

Rapport spécial

Mécanisme de surveillance unique: les débuts sont réussis, mais des améliorations sont nécessaires



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

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, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6203-5	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/51913	QJ-AB-16-029-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-6239-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/463562	QJ-AB-16-029-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6214-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/311765	QJ-AB-16-029-FR-E

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Pour toute utilisation ou reproduction de la figure 4, l'autorisation doit être demandée directement auprès du titulaire du droit d'auteur.

Dans le présent rapport, les traductions de textes tirés de documents émanant d'autres organismes (la BRI ou le FMI, par exemple) ne sont pas nécessairement des traductions officielles effectuées par ces derniers.

Rapport spécial

Mécanisme de surveillance unique: les débuts sont réussis, mais des améliorations sont nécessaires

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

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

Le présent rapport a été réalisé par la Chambre IV, présidée par M. Baudilio Tomé Muguruza, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à la réglementation des marchés et à l'économie concurrentielle. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Neven Mates, Membre de la Cour, assisté de: M. George Karakatsanis, chef de cabinet; M. Marko Mrkalj, attaché de cabinet; M. Zacharias Koliass, directeur et M. Mirko Gottmann, chef de mission. L'équipe d'audit était composée de M. Boyd Anderson, expert détaché, ainsi que de M^{me} Paraskevi Demourtzidou, MM. Helmut Kern et Giorgos Tsikkos, auditeurs. M. Thomas Everett a fourni une assistance linguistique.



De gauche à droite: G. Karakatsanis, G. Tsikkos, M. Mrkalj, P. Demourtzidou, Z. Koliass, N. Mates, T. Everett, M. Gottmann, H. Kern.

Points

Sigles et acronymes

I-XV **Synthèse**

1-12 **Introduction**

6-12 **Établissement de l'union bancaire européenne**

13-19 **Approche et méthodologie d'audit**

19 **Difficultés pour obtenir des éléments probants**

20-77 **Gouvernance**

21-27 **Une structure organisationnelle complexe a été mise en place**

25 **Compte tenu du délai imparti, le recrutement réalisé par la BCE pour le MSU a été efficace...**

26-27 **... mais il dépend fortement des ressources des ACN**

28-39 **Les organes institutionnels ont été créés dans le respect des règles, mais le processus décisionnel est complexe**

32-35 **La prise de décision est un processus complexe, caractérisé par de nombreuses couches d'échange d'informations et une participation intensive du secrétariat du conseil de surveillance**

36-37 **Le conseil de surveillance doit prendre un nombre considérable de décisions...**

38-39 **... ce qui a des répercussions sur les travaux du comité de pilotage**

40-52 **Le principe de séparation entre politique monétaire et surveillance est appliqué, mais la perception de l'indépendance de la BCE risque d'être compromise**

42-46 **La BCE pourrait prendre davantage de mesures pour évaluer les risques liés au partage de services**

47-52 **Des risques supplémentaires pour l'indépendance des fonctions de politique monétaire et de surveillance sont inhérents à la structure organisationnelle et financière du MSU**

- 53-57 **Les procédures éthiques et les codes de conduite ont été appliqués à la direction et au personnel du MSU**
- 53-57 Un «cadre d'éthique professionnelle du MSU» a été instauré, mais les ACN restent soumises à leur législation nationale et jouissent d'une grande liberté lorsqu'il s'agit de définir leurs propres règles
- 58-77 **Audit interne: l'approche est innovante et s'appuie sur un plan d'audit complet, mais la mise en œuvre est entravée par des problèmes de planification et d'allocation des ressources**
- 62-65 Affectation des ressources par la direction de l'audit interne: bien que les besoins en personnel aient été clairement quantifiés, le niveau final de l'effectif était insuffisant
- 66-69 La planification s'appuie sur un univers d'audit détaillé, mais ne tient pas toujours compte des bonnes pratiques
- 70-77 Si, en règle générale, la méthodologie d'évaluation des risques est appropriée, elle ne garantit pas le traitement complet et en temps utile des domaines à haut et à moyen risque
- 78-103 **Dispositifs en matière d'obligation de rendre compte**
- 82-84 **i) Les rôles et responsabilités du MSU dans son ensemble sont clairement définis et rendus publics dans la législation d'habilitation**
- 85-87 **ii) Le mandat d'audit de la Cour est défini dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**
- 88-97 **iii) Aucun cadre de performance formel n'a encore été élaboré pour apporter une assurance quant à la réalisation des objectifs du MSU**
- 98-99 **iv) Le contrôle démocratique de la surveillance exercé par le Parlement est soumis à d'importantes restrictions en matière de confidentialité**
- 100-103 **v) Des mécanismes de retour d'information existent, mais n'ont pas encore intégré les enquêtes générales menées auprès d'établissements financiers**
- 104-149 **Équipes de surveillance prudentielle conjointe – Organisation et allocation des ressources**
- 106-125 **Planification et estimations des ressources totales nécessaires en matière de surveillance, allocation des ressources et constitution de l'effectif**
- 107-110 L'approche suivie pour l'estimation initiale des besoins totaux en personnel du MSU était simple...
- 111-112 ... mais elle n'a pas permis d'anticiper pleinement l'accroissement de la charge de travail liée aux activités de surveillance
- 113-119 La méthode de regroupement a été conçue pour faciliter l'affectation initiale de personnel aux ESPC, mais elle devrait être actualisée
- 120-121 La BCE alloue ses ressources conformément à sa méthode de regroupement
- 122-125 La politique de nomination des coordinateurs était conçue pour favoriser l'harmonisation, mais elle n'a pas toujours été respectée

- 126-137 **Coopération de la BCE avec les ACN et dépendance à leur égard**
- 126-128 Bien que les ESPC soient extrêmement tributaires du personnel des ACN, la BCE n'a guère de contrôle sur les ressources de celles-ci
- 129 L'effectif des ESPC reste largement dominé par des ressortissants du pays de l'ACN d'origine...
- 130-137 ... et le nombre d'agents détachés par les ACN ne répond pas toujours aux attentes de la BCE en matière d'effectif alloué aux ESPC
- 138-149 **Structure, lignes hiérarchiques et dispositif de formation des ESPC**
- 138-139 Les équipes multinationales facilitent le partage des connaissances et des bonnes pratiques...
- 140 ... mais l'existence d'une double ligne hiérarchique...
- 141 ... le manque de clarté dans les flux de communication et dans l'attribution des missions...
- 142 ... ainsi que des différences dans l'utilisation et le classement des fonctions horizontales des ACN pourraient se traduire par une utilisation inefficace des ressources
- 143-147 L'absence d'évaluations contraignantes de la performance du personnel des ACN détaché auprès des ESPC pourrait miner la motivation et la performance de ces agents
- 148-149 Le MSU ne dispose ni d'un parcours de formation intégré ni d'un programme de certification des contrôleurs
- 150-183 **Surveillance sur place**
- 150-152 **Les dispositifs en matière de surveillance sur place sont cohérents et aboutis**
- 153-170 **Des insuffisances d'ordre pratique sont apparues en ce qui concerne la planification et l'exécution des inspections sur place, ainsi que le personnel qui y est affecté**
- 153-158 Participation limitée de la BCE aux inspections sur place
- 159-164 La planification est détaillée et complexe
- 165-170 Des améliorations sont nécessaires sur le plan informatique
- 171-175 **La BCE projette des mesures concrètes pour améliorer les qualifications et les compétences des inspecteurs et des chefs de mission**

- 176-183 **La structure mise en place pour l'établissement des rapports est claire, mais accorde une attention insuffisante aux détails et pourrait être desservie par une procédure trop longue**
- 176-177 La procédure mise en place par la BCE pour l'établissement des rapports est bien structurée
- 178-182 Les règles en matière de communication des constatations sont toutefois incomplètes
- 183 Le calendrier d'établissement des rapports est long

184-197 **Conclusions et recommandations**

185-187 **Gouvernance**

188-189 **Obligation de rendre compte**

190-194 **Équipes de surveillance prudentielle conjointe**

195-197 **Inspections sur place**

Annexe I — Synthèse de l'approche d'audit

Annexe II — Limitation de l'accès à l'information

Annexe III — Processus décisionnel

Annexe IV — Processus budgétaire de la BCE

Annexe V — L'audit de la surveillance bancaire dans une sélection de ressorts nationaux

Annexe VI — Recommandations du FMI en matière de transparence et d'obligation de rendre compte dans le cadre du mandat de surveillance de la BCE

Annexe VII — Étendue du réexamen effectué par la Commission européenne en vertu de l'article 32 du règlement MSU

Annexe VIII — Enquête auprès des autorités compétentes nationales et des établissements financiers surveillés

Annexe IX — Éléments principaux des dispositions concernant l'obligation faite à la BCE de rendre compte au Parlement européen

Annexe X — Structure du processus d'établissement des rapports relatifs aux inspections sur place

Réponses de la BCE

ABE: Autorité bancaire européenne

ACN: autorité compétente nationale

BCE: Banque centrale européenne

BCN: banque centrale nationale

BRI: Banque des règlements internationaux

BUCOM: comité budgétaire de la Banque centrale européenne

CBCB: Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

COI: *Centralised on-site inspection* (division «Inspections sur place centralisées» de la Banque centrale européenne)

DGMS: *Directorate-General for Micro-Prudential Supervision* (direction générale responsable de la surveillance microprudentielle)

ESPC: équipe de surveillance prudentielle conjointe

ETP: équivalent temps plein

FAQ: foire aux questions

FDIC: *Federal Deposit Insurance Corporation* (organisme fédéral des États-Unis chargé de garantir les dépôts bancaires)

FMI: Fonds monétaire international

GAO: *Government Accountability Office* (institution supérieure de contrôle des États-Unis)

IAC: *Internal Auditors Committee* (Comité des auditeurs internes)

IMAS: *Information Management System* (système de gestion des informations)

ISC: institution supérieure de contrôle

MSU: mécanisme de surveillance unique

RAS: *Risk assessment system* (système d'évaluation des risques)

SEBC: Système européen de banques centrales

SEP: *Supervisory Examination Programme* (programme de surveillance prudentielle)

SESF: système européen de surveillance financière

SQA: *Supervisory Quality Assurance* (division «Assurance qualité de la surveillance» de la Banque centrale européenne)

SREP: *Supervisory Review and Evaluation Process* (processus de contrôle et d'évaluation prudentiels selon l'ABE, ou processus de surveillance et d'évaluation prudentielle selon la BCE)

TFUE: traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

UEM: Union économique et monétaire

Qu'est-ce que le MSU?

I

La crise financière mondiale de 2008 a gravement perturbé bon nombre d'économies européennes. Dans le secteur bancaire, caractérisé par des années de dérégulation et de prise croissante de risques, beaucoup d'établissements de crédit se sont retrouvés surexposés sur des marchés en déclin et ont été contraints de se tourner vers les pouvoirs publics pour demander une aide financière. Toutefois, le sauvetage des banques par l'État a inévitablement creusé la dette publique, ce qui s'est traduit par une diminution des investissements, par une baisse de la croissance et par une pression supplémentaire sur la solvabilité des banques.

II

Pour contribuer à éviter les crises futures et pour renforcer la confiance dans le secteur bancaire, il était nécessaire de briser le «cercle vicieux» des prises de risques excessives et des sauvetages par les pouvoirs publics. Soucieux de trouver une solution durable pour la zone euro, les dirigeants de l'Union européenne (UE) ont officiellement annoncé en 2012 une réglementation commune des banques moyennant la création d'une union bancaire européenne.

III

Celle-ci devait s'appuyer sur trois piliers: une surveillance centralisée des banques de la zone euro, un mécanisme destiné à garantir la liquidation des banques défaillantes à un coût minimal pour le contribuable et pour l'économie, ainsi qu'un système harmonisé de garantie des dépôts. Le premier d'entre eux – la surveillance centralisée – a entraîné la création en 2014 d'un mécanisme de surveillance unique (MSU), chargé de reprendre une bonne partie des activités de surveillance confiées jusque-là aux autorités nationales. Le MSU a été placé sous l'autorité de la Banque centrale européenne (BCE), mais les États membres participants y sont aussi étroitement impliqués.

De quoi traite le présent rapport?

IV

La Cour a reçu un mandat pour examiner l'efficacité de la gestion de la BCE. Nous avons donc examiné, dans le cadre de cet audit, comment la BCE a mis en place le MSU et a organisé ses travaux. Nous nous sommes intéressés en particulier à la structure de gouvernance du nouveau mécanisme (y compris les travaux d'audit interne), aux dispositifs en matière d'obligation de rendre compte (y compris l'audit externe), à l'organisation et aux ressources des équipes chargées de la surveillance bancaire (tant sur pièces que sur place dans les banques), ainsi qu'à la procédure des inspections sur place.

V

Nous avons toutefois pris conscience de l'existence d'un obstacle important dans tous les domaines visés par notre audit, à savoir l'apparition d'un désaccord avec la BCE concernant les termes exacts de notre mandat et notre droit d'accès aux documents. Affirmant que ses activités sortaient de notre champ de compétences, la BCE a refusé de partager un certain nombre de documents nécessaires à l'accomplissement de nos travaux. De ce fait, nous n'avons été que partiellement en mesure d'évaluer si la BCE gérait le MSU de manière efficace sur les plans de la gouvernance, des contrôles sur pièces et des inspections sur place.

Qu'avons-nous constaté?

VI

Nous avons collecté suffisamment d'informations pour conclure que le MSU avait été mis en place dans les délais. En raison de l'implication des autorités nationales de surveillance, la structure de surveillance est plutôt complexe et requiert un degré élevé de coordination et de communication entre les agents de la BCE et les représentants des ACN des États membres participants. Cette complexité pose un défi en ce qui concerne la gouvernance, car des procédures compliquées dans le domaine de l'échange d'informations risquent de nuire à l'efficacité et à l'efficacé du processus décisionnel en matière de gestion.

VII

La législation impose à la BCE de séparer clairement sa politique monétaire de ses fonctions de surveillance. Ce deuxième volet est supervisé par un conseil de surveillance, qui propose des décisions au conseil des gouverneurs de la BCE. Au sein de la BCE, le conseil de surveillance du MSU n'exerce cependant aucun contrôle sur le budget et les ressources humaines affectés aux activités de surveillance. Cette situation suscite des inquiétudes quant à l'indépendance réelle des deux domaines d'activité de la BCE, tout comme le fait que certains de ses départements réalisent des travaux dans le cadre de ses deux fonctions, sans règles ni lignes hiérarchiques claires susceptibles de réduire au minimum les éventuels conflits d'objectifs.

VIII

L'audit interne fait partie de ces services partagés. Nous avons constaté qu'il disposait de ressources insuffisantes pour effectuer ses travaux relatifs au MSU, qui fait l'objet d'une attention moins importante que les autres activités d'audit. Bien qu'une évaluation satisfaisante des risques ait été effectuée afin de déterminer les thèmes d'audit nécessaires, les ressources actuellement disponibles pour l'audit interne ne permettent pas de garantir que les aspects les plus risqués des opérations du MSU sont traités dans un délai raisonnable.

IX

Les efforts de la BCE pour assurer la transparence du MSU et honorer l'obligation d'en rendre compte au Parlement européen et au grand public risquent d'être minés par l'absence de mécanisme approprié pour évaluer l'efficacité de la surveillance et faire rapport à ce sujet.

X

Le niveau des effectifs affectés à la surveillance a été fixé au départ selon une approche très simple, fondée sur les estimations du personnel nécessaire pour remplir des fonctions similaires au sein des autorités compétentes nationales avant la mise en place du MSU. Aucune analyse détaillée des besoins en personnel pour le nouveau cadre, nettement plus exigeant, du MSU n'a été effectuée, de sorte qu'aucun lien direct n'a été établi entre le programme de surveillance prudentielle et l'affectation des ressources, ce qui est contraire à la législation. Des éléments permettent de penser que l'effectif actuel est insuffisant.

XI

L'activité de surveillance, par le MSU, des banques importantes de la zone euro, tant sur place que sur pièces, dépend dans une large mesure du personnel nommé par les autorités nationales. En dépit de sa responsabilité globale, la BCE ne maîtrise donc pas suffisamment la composition et les compétences des équipes de surveillance et d'inspection, ni les ressources qu'elle peut y consacrer.

XII

Les ressources allouées aux équipes chargées de la surveillance prudentielle conjointe sur pièces, composées en particulier d'agents nommés par les autorités nationales, ne correspondent pas aux estimations initiales des besoins. Les contraintes en matière d'effectifs qui en résultent pourraient, dans bien des cas, nuire à la capacité des équipes de surveiller de manière adéquate les banques dont elles ont la charge.

XIII

Les travaux liés à la surveillance sur place relèvent eux aussi de la responsabilité de la BCE. En l'occurrence, le problème réside toutefois dans le fait que les équipes d'inspection comportent généralement très peu d'agents de la BCE. Dans la plupart des cas, les inspections sont en outre dirigées par l'autorité de surveillance du pays d'origine ou d'accueil de la banque concernée.

XIV

Parmi les autres problèmes décelés dans la conduite des inspections sur place, nous avons noté l'absence d'orientations relatives à la hiérarchisation des demandes d'inspection, des insuffisances sur le plan informatique et la nécessité d'améliorer les qualifications des inspecteurs sur place des autorités compétentes nationales. Par ailleurs, vu le long délai qui s'écoule avant la formulation des recommandations finales, les constatations risquent d'être obsolètes au moment où elles sont officiellement communiquées à la banque inspectée.

