est de facto limité, mais voudrait souligner ce qui suit:

— des progrès dans le fonctionnement des collèges ont été accomplis depuis 2011 (voir l'examen annuel du fonctionnement des collèges d'autorités de surveillance réalisé par l'ABE);

— à la suite de l'adoption du mécanisme de surveillance unique, l'ABE a également le droit de convoquer des réunions des collèges;

— plusieurs normes techniques élaborées par l'ABE devraient être adoptées en 2014. La mise en œuvre de ces normes contribuera grandement à harmoniser les pratiques des collèges.

Il s'agit des normes techniques suivantes:

— sur les échanges d'informations entre autorités de surveillance de l'État membre d'origine et de l'État membre d'accueil, au titre de l'article 50 de la directive 2013/36/UE;

— sur les notifications de passeport, au titre des articles 35, 36 et 39 de la directive 2013/36/UE;

— sur les décisions communes sur les exigences de fonds propres et de liquidité qui doivent être prises par les membres des collèges, au titre de l'article 113 de la directive 2013/36/UE;

— sur le fonctionnement des collèges d'autorités de surveillance, au titre de l'article 116 de la directive 2013/36/UE.

50
Chaque année, l'ABE publie un rapport, qui recense les lacunes et les améliorations dans le fonctionnement des collèges d'autorités de surveillance.

68
Les travaux des autorités européennes de surveillance en matière de protection des consommateurs se font de plus en plus souvent de manière conjointe, dans le cadre du «comité mixte». La technique des références croisées a par exemple été appliquée dans le domaine du «traitement des plaintes» pour veiller à ce qu'il existe des règles similaires pour les trois secteurs (banques, marchés financiers, assurances), tout en tenant compte des différences entre eux.

72
La Commission relève que la protection des consommateurs et des investisseurs est l'une des missions statutaires des autorités européennes de surveillance. S'il est vrai que le champ d'action des autorités est encore limité en ce qui concerne la prise de décisions contraignantes d'interdiction de certains produits ou activités (voir l'article 9, paragraphe 5, du règlement instituant l'ABE), il ne se limite toutefois pas aux pouvoirs dans ce domaine.

Ainsi, par exemple, l'ABE est compétente pour émettre, de sa propre initiative, des orientations conformément à l'article 16 de son règlement fondateur, sans qu'il soit nécessaire que la législation sectorielle lui confie un mandat spécifique.

79
La Commission considère que le rôle et le mandat de l'ABE sont clairement définis dans son règlement fondateur et ne peuvent pas être remis en cause par des protocoles d'accord conclus entre la BCE et les autorités d'États membres qui ne participent pas au MSU.

Conclusions et recommandations

82
L'objectif consistant à mettre en œuvre une union bancaire à part entière ne remet pas en question l'existence de l'ABE, qui a un rôle fondamental à jouer pour préserver le marché unique.

83
Une analyse transsectorielle ayant pour but de mesurer l'impact du programme réglementaire visant à répondre à la crise financière est en cours d'élaboration par la Commission.

Recommandation 1 — Premier tiret
La Commission accepte la recommandation concernant l'octroi d'un temps suffisant à l'ABE pour l'élaboration des normes techniques et souligne que les aspects suivants ont déjà été mis en œuvre: dans ses propositions législatives, la Commission s'est engagée à fixer les délais pour l'élaboration des normes techniques par rapport à l'entrée en vigueur de l'acte de base correspondant (12 mois en général, 6 mois au minimum). Il est important de noter que les délais sont, au final, fixés par les colégislateurs. Le reste de la recommandation s'adresse au Parlement européen et au Conseil.

Recommandation 1 — Deuxième tiret
La Commission accepte la recommandation et note que, sauf raison d'urgence, elle suit strictement ses propres orientations en matière de bonnes pratiques en ce qui concerne la durée de la consultation publique.

Recommandation 1 — Troisième tiret
La Commission accepte la recommandation et fait observer qu'elle procède actuellement à une analyse transsectorielle des mesures du paquet de propositions.

84
Du fait de la très grande ampleur du programme réglementaire, l'ABE a concentré son travail sur cet aspect, au détriment de son mandat en matière de renforcement de la convergence des activités de surveillance. La Commission prévoit que cette situation change à moyen terme. Elle fait également observer que l'ABE dispose à la fois de l'autorité et du mandat juridique nécessaires en ce qui concerne la convergence des activités de surveillance et le règlement des différends entre ANS.

Recommandation 3 — Premier tiret
La Commission accepte cette recommandation et fait remarquer que le rôle de l'ABE dans les tests de résistance a été renforcé dans le cadre du paquet MSU.