Comment améliorer le MSU?

XV

Nous formulons les recommandations ci-après.

- a) En ce qui concerne la gouvernance, la BCE devrait:
 - i) chercher à améliorer l'efficacité en rationalisant davantage le processus décisionnel;
 - ii) examiner le risque que présente le système des services partagés pour la séparation des fonctions, établir des lignes hiérarchiques distinctes dans le cas de ressources affectées spécifiquement à la surveillance et envisager d'impliquer davantage le président et le vice-président du conseil de surveillance dans le processus budgétaire;
 - iii) attribuer les compétences et les ressources d'audit interne de manière à couvrir les risques plus élevés le cas échéant.

- b) En ce qui concerne l'obligation de rendre compte, la BCE devrait:
 - i) mettre à la disposition de la Cour tous les documents nécessaires pour lui permettre d'exercer son mandat d'audit;
 - ii) élaborer et publier un cadre de performance formel pour démontrer l'efficacité de ses activités de surveillance.
- c) En ce qui concerne le contrôle sur pièces (effectué par les équipes de surveillance prudentielle conjointe ou ESPC), la BCE devrait:
 - i) prendre des mesures pour garantir que les autorités nationales participent pleinement et proportionnellement aux travaux des ESPC;
 - ii) élaborer des méthodes avec les autorités compétentes nationales (ACN) afin d'évaluer l'aptitude des futurs membres des ESPC et leur performance ultérieure;
 - iii) établir et tenir à jour une base de données complète des compétences, expériences et qualifications de tous les membres des ESPC;
 - iv) mettre en place un programme de formation pertinent en bonne et due forme pour l'ensemble du personnel en charge de la surveillance et envisager la mise en place d'un programme de certification pour le contrôle sur pièces;
 - v) élaborer une méthodologie fondée sur les risques afin de déterminer la taille et la composition idéales de chaque ESPC;
 - vi) examiner périodiquement le modèle de regroupement utilisé dans le cadre de la planification des activités de surveillance et l'actualiser, le cas échéant. Le regroupement proprement dit devrait s'effectuer en fonction des dernières informations relatives à une banque spécifique.
- d) En ce qui concerne la surveillance sur place, la BCE devrait:
 - i) renforcer considérablement la présence de ses propres agents lors des inspections sur place et faire en sorte qu'une part plus importante des inspections soit dirigée par des autorités de surveillance provenant d'un autre pays;
 - ii) remédier aux faiblesses décelées dans le système informatique et améliorer les compétences et qualifications globales des inspecteurs sur place.

01

Le système financier est un rouage essentiel de la machine économique. Sa solidité conditionne l'efficacité de l'allocation des ressources et, par suite, contribue à une croissance économique durable. Toute déstabilisation financière peut coûter cher aux pouvoirs publics et à l'économie dans son ensemble.

02

Avant l'éclatement de la crise financière mondiale, les banques européennes avaient pour principal défaut de mal évaluer les risques (par exemple ceux liés aux produits dérivés, à l'immobilier ou au risque souverain), tandis que leurs bilans ont rapidement révélé des coussins de fonds propres et de liquidités insuffisants. Cette mauvaise gestion des risques, conjuguée à des taux d'intérêt faibles, s'est traduite par une prise de risques excessive, une flambée du crédit et un effet de levier intenable, tout en contribuant à la création de déséquilibres macroéconomiques majeurs dans plusieurs États membres de l'UE. Malheureusement, ces faiblesses n'ont pas été détectées suffisamment à temps pour être résolues de manière satisfaisante. Étant donné que les systèmes financiers modernes sont interconnectés, les problèmes rencontrés par un pays ont rapidement franchi les frontières nationales pour contaminer d'autres pays de l'UE.

03

À mesure que les liquidités tarissaient et que le ralentissement économique sapait davantage encore la qualité du crédit, de nombreuses banques se sont révélées extrêmement vulnérables et ont dû appeler le secteur public à la rescousse. Dans la zone euro en particulier, des déficiences structurelles profondes sont apparues dans les dispositions prises dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM).

04

L'un des principaux facteurs à l'origine de cette situation était que la réglementation et la surveillance des établissements de crédit étaient des compétences nationales. En l'absence d'autorité de surveillance européenne unique, les «pouvoirs reconnus aux autorités de surveillance nationales présent[ai]ent de fortes variations d'un État membre à l'autre»¹.

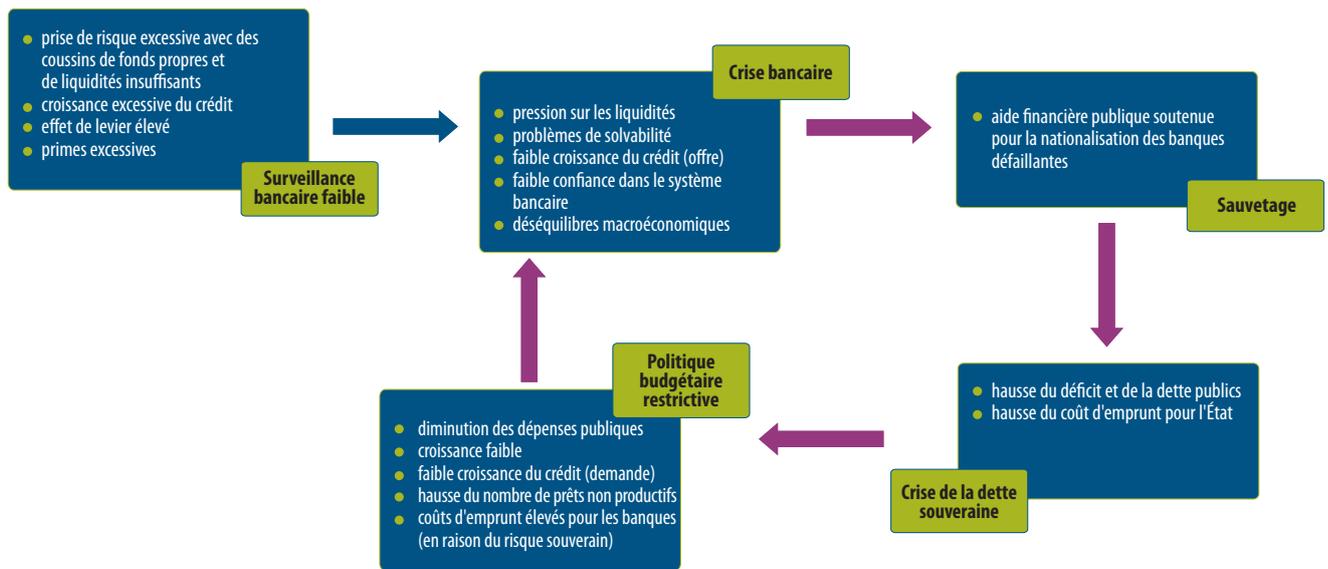
1 Commission européenne, «Rapport du groupe de haut niveau sur la surveillance financière dans l'UE», Bruxelles, 2009.

05

Une autre lacune était qu'en 2012, l'architecture institutionnelle de l'UEM était considérée comme insuffisante pour empêcher «les interactions néfastes entre les fragilités des États et les vulnérabilités du secteur bancaire»². Une crise d'un système bancaire national affecterait les pouvoirs publics et inversement. L'interdépendance des banques et des pouvoirs publics a fragilisé la zone euro et a encore compliqué la résolution de la crise (voir **figure 1**).

2 Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, en collaboration avec José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, président de l'Eurogroupe, et Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne, «Vers une véritable Union économique et monétaire», décembre 2012.

Figure 1 Interdépendance entre le secteur bancaire et l'État: une spirale négative?



Source: Cour des comptes européenne.

Établissement de l'union bancaire européenne

06

En 2012, les dirigeants européens ont pris la décision d'aller plus loin dans l'UEM en créant une union bancaire européenne afin de «briser le cercle vicieux qui existe entre les banques et les États»³ et de remédier aux faiblesses qui affectaient le secteur bancaire dans les pays de la zone euro. Le but principal de l'union bancaire est de rendre le secteur bancaire européen plus transparent, unifié et plus sûr au sein d'un système financier stable et performant (voir **tableau 1**).

Tableau 1

Le but de l'union bancaire

Rendre le secteur bancaire européen

• plus transparent	en appliquant systématiquement des règles et des normes administratives communes en matière de surveillance et de redressement des banques et de résolution de leurs défaillances
• unifié	en appliquant un traitement équivalent aux activités bancaires nationales et transfrontalières et en défaisant le lien entre la santé financière des banques et celle des pays dans lesquels elles sont situées
• plus sûr	en intervenant à un stade avancé lorsque les banques rencontrent des difficultés afin d'en empêcher la défaillance et, si nécessaire, en assurant la résolution des défaillances (à savoir la liquidation des banques) de manière efficiente

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par la BCE (site web de la BCE consacré à la surveillance bancaire).

07

L'établissement de l'union bancaire a entraîné la création:

- d'un mécanisme de surveillance unique (MSU) pour garantir l'application cohérente des règles prudentielles⁴ dans l'ensemble des pays de la zone euro;
- d'un mécanisme de résolution unique (MRU) pour garantir que la mise en liquidation des banques défaillantes s'effectue de manière efficiente et à un coût minimal pour le contribuable et pour l'économie réelle, grâce à la participation de créanciers privés à la restructuration des banques concernées et à la résolution des défaillances de celles-ci;
- d'un système partiellement harmonisé de garantie des dépôts.

- La création de l'union bancaire européenne a été annoncée lors du sommet européen spécial du 29 juin 2012. Le 5 décembre de la même année, le président du Conseil européen, en étroite collaboration avec les présidents de la Commission européenne, de l'Eurogroupe et de la Banque centrale européenne, a publié un rapport intitulé «Vers une véritable Union économique et monétaire». Trois ans plus tard, le 22 juin 2015, les cinq présidents (avec, cette fois, celui du Parlement européen) ont présenté le rapport de suivi intitulé «Compléter l'Union économique et monétaire européenne».
- Les règles prudentielles font référence à la législation mise en place pour garantir la solidité financière des établissements de crédit.

08

La mise en place du MSU en novembre 2014 a été qualifiée d'«étape la plus importante vers le renforcement de l'intégration économique depuis la création de l'Union économique et monétaire»⁵. Ce mécanisme constitue un socle indispensable aux autres piliers de l'union bancaire, à savoir le mécanisme de résolution unique et, le cas échéant, un système de garantie des dépôts à l'échelle de l'UE. Il était également considéré par les législateurs comme un élément crucial pour briser le lien entre les pouvoirs publics nationaux et les banques, ainsi que pour réduire le risque de futures crises bancaires systémiques. Par ailleurs, le cadre de réglementation et de surveillance du MSU est supposé évoluer au gré des évolutions constantes du secteur mondial de la finance, caractérisé par des accords et engagements internationaux complexes (les accords de Bâle, par exemple)⁶, et donc empêcher les banques de transférer leurs activités plus risquées vers des ressorts à la réglementation moins stricte.

09

Le MSU réunit la Banque centrale européenne (BCE) et les autorités nationales en charge de la surveillance bancaire (ci-après les «autorités compétentes nationales» ou ACN) des États membres participants. Selon les dispositions du règlement MSU⁷, ces organes sont responsables de la surveillance microprudentielle de tous les établissements de crédit présents dans les États membres participants⁸. L'article 6, paragraphe 1, du règlement MSU stipule que la BCE est chargée de veiller au fonctionnement efficace et cohérent du MSU, dans le cadre duquel des missions macroprudentielles sont également réalisées, comme le prévoit l'article 5 (voir **encadré 1**).

- 5 Avant-propos de M. Mario Draghi dans le «Rapport annuel de la BCE sur ses activités de surveillance prudentielle 2014».
- 6 Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, président de l'Eurogroupe, et Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne, «Vers une véritable Union économique et monétaire», décembre 2012.
- 7 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 (JO L 287 du 29.10.2013, p. 63).
- 8 Tous les pays de la zone euro (Belgique, Allemagne, Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, France, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Slovénie, Slovaquie et Finlande) participent automatiquement au MSU. Les pays qui ne font pas partie de la zone euro peuvent choisir d'y prendre part via un système de «coopération rapprochée» avec la BCE.

Surveillance microprudentielle et surveillance macroprudentielle

La surveillance microprudentielle vise à garantir la santé financière des différentes banques. La surveillance macroprudentielle est conçue pour détecter les risques de déstabilisation du système financier dans son ensemble, ces risques provenant en premier lieu des développements macroéconomiques. Si les objectifs de ces deux niveaux de surveillance sont distincts, les instruments utilisés sont souvent identiques. Un instrument macroprudentiel peut servir à une évaluation ou à une intervention dans le cadre de la surveillance microprudentielle et vice versa. Seuls la logique et le champ d'application de cette utilisation varient. En particulier, le même instrument sera souvent considéré comme microprudentiel s'il est appliqué de manière sélective à des établissements précis et comme macroprudentiel s'il est utilisé pour un groupe de banques ou toutes les banques d'un même pays.

10

Les trois objectifs principaux du MSU sont les suivants⁹:

- a) garantir la sauvegarde et la solidité du système bancaire européen;
- b) accroître l'intégration et la stabilité financières;
- c) assurer une surveillance cohérente.

11

Les rôles et responsabilités respectifs de la BCE et des ACN en matière de surveillance sont attribués en fonction de l'importance des entités surveillées. À l'intérieur du MSU, la BCE est chargée de la surveillance directe des établissements «importants»¹⁰. À cette fin, elle constitue des équipes de surveillance prudentielle conjointe (ESPC), composées d'agents issus de la BCE et des ACN. Chaque ESPC est chargée d'assurer la surveillance microprudentielle d'une banque importante, mais les décisions concernant celle-ci sont prises par le conseil des gouverneurs de la BCE, sur proposition du conseil de surveillance du MSU.

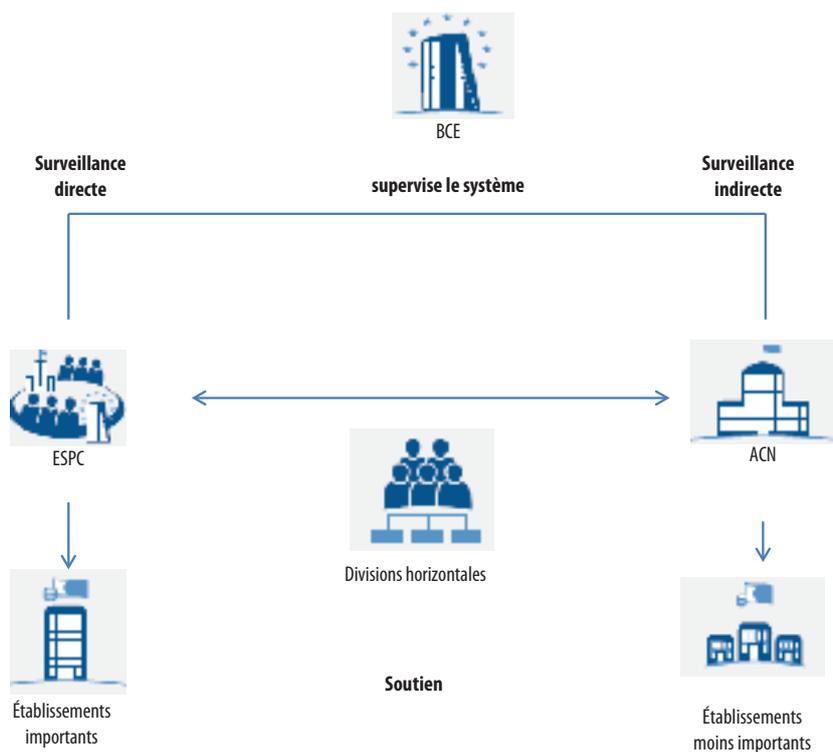
12

La BCE supervise également la surveillance prudentielle des banques «moins importantes». En l'occurrence, l'autorité de surveillance directe est l'ACN correspondante, qui est habilitée à prendre toutes les décisions nécessaires en matière de surveillance. À tout moment, la BCE peut toutefois reprendre la surveillance directe d'une banque moins importante si elle l'estime nécessaire. La **figure 2** illustre la répartition des rôles au sein du MSU.

- 9 Guide de la BCE relatif à la surveillance bancaire.
- 10 À l'heure actuelle, 129 groupes bancaires (environ 1 200 entités surveillées) détiennent plus de 21 000 milliards d'euros d'actifs et font l'objet d'une surveillance directe de la part de la BCE, tandis que quelque 3 200 banques sont considérées comme moins importantes. Les critères de détermination de l'importance d'une banque et donc de sa surveillance directe par la BCE sont énoncés à l'article 6, paragraphe 4, du règlement MSU. Il s'agit de la valeur totale des actifs de la banque, l'importance de celle-ci pour l'économie de l'État membre ou de l'UE dans son ensemble, l'importance des activités transfrontalières de l'établissement et, enfin, le fait qu'une aide financière a été demandée ou obtenue auprès du mécanisme européen de stabilité ou du Fonds européen de stabilité financière. Il suffit que l'un de ces critères s'applique. Une banque peut également être considérée comme importante si elle fait partie des trois plus grandes banques de l'un des pays participants.

Figure 2

Répartition des rôles au sein du MSU



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par la BCE.

Approche et méthodologie d'audit

13

Nous avons examiné si les équipes de surveillance prudentielle conjointe et les équipes d'inspection sur place du MSU étaient mises sur pied de façon à pouvoir travailler avec efficacité et dans un environnement approprié en matière de gouvernance, d'audit et d'obligation de rendre compte¹¹. Nous avons analysé en particulier:

- a) l'environnement opérationnel créé par la structure de gouvernance instaurée pour les travaux des ESPC et des équipes d'inspection sur place, y compris le rôle de la fonction d'audit interne de la BCE et la planification de ses travaux relatifs au MSU;
- b) les procédures et les règles régissant l'obligation de rendre compte, y compris l'audit externe et leur application pratique;
- c) la planification et l'établissement des ESPC sous l'angle de la structure et des ressources;
- d) l'instauration, la planification et la réalisation d'inspections sur place, avec l'établissement des rapports y afférents.

14

Les critères d'audit provenaient des sources suivantes:

- a) les exigences juridiques et les objectifs fixés dans le règlement MSU et dans le règlement-cadre MSU¹²;
- b) la version révisée de 2012 des «Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace» du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB);
- c) les normes de l'Institut des auditeurs internes (IIA) et les exigences minimales en matière de gestion des risques émises par l'autorité fédérale allemande de surveillance financière (BaFin);
- d) les règles et procédures internes de la BCE.

15

Nous avons collecté nos éléments probants lors de réunions et d'entretiens avec des membres clés du personnel de la BCE chargé des activités de surveillance, ainsi qu'au cours de l'examen de documents internes et de données publiquement disponibles. Nous les avons utilisés pour évaluer le caractère approprié des dispositions de la BCE en matière de gouvernance ainsi que celui de la structure organisationnelle après sa prise en charge des activités de surveillance, mais aussi pour apprécier le respect du cadre juridique et, en particulier, des règles d'indépendance. Nous avons analysé l'efficacité du processus décisionnel ainsi que le cadre éthique instauré pour le personnel chargé des missions de surveillance. Nous avons comparé la structure et la planification de la fonction d'audit interne du MSU avec les bonnes pratiques communément admises.

11 Notre mandat découle de l'article 27.2 des statuts du SEBC et de l'article 20, paragraphe 7, du règlement MSU.

12 Règlement (UE) n° 468/2014 de la Banque centrale européenne du 16 avril 2014 établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la Banque centrale européenne, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (JO L 141 du 14.5.2014, p. 1).

Approche et méthodologie d'audit

16

En ce qui concerne les procédures et les règles en matière d'obligation de rendre compte, y compris l'audit externe, nous nous sommes intéressés aux processus de sélection des données et informations destinées aux principales parties prenantes et nous avons vérifié leur conformité aux règles applicables. Nous avons également évalué et comparé les dispositifs mis en place dans le cadre du MSU en matière d'obligation de rendre compte et d'audit externe avec ceux appliqués dans certains autres ressorts. Pour ce faire, nous avons utilisé les informations fournies par les ISC d'Australie, du Canada et des États-Unis.

17

En ce qui concerne les travaux des ESPC, nous avons examiné la planification et l'affectation préliminaires des moyens consacrés à la surveillance, par la BCE, pendant la phase de lancement, ainsi que la coopération de la BCE avec les ACN et sa dépendance à l'égard de ces dernières lorsqu'il s'agit d'affecter des ressources aux missions de contrôle sur pièces et de mener de telles opérations. Nous avons également évalué la structure des ESPC, leurs lignes hiérarchiques et les dispositions prises pour organiser des formations appropriées.

18

Outre les travaux d'audit que nous avons réalisés à la BCE, nous avons adressé un questionnaire à toutes les ACN et banques importantes concernées dans le but d'obtenir des informations en retour sur l'efficacité du nouveau régime de surveillance. L'**annexe I** fournit de plus amples détails à propos des travaux réalisés concrètement sur chaque sujet d'audit.

Difficultés pour obtenir des éléments probants

19

La BCE nous a fourni une très petite quantité des informations que nous avons demandées pour pouvoir apprécier l'efficacité de la gestion de ses évaluations approfondies ainsi que l'efficacité opérationnelle des ESPC et celle de la planification et de la mise en œuvre des activités de surveillance, et évaluer le processus décisionnel et les travaux réellement effectués dans le cadre des inspections sur place. Tous les détails figurent à l'**annexe II**. Nous pouvons toutefois affirmer, en résumé, que nous n'avons pas pu examiner toute une série d'éléments, parmi lesquels:

- i) en ce qui concerne la gouvernance:
 - o les décisions et les procès-verbaux des réunions du conseil de surveillance (voir points 36 à 39);
- ii) en ce qui concerne l'obligation de rendre compte:
 - o la documentation relative à l'échange ad hoc de vues entre le Parlement européen et la présidence du conseil de surveillance, ainsi que la documentation demandée par la Commission en lien avec son obligation légale de faire rapport sur le MSU (voir points 92, 98 et 99);

Approche et méthodologie d'audit

iii) en ce qui concerne les ESPC:

- les parties du manuel de surveillance concernant les activités du programme de surveillance prudentielle (SEP, pour *Supervisory Examination Programme*), ainsi que les documents SEP pour un échantillon de banques constitué pour notre audit;
- les chapitres pertinents du manuel de surveillance, les modèles et les méthodologies, ainsi que les échantillons de rapports et de décisions relevant du processus de surveillance et d'évaluation prudentielle (SREP, pour *Supervisory Review and Evaluation Process*);
- les données spécifiques relatives à chaque entité importante, ainsi que les calculs utilisés pour la méthode de regroupement et l'affectation, par la BCE, des banques à des groupes spécifiques (voir points 104 à 149);

iv) en ce qui concerne la surveillance sur place:

- les informations sur les demandes spécifiques d'inspection, y compris les détails concernant les raisons à l'origine de ces demandes, la manière de les hiérarchiser et, le cas échéant, le motif de leur rejet;
- les informations relatives aux ressources des ACN et à la planification des inspections pour 2015 et 2016;
- les rapports d'inspection et les annexes au chapitre 6 du manuel de surveillance consacré à la méthodologie des inspections sur place (voir points 150 à 183).

20

Aux fins du présent rapport, le terme «gouvernance» désigne les processus et procédures internes qui guident la fonction de surveillance et garantissent que les mesures et décisions prises dans ce domaine sont cohérentes, efficaces, efficaces et transparentes. Une bonne gouvernance se traduit par une attribution claire des rôles et des responsabilités, une délégation adéquate des pouvoirs et une indépendance opérationnelle appropriée afin de permettre aux autorités de surveillance d'effectuer leurs missions conformément à leur mandat et à leur expertise technique. L'audit interne constitue un autre aspect d'une bonne gouvernance. Il facilite la détection et la prévention des fraudes, le contrôle de la conformité et l'atténuation des risques. Selon le CBCB, «l'indépendance opérationnelle, l'obligation de rendre des comptes et les structures de gouvernance de l'autorité de contrôle [devraient être] définies par la loi et rendues publiques» (principe 2, critère essentiel n° 1).

Une structure organisationnelle complexe a été mise en place

21

L'une des règles essentielles applicables à la structure organisationnelle du MSU prévoit que «le personnel chargé des missions confiées à la BCE par le [règlement MSU] relève d'une structure organisationnelle distincte et de lignes hiérarchiques séparées de celles dont relève le personnel chargé d'autres missions confiées à la BCE»¹³.

22

La BCE a rapidement réussi à établir une nouvelle structure organisationnelle pour encadrer la fonction de surveillance qui lui avait été confiée¹⁴. Cette structure se compose du conseil de surveillance, qui, assisté par un secrétariat, est chargé de planifier et d'accomplir les missions de surveillance de la BCE, et de quatre directions générales responsables de la surveillance microprudentielle ou DGMS (*Directorate-General for Micro-Prudential Supervision*), numérotées de I à IV et faisant rapport sur les aspects fonctionnels au président et au vice-président du conseil de surveillance¹⁵ (voir **figure 3**). Au sein de la structure de gouvernance de la BCE, une unité spécifique a été créée au niveau de la DGMS IV pour prendre en charge l'assurance qualité de la surveillance dans le cadre de la fonction de surveillance confiée à la BCE. Cette unité responsable de l'assurance qualité fait office de «deuxième ligne de défense», entre les unités opérationnelles et la fonction d'audit interne. Elle effectue des revues d'assurance qualité ex post des produits à livrer, des processus et des outils de la BCE. Par les recommandations qu'elle adresse au management, elle a pour vocation de renforcer la qualité de la surveillance bancaire exercée par la BCE et d'encourager les bonnes pratiques.

23

Le modèle adopté pour affecter les ressources à la surveillance des établissements importants inclut du personnel issu de la BCE et des différentes ACN¹⁶. Les DGMS I et II, qui sont chargées des missions de surveillance directe de la BCE, accueillent les agents de la BCE nommés comme membre ou coordinateur au sein des ESPC. Les membres nommés par les ACN concernées pour faire partie de ces équipes opèrent depuis les locaux de leurs institutions d'origine respectives. En mars 2016, les ACN avaient affecté 846 équivalents temps plein (ETP) aux travaux des ESPC, contre 455 ETP dans le cas de la BCE (215 provenaient de la DGMS I et 240, de la DGMS II).

13 Article 25, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement MSU.

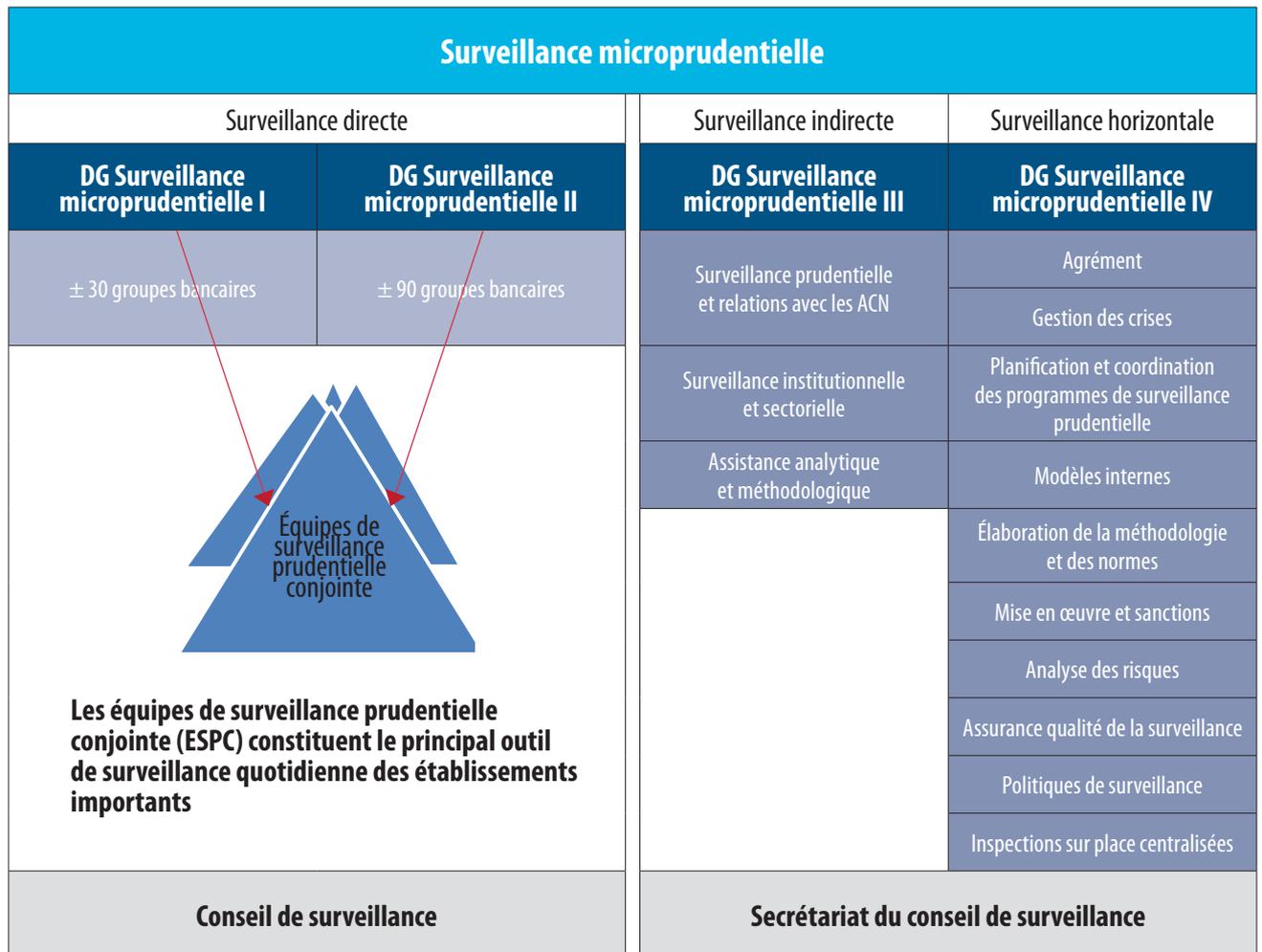
14 La structure de gouvernance de la BCE est définie dans le traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE). Le règlement MSU n'a pas affecté la responsabilité du directoire en matière de gestion de l'organisation interne de la BCE, y compris les aspects liés aux ressources humaines et au budget.

15 Considérant 66 du règlement MSU.

16 Selon l'article 6, paragraphe 2, du règlement MSU, tant la BCE que les ACN sont tenues au devoir de coopération loyale et à l'obligation d'échanger des informations. Dans son paragraphe 3, le même article précise qu'«il appartient aux autorités compétentes nationales d'aider la BCE [...] à préparer et à mettre en œuvre tout acte lié aux missions visées à l'article 4 et ayant trait à tous les établissements de crédit [...]».

Figure 3

Structure organisationnelle du MSU



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par la BCE.

24

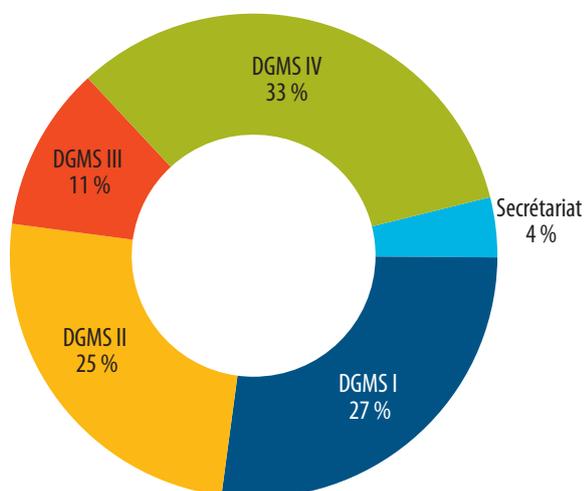
Au moment de l'entrée en vigueur du MSU en novembre 2014, la nouvelle structure organisationnelle était prête à devenir pleinement opérationnelle. Toutefois, la structure complexe convenue a engendré des difficultés non négligeables. Une approche commune et efficiente de la surveillance requiert impérativement une coordination extrêmement poussée et une communication parfaitement fluide entre les agents de la BCE et ceux des ACN.

Compte tenu du délai imparti, le recrutement réalisé par la BCE pour le MSU a été efficace...

25

Avant d'assumer son rôle dans le domaine de la surveillance, la BCE a dû prendre des mesures pour doter la nouvelle fonction des ressources nécessaires et elle y est parvenue avec un franc succès, compte tenu du calendrier serré qui lui était imposé. La phase de recrutement a débuté en 2013; 113 appels distincts ont attiré 25 000 candidats. Fin 2014, environ 85 % des 1 073 emplois ETP approuvés pour 2015 avaient été pourvus. Le recrutement s'est poursuivi en 2015 et, à la fin de l'année, quelque 96 % de tous les emplois approuvés étaient pourvus. Sur la base d'un échantillon, nous avons comparé les curriculum vitæ des agents recrutés avec les compétences requises par les emplois à pourvoir. Les agents concernés disposaient des compétences et des qualifications nécessaires pour mener à bien les missions confiées par la BCE, bien que le contrôle systématique des références (c'est-à-dire la prise de contact avec les personnes de référence mentionnées dans les curriculum vitæ) n'ait été instauré qu'à partir de décembre 2015. La **figure 4** présente de manière détaillée la répartition, en pourcentages, du personnel de la BCE affecté au MSU.

Figure 4 Emplois approuvés pour la surveillance bancaire assurée par la BCE (au 31 décembre 2015) – répartition par ETP



... mais il dépend fortement des ressources des ACN

26

Selon les principes régissant l'affectation des ressources au MSU, «il appartient à la BCE de consacrer les ressources financières et humaines nécessaires à l'accomplissement des missions que lui confie le [...] règlement»¹⁷, et «ces ressources devraient être obtenues d'une manière qui garantisse l'indépendance de la BCE par rapport à toute influence indue des autorités compétentes nationales et des participants au marché [...]»¹⁸.