Recommandation 3 — Second tiret
La Commission accepte la recommandation et rappelle l'accord récent sur la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances, qui prévoit un cadre européen de résolution. Un accord politique est intervenu sur un mécanisme de résolution unique, y compris un conseil de résolution unique et un fonds de résolution unique pour la zone euro, mais doit encore être adopté officiellement. La conception d'un ou de plusieurs filets de sécurité financiers dans le contexte du MRU sera débattue en parallèle.

87
La Commission accepte la recommandation et fait observer que la protection des consommateurs et des investisseurs est l'une des missions statutaires de l'ABE. S'il est vrai que le champ d'action des autorités est encore limité en ce qui concerne la prise de décisions contraignantes d'interdiction de certains produits ou activités (voir l'article 9, paragraphe 5, du règlement sur l'ABE), il ne se limite toutefois pas aux pouvoirs dans ce domaine.

88
Selon la Commission, il devrait être possible de recourir davantage au comité mixte des autorités européennes de surveillance dans le domaine de la protection des consommateurs afin de garantir la coordination et de renforcer la cohérence dans cette matière, même au risque d'une plus grande complexité.

Recommandation 4
La Commission accepte cette recommandation pour sa part et souhaite observer que la création du comité mixte et les réunions régulières de celui-ci ont facilité et amélioré les échanges de vues entre secteurs sur les questions de protection des consommateurs. Le comité mixte devrait avoir un rôle central dans ce domaine. La protection des consommateurs est aussi au centre de nombreuses propositions législatives récentes de la Commission (par exemple les propositions sur les comptes bancaires, sur les produits d'investissement de détail, sur l'intermédiation en assurance). La directive sur le crédit hypothécaire a été adoptée récemment, et un accord politique a été obtenu sur la révision de la directive sur les marchés d'instruments financiers (MIFID2).

90
Le règlement modifié sur l'ABE (considérant 4) et le règlement sur le MSU (considérant 32) soulignent que l'assignation de tâches de surveillance à la BCE ne devrait pas remettre en question le rôle ni les compétences et tâches existantes de l'ABE. Il est important de noter que l'ABE n'est pas elle-même une autorité de surveillance.

Une réflexion pourrait être poursuivie sur la manière de rendre plus efficaces les pouvoirs décisionnels contraignants de l'ABE (par exemple en matière de médiation contraignante et d'infractions au droit de l'UE). Cette question sera examinée prochainement dans le rapport de la Commission sur le réexamen du Système européen de surveillance financière.

En outre, le règlement sur le MSU (considérant 31) prévoit une exigence claire de coopération de la BCE avec les autorités européennes de surveillance.

Recommandation 6 — Premier tiret
La Commission accepte cette recommandation et voudrait faire observer que les rôles des acteurs mentionnés sont clairement définis dans les textes législatifs de base, mais que des clarifications sont nécessaires quant aux modalités de la coopération et de la mise en œuvre. Le règlement sur le MSU prévoit la conclusion de protocoles d'accord entre, par exemple, la BCE et les autorités nationales de surveillance des États membres non participants.

Recommandation 6 — Deuxième tiret
La Commission accepte cette recommandation et note que la BCE a déjà adopté une décision sur la coopération et la coordination des travaux entre la BCE et les autorités nationales de surveillance.

Recommandation 6 — Troisième tiret
La Commission accepte cette recommandation et fait observer que l'objet de cette demande se retrouve dans le règlement sur le MSU (considérant 31).

Réponses de l'Autorité bancaire européenne

Synthèse

III
Compte tenu des contraintes qui lui ont été imposées en termes de pouvoirs et de compétences de réglementation et de contrôle, l'ABE a la ferme conviction d'avoir atteint ses objectifs. Elle estime que les limitations pesant sur la protection de la stabilité financière européenne découlent des insuffisances institutionnelles de l'union monétaire, et plus particulièrement de l'absence de système de surveillance intégré et de filet de sécurité financier commun, et non de manquements qui lui seraient imputables relativement à l'accomplissement de ses missions. Ces insuffisances font en ce moment l'objet d'un examen de l'Union bancaire.

En outre, dans le domaine de la protection des consommateurs, le mandat de l'ABE est grevé d'une série de restrictions, notamment: i) le fait qu'aucune législation en la matière n'ait été intégrée à son champ d'action dans son règlement fondateur; ii) le fait qu'aucune directive européenne ne lui ait confié de mandat en la matière en 2011, 2012 ou 2013; et iii) le fait que le nombre d'institutions financières auxquelles elle peut adresser ses instruments soit limité et n'inclue pas toutes celles compétentes en matière de protection des consommateurs.