27

L'un des risques majeurs liés à la structure actuelle réside dans le fait que, dans le cadre du système d'équipes de surveillance conjointe, une partie importante des coûts relatifs à la surveillance des grandes banques de la zone euro est supportée par les ACN¹⁹. En d'autres termes, le budget total de la surveillance correspond en réalité à la somme de 27 budgets distincts²⁰, dont celui de la BCE. Une part significative des ressources combinées est utilisée pour couvrir les frais de personnel nationaux (ACN et banques centrales). Les organes nationaux ont le dernier mot en ce qui concerne les ressources financières et autres qu'ils allouent aux inspections sur place et le personnel qu'ils affectent aux ESPC²¹, même si la responsabilité ultime pour ces domaines de surveillance incombe à la BCE. En outre, bien que celle-ci publie le montant de la redevance de surveillance qu'elle perçoit auprès des banques et communique cette redevance aux ACN avant de prendre une décision définitive quant à son application, le cadre juridique actuel ne comporte aucune disposition relative à la publication consolidée du coût total du MSU.

Les organes institutionnels ont été créés dans le respect des règles, mais le processus décisionnel est complexe

28

Le MSU est doté d'un cadre juridique. Conformément aux exigences des règlements et au premier principe fondamental du CBCB²², des dispositions ont été prises et rendues publiques pour la mise en place et le règlement intérieur des organes du MSU intervenant dans le processus décisionnel.

17 Article 28 du règlement MSU.

18 Considérant 77 du règlement MSU.

19 L'examen des budgets des ACN sortait du cadre de notre audit.

20 Ce chiffre inclut les budgets des ACN ainsi que, le cas échéant, ceux d'autres autorités désignées par les États membres participants.

21 Les règles de coopération au sein du MSU entre la BCE et les ACN sont énoncées à l'article 6 du règlement MSU. Cependant, nous n'avons obtenu des documents et des informations sur les ACN que par l'intermédiaire de la BCE et de notre questionnaire. Nous n'avons pas appliqué de procédures d'audit aux différentes ACN.

22 Voir le lien suivant: <http://www.bis.org/publ/bcbs230.htm>

29

Le conseil de surveillance a pour rôle de planifier et d'exécuter les missions de surveillance confiées à la BCE. Dans ce cadre, il finalise les projets de décision complets émanant le plus souvent des ESPC et les propose au conseil des gouverneurs de la BCE. Les décisions sont réputées adoptées, sauf si le conseil des gouverneurs s'y oppose dans un certain délai (il s'agit de la procédure de «non-objection»). La composition du conseil de surveillance et la procédure de nomination correspondante sont décrites dans le règlement MSU²³. Nous n'avons pas été en mesure de contrôler les procédures de nomination et de révocation des représentants des ACN au sein du conseil de surveillance²⁴. Les institutions de l'UE ne sont pas consultées pour la nomination des membres issus des ACN, ni impliquées de quelque manière que ce soit dans ce processus.

30

Toujours conformément aux dispositions du règlement MSU²⁵, la BCE a mis en place une commission administrative de réexamen chargée de procéder aux réexamens administratifs internes de ses décisions. En juillet 2015, cette commission avait été sollicitée pour le réexamen de six décisions et a émis une opinion pour chacune d'entre elles dans le délai imparti de deux mois. Dans un cas, la soumission d'une nouvelle décision par le conseil de surveillance au conseil des gouverneurs à la suite de l'intervention de la commission administrative de réexamen a duré trois mois et demi au lieu de vingt jours ouvrables.

31

Le comité de médiation²⁶ créé pour régler les divergences de vues exprimées par les ACN quant à une objection du conseil des gouverneurs à l'égard d'un projet de décision du conseil de surveillance n'a pas encore été sollicité.

La prise de décision est un processus complexe, caractérisé par de nombreuses couches d'échange d'informations et une participation intensive du secrétariat du conseil de surveillance

32

Une gouvernance interne et des processus de communication efficaces devraient faciliter l'adoption de décisions à un niveau correspondant à l'importance de la question en jeu et en temps voulu selon le degré d'urgence²⁷.

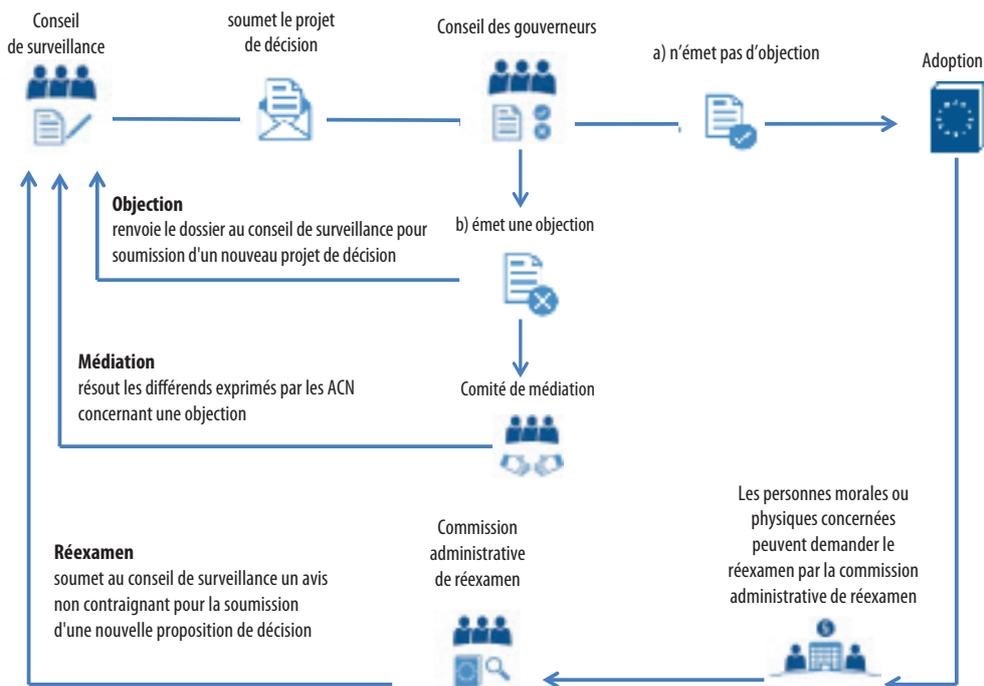
33

La **figure 5** illustre le processus décisionnel du MSU (y compris la procédure de «non-objection»).

- 23 Article 26 du règlement MSU.
- 24 Voir principe 2, critère essentiel n° 2, du CBCB.
- 25 Article 24 du règlement MSU.
- 26 Règlement (UE) n° 673/2014 de la Banque centrale européenne du 2 juin 2014 concernant la mise en place d'un comité de médiation et son règlement intérieur (JO L 179 du 19.6.2014, p. 72).
- 27 Voir principe 2, critère essentiel n° 4, du CBCB.

Figure 5

Vue d'ensemble du processus décisionnel



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par la BCE.

34

L'annexe III illustre le caractère complexe de l'échange d'informations au cours du processus décisionnel, auquel le secrétariat du conseil de surveillance participe de manière intensive. Dans le cadre de la procédure standard (hors travaux préparatoires des ESPC), le processus devrait durer cinq semaines environ²⁸.

35

Le secrétariat du conseil de surveillance est responsable de la coordination du processus décisionnel. À cette fin, il a élaboré des pratiques et des procédures internes. Toutefois, il a publié peu d'orientations à l'intention des ESPC et des autres services sous la forme de listes de vérification, de modèles et de schémas.

28 Dont cinq jours ouvrables pour permettre aux membres du conseil de surveillance d'examiner la documentation avant d'approuver le projet de décision, deux semaines pour respecter le droit d'être entendu de l'établissement de crédit, et un maximum de dix jours ouvrables pour permettre au conseil des gouverneurs d'adopter la décision sans objection, conformément aux dispositions du règlement MSU. Les étapes des travaux préparatoires des ESPC sont décrites à l'annexe III. Le délai type de cinq semaines s'applique aux cas pour lesquels une audition est requise. Si la décision n'a pas d'effet négatif, le droit d'être entendu n'est pas nécessaire et la procédure standard dure trois semaines.

Le conseil de surveillance doit prendre un nombre considérable de décisions...

36

En novembre 2015, le conseil de surveillance avait déjà pris un total de 1 450 décisions en matière de surveillance (voir **tableau 2**). La présidente du conseil de surveillance a déclaré publiquement qu'en raison du volume de décisions en matière de surveillance transmises au conseil des gouverneurs, ce dernier n'a d'autre choix que de se fier aux conclusions du conseil de surveillance²⁹. En janvier 2016, un débat a été lancé à propos de la rationalisation du processus décisionnel³⁰.

Tableau 2

Décisions en matière de surveillance (novembre 2014-novembre 2015)

Catégorie de décisions en matière de surveillance	Nombre de décisions
Décisions sur la qualité des dirigeants	661
Importance et modification de l'importance	216
En lien avec l'évaluation complète	145
SREP	119
Fonds propres (émission de catégorie 1, réduction)	103
Acquisitions de participations qualifiées	80
Agréments	27
Dérogations à l'application des exigences prudentielles	18
Divers	17
Procédures de surveillance prudentielle en cours	13
Instructions destinées aux ACN à propos des établissements importants	13
Autres autorisations (ventes)	9
Fusions	8
Décisions relatives à la couverture des coûts et redevances	7
Décisions relatives aux conglomérats financiers	6
Modèles internes	5
Décisions relatives aux structures de groupe	2
Instructions générales aux ACN	1
TOTAL	1 450

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par la BCE.

29 Interview uniquement disponible en anglais et en allemand. «We are talking here about thousands of decisions which are presented to the Governing Council. These include decisions that never even reached my desk nor the desks at the next level down in the hierarchy, because the SSM Regulation does not foresee delegation. I do not think that the Governing Council can look into every detail. It has to trust the Supervisory Board.» Voir le lien suivant: <https://bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2016/html/sn160125.en.html>

30 Dans un discours, la vice-présidente du conseil de surveillance a expliqué que ce dernier envisageait d'instaurer un cadre afin de déléguer les décisions de «routine» aux niveaux hiérarchiques inférieurs et de permettre ainsi au conseil de surveillance de se consacrer aux questions plus sensibles, plus importantes et plus discrétionnaires. Voir le lien suivant: <https://bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2016/html/se160113.en.html>

37

Pour les 16 cas de notre échantillon, nous avons obtenu des tableaux reprenant les étapes de la procédure ainsi que les dates des différents types de décisions. Cependant, nous n'avons pas eu accès à la documentation sous-jacente, ce qui nous empêche de nous prononcer sur l'efficacité du processus.

... ce qui a des répercussions sur les travaux du comité de pilotage

38

Dans le cadre d'un examen réalisé en 2015, la BCE a mis en évidence un certain nombre de lacunes dans l'organisation et d'autres aspects des procédures et réunions du comité de pilotage. Qui plus est, le secrétariat estimait qu'il était difficile de préparer les réunions du conseil de surveillance et du comité de pilotage qui avaient lieu le même jour, que les documents étaient donc souvent transmis tardivement et que les membres du comité n'étaient pas dans les meilleures conditions pour traiter l'ordre du jour.

39

L'examen a abouti à une note énonçant les avantages et les inconvénients de toute une série d'options. Après réflexion, le comité de pilotage a décidé de ne pas modifier sa manière de travailler, à l'exception d'une normalisation de certains éléments de la procédure de suivi.

Le principe de séparation entre politique monétaire et surveillance est appliqué, mais la perception de l'indépendance de la BCE risque d'être compromise

40

La BCE s'acquitte des missions que lui confie le règlement MSU sans préjudice de ses missions de politique monétaire et de toute autre mission et séparément de celles-ci³¹. Dans son considérant 65, le règlement MSU précise que les missions de politique monétaire et celles de surveillance de la BCE devraient être exécutées de manière totalement séparée afin de prévenir les conflits d'intérêts et de faire en sorte que chacune des missions soit exercée conformément aux objectifs applicables. Le personnel chargé des missions confiées à la BCE par le règlement MSU doit relever d'une structure organisationnelle distincte et de lignes hiérarchiques séparées de celles dont relève le personnel chargé d'autres missions confiées à la BCE. Celle-ci était tenue d'adopter et de rendre publiques toutes les règles internes nécessaires, notamment en matière de secret professionnel et d'échange d'informations entre les deux groupes de fonctions, et de faire en sorte que le fonctionnement du conseil des gouverneurs soit totalement différencié en ce qui concerne les missions de politique monétaire et les missions de surveillance³².

31 Article 25 du règlement MSU.

32 Voir en particulier l'article 25 du règlement MSU.

41

La BCE a adopté une décision à cet égard, ainsi que des règles en matière de secret professionnel et d'échanges d'informations entre les deux groupes de fonctions. Elle a modifié son règlement intérieur afin de tenir compte des nouveaux organes décisionnels au sein de la structure organisationnelle et de clarifier leur interaction dans le processus décisionnel. Il nous a été rapporté que, conformément aux dispositions du règlement, le conseil des gouverneurs utilisait des ordres du jour distincts et organisait des réunions séparées pour les deux domaines. Il s'agit là d'une exigence de l'article 13 duodécies, paragraphe 1, du règlement intérieur de la BCE.

La BCE pourrait prendre davantage de mesures pour évaluer les risques liés au partage de services

42

La décision de la BCE relative à la mise en œuvre de la séparation des fonctions³³ dispose que certains départements de la BCE peuvent être institués comme «services partagés» pour apporter leur soutien au domaine fonctionnel de politique monétaire et au domaine fonctionnel de surveillance prudentielle. Les services partagés visent à favoriser une fourniture efficace et effective des services et à réduire au minimum les doubles emplois. Nonobstant les points positifs évoqués plus haut, ces dispositions ne sont pas dénuées de risques (voir **tableau 3**).

43

Les risques découlant de l'incapacité de mettre pleinement en œuvre le principe de séparation peuvent également affecter d'autres domaines fonctionnels de la BCE. Ces risques comportent, entre autres, celui de partage d'informations confidentielles. Les services partagés sont exemptés des dispositions en matière d'échange d'informations entre les domaines fonctionnels prévues à l'article 6 de la décision de la BCE relative à la mise en œuvre du principe de séparation des fonctions (en d'autres termes, l'échange d'informations confidentielles ne requiert pas d'autorisation préalable de la part du directoire)³⁴, bien que les principes généraux applicables à l'accès aux informations s'appliquent.

44

Il existe des dispositions générales pour le traitement des informations confidentielles (par exemple les obligations juridiques de l'article 37.2 des statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) et de la BCE, l'article 339 du TFUE, le cadre d'éthique professionnelle de la BCE, ainsi que les articles 4 et 5 de la décision BCE/2014/39). Dans son deuxième principe fondamental (critère essentiel n° 5), le CBCB insiste sur la nécessité de disposer de règles concernant la manière de gérer les conflits d'intérêts et l'utilisation appropriée des informations. Toutefois, la BCE n'a pas effectué d'analyse spécifique des risques pour chaque service partagé, ni veillé à garantir une séparation au niveau de l'unité/de la division dans la plupart des domaines d'activité.

33 Décision BCE/2014/39 de la Banque centrale européenne du 17 septembre 2014 relative à la mise en œuvre de la séparation des fonctions de politique monétaire et de surveillance prudentielle de la Banque centrale européenne (JO L 300 du 18.10.2014, p. 57).

34 Article 3, paragraphe 4, de la décision BCE/2014/39.

Tableau 3

Risques présentés par les services partagés de la BCE en matière de séparation des fonctions

Service/domaine d'activité partagé	Divisions distinctes au sein du service?	Conflits possibles	Garanties spécifiques autres que la décision de la BCE et les règles éthiques?
Administration	Non	Affectation des ressources, hiérarchisation des activités	Non
Informatique	Non	Affectation des ressources, hiérarchisation des activités, exigences informatiques distinctes	Non
Communication	Non	En cas de divergences de vues sur une question, le support en matière de communication serait assuré par l'unité, ce qui pourrait donner lieu à un consensus qui ne satisfait aucune des deux parties.	Non
Ressources humaines, budget et organisation	Non	Les informations fonctionnelles sont communiquées au seul directoire; il n'y a pas de séparation des responsabilités pour ce qui est des recrutements, des budgets, des promotions, des révocations/licenciements et des pouvoirs disciplinaires, alors qu'en réalité, le personnel en charge de la surveillance prudentielle ne doit rendre compte qu'à la présidence du conseil de surveillance.	Non
Audit interne	Très limitée. Le responsable de l'équipe d'audit interne (un membre de l'équipe de direction de la D-IA) est chargé des travaux d'audit dans les deux domaines, et l'équipe contrôle également les statistiques (tant pour la surveillance que pour la politique monétaire).	Étant donné que l'évaluation des risques concerne l'ensemble de l'organisation, il se peut que les risques majeurs ne soient pas traités dans un domaine donné ou qu'ils ne le soient pas suffisamment tôt dans un autre domaine. L'allocation des ressources risque de ne pas être appropriée. Ce point est traité dans la section consacrée à l'audit interne.	Non
Affaires juridiques	Une division distincte a été créée pour la fonction de surveillance, avec une séparation jusqu'au grade de directeur général adjoint. Le directeur général est responsable des deux domaines. Dans le cas de la surveillance, la ligne hiérarchique ne remonte pas jusqu'au président du conseil de surveillance, mais s'arrête à son vice-président, qui est également membre du conseil des gouverneurs et du directoire de la BCE.	Les évaluations juridiques peuvent concerner l'une ou l'autre fonction ¹ . En l'absence de séparation totale au niveau de la DG, une fonction risque de dominer l'autre, en particulier parce que les informations fonctionnelles sur la surveillance sont communiquées au vice-président – et non au président – du conseil de surveillance. Cette situation pourrait empêcher l'expression de vues divergentes sur des questions présentant un intérêt mutuel.	Non

1 En ce qui concerne les affaires juridiques et les avis relatifs au droit de la surveillance prudentielle, la ligne hiérarchique remonte non seulement jusqu'au vice-président du conseil de surveillance, mais aussi jusqu'au membre du directoire en charge des affaires juridiques.

45

Hormis la décision BCE/2014/39, nous n'avons reçu aucun document sur la mise en œuvre du principe de séparation, notamment sur l'existence d'une quelconque «muraille de Chine»³⁵ dans les services partagés, ou la moindre preuve d'un contrôle du respect du principe de séparation.

46

À l'exception du service juridique et de la direction chargée des statistiques, il n'existe aucune séparation entre les missions de surveillance de la BCE et ses autres activités dans les services partagés au niveau des divisions. Il n'existe pas non plus de ligne hiérarchique fonctionnelle qui remonte jusqu'à la présidence du conseil de surveillance. Depuis le 1^{er} janvier 2016, certains services partagés (DG Systèmes d'information, DG Administration, DG RH, budget et organisation, et DG Finances) rendent compte au secrétaire général des services, qui fait lui-même rapport au directoire par l'intermédiaire du président de la BCE. Celle-ci n'a effectué aucune analyse des risques à propos d'éventuels conflits d'intérêts, du partage d'informations au sein de ces services ou de la nécessité de prévoir des garanties. De plus, elle n'a procédé à aucun contrôle de conformité en la matière pour chaque domaine d'activité afin d'atténuer les risques susceptibles de résulter du concept de services partagés.

Des risques supplémentaires pour l'indépendance des fonctions de politique monétaire et de surveillance sont inhérents à la structure organisationnelle et financière du MSU

47

Dans ses principes fondamentaux, le CBCB prévoit, entre autres, que «l'autorité de contrôle possède une indépendance opérationnelle, [...] [ainsi que] des processus budgétaires qui lui confèrent autonomie et ressources suffisantes. Elle est tenue de rendre compte de l'accomplissement de ses missions et de l'utilisation de ses ressources»³⁶.

48

Le directoire est chargé de la gestion de l'organisation interne de la BCE, et notamment des aspects liés aux ressources humaines et budgétaires de sa fonction de surveillance³⁷. L'*annexe IV* décrit le processus budgétaire à la BCE. Avant la fin de chaque exercice, le conseil des gouverneurs de la BCE, statuant sur proposition du directoire, adopte le budget de l'institution pour l'exercice suivant. Les dépenses relatives aux missions de surveillance peuvent être clairement distinguées dans le budget et sont validées après consultation du président et du vice-président du conseil de surveillance³⁸.

35 Les «murailles de Chine» sont des barrières dressées au niveau de l'information interne afin de prévenir les conflits d'intérêts.

36 Principe 2 du CBCB.

37 Le règlement MSU n'affecte pas la structure de gouvernance de la BCE (article 10.1 du règlement intérieur de la BCE). Conformément à l'article 11.6 des statuts du SEBC et de la BCE, le directoire est responsable de la gestion courante de la BCE. Toutefois, cela n'exclut pas le recours à une procédure de «non-objection» ou à une mesure similaire pour accorder un degré d'autonomie élevé au conseil de surveillance.

38 Article 15.1 du règlement intérieur de la BCE.

49

Composé d'experts provenant des banques centrales nationales, le comité budgétaire (BUCOM) de la BCE assiste les organes décisionnels dans l'accomplissement de leurs tâches³⁹. Dans ce contexte, il aiguille le conseil des gouverneurs sur les ressources à affecter aux fonctions de politique monétaire et de surveillance, sans opérer de distinction organisationnelle entre les deux.

50

Dans le cadre du processus budgétaire de la BCE, le président et le vice-président du conseil de surveillance sont consultés à propos des dépenses de l'institution dans le domaine de la surveillance bancaire, mais ni le BUCOM ni la DG Finances, dont une division (BCO (Budget, contrôle de gestion et organisation) - voir **annexe IV**) partage la responsabilité en matière de conseil, d'évaluation et de contrôle relatifs au budget, ne rendent compte au président du conseil de surveillance ou à ce dernier pris dans son ensemble. Chaque année, avant de finaliser le processus décisionnel, la BCE communique aux membres du conseil de surveillance le contenu de son projet de décision relatif au montant total de la redevance de surveillance qu'elle entend percevoir auprès des banques.

51

Cela signifie que, bien qu'il soit responsable de la planification et de l'exécution des missions de surveillance, le conseil de surveillance n'a concrètement pas la maîtrise des ressources humaines et financières nécessaires. Cette situation pourrait affecter la capacité fondamentale du conseil de surveillance et de son président d'exercer leurs responsabilités, compte tenu du caractère fragmentaire des ressources affectées à la surveillance prudentielle (voir points 26 et 27).

52

Le considérant 66 du règlement MSU⁴⁰ précise que le personnel chargé des missions confiées à la BCE devrait relever de la présidence du conseil de surveillance. Dans la pratique, la ligne hiérarchique inclut le vice-président, qui est également membre du conseil des gouverneurs et du directoire et qui lance la phase finale de la prise de décision avec le conseil des gouverneurs. La même logique s'applique aux divisions responsables de la surveillance prudentielle dans les services partagés chargés des affaires juridiques et des statistiques: elles ne rendent compte qu'au vice-président du conseil de surveillance (voir point 46).

39 Article 9 du règlement intérieur de la BCE.

40 Si les considérants d'un règlement ne créent pas d'effets juridiques distincts, ils comportent des orientations importantes sur l'interprétation à donner aux articles du règlement et sur les dispositions organisationnelles à prendre, comme l'élaboration des règlements-cadres ou des règlements intérieurs connexes.

Les procédures éthiques et les codes de conduite ont été appliqués à la direction et au personnel du MSU

Un «cadre d'éthique professionnelle du MSU» a été instauré, mais les ACN restent soumises à leur législation nationale et jouissent d'une grande liberté lorsqu'il s'agit de définir leurs propres règles

53

Les normes éthiques applicables à tous les agents de la BCE sont énoncées dans le «cadre d'éthique professionnelle»⁴¹ de l'institution, document qui fait partie intégrante des règles applicables au personnel de la BCE. Ce cadre s'applique donc à l'ensemble du personnel de la BCE, mais comme celle-ci n'est pas compétente pour le régime applicable aux agents des ACN, il ne concerne pas le personnel affecté par ces dernières aux ESPC et chargé de la surveillance.

54

En mars 2015, la BCE a adopté une orientation⁴² établissant les principes d'un cadre d'éthique professionnelle distinct pour le MSU. Ce nouveau cadre devait être constitué de l'orientation, d'un ensemble des meilleures pratiques de mise en œuvre de ces principes (ci-après les «pratiques de mise en œuvre») ainsi que des règles et pratiques internes adoptées séparément par la BCE et les ACN. Celles-ci avaient jusque mars 2016 pour appliquer l'orientation. Un groupe de travail conjoint contrôle régulièrement les efforts d'harmonisation déployés dans ce contexte.

55

L'orientation est moins détaillée que le cadre d'éthique professionnelle applicable au personnel de la BCE, étant donné qu'elle se borne à énoncer les principes fondamentaux d'un cadre commun que les ACN doivent adopter lorsqu'elles instaurent leurs propres règles, procédures et mécanismes internes. Par conséquent, les détails des règles internes des ACN risquent de présenter d'importantes variations. Les différences d'un cadre national d'éthique professionnelle à l'autre au sein du MSU pourraient compromettre la réalisation de l'objectif statutaire de convergence et d'harmonisation de la surveillance et générer un risque pour la réputation de la BCE. À titre d'exemple, si l'orientation évoque la question des «délais de carence»⁴³ pour les agents et les membres des organes de la BCE et des ACN concernés par l'exécution des missions de surveillance, elle précise simplement que de tels délais devraient exister au lieu de spécifier une durée minimale. Par ailleurs, elle ne donne aucune indication de la durée du mandat des managers chargés de la surveillance⁴⁴, ne désigne aucune autorité pour assurer les contrôles de conformité au cadre d'éthique professionnelle du MSU et ne précise pas la fréquence de ces contrôles.

41 Voir le lien suivant: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_joc_2015_204_r_0004_fr_txt.pdf

42 Orientation (UE) 2015/856 de la Banque centrale européenne du 12 mars 2015 établissant les principes d'un cadre d'éthique professionnelle pour le mécanisme de surveillance unique (BCE/2015/12) (JO L 135 du 2.6.2015, p. 29).

43 Il s'agit de la période au cours de laquelle les personnes qui ont quitté la BCE doivent s'abstenir de s'engager dans des activités susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts.

44 À titre d'exemple, le Royaume-Uni applique des durées minimales et maximales de mandat pour les managers dans le domaine de la surveillance.

56

Les pratiques de mise en œuvre publiées par la BCE en sus de l'orientation comportent plusieurs recommandations⁴⁵ de la BCE concernant les cadres nationaux d'éthique professionnelle. Contrairement à l'orientation, ces pratiques ne sont toutefois pas juridiquement contraignantes pour les ACN.

57

Le but est que les ACN participantes appliquent à leur personnel les dispositions du cadre d'éthique professionnelle du MSU (y compris celles de l'orientation et des pratiques de mise en œuvre). En raison du caractère général de l'orientation et du fait que les pratiques de mise en œuvre ne sont pas juridiquement contraignantes, les ACN jouissent cependant implicitement d'une grande liberté pour définir et appliquer leur propre cadre d'éthique professionnelle.

Audit interne: l'approche est innovante et s'appuie sur un plan d'audit complet, mais la mise en œuvre est entravée par des problèmes de planification et d'allocation des ressources

58

À la BCE, la fonction d'audit interne est assurée par la direction de l'audit interne (D-IA), qui est devenue un service partagé au lancement du MSU. La D-IA est chargée de contrôler toutes les opérations et activités de la BCE et affecte les ressources au comité des auditeurs internes (IAC), organe composé des cadres supérieurs de la D-IA et de leurs homologues des ACN et des banques centrales nationales (BCN).

59

L'IAC se réunit en trois «configurations» différentes selon qu'il doit traiter de questions d'audit concernant l'Eurosystème, le SEBC⁴⁶ ou le MSU, comme la planification, la définition de normes d'audit communes, le partage de connaissances utiles et la réalisation d'audits et d'activités connexes. Selon la charte d'audit de l'IAC, la fonction de «directeur général de l'audit» pour l'Eurosystème/le SEBC/le MSU relève de la responsabilité collective de ses membres. Parallèlement, chaque membre de l'IAC agit en tant que représentant d'une entité juridique distincte et assume une responsabilité individuelle dans la gestion, la réalisation et le compte rendu indépendant des aspects confiés à l'entité en question dans un projet d'audit.

45 Par exemple, la pratique de mise en œuvre n° 11 sur les restrictions postérieures à l'emploi recommande en substance à la BCE et aux ACN, dans la mesure autorisée par leur législation nationale, d'adopter des périodes de carence adaptées et de les appliquer aux membres des organes ainsi qu'au personnel d'encadrement et aux experts qui auraient l'intention de travailler pour le compte d'un établissement de crédit à la surveillance duquel ils ont participé ou de rejoindre l'un de ses concurrents directs. Elle précise en outre que, pour les membres des organes et les hauts fonctionnaires, la période de carence devrait être de six mois au moins s'ils ont l'intention de se mettre au service d'un établissement de crédit dont ils avaient en charge la surveillance.

46 Le SEBC comporte la BCE et les BCN des 28 États membres de l'UE, tandis que l'Eurosystème se limite à la BCE et aux banques centrales des États membres de la zone euro (avec pour mission d'appliquer la politique monétaire décidée par la BCE).

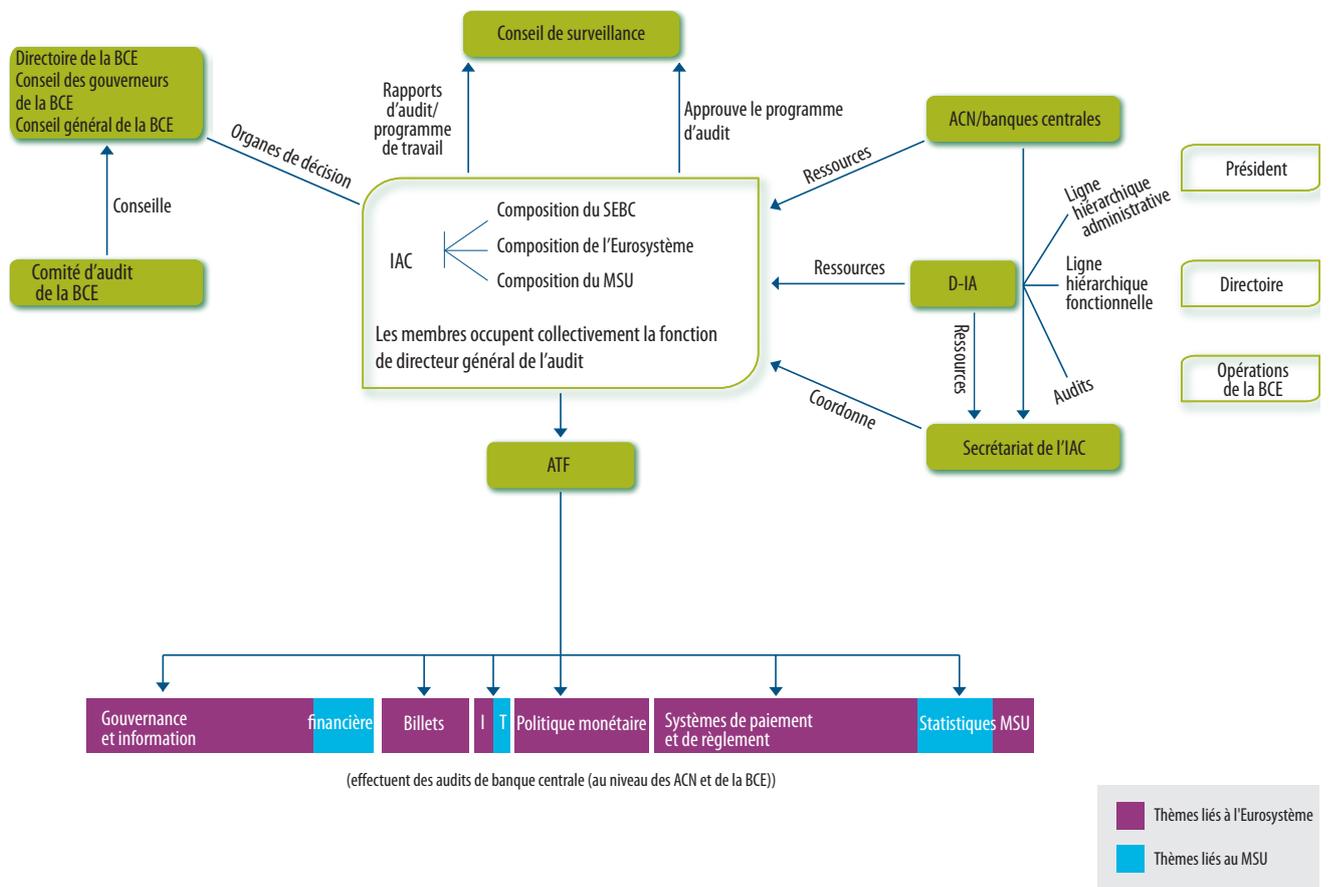
60

La **figure 6** présente la structure de l'IAC. Six groupes de travail dédiés ou ATF (pour *audit task force*) sont chargés de planifier et de réaliser les missions d'audit relatives à des thèmes spécifiques. Leurs membres sont issus du personnel de la BCE ainsi que des ACN/BCN. Toute constatation effectuée par une équipe d'audit conjointe au cours d'un audit de l'IAC au niveau local doit être évaluée en ce qui concerne son impact sur le MSU pris dans son ensemble. Cette approche innovante a été adoptée pour faire en sorte que les questions transversales soient auditées de façon cohérente dans l'ensemble du MSU. Dans le cadre de notre audit, nous nous sommes principalement concentrés sur le rôle de l'ATF chargé du MSU et des statistiques, connu sous le nom d'ATF SSM-ST.

61

Nous avons examiné l'affectation des ressources à l'IAC, notamment par la D-IA, ainsi que la planification des audits et l'évaluation des risques (y compris leur couverture).

Figure 6 Rôle de la D-IA dans les travaux d'audit interne relatifs au MSU et à l'Eurosystème



Source: Cour des comptes européenne.