IV
L'ABE fait remarquer qu'elle n'a pas été impliquée dans la préparation du droit primaire européen en matière bancaire et qu'elle n'a eu aucune influence sur les mandats et échéances la concernant inscrits dans la législation.

L'ABE met tout en œuvre pour respecter les procédures établies en matière de consultation publique de ses produits, y compris en ce qui concerne l'implication de son groupe des parties concernées du secteur bancaire. Les quelques cas de déviation des bonnes pratiques de l'ABE en matière de durée de la consultation publique qui ont été enregistrés résultaient d'une volonté de respecter les délais prescrits par le législateur et d'offrir des certitudes aux acteurs des marchés financiers.

V
L'ABE souligne que tout accroissement significatif de son incidence sur la convergence des activités de surveillance nécessiterait un élargissement du mandat que lui confie le droit primaire. Malgré ses pouvoirs limités, l'ABE a accompli des progrès substantiels en matière d'amélioration de la surveillance transfrontalière des banques et du fonctionnement des collèges d'autorités de surveillance.

VI
L'ABE souligne qu'en dépit de ses pouvoirs juridiques limités (par exemple absence de pouvoir d'amorcer une médiation contraignante) et du faible nombre de demandes de médiation formulées par les autorités nationales compétentes, elle a mené à bien huit dossiers de médiation contraignante et non contraignante qui ont tous débouché sur des solutions à l'amiable.

L'ABE insiste sur le fait que le renforcement de la fiabilité des tests de résistance effectués au sein de l'UE nécessiterait un élargissement du mandat que lui accorde le droit primaire. En vertu de la législation actuelle, le rôle de l'ABE se limite à «lancer et coordonner» les tests de résistance, tandis que leur réalisation et la prise de contact avec les banques participantes relèvent de la responsabilité légale des autorités compétentes, ce qui fait peser sur l'ABE une responsabilité majeure et un risque énorme pour sa réputation alors qu'elle ne dispose d'aucun contrôle sur les résultats de ces tests.

VIII
L'ABE ne considère pas les protocoles d'accord comme de bons instruments pour clarifier les rôles et responsabilités respectifs de l'ABE, de la Banque centrale européenne et des autorités nationales compétentes et estime que toute clarification en la matière doit s'effectuer par voie d'adaptation du droit primaire.

L'ABE juge que la répartition des tâches entre elle-même et la BCE est claire, la BCE étant une autorité compétente au même titre que n'importe quelle autre autorité nationale lorsqu'elle agit dans son rôle d'autorité de surveillance. L'ABE ne signe pas de protocoles d'accord avec les autorités nationales compétentes, car celles-ci participent directement à ses travaux et jouissent d'une représentation au sein de son organe décisionnel, le conseil des autorités de surveillance. L'ABE estime qu'il serait inapproprié de traiter la BCE différemment des autres autorités compétentes lorsqu'elle agit en qualité d'autorité de surveillance; elle a par contre conclu un protocole d'accord avec elle en sa qualité d'autorité monétaire.

Introduction

Tableau 2: ligne concernant le règlement uniforme

Le tableau 2 (ligne concernant le règlement uniforme) contient des données sur les textes réglementaires émis par l'ABE en 2012. En 2013, elle a soumis à l'approbation de la Commission européenne 36 projets de normes techniques de réglementation et 21 projets de normes techniques d'exécution, émis 2 séries d'orientations, 4 recommandations et 6 avis et a procédé à 56 consultations publiques.

15

Voir réponse de l'ABE à la recommandation 6.

Observations

Réponse commune aux points 28 et 33

Voir réponse de l'ABE à la recommandation 1.

43

Le rôle de l'ABE dans le domaine de la médiation est limité par la législation. Elle ne peut amorcer de médiation contraignante que dans les cas où le droit primaire lui accorde un mandat spécifique en la matière. Il subsiste en outre une insécurité juridique quant à sa capacité à intervenir dans les cas où les avis des autorités compétentes en matière de surveillance divergent, certains avançant qu'elle ne peut annuler les décisions de ces dernières que lorsqu'elles ont enfreint le droit européen. En dépit de ses pouvoirs limités et du faible nombre de demandes de médiation formulées par les autorités nationales compétentes, l'ABE a correctement joué son rôle de médiateur contraignant et non contraignant dans huit dossiers (deux dossiers pris en phase de conciliation d'une demande de médiation contraignante, cinq dossiers de médiation non contraignante et un dossier de médiation informelle) et a facilité l'obtention de solutions à l'amiable dans tous les cas (quatre dossiers se sont soldés par des accords non contraignants mais formels et quatre autres par des accords consensuels informels).