Affectation des ressources par la direction de l'audit interne: bien que les besoins en personnel aient été clairement quantifiés, le niveau final de l'effectif était insuffisant

62

En mars 2013, à la suite d'une évaluation externe de la qualité, dont la conclusion était qu'une impulsion devait être donnée pour que la D-IA soit prête à contrôler le MSU, celle-ci avait calculé qu'il lui fallait au moins seize ETP pour fournir une assurance indépendante et objective à cet égard. En août 2013, le conseil des gouverneurs de la BCE n'a toutefois validé que trois ETP de la D-IA pour 2013 et quatre de plus pour 2014 afin de couvrir les missions relatives au MSU et aux statistiques⁴⁷. Les unités demandeuses n'ont reçu aucune justification de cet écart par rapport aux propositions initiales (voir **tableau 4**).

47 Les statistiques concernent à la fois la surveillance bancaire (données de surveillance prudentielle) et la politique monétaire (données des banques centrales).

Tableau 4

Comparaison entre les besoins en personnel quantifiés et le recrutement réel

Besoins quantifiés par la D-IA pour le MSU (ETP)	16
Nombre total d'emplois approuvés	7
(un emploi pour les missions de l'unité chargée des enquêtes, qui peut également opérer dans des domaines sans lien avec le MSU)	(1)
(un emploi en lien avec l'informatique – pourvu pour des projets spécifiques par des agents provenant d'autres services de la D-IA)	(1)
Emplois affectés à des missions concernant le MSU/les statistiques, mais non destinés à l'informatique ou aux enquêtes, répartis comme suit:	5
(un auditeur principal issu du personnel de la BCE à la suite d'une campagne de recrutement publiée à l'extérieur)	1
(agents recrutés à l'extérieur et possédant des compétences spécifiques actuelles en matière de banque commerciale et de surveillance bancaire)	2
(agents possédant des compétences spécifiques actuelles en matière de surveillance bancaire et recrutés dans le cadre d'un détachement à court terme)	1
(transfert interne à la D-IA d'un agent pour l'informatique/les statistiques)	1

Source: Cour des comptes européenne.

63

Le président de l'ATF SSM-ST possède une expérience dans la surveillance bancaire (1995-2000) et est membre de l'équipe de direction de la D-IA, qui est responsable des audits pour l'ATF et de ceux liés aux activités des banques centrales. Deux personnes disposant d'une expérience de trois et quatre années respectivement dans la surveillance bancaire ont rejoint l'équipe en mars 2015. Un autre membre de l'équipe, arrivé en septembre 2014, apporte une expérience acquise dans le secteur privé dans les domaines de la gestion des risques et de la mise en œuvre du dispositif de Bâle II.

64

En dépit de l'effectif limité de la D-IA, l'éventail actuel des compétences permet de couvrir un certain nombre de domaines importants ainsi que l'audit général, mais il faudra davantage de compétences spécifiques et d'expérience pratique (dans la surveillance macroprudentielle et le *back office* des crédits aux entreprises, par exemple) lorsque l'équipe atteindra une taille appropriée pour effectuer des audits approfondis relatifs aux méthodologies et aux concepts.

65

Étant donné que l'ATF s'appuie sur la responsabilité collective de ses membres, sa performance dépend de la coopération avec les ACN et de leur contribution pratique à la mission concernée. Ce niveau de dépendance peut être plus élevé dans certains domaines (la surveillance sur place et les contributions des agents locaux des ACN, par exemple) que dans d'autres (notamment les questions de gouvernance). Il est évident que la coordination des besoins alourdit la charge de travail de la D-IA lors de l'audit d'un thème concernant le MSU.

La planification s'appuie sur un univers d'audit détaillé, mais ne tient pas toujours compte des bonnes pratiques

La planification des audits repose sur un plan global...

66

L'affectation initiale des ressources à l'audit interne était à la fois insuffisante et tardive. Par conséquent, l'activité de planification était assez faible au début.

67

Un «univers»⁴⁸ très détaillé des thèmes d'audit a été finalisé en mai 2015. Il se compose de 5 catégories d'audit, subdivisées en 14 objets d'audit, comportant à leur tour 31 domaines et processus, eux-mêmes scindés en plus de 150 sous-composants.

48 Toutes les ACN qui ont répondu à notre questionnaire partageaient notre évaluation positive de l'univers d'audit. Cependant, trois des onze ACN concernées ont exprimé quelques inquiétudes quant à la portée précise des objets d'audit sous-jacents et à leur couverture dans un délai raisonnable.

... mais elle ne prévoit aucune réserve pour les demandes ponctuelles et ne tient pas compte des options que sont l'externalisation et le cosourçage

68

Dans l'ensemble, la planification des audits pâtit du fait que, contrairement aux bonnes pratiques⁴⁹, il n'existe aucune marge pour des audits ponctuels ou pour l'extension d'audits en cours (en raison d'une politique d'utilisation intégrale des ressources).

69

Le fait que la D-IA ne dispose pas de procédure systématique pour les opérations externalisées/«cosourcées» est également contraire aux bonnes pratiques⁵⁰. À titre d'exemple, la fonction d'audit interne des prestataires de services n'est pas tenue contractuellement de faire rapport à la BCE sur les activités qui leur ont été confiées dans le cadre d'une externalisation ou d'un cosourçage. De même, les contrats concernés ne comportent pas tous une clause donnant à la fonction d'audit interne de la BCE le droit de contrôler les activités externalisées/«cosourcées».

Si, en règle générale, la méthodologie d'évaluation des risques est appropriée, elle ne garantit pas le traitement complet et en temps utile des domaines à haut et à moyen risque

Des modèles d'objet d'audit complets ont été mis au point et sont utilisés dans le cadre d'un modèle de risque, dont la conception est appropriée en dépit de quelques faiblesses

70

L'évaluation des risques sert à appuyer la prise de décision en matière de hiérarchisation des thèmes d'audit pour la période suivante. Elle est fondée sur les informations fondamentales reprises dans les «modèles d'objet d'audit», qui fournissent des détails sur les thèmes principaux de l'univers d'audit, ainsi qu'une description complète de chaque activité, des processus connexes et des contrôles clés les plus pertinents. Étant donné qu'ils sont utilisés pour l'évaluation des risques, les modèles constituent un très bon point de départ pour la planification.

49 Voir par exemple la section BT 2.3, paragraphe 3, du document de l'ACN d'Allemagne (BaFin) relatif aux exigences minimales en matière de gestion des risques, ainsi que le paragraphe 20 de la norme d'audit PS 240 émise par l'institut allemand des auditeurs publics (IDW).

50 BaFin, *Minimum requirements for risk management* (Exigences minimales en matière de gestion des risques), section AT 9, paragraphe 6, et section BT 2.1, paragraphe 3.

71

Nous avons examiné les modèles de trois domaines d'audit et les avons jugés appropriés et bien appliqués. Nous avons toutefois relevé qu'il faut définir plus clairement le risque de tiers et qu'il convient, de manière plus générale, de faire preuve de cohérence dans l'application des critères relatifs aux risques d'impact financier et de contentieux, et, dans un cas précis, de se concentrer sur les risques liés à la séparation entre les activités de politique monétaire et celles de surveillance.

72

Malgré ces faiblesses, le modèle de risque est un outil de planification très utile. Toutes les ACN qui ont répondu à notre questionnaire considéraient le processus d'évaluation des risques comme «approprié» et «transparent».

Il n'existe aucun niveau minimal d'engagement permettant de garantir la couverture complète des domaines à haut et à moyen risque et des principaux sous-composants, et les audits portant sur le MSU font face à la concurrence des autres audits lorsqu'il s'agit de répartir les ressources...

73

L'IAC ne cherche pas à couvrir tous les risques au cours d'une période de planification donnée (un cycle quinquennal, par exemple), mais s'appuie uniquement sur des objectifs de planification à moyen terme. Il maintient un indicateur de performance clé pour la couverture des domaines à haut risque, son objectif étant d'auditer 30 % d'entre eux au moins chaque année et d'en couvrir au moins 90 % au cours de chaque période de trois ans. Il n'existe toutefois pas d'objectif similaire pour les domaines à moyen risque. Dans un programme d'audit annuel, l'évaluation des risques pour les domaines à haut et à moyen risque est adaptée tous les trimestres afin que la planification puisse être ajustée régulièrement en fonction des nouveaux risques qui apparaissent. Bien que le calendrier à moyen terme (2015-2018) couvre tous les domaines à haut risque, il est impossible de savoir précisément si et quand tous les sous-composants de ces domaines seront traités. En outre, la formule utilisée pour la planification des audits ne couvre pas systématiquement les éléments qui n'ont pas été examinés auparavant. Les domaines considérés comme à moyen risque (les modèles internes, la surveillance macroprudentielle et les établissements de crédit de moindre importance, par exemple) ne figurent pas au programme des audits prévus d'ici à 2019, et rien n'indique clairement dans quelle mesure ils seront couverts.

74

Étant donné que les ressources sont limitées, l'approche décrite au point 73 pourrait avoir pour effet que des domaines à haut ou à moyen risque ne soient pas audités, parce qu'aucun niveau minimal d'engagement (c'est-à-dire une certaine note de risque synonyme d'audit obligatoire) n'a été défini⁵¹.

51 À titre de comparaison, le document relatif aux exigences minimales en matière de gestion des risques, publié par l'ACN d'Allemagne (BaFin), impose, à la section BT 2.3, un audit annuel en cas de risques «particuliers» et un cycle d'audit triennal pour tous les autres processus et activités.

75

Le fait que l'audit interne soit un service partagé et le manque de ressources ont donné lieu à une situation où les objets d'audit relatifs aux activités des banques centrales et ceux qui concernent le MSU entrent en « concurrence » lors de l'attribution des ressources (voir **tableau 5**). En 2015, 15 % seulement du temps réellement enregistré ont été consacrés à des missions liées au MSU. Des trente postes prévus à la D-IA, seuls sept (y compris ceux relevant des enquêtes et de l'informatique) sont destinés à des activités en lien avec le MSU et l'établissement de statistiques.

Tableau 5

Comparaison entre les audits planifiés pour le MSU et les autres activités d'audit réalisées en coopération avec les ACN

Champ de l'audit	Domaines à haut risque résiduel (situation en septembre 2015)	Audits réalisés ou lancés en 2015	Audits proposés pour 2016	Audits proposés pour 2017 et 2018
MSU/statistiques ¹	6	1	2	3
Eurosystème/SEBC ²	9	11	9	14
Gouvernance, gestion des risques, comptabilité et informatique	3	0	2	6
Total «hors MSU»	12	11	11	20

- 1 Pas de séparation claire entre les statistiques relatives aux activités des banques centrales et celles concernant les activités de surveillance.
- 2 Dont, en particulier, la politique monétaire et sa mise en œuvre, les statistiques, les systèmes de paiement et de règlement, les billets de banque, la comptabilisation dans le bilan consolidé de l'Eurosystème, et l'information financière.

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

... et, dans la pratique, les domaines présentant le risque le plus élevé n'ont pas été considérés immédiatement comme des priorités d'audit

76

Il est possible d'obtenir des notes de risque ajustées grâce à un étalonnage destiné à assurer la cohérence entre les objets d'audit proposés par les différents ATF. De plus, lorsqu'il propose des audits à l'IAC, le groupe de travail responsable de la gestion de la qualité peut sélectionner des objets d'audit qui ne sont pas assortis de la note de risque la plus élevée, mais, en aucun cas, l'IAC n'est tenu d'accepter ses propositions.

77

Bien qu'ils aient obtenu les deux notes de risque résiduel les plus élevées parmi tous les objets d'audit de l'ATF SSM, les thèmes «Surveillance continue des banques d'importance systémique – SREP» et «Gestion de la crise bancaire» n'ont pas été soumis à un audit la première année, mais ont été intégrés dans le plan d'audit pour 2017/2018. Les objets d'audit en lien avec le MSU retenus pour 2015 et 2016 étaient «Surveillance continue – planification et contrôle» (sixième note de risque la plus élevée) et «Statistiques de surveillance et gestion de l'information» (deuxième ex æquo). Contrôler les aspects de la planification de la surveillance continue sans examiner en profondeur le SREP, qui est le principal processus de surveillance continue, ne permet pas de couvrir intégralement le sujet.

Dispositifs en matière d'obligation de rendre compte

78

Un cadre solide en matière d'obligation de rendre compte est essentiel pour garantir la qualité de la surveillance bancaire, puisqu'il fait référence à des principes de bonne gouvernance tels que la transparence et l'efficacité⁵². L'obligation de rendre compte impose à l'autorité de surveillance de fournir en temps utile des informations pertinentes et exactes à toute une série de parties prenantes afin de créer et de favoriser une bonne compréhension de ses activités et de son niveau de performance, et de recevoir les informations nécessaires en retour.

79

Le critère de référence utilisé pour évaluer le cadre global du MSU en matière d'obligation de rendre compte était celui défini dans l'analyse panoramique de la Cour des comptes européenne sur les dispositifs de l'UE en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public (voir point 80)⁵³. Nous avons également tenu compte des dispositions de l'article 20 du règlement MSU, de la version révisée (en 2012) des «Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace» du CBCB (voir **encadré 2**) ainsi que des cadres juridiques et pratiques en vigueur dans des ressorts comparables.

52 L'analyse empirique a révélé une corrélation positive et significative entre la transparence de l'autorité de surveillance et l'efficacité de la surveillance bancaire. Voir, par exemple, Arnone, M., Darbar, S.M., et Gambini, A., *Banking Supervision: Quality and Governance* (Surveillance bancaire: qualité et gouvernance), document de travail du FMI (WP/07/82), 2007.

53 «Analyse panoramique des dispositifs de l'UE en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public: lacunes, doubles emplois et défis à relever», Cour des comptes européenne, 2014 (<http://eca.europa.eu>).

Encadré 2

CBCB

Principal organisme chargé d'élaborer des normes de portée mondiale aux fins de la réglementation prudentielle bancaire, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) offre un cadre de coopération sur les questions liées au contrôle bancaire. Ses 29 principes fondamentaux révisés – ils comportent des critères essentiels et additionnels distincts – couvrent:

- les pouvoirs, responsabilités et fonctions des autorités de contrôle, avec une attention particulière pour un contrôle efficace fondé sur les risques et pour la nécessité d'une intervention précoce des autorités de contrôle et de l'adoption, en temps opportun, de mesures prudentielles (principes 1 à 13);
- les attentes des banques en matière de surveillance, avec un accent sur la qualité de la gouvernance et de la gestion des risques, ainsi que sur le respect des normes prudentielles (principes 14 à 29).

Bien qu'ils ne soient pas juridiquement contraignants, ces principes sont largement utilisés au titre de référence internationalement acceptée pour l'évaluation de la qualité des systèmes et pratiques de surveillance dans différents ressorts. En sa qualité de membre du CBCB, la BCE a confirmé⁵⁴ son engagement à l'égard de la déclaration figurant dans la version 2012 des «Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace» et prônant la mise en place d'une «base solide sur laquelle fonder la réglementation, le contrôle, la gouvernance et la gestion des risques du secteur bancaire»⁵⁵.

54 Guide de la BCE relatif à la surveillance bancaire, novembre 2014, p. 7.

55 CBCB, «Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace», 2012.

Source: Banque des règlements internationaux (BRI).

80

Dans notre analyse panoramique sur l'obligation de rendre compte faite à l'UE, nous avons distingué les éléments principaux suivants pour former un cadre solide en la matière:

- i) une définition claire des fonctions et des responsabilités;
- ii) un mandat ambitieux en vue d'un audit externe indépendant pour vérifier les aspects financiers, la conformité et la performance;
- iii) une assurance de la direction concernant la réalisation des objectifs des politiques mises en œuvre;
- iv) un contrôle démocratique couvrant tous les aspects;
- v) un retour d'information pour permettre de prendre des mesures correctrices/d'apporter des améliorations⁵⁶.

81

Nous examinons ci-après dans quelle mesure le cadre du MSU mis en place pour répondre à l'obligation de rendre compte satisfait à chacun de ces cinq éléments.

i) Les rôles et responsabilités du MSU dans son ensemble sont clairement définis et rendus publics dans la législation d'habilitation

82

En ce qui concerne la clarté des responsabilités tout au long de la chaîne en matière d'obligation de rendre compte, la réglementation prévoit que les missions de surveillance du MSU sont effectuées par la BCE. Des règles spécifiques ont été mises en place et imposent à celle-ci d'exercer ses fonctions de politique monétaire et de surveillance de manière indépendante tout en restant responsable des activités liées au MSU devant le Parlement européen, le Conseil et l'Eurogroupe. La planification et l'exécution de l'activité de surveillance sont du ressort du conseil de surveillance, mais la décision finale revient au conseil des gouverneurs, qui est également en charge de la gouvernance générale de la BCE et couvre donc à la fois la fonction de politique monétaire et celle de surveillance. L'**annexe III** fournit de plus amples détails sur le processus décisionnel.

83

En ce qui concerne la clarté des objectifs, le règlement MSU décrit avec précision l'objectif de la BCE en ce qui concerne ses missions de surveillance: «[...] contribuer à la sécurité et à la solidité des établissements de crédit et à la stabilité du système financier au sein de l'Union et dans chaque État membre [...]»⁵⁷.