Concernant le rôle de l'ABE dans les tests de résistance, voir réponse de l'ABE à la recommandation 3.

Réponse commune aux points 49, 50, 51 et 52

Voir réponse de l'ABE à la recommandation 2.

54

L'ABE a reçu deux demandes de médiation contraignante de la part d'autorités nationales compétentes au premier trimestre 2014.

55

Bien que l'ABE ne dispose d'aucune base légale lui permettant d'amorcer une médiation contraignante et n'ai reçu que deux demandes de ce type de la part des autorités nationales compétentes au cours du premier trimestre 2014, elle est intervenue dans huit dossiers de médiation (voir également réponse de l'ABE au point 43).

57
Le test de résistance à l'échelle de l'UE a permis d'obtenir un degré de transparence et une quantité d'informations sans précédents sur l'exposition et la composition du capital des banques, ce qui donne aux acteurs du marché la possibilité de se former un avis éclairé sur la résilience du secteur bancaire européen et a fortement contribué i) à restaurer la confiance du public dans les banques européennes, à aider le public à mieux les comprendre et ii) à préparer la recommandation de recapitalisation formulée par l'ABE en 2012. Il serait possible d'encore renforcer la discipline du marché en publiant régulièrement et de manière cohérente les bilans des banques, ce que faciliterait l'octroi à l'ABE d'un mandat élargi l'autorisant à publier les données bancaires extraites des rapports de surveillance.

Réponse commune aux points 59, 60 et 61
Voir réponse de l'ABE à la recommandation 3.

Encadré 1
L'ABE souligne qu'elle n'avait compétence ni pour procéder à un examen de la qualité des actifs préalablement au test de résistance de 2011 (examen qui aurait permis d'identifier les problèmes de Bankia et sans doute de SNS Bank) ni pour entrer en contact direct avec les banques afin de remettre en question leurs résultats, ces deux points relevant de la responsabilité des autorités nationales compétentes.

L'ABE prend note du fait que l'encadré 1 mentionne des banques qui ont réglé leurs problèmes et ont fini par être renflouées plus d'un an après le test de résistance et au-delà de son horizon (2011-2012).

Concernant les banques prises en exemples, l'ABE tient à clarifier les points qui suivent.

Concernant Dexia: lors du test de résistance européen de 2011, Dexia était considérée comme l'une des banques les plus sûres d'Europe (13e sur 91 au classement) mais, avant la décision d'impliquer le secteur privé en Grèce, l'ABE n'était pas en mesure d'abaisser la note des dettes souveraines sans contredire les déclarations du Conseil de l'UE. Néanmoins, la transparence apportée par l'exercice montrait clairement l'exposition de Dexia à la dette souveraine ainsi que sa mauvaise situation en matière de fonds propres une fois cette exposition valorisée à sa valeur de marché.

Concernant Bankia: lors du test de résistance européen (scénario défavorable), Bankia présentait, dans la projection à fin 2012, un ratio de fonds propres de base de 5,4 %, soit un niveau toujours supérieur au seuil minimal requis de 5 %. Toutefois, l'ABE recommandait également aux banques au-dessus du seuil mais proche de celui-ci de renforcer leur position financière. En outre, les résultats étaient fondés sur des données de départ qui n'avaient fait l'objet d'aucun examen de qualité et qui ne permettaient pas d'identifier les pertes découvertes ultérieurement.

Concernant SNS Bank: lors du test de résistance européen, le ratio de fonds propres de base de SNS Bank était de 8,4 %, soit un niveau largement supérieur au minimum requis (5 %), et était appelé à diminuer à 7 % à fin 2012. Toutefois, ces résultats étaient fondés sur des données de départ qui n'avaient fait l'objet d'aucun examen de qualité et dont les failles n'ont été identifiées que deux ans plus tard, ce qui souligne la nécessité de mettre en place un programme de tests de résistance réguliers. L'ABE remarque également que la banque a dû être restructurée au-delà de l'horizon du test de résistance.

Réponse commune aux points 67 et 72
Voir réponse de l'ABE à la recommandation 4.

77
L'ABE souligne qu'il est nécessaire d'adapter le mandat que lui confie le droit primaire pour accroître la fiabilité des tests de résistance à l'échelle européenne (voir réponse de l'ABE à la recommandation 3).

L'ABE note que la création du mécanisme de surveillance unique devra entraîner un resserrement des relations opérationnelles avec la BCE, en particulier concernant les tests de résistance et l'élaboration du manuel de surveillance commun. L'ABE précise que, selon les dispositions prévues par son mandat légal, ce manuel constituera un ensemble de bonnes pratiques de surveillance non contraignantes en vigueur au sein de l'UE. Le mandat de l'ABE ne lui permet pas d'harmoniser totalement ces bonnes pratiques ni de publier un manuel qui remplacera ceux déjà appliqués par les autorités compétentes telles que la BCE.

79
Voir réponse de l'ABE aux recommandations 2 et 6.

Conclusions et recommandations

82
L'ABE a la ferme conviction d'avoir atteint son objectif de protection de l'intérêt public et de contribution à la stabilité et à l'efficacité du système financier. Le renforcement de la position financière des banques engendré par son action est impressionnant: les banques européennes ont levé 50 milliards d'euros de fonds propres avant la fin du test de résistance en vue de le réussir; la recommandation de recapitalisation qu'a formulée l'ABE a forcé toutes les grandes banques européennes à atteindre un ratio de fonds propres de base de 9 %, un chiffre bien supérieur aux exigences minimales, qui tient également compte des risques que comportent leurs portefeuilles de titres souverains et qui a entraîné une hausse de plus de 200 milliards d'euros des fonds propres des banques de l'UE. L'ABE a contribué de manière substantielle au règlement uniforme des institutions financières de l'UE en émettant un grand nombre de normes réglementaires, de notes d'orientation, de recommandations, d'avis et d'avertissements, lesquels ont également joué un rôle essentiel dans l'amélioration du fonctionnement et de la résilience du marché unique. L'ABE a cherché à activer tous les instruments et outils que lui a attribués son texte fondateur, toujours en vue de protéger l'intégrité du marché unique. En outre, l'ABE tient à souligner qu'elle a atteint son objectif en dépit d'un budget et de ressources limités ainsi que des contraintes qui lui ont été imposées en termes de pouvoirs et de compétences de réglementation et de contrôle. Il devrait être évident que les limitations pesant sur la protection de la stabilité financière européenne découlent des insuffisances institutionnelles de l'union monétaire, et plus particulièrement de l'absence de système de surveillance intégré et de filet de sécurité financier commun, et non de manquements qui seraient imputables à l'ABE relativement à l'accomplissement de ses missions. Ces insuffisances font en ce moment l'objet d'un examen de l'Union bancaire. Voir réponses de l'ABE aux recommandations 3 et 6.

83
Voir réponse de l'ABE à la recommandation 1.

Recommandation 1
L'ABE accepte la recommandation.

L'ABE respecte scrupuleusement les procédures établies en matière de consultation publique de ses produits, y compris en ce qui concerne l'implication de son groupe des parties concernées du secteur bancaire. Les quelques cas de déviation des bonnes pratiques de l'ABE en matière de durée de la consultation publique qui ont été enregistrés résultaient d'une volonté de respecter les délais prescrits par le législateur, laquelle découle de l'un des objectifs de l'ABE, à savoir offrir des certitudes aux marchés financiers et à ses acteurs et protéger l'intérêt public. Nous faisons remarquer que, au cours de la période d'évaluation, l'ABE a accompli en temps et en heure toutes les missions qui lui ont été confiées (à l'exception des missions visées à l'article 78 de la directive CRD, pour lesquelles l'ABE avait préalablement convenu de nouvelles échéances avec la Commission).

L'ABE fait remarquer qu'elle n'a pas été impliquée dans la préparation du droit primaire européen en matière bancaire et qu'elle n'a eu aucune influence sur les mandats et échéances la concernant inscrits dans la législation. Une plus grande implication dans le processus législatif et un renforcement du rôle consultatif vis-à-vis de la Commission et des colégislateurs permettraient à l'ABE de jouer de manière optimale le rôle que les décideurs avaient envisagé pour elle ainsi que d'accomplir sa mission de gardien du règlement uniforme. En pratique, il serait possible d'atteindre cet objectif i) au moyen de contacts informels initiés par les services de la Commission avant la publication des projets de lois, ii) en prévoyant l'obligation légale de consulter l'ABE sur les sujets relevant de ses domaines de compétences, tels que définis par le règlement instituant l'ABE, et iii) en prévoyant l'obligation de signaler à la Commission les domaines où les différences de réglementations et de pratiques nationales entravent le bon fonctionnement du marché unique et nécessitent l'intervention du législateur. Cette obligation pourrait s'accompagner d'un accès permanent aux informations relatives à l'élaboration des projets de textes par le Conseil de l'UE ainsi que de trilogues entre le Conseil de l'UE, le Parlement et la Commission et privilégier la discussion préalable du contenu et du calendrier des missions confiées à l'ABE.