56 Ces exigences se reflètent toutes dans les critères de Bâle, sauf pour ce qui est du retour d'information, qui est principalement une pratique suivie par d'autres ressorts afin de connaître l'impact du cadre prudentiel et l'efficacité de la surveillance. Le retour d'information est un mécanisme destiné à prendre en considération les réactions des parties prenantes (les consultations ou les enquêtes effectuées auprès des entités surveillées, par exemple) dans la procédure législative. Ainsi, les enquêtes peuvent servir d'indicateurs de performance et mettre en évidence les sujets de préoccupation et les possibilités d'amélioration.

57 Article 1^{er} du règlement (UE) n° 1024/2013.

84

Nous avons décelé certains problèmes liés aux responsabilités et à la coordination de diverses composantes du MSU (voir la section consacrée aux ESPC et celle relative aux inspections sur place).

ii) Le mandat d'audit de la Cour est défini dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

85

De nombreux ressorts prévoient un audit public des autorités de surveillance bancaire et de leurs activités afin d'inclure les cas où la surveillance relève des compétences des banques centrales. Attribuer aux institutions supérieures de contrôle (ISC) le droit d'auditer les autorités de surveillance bancaire permettrait de renforcer l'obligation de rendre compte et d'améliorer la transparence.

86

La Cour est l'auditeur désigné de la BCE. Son mandat est défini à l'article 27.2 des statuts du SEBC et de la BCE⁵⁸, qui prévoit l'application de l'article 287 du TFUE et précise que la Cour examine l'efficacité de la gestion de la BCE, y compris en ce qui concerne ses missions de surveillance.

87

Lors de ce premier audit, certains domaines importants des activités du MSU n'ont pas pu être couverts (voir les détails relatifs à l'étendue de l'audit au point 19 et à l'**annexe I**). Dans un rapport, le comité de contact des institutions supérieures de contrôle de l'Union européenne a comparé les droits d'audit de 27 des 28 ISC nationales de l'UE⁵⁹ à l'égard des autorités de surveillance bancaire. La déclaration qui en a résulté⁶⁰ a mis en évidence qu'«un déficit d'audit est apparu dans les pays [...] où les anciens mandats d'audit des ISC concernant les autorités [...] de surveillance bancaire ne sont pas remplacés par un mandat habilitant la [Cour des comptes européenne] à exercer un niveau de contrôle équivalent sur les activités de surveillance de la BCE». Le **tableau 6** présente une comparaison des mandats d'audit dans le domaine de la surveillance microprudentielle dans certains ressorts hors UE, tandis que l'**annexe V** dresse un récapitulatif des dispositions prises dans ces ressorts en matière d'audit de la surveillance bancaire.

- 58 La formulation utilisée à l'article 27.2, se reflète dans l'article 20, paragraphe 7, du règlement MSU.
- 59 Un pays n'a pas répondu à l'enquête.
- 60 Déclaration «Garantir la mise en place de dispositifs de surveillance bancaire entièrement contrôlables, satisfaisant à l'obligation de rendre compte et efficaces après l'entrée en vigueur du mécanisme de surveillance unique» du comité de contact des présidents des institutions supérieures de contrôle des États membres de l'Union européenne et de la Cour des comptes européenne.

Tableau 6

Mandats pour auditer les autorités de surveillance microprudentielle (droits accordés par la loi) et étendue des mandats

Autorité de surveillance	Droits d'audit de la performance pour les activités de surveillance	Droits d'audit de la performance pour les activités autres que la surveillance	Droits d'audit de conformité pour les activités de surveillance	Droits d'audit de conformité pour les activités autres que la surveillance
États-Unis	OUI – Droits d'audit COMPLETS	OUI – Droits d'audit COMPLETS	OUI – Droits d'audit COMPLETS	OUI – Droits d'audit COMPLETS
Canada	OUI – Droits d'audit COMPLETS	OUI – Droits d'audit COMPLETS	OUI – Droits d'audit COMPLETS	OUI – Droits d'audit COMPLETS
Australie	OUI – Autorisation de procéder à une revue ou à un examen de tout aspect relatif aux opérations de l'entité	OUI – Autorisation de procéder à une revue ou à un examen de tout aspect relatif aux opérations de l'entité	Autorisation de fournir des services supplémentaires (meilleurs guides pratiques et rapports d'assurance et de réexamen)	Autorisation de fournir des services supplémentaires (meilleurs guides pratiques et rapports d'assurance et d'examen)

Source: Cour des comptes européenne.

iii) Aucun cadre de performance formel n'a encore été élaboré pour apporter une assurance quant à la réalisation des objectifs du MSU

88

L'obligation de rendre compte présuppose que les actions de l'autorité de surveillance seront évaluées à l'aune de certaines normes et par rapport à des objectifs définis. Un cadre de performance qui s'appuie sur un large éventail d'indicateurs de performance et de systèmes de mesure à différents niveaux de la surveillance fournit une vue d'ensemble cohérente et méthodique de l'efficacité de la surveillance et démontre aux parties prenantes dans quelle mesure les pratiques utilisées dans ce domaine contribuent à la réalisation des objectifs.

89

Jusqu'à présent, la BCE n'a pas encore élaboré de cadre de performance formel pour le MSU. Elle a produit un outil – le *SSM Supervisory Dashboard Pilot* – qui permet de suivre et d'évaluer les principaux aspects de ses activités de surveillance et de contrôler l'efficacité avec laquelle les priorités en matière de surveillance sont traduites dans la pratique. Cependant, cet outil n'est disponible que pour le conseil de surveillance et l'encadrement supérieur, de sorte qu'il ne fournit aucune assurance aux autres parties prenantes quant à la réalisation des objectifs du MSU.

90

Les indicateurs de performance formels constituent un élément commun de la fonction de surveillance dans d'autres ressorts. La **figure 7** en présente une sélection à titre indicatif.

Figure 7

Exemples d'indicateurs de performance

	Exemples de système de mesure
Indicateurs relatifs à des faillites ou au niveau des pertes dues à des défaillances	<ul style="list-style-type: none"> ● notes de risque prudentiel avant faillite, nombre de faillites ● pertes dues à des défaillances (Money Protection Ratio¹ et Performance Entity Ratio²) ● distinction entre défaillances ordonnées et désordonnées
Indicateurs relatifs à la confiance (du public) dans le secteur bancaire ou dans l'autorité de surveillance bancaire	<ul style="list-style-type: none"> ● enquêtes auprès des entreprises et du grand public ● tendances relevées dans les dépôts des clients
Indicateurs de mouvement entre les différents régimes de surveillance ou systèmes de notation des risques	<ul style="list-style-type: none"> ● tendances à long terme dans les notes de risque prudentiel des banques contrôlées et faisant l'objet de rapports
Indicateurs fondés sur les enquêtes des parties prenantes	<ul style="list-style-type: none"> ● questionnaire complété par les établissements financiers à la suite d'une inspection sur place, avis d'observateurs du secteur, enquêtes auprès d'autres autorités de surveillance

1 Part que représentent les dettes sûres par rapport au total des dettes.

2 Part que représentent les établissements respectant leurs engagements par rapport au nombre total d'établissements.

Source: Rapport de la BRI sur l'impact de la surveillance bancaire et sur l'obligation de rendre compte dans ce domaine, rédigé par l'autorité australienne de réglementation prudentielle, juillet 2015.

91

Avant la mise en place du MSU, une note technique du FMI avait suggéré une série de mesures relatives à la transparence et à l'obligation de rendre compte afin de renforcer la crédibilité de la politique de surveillance⁶¹. Ce document proposait notamment que le conseil de surveillance publie les procès-verbaux de ses réunions de politique et mette en place un groupe externe d'experts chargé d'assurer une supervision indépendante du MSU. Voir l'**annexe VI** pour de plus amples détails.

61 FMI, *European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation, Technical Note on Issues in Transparency and Accountability* (Union européenne: publication des documents du programme d'évaluation du secteur financier – Note technique sur les questions de transparence et d'obligation de rendre compte), rapport par pays n° 13/65, mars 2013. Les opinions exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement celles des représentants de l'Union européenne auprès du FMI ou du conseil d'administration de celui-ci.

Questions relatives à la transmission de documents à la Commission

92

Dans son article 32, le règlement MSU impose spécifiquement à la Commission européenne de fournir, tous les trois ans, un rapport de réexamen complet sur l'application, le caractère approprié et l'efficacité des dispositifs en matière de gouvernance et d'obligation de rendre compte ainsi que des dispositifs financiers du MSU, sur l'efficacité des pouvoirs de la BCE en matière de surveillance et de sanction, ainsi que sur l'impact potentiel du MSU sur le fonctionnement du marché intérieur (voir **annexe VII**). Le premier rapport de réexamen, qui aurait dû être transmis pour le 31 décembre 2015, a été reporté. La BCE a d'abord été invitée en juillet 2015 à fournir des informations à la Commission, mais les deux institutions n'ont conclu qu'en novembre 2015 un protocole d'accord sur la transmission d'informations non publiques. Après la signature de ce dernier, la BCE a communiqué des informations à la Commission le 16 décembre 2015. À la suite d'une demande plus détaillée adressée à la BCE en février 2016, celle-ci a transmis des informations complémentaires en date du 19 avril 2016. La Commission n'a pas reçu les informations propres aux banques qu'elle avait demandées (et qui servent à évaluer les redevances de surveillance), la BCE invoquant le respect des règles de confidentialité.

Information adéquate du grand public

93

La transparence à l'égard du public est un élément clé de l'obligation de rendre compte. Conformément aux bonnes pratiques qui exigent des autorités de surveillance qu'elles agissent en toute transparence et expliquent les principes sous-tendant leurs règles et leurs activités⁶², la BCE publie sur son site web consacré à la surveillance bancaire⁶³ des informations complètes à l'intention du grand public, entre autres les cadres juridique et réglementaire, une foire aux questions, le guide relatif à la surveillance bancaire, le manuel présentant la méthodologie du SREP, les calendriers des réunions hebdomadaires et mensuelles (à un horizon de trois mois environ) des président et vice-président du conseil de surveillance, ainsi que d'autres documents expliquant ses positions et ses pratiques en matière de surveillance. La BCE publie également sur ce site les commentaires relatifs aux projets de règlement, ainsi que les réponses de la BCE, lors des consultations publiques.

62 Comité de Bâle, *Report on the impact and accountability of banking supervision* (Rapport sur l'impact de la surveillance bancaire et l'obligation de rendre compte dans ce domaine), juillet 2015.

63 Voir le lien suivant: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/home/html/index.fr.html>

Transparence limitée des informations pour les entités surveillées

94

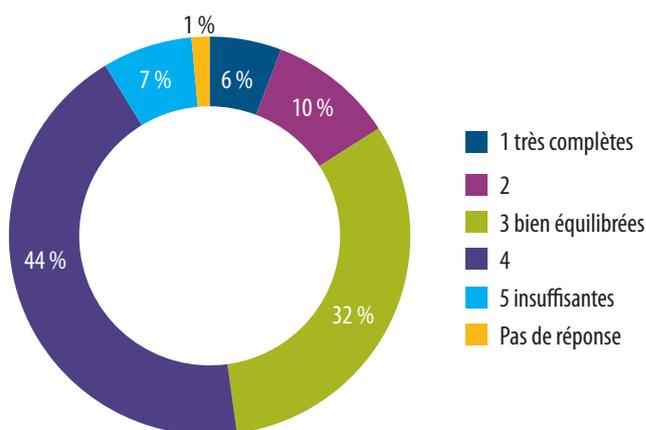
À tous les égards, les informations communiquées aux entités surveillées ne sont pas suffisantes pour bien comprendre la méthodologie du MSU. La BCE a opté pour une approche sélective (c'est-à-dire la communication de courtes sections uniquement) pour la divulgation du manuel de surveillance du MSU, qui définit les processus et la méthodologie qui sous-tendent le SREP en vue de la surveillance des établissements de crédit, ainsi que les procédures de coopération au sein du MSU et avec les autres autorités. Dans d'autres ressorts, l'approche en matière de publication varie. Ainsi, aux États-Unis, les manuels de surveillance sont publiés sur le site web officiel des autorités de surveillance. Par contre, à la Banque d'Angleterre, l'autorité en charge de la réglementation prudentielle ne publie pas son manuel interne.

95

En raison de l'approche suivie par la BCE en matière de publication, les entités surveillées ne sont pas en mesure de pleinement comprendre l'effet du SREP. Environ la moitié des banques qui ont répondu à notre questionnaire (voir **annexe VIII**) se sont déclarées préoccupées par le manque de transparence, qui pourrait accroître «le risque d'arbitraire dans la surveillance», pour reprendre les termes de l'un des établissements de crédit qui ont participé à l'enquête. La **figure 8** est consacrée à la fourniture d'informations sur le SREP.

Figure 8

Opinion des banques sur les informations fournies à propos du SREP



Note: Nous avons adressé notre questionnaire d'enquête à 129 banques, dont 69 y ont répondu.

Source: Questionnaire adressé par la Cour des comptes européenne aux établissements importants faisant l'objet d'une surveillance.

96

À une autre question, 29 % des banques ont attribué une note de 3 (sur une échelle allant de 1 = excellent à 5 = faible) à la qualité des informations reçues sur les procédures issues du manuel de surveillance et concernant leur travail quotidien avec l'autorité de surveillance, au motif que «d'importantes questions relatives au travail quotidien avec les autorités de surveillance ne font pas l'objet d'une description suffisante» (voir **figure 9**).

97

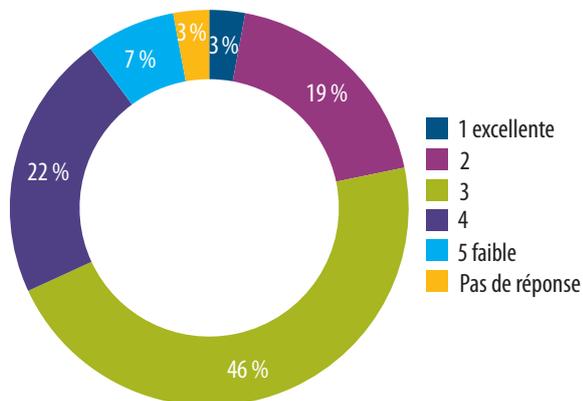
Dans son rapport annuel 2015 sur l'union bancaire, le Parlement européen a fait part d'une préoccupation similaire et a réclamé plus de transparence concernant les décisions SREP prises au titre du deuxième pilier et les justifications avancées à ce propos⁶⁴.

64 Parlement européen, commission des affaires économiques et monétaires, «Rapport sur l'union bancaire – rapport annuel 2015», 19 février 2016, point 37.

Figure 9

Ambivalence relative à la qualité des informations sur les procédures de surveillance

Comment jugez-vous la qualité des informations que vous recevez sur les procédures découlant du manuel de surveillance et concernant votre travail quotidien avec l'autorité de surveillance?



Note: Nous avons adressé notre questionnaire d'enquête à 129 banques, dont 69 y ont répondu.

Source: Questionnaire adressé par la Cour des comptes européenne aux établissements importants faisant l'objet d'une surveillance.

iv) Le contrôle démocratique de la surveillance exercé par le Parlement est soumis à d'importantes restrictions en matière de confidentialité

98

Le règlement MSU comporte des dispositions générales en matière d'obligation de rendre compte au Parlement européen et au Conseil. Des détails supplémentaires relatifs à l'obligation de rendre compte du MSU ont été définis dans un accord interinstitutionnel avec le Parlement européen⁶⁵ et dans un protocole d'accord avec le Conseil⁶⁶. Dans son rapport annuel 2015 sur l'union bancaire, le Parlement s'est félicité «de l'efficacité et de la transparence avec lesquelles la BCE a, jusqu'à présent, rempli son obligation de rendre des comptes au Parlement»⁶⁷. Un certain nombre de moyens sont utilisés pour s'acquitter de l'obligation de rendre compte au Parlement européen (voir **annexe IX**), parmi lesquels la transmission des comptes rendus des délibérations des réunions du conseil de surveillance.

99

Toute communication d'informations au Parlement européen est régie par des exigences de secret professionnel, comme le précise l'accord interinstitutionnel. Ces exigences resteraient applicables même si l'accord devait prendre fin. Dans son rapport, le Parlement a demandé à la BCE de continuer à l'aider à renforcer sa capacité à évaluer les politiques et activités du MSU⁶⁸ tout en lui recommandant d'envisager le renforcement du mandat d'audit de la Cour⁶⁹.

v) Des mécanismes de retour d'information existent, mais n'ont pas encore intégré les enquêtes générales menées auprès d'établissements financiers

100

L'obligation de la BCE de rendre compte ne devrait pas être considérée comme une diminution de son droit à exercer les missions de surveillance qui lui sont confiées en toute indépendance, et notamment indépendamment de toute influence politique indue et de toute ingérence du secteur (considérant 75 du règlement MSU). Cette vision est conforme aux principes fondamentaux de Bâle, qui prévoient ce qui suit: «[...] Il n'y a aucune ingérence de l'État ou du secteur bancaire de nature à compromettre l'indépendance opérationnelle de l'autorité de contrôle. Celle-ci a toute latitude pour prendre les mesures ou décisions prudentielles qui s'imposent à l'égard des établissements et groupes bancaires soumis à son contrôle»⁷⁰.