85

Voir réponse de l'ABE à la recommandation 2.

Recommandation 2

L'ABE accepte la recommandation mais souligne que tout accroissement significatif de son incidence sur la convergence des activités de surveillance nécessiterait un élargissement du mandat que lui accorde le droit primaire. L'ABE ne dispose pas du pouvoir de convoquer les réunions des collèges, lesquels relèvent de la compétence des autorités de surveillance nationales, et ne participe pas à leur processus de décision; l'ABE n'est pas compétente pour amorcer une médiation contraignante entre autorités compétentes, et il subsiste des incertitudes légales concernant sa capacité à intervenir dans les cas où les avis des autorités compétentes en matière de surveillance divergent, certains avançant qu'elle ne peut annuler les décisions de ces dernières que lorsqu'elles ont enfreint le droit européen; enfin, le mandat de l'ABE pour élaborer le manuel de surveillance commun ne lui permet pas d'harmoniser totalement les bonnes pratiques en la matière.

Pourtant, en dépit des contraintes précitées, l'ABE a accompli des progrès substantiels en matière d'amélioration du fonctionnement des collèges d'autorités de surveillance. Une étape importante a d'ailleurs été franchie depuis sa création en 2011, puisque les collèges procèdent désormais conjointement à l'analyse des risques et prennent des décisions en commun.

Plus spécifiquement, en 2013, l'ABE a suivi de près 43 collèges et a participé à 93 réunions et à 26 téléconférences. Depuis 2011, elle a demandé aux autorités de surveillance nationales de convoquer des réunions de collèges afin d'aborder une série de thématiques précises (telles que l'opération de recapitalisation de 2011, les tests de résistance de 2011 et 2014 et les recommandations de 2013 sur les plans de reprise, les réserves obligatoires et l'examen de la qualité des actifs) ou spécifiques à certaines institutions ou pays (telles que la situation macroéconomique des pays d'accueil, les mesures d'urgence et les situations de crise des banques). L'ABE a également demandé aux autorités de surveillance nationales d'inclure dans leur ordre du jour certains sujets spécifiques tels que la tolérance, les plans d'urgence, les risques comportementaux et le tableau de bord des risques de l'ABE. Elle a présenté au conseil des autorités de surveillance des rapports annuels internes sur les progrès et les pistes d'amélioration du fonctionnement des collèges, rapports qui font état d'avancées dans le débat de fond que mènent les autorités de surveillance impliquées en matière de risques. L'ABE a rédigé un code de conduite prévoyant la consultation préalable concernant les mesures nationales ainsi qu'un protocole de coordination entre pays d'origine et pays d'accueil visant à assurer la discussion en collège des examens de qualité des actifs et des tests de résistance.

En outre, l'ABE a émis une série de normes techniques de réglementation et d'exécution sur le fonctionnement des collèges, lesquelles doivent être adoptées en 2014 (NTR/NTE sur les échanges d'informations entre autorités de surveillance du pays d'origine et du pays d'accueil, NTR/NTE sur la notification des passeports et NTE sur la décision commune relative aux exigences de fonds propres et de liquidités). Enfin, l'ABE a joué son rôle de médiateur (dans les limites fixées par son mandat) à huit reprises, avec à chaque fois une solution à l'amiable à la clé.

La procédure au moyen de laquelle le personnel de l'ABE transmet ses commentaires aux autorités de surveillance nationales a été renforcée et formalisée au quatrième trimestre 2013, en tenant notamment compte du retour d'information de son conseil des autorités de surveillance. L'ABE a migré en 2014 sa plateforme informatique vers un système interne, ce qui renforcera sa capacité de contrôle et lui permettra de mieux exploiter la plateforme informatique afin de faciliter les échanges d'informations entre autorités compétentes.

86
Voir réponse de l'ABE à la recommandation 3.

Recommandation 3

L'ABE accepte la recommandation mais insiste sur le fait que le renforcement de la fiabilité des tests de résistance effectués au sein de l'UE nécessiterait un élargissement du mandat que lui confie le droit primaire. Nous notons qu'en dépit de la relative clarification du rôle de l'ABE dans les tests de résistance qui a été intégrée à son règlement fondateur en octobre 2013, ce rôle reste essentiellement limité à l'amorçage et à la coordination des tests de résistance plutôt qu'à leur conduite proprement dite. La responsabilité légale de l'exécution des tests de résistance et de la prise de contact avec les banques participantes continue de relever de la compétence des autorités de surveillance nationales, ce qui fait peser sur l'ABE une responsabilité majeure et un risque énorme pour sa réputation alors qu'elle ne dispose d'aucun contrôle sur le résultat obtenu.

Compte tenu de ce qui précède, l'ABE estime qu'il convient de renforcer son rôle dans les tests de résistance en l'autorisant à prendre contact directement avec les banques, à mener des examens par les pairs, à remettre en question les résultats obtenus par les banques lors des tests de résistance et à publier sur son site web les données extraites des rapports de surveillance des banques; en l'absence d'un tel renforcement, ce rôle devrait faire l'objet d'un réexamen radical.

L'une des possibilités envisageables serait de transformer le test de résistance européen en opération de divulgation et de transparence dans le cadre de laquelle l'ABE fournirait aux autorités de surveillance les outils leur permettant de mener à bien leurs propres tests et servirait de centre de collecte des résultats. Cette opération viendrait compléter les tests de résistance exécutés par les autorités compétentes et reproduirait le cadre opérationnel institué aux États-Unis par la loi Dodd-Frank.

Quel que soit le changement envisagé, il devra être étayé par une adaptation du droit primaire.

87
Voir réponse de l'ABE à la recommandation 4.

L'ABE précise qu'elle a récemment modifié son règlement intérieur en vue de combler les lacunes juridiques liées au manque de représentation des autorités nationales de protection des consommateurs dans ses processus de décision. Plus spécifiquement, le règlement intérieur du conseil des autorités de surveillance de l'ABE, tel que modifié en novembre 2013 et disponible sur le site web de l'ABE, stipule explicitement ce qui suit (article 2.4): «Tout membre jouissant du droit de vote qui ne se fait pas accompagner d'un représentant d'une autorité nationale compétente conformément aux dispositions de l'article 2, paragraphe 3, est tenu de contacter ladite autorité nationale en vue de s'assurer d'être suffisamment informé sur le sujet pour pouvoir s'acquitter correctement de ses fonctions.»

Recommandation 4

L'ABE accepte la recommandation mais souligne que son mandat en matière de protection des consommateurs dans le secteur financier européen est grevé d'une série de restrictions et que tout accroissement significatif de son incidence sur ce sujet nécessiterait une adaptation du droit primaire.

Aucune législation relative à la protection des consommateurs n'a été intégrée au champ d'action de l'ABE dans son règlement fondateur, et aucune directive européenne ne lui a confié de mandat dans ce domaine en 2011, 2012 ou 2013. La première mission confiée à l'ABE en la matière l'a été en février 2014, via la directive sur le crédit hypothécaire, et se compose d'une norme technique unique.

Les travaux de l'ABE dans le domaine de la protection des consommateurs ont par conséquent été limités à ceux qu'elle a entrepris de sa propre initiative, alors que les seuls instruments légaux dont elle dispose en vertu de son règlement fondateur et qu'elle peut employer pour faire peser lesdits travaux sur les institutions financières et les autorités nationales compétentes sont des avertissements, des avis et des notes d'orientation, lesquels sont tous des instruments non contraignants. De plus, les seules institutions financières auxquelles l'ABE peut s'adresser sont les établissements de crédit, les prestataires de services de paiement qui sont des établissements de crédit et les émetteurs de monnaie électronique, ce qui exclut les institutions financières pertinentes en matière de protection des consommateurs, notamment les prestataires de services de paiement qui ne sont pas des établissements de crédit, les établissements de crédit hypothécaire non bancaires ou encore les établissements de crédit non bancaires. Enfin, dernier point mais non des moindres, l'ABE ne dispose que de compétences très limitées pour prendre des décisions contraignantes si elle souhaite faire interdire certains produits ou activités; elle n'est autorisée à le faire que dans des circonstances très spécifiques (le droit primaire ne lui accorde aucun mandat spécifique en la matière, et le conseil n'a déclaré aucune situation d'urgence).

En dépit des contraintes précitées, l'ABE est toutefois parvenue à identifier et à aborder, grâce aux instruments non contraignants mentionnés ci-dessus, un certain nombre de questions importantes et urgentes au sein du marché bancaire, notamment le prêt responsable, le traitement accordé aux emprunteurs qui connaissent des difficultés de paiement, le traitement des plaintes, la gestion des risques liés aux fonds indiciels et aux contrats d'écart compensatoire, le financement participatif, les monnaies virtuelles et d'autres encore.

Recommandation 5

L'ABE accepte cette recommandation et fait remarquer qu'elle est en train de mettre en place un système de gestion des performances.