65 Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Banque centrale européenne sur les modalités pratiques de l'exercice de la responsabilité démocratique et du suivi de l'accomplissement, par la BCE, des missions qui lui sont confiées dans le cadre du mécanisme de supervision unique (MSU). Note du traducteur: «supervision» a été utilisé dans le titre du document au lieu de «surveillance», qui est le terme habituellement utilisé dans la littérature de l'UE.

66 Protocole d'accord entre le Conseil de l'Union européenne et la Banque centrale européenne sur la coopération en matière de procédures liées au mécanisme de surveillance unique (MSU).

67 Parlement européen, commission des affaires économiques et monétaires, «Rapport sur l'union bancaire – rapport annuel 2015», 19 février 2016, point 39.

68 Idem.

69 Idem, point 40.

70 CBCB, «Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace», 2012. Principe 2, critère essentiel n° 1.

101

En d'autres termes, le Parlement européen et le Conseil ne peuvent orienter la manœuvre dans leur retour d'information, ni demander des mesures correctrices, comme ils le font dans le cadre de leurs relations avec d'autres institutions ou organes de l'UE soumis à un contrôle plus direct. Il incombe donc à la BCE de prendre vraiment en considération tout retour d'information du Parlement, du Conseil ou des auditeurs externes. Elle devrait aussi procéder à une autoévaluation efficace, en sollicitant notamment un retour d'information auprès de ses parties prenantes directes.

102

La BCE a mis en place des mécanismes clairs et appropriés afin de permettre aux établissements financiers de lui transmettre des informations en retour sur ses activités de surveillance: i) un dialogue permanent avec les ESPC et la direction de la BCE, ii) des commentaires formels dans le cadre du droit d'être entendu sur les décisions, iii) des consultations publiques et iv) une action par l'intermédiaire des associations bancaires nationales ou européennes, qui présentent des observations ou participent à des réunions régulières avec la BCE. Parmi les banques qui ont répondu à notre questionnaire, 61 % considéraient que les mécanismes de retour d'information mis en place par la BCE répondaient à leurs besoins.

103

Plus d'un an après son instauration, le MSU n'a pas encore mené la moindre enquête auprès des entités surveillées afin d'obtenir leur avis sur sa performance dans la poursuite de ses objectifs. Il existe de bons modèles pour une enquête de ce type. À titre d'exemple, la Commission a utilisé l'approche de la consultation pour recueillir des éléments empiriques et des informations concrètes, entre autres sur la charge réglementaire inutile que font peser les règles de l'UE sur les services financiers⁷¹. Les autorités de surveillance qui opèrent dans d'autres ressorts (au Canada et en Australie, par exemple) ont également réalisé des enquêtes pour mesurer comment l'efficacité de leur surveillance est perçue (voir **encadré 3**). Les enquêtes menées par le secteur bancaire ne devraient pas être considérées comme une ingérence qui compromet l'indépendance opérationnelle de l'autorité de surveillance.

71 Voir par exemple le lien ci-après: http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index_fr.htm

Encadré 3

Exemples de commentaires formulés par les banques à propos des mécanismes de retour d'information

- Quatre banques étaient favorables à une révision des mécanismes de consultation (par exemple un allongement des délais et une meilleure synchronisation afin de pallier les limites des ressources).
- Six banques ont recommandé que la BCE procède à des consultations supplémentaires sur le contenu technique, comme la méthodologie du SREP et les définitions du capital.
- Quinze banques ont demandé des mécanismes de retour d'information plus structurés et plus complets. Onze d'entre elles ont ainsi plaidé pour l'organisation d'enquêtes régulières afin de mesurer leur appréciation de l'efficacité et de l'efficacité des activités de surveillance.

Source: Questionnaire adressé par la Cour des comptes européenne aux établissements importants faisant l'objet d'une surveillance.

Équipes de surveillance prudentielle conjointe – Organisation et allocation des ressources

104

La surveillance continue directe des banques par le MSU est confiée aux équipes de surveillance prudentielle conjointe⁷² composées d'agents chargés de la surveillance bancaire issus de la BCE et des ACN des États membres participants. Il existe 129 ESPC, à raison d'une par entité importante surveillée dont le siège se situe dans un État membre participant⁷³.

105

Lors de notre audit relatif à la mise en place et au fonctionnement des ESPC, nous avons examiné:

- a) l'estimation et la planification préliminaires, par la BCE, des ressources totales nécessaires en matière de surveillance au cours de la phase de lancement du MSU, ainsi que l'allocation initiale de celles-ci au moment de constituer l'effectif des ESPC;
- b) la coopération de la BCE avec les ACN et sa dépendance à leur égard pour la constitution de l'effectif des ESPC et pour la réalisation de la surveillance continue;
- c) la structure, les lignes hiérarchiques et le dispositif de formation des ESPC.

Planification et estimations des ressources totales nécessaires en matière de surveillance, allocation des ressources et constitution de l'effectif

106

Les ESPC constituent une innovation dans le monde de la surveillance bancaire. Il s'agit d'équipes multinationales de contrôleurs bancaires provenant de tous les pays de l'UE et de toutes les cultures de surveillance, qui communiquent en différentes langues avec les entités surveillées (l'anglais étant la langue de travail au sein du MSU). Elles appliquent un mécanisme unique pour surveiller les banques des 19 États membres de la zone euro, dont les cadres juridiques ne sont pas encore complètement harmonisés.

L'approche suivie pour l'estimation initiale des besoins totaux en personnel du MSU était simple...

107

L'estimation initiale des besoins en personnel du MSU pour composer les ESPC a fait l'objet d'une approche simple. Les premiers calculs des effectifs nécessaires à transférer de la BCE et des ACN pour constituer les ESPC se sont appuyés sur deux processus distincts – mais liés – menés en parallèle.

72 La mise en place d'équipes de surveillance prudentielle conjointe est explicitement prévue à l'article 3, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU.

73 Dans le cas d'un groupe bancaire dont le siège ne se trouve pas dans un pays participant, la BCE ne sera pas le seul organe de surveillance des établissements du groupe en cause. Une ESPC distincte sera alors mise en place pour chacune des filiales dont le siège se situe dans un pays relevant du MSU, pour autant que ladite filiale soit considérée comme une entité importante. Si une filiale domiciliée dans un État membre participant dépend d'une entité sur «base consolidée», la surveillance est effectuée au niveau consolidé.

Équipes de surveillance prudentielle conjointe – Organisation et allocation des ressources

108

L'estimation initiale des ressources de la BCE et leur allocation aux ESPC étaient fondées sur l'affectation de chaque banque à l'un des six groupes constitués sur la base d'un certain nombre de facteurs (voir points 113 à 120 pour de plus amples informations sur la méthode de regroupement). Chaque ESPC disposerait alors d'un nombre minimal d'agents de la BCE par groupe, ainsi que d'un certain nombre d'agents supplémentaires de réserve à affecter au mieux en fonction des besoins. La BCE a adopté cette approche très simple afin de permettre aux ESPC d'être rapidement à pied d'œuvre. À la date à laquelle elle a assumé la responsabilité directe de la surveillance, la BCE employait 330 ETP dans ses DGMS I et II, sur un effectif total de 403 ETP inscrit au budget.

109

L'estimation initiale des ressources des ACN résultait d'une série d'enquêtes (ou «bilans») lancées par la BCE, qui avaient permis à toutes les ACN de préciser le nombre d'agents qu'elles fourniraient pour chaque ESPC consacrée aux entités importantes relevant de la surveillance directe de la BCE à la suite de la mise en place du MSU. Trois enquêtes de ce type ont eu lieu avant que la BCE n'assume la surveillance directe: en octobre 2013, en juin 2014 et en septembre 2014. Sur la base des résultats de l'enquête d'octobre 2013, les parties se sont accordées sur un «engagement» de 1 005 ETP des ACN pour les ESPC. À la suite du deuxième bilan, de juin 2014, sur les effectifs, ce nombre a été réduit pour atteindre un nouvel «engagement» de 834 ETP issus des ACN. D'après la BCE, ce nombre d'ETP révisé à la baisse reflétait avec plus de précision l'effectif que les ACN affecteraient aux ESPC, parce que le chiffre précédent incluait par exemple le personnel appelé à réaliser les inspections sur place et la validation des modèles, à savoir des agents qui auraient dû être affectés à des fonctions d'appui horizontales plutôt qu'aux ESPC. L'enquête de septembre 2014 a débouché sur un nouveau tassement de l'effectif prévu, à 803,5 ETP. À la date à laquelle la BCE a commencé ses missions de surveillance, elle a néanmoins pris le résultat du bilan de juin 2014 (834 ETP) comme valeur de référence pour l'engagement des ACN dans l'effectif global des ESPC.

110

L'estimation initiale de l'effectif par la BCE s'appuyait donc sur un élément de continuité – fondé sur le volume des ressources consacrées par les ACN à la surveillance des banques importantes peu avant que la BCE n'assume ses fonctions de surveillance –, mais tenait également compte de la nécessité de disposer de ressources humaines additionnelles apportées par la BCE. En outre, dans le cadre du processus initial de constitution de l'effectif, la clé de répartition visée était de 25 % d'agents de la BCE pour 75 % d'agents des ACN (le raisonnement suivi pour ce calcul n'a cependant jamais été expliqué). Comme l'effectif initialement prévu par la BCE dans le budget pour les ESPC était de 403 ETP, la contribution des ACN aurait donc dû être de 1 209 ETP. Dans la pratique, l'apport des ACN à l'effectif des ESPC s'appuie sur leurs engagements, qui sont régulièrement contrôlés par des enquêtes et examinés lors de négociations bilatérales et multilatérales.

Équipes de surveillance prudentielle conjointe – Organisation et allocation des ressources

... mais elle n'a pas permis d'anticiper pleinement l'accroissement de la charge de travail liée aux activités de surveillance

111

Il est impossible de déterminer avec certitude si, dans ses estimations initiales des besoins en personnel, la BCE a pleinement anticipé l'accroissement éventuel de la charge de travail globale liée aux activités de surveillance après la mise en place du MSU. Une note émanant des DGMS I et II, datée du 16 mars 2015 (soit quatre mois après le lancement de la surveillance directe par la BCE) et réclamant de nouveaux ETP (29 pour la DGMS I et 88 pour la DGMS II), tous agents permanents, indique que la future charge de travail a été pour le moins sous-estimée. Cette note énonce plusieurs raisons pour étayer la demande de personnel supplémentaire, notamment le fait que la charge de travail représentée par certaines missions de surveillance était plus élevée que prévu. Nous n'avons vu ni étude, ni rapport, ni un quelconque autre document datant de la période antérieure à la prise en charge des missions de surveillance par la BCE en novembre 2014 et quantifiant les ressources considérées comme nécessaires pour faire face aux besoins du nouveau système de surveillance nettement plus complexe. La BCE n'a pas non plus effectué d'évaluation ex ante ascendante de ses besoins anticipés en ressources.

112

Cependant, la BCE aurait pu s'attendre à un accroissement considérable de la charge de travail liée aux activités de surveillance à la lumière d'une combinaison de facteurs aisément prévisibles: i) la nécessité d'harmoniser des règles bancaires et des procédures de surveillance extrêmement disparates dans la zone euro, ii) les responsabilités accrues en matière de surveillance résultant de la mise en œuvre de nouvelles directives⁷⁴ et iii) l'approche suivie par le MSU en matière de surveillance, qui est supposée être «intrusive»⁷⁵.

La méthode de regroupement a été conçue pour faciliter l'affectation initiale de personnel aux ESPC, mais elle devrait être actualisée

113

Les principes de proportionnalité et de surveillance fondée sur les risques sous-tendent la mise en place des EPC. Pour pouvoir estimer les ressources requises par les activités de surveillance pour chaque EPC en fonction de ces principes, la BCE a mis au point un système de classification des entités importantes par «groupes» de risque. Cette méthode de regroupement a tenu compte de facteurs comme l'évaluation du risque externe de la banque considérée, sa complexité, sa taille, sa diversification géographique, son interdépendance et sa complexité sur le plan de la surveillance. Elle a donné lieu à la création d'un système de classification en cinq groupes (de 1 à 5), dans lequel l'allocation des ressources à la surveillance est la plus élevée pour les banques du groupe 1 et la moins élevée pour celles du groupe 5. Il faut y ajouter une sixième catégorie – «Accueil» – où sont regroupées les entités qui sont présentes dans un État membre participant, mais dont le siège se trouve en dehors de la zone couverte par le MSU⁷⁶.

74 Par exemple la directive du 26 juin 2013 sur les exigences de fonds propres (CRD IV) et la directive du 15 mai 2014 relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances.

75 Déclaration de mission du MSU – voir le lien suivant: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/mission-statement/mission-statement-of-the-ssm/html/index.fr.html>

76 Les établissements qui se trouvent dans le groupe d'accueil sont des entités importantes pour lesquelles la BCE n'est pas l'autorité de surveillance sur base consolidée.

Équipes de surveillance prudentielle conjointe – Organisation et allocation des ressources

114

La méthode de regroupement est quelque peu différente de celle recommandée par l'Autorité bancaire européenne (ABE), qui prévoit quatre catégories⁷⁷, alors que la plupart des établissements importants répartis entre les six catégories de la BCE relèveraient de la catégorie 1 de l'ABE.

115

Le CBCB recommande une méthodologie⁷⁸ fondée sur cinq catégories de pondération égale, à savoir: la taille des banques, leur interdépendance, l'absence de substituts directs ou d'infrastructure financière pour les services qu'elles fournissent, leur activité (transfrontalière) à l'échelle mondiale et leur complexité. La BCE tient compte de facteurs qualitatifs similaires, mais y ajoute un facteur de risque **propre à la banque** concernée. Cet ajout va lui aussi plus loin que la recommandation de l'ABE, qui précise que la «catégorisation doit refléter l'évaluation du risque **systémique** présenté par les établissements pour le système financier» et qu'elle ne peut être utilisée «comme un moyen pour rendre compte de la qualité d'un établissement»⁷⁹.

116

Néanmoins, un réexamen interne effectué par la BCE en décembre 2015 et portant sur la composition, la dotation en personnel et les compétences des ESPC a permis de constater que le modèle présentait un certain nombre de lacunes s'il était utilisé comme base pour constituer l'effectif. Plus particulièrement, plusieurs critères susceptibles d'avoir un effet non négligeable sur la charge de travail sont ignorés par le facteur de complexité de la surveillance. C'est le cas, entre autres, du nombre d'évaluations sur la qualité des dirigeants, d'autorisations, de titrisations, etc. De plus, la charge de travail accrue liée aux banques en situation de crise n'était pas directement répercutée dans le modèle.

117

Par ailleurs, la méthodologie risque de sous-estimer l'attention prudentielle requise par les établissements qui, bien que modestes et moins complexes dans le cadre global du MSU, sont très systémiques dans leur économie locale. Comme les crises financières récentes l'ont montré, les problèmes rencontrés par les banques d'importance systémique intérieure peuvent rapidement essaimer tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de n'importe quel État membre, même si les établissements sont de taille relativement modeste. Il pourrait dès lors s'avérer prudent de classer les banques qui revêtent une importance systémique dans leur propre économie nationale dans un groupe de risque supérieur à celui que suggère leur classification globale au titre du MSU. La méthodologie actuelle de la BCE prévoit cette possibilité, qui a d'ailleurs été utilisée dans quelques cas.

77 Section 2.1.1, paragraphe 10, des «Orientations sur les procédures et les méthodologies communes à appliquer dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (*Supervisory Review and Evaluation Process – SREP*)» (ABE/GL/2014/13).

78 CBCB 255, «Banques d'importance systémique mondiale: méthodologie révisée d'évaluation et exigence additionnelle de capacité d'absorption des pertes», BIS, juillet 2013. Note: cette méthodologie d'évaluation des banques d'importance systémique mondiale ne s'applique qu'à 8 des 129 banques surveillées par le MSU. Cependant, une méthodologie similaire axée sur les banques d'importance systémique intérieure (CBCB 233) recommande une approche similaire, fondée sur les mêmes catégories, à l'exception du fait que l'activité transfrontalière peut ne pas être directement pertinente. En outre, le document CBCB 233 accorde un plus grand pouvoir discrétionnaire aux autorités nationales.

79 Section 2.1.1, paragraphe 11, des «Orientations sur les procédures et les méthodologies communes à appliquer dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (*Supervisory Review and Evaluation Process – SREP*)» (ABE/GL/2014/13).

Équipes de surveillance prudentielle conjointe – Organisation et allocation des ressources

118

Au moment de l'audit, la BCE n'avait mis en place aucune procédure permettant de réexaminer périodiquement son regroupement des banques⁸⁰. De plus, le réexamen interne de décembre 2015 (voir point 116) a permis d'établir que les données utilisées pour calculer la note de groupe n'avaient pas été actualisées depuis 2013. Étant donné que le regroupement joue un rôle majeur dans la détermination de la fréquence minimale des activités de surveillance pour chaque entité importante, il doit faire l'objet d'un réexamen et d'une actualisation réguliers.

119

Le nombre d'agents de chaque ESPC était principalement déterminé par le groupe de la banque concernée, le risque n'intervenant que très peu dans le calcul. Toutefois, le niveau minimal d'engagement⁸¹ pour une banque sous surveillance reflète à la fois le groupe dans lequel elle a été classée et son score d'évaluation