Recommandation 6

L'ABE accepte cette recommandation. L'ABE ne considère pas les protocoles d'accord comme de bons instruments pour clarifier les rôles et responsabilités respectifs de l'ABE, de la BCE et des autorités nationales compétentes et estime que toute clarification en la matière doit s'effectuer par voie d'adaptation du droit primaire.

L'ABE juge que la répartition des tâches entre elle-même et la BCE est claire, la BCE étant une autorité compétente au même titre que n'importe quelle autre autorité nationale lorsqu'elle agit dans son rôle d'autorité de surveillance. L'ABE ne signe pas de protocoles d'accord avec les autorités nationales compétentes, car celles-ci participent directement à ses travaux et jouissent d'une représentation au sein de son organe décisionnel, le conseil des autorités de surveillance. L'ABE estime qu'il serait inapproprié de traiter la BCE différemment des autres autorités compétentes lorsqu'elle agit en qualité d'autorité de surveillance; elle a par contre conclu un protocole d'accord avec elle en sa qualité d'autorité monétaire.

L'article 8 du règlement instituant l'ABE définit les principales tâches de l'Autorité, telles que la création de normes et de pratiques communes de grande qualité, ainsi que les compétences dont elle dispose pour accomplir ces tâches, par exemple l'élaboration de normes techniques, de notes d'orientation et de recommandations. Le rôle des autorités compétentes est principalement défini dans les règlements sectoriels précisant la portée de la surveillance et les compétences utilisables. Dans le cas de la BCE, l'article 4, paragraphe 2, point i), du règlement instituant l'ABE a été modifié par le règlement (UE) n° 1022/2013 afin d'inclure la BCE, «pour les questions relatives aux missions que lui confie le règlement (UE) n° 1024/2013 », à la liste des autorités compétentes visées par les tâches et compétences de l'ABE. Le considérant 12 du règlement (UE) n° 1022/2013 prévoit que l'ABE «devrait également pouvoir exercer ses missions à l'égard de la BCE de la même manière qu'à l'égard des autres autorités compétentes». En outre, dans ses articles 3 et 4, le règlement (UE) n° 1024/2013 établit clairement les missions confiées à la BCE, précise qu'elle remplit ces missions sans préjudice des compétences et des missions de l'ABE et indique que la BCE doit, au même titre que toute autre autorité compétente, coopérer avec l'ABE et adhérer au droit de l'Union, y compris aux normes techniques et à l'article 16 du règlement fondateur de l'ABE lorsqu'elle adopte des orientations et des recommandations.

L'ABE souligne également que le règlement (UE) n° 1024/2013 contient des dispositions spécifiques relatives à l'obligation de conclure des protocoles d'accord avec les autorités compétentes des pays non participants ainsi qu'avec les autorités de surveillance des marchés de valeurs mobilières, mais aucune disposition suggérant la nécessité de conclure un tel accord avec la BCE.

L'ABE note que la création du MSU devra entraîner un resserrement des relations opérationnelles avec la BCE, en particulier concernant les tests de résistance et l'élaboration du manuel de surveillance commun. Concernant ce manuel, l'ABE précise que, selon les dispositions prévues par son mandat légal, celui-ci constituera un ensemble de bonnes pratiques de surveillance non contraignantes en vigueur au sein de l'UE. Le mandat de l'ABE ne lui permet pas d'harmoniser totalement ces bonnes pratiques ni de publier un manuel qui remplacera ceux déjà appliqués par les autorités compétentes telles que la BCE.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
  sur le site EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
  auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
  des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
  en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
  ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

  (*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Abonnements:

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

QJ-AB-14-009-FR-C

ISSN 1831-0850

Au lendemain de l'éclatement de la crise financière, la Commission a pris des mesures pour stabiliser le secteur bancaire en cherchant à renforcer le cadre de réglementation et de surveillance des banques et en créant l'Autorité bancaire européenne (ABE). Ce premier audit effectué par la Cour dans ce domaine visait à évaluer si la Commission et l'ABE avaient assumé de manière satisfaisante leurs responsabilités dans la mise en place des nouvelles dispositions relatives au système de réglementation et de surveillance du secteur bancaire et à prendre en considération les enseignements susceptibles d'en être tirés, dans le cadre du nouveau mécanisme de surveillance unique. La Cour a conclu que les actions menées par la Commission — et notamment la création de l'ABE — ont constitué d'importantes étapes dans la réponse à la crise financière. Toutefois, elle a relevé quelques manquements dans le fonctionnement des nouveaux dispositifs de surveillance transfrontalière des banques de l'UE et d'évaluation de la résilience de celles-ci, ainsi qu'en matière de promotion de la protection des consommateurs, et elle formule des recommandations pour y remédier.

CURIA RATIONUM

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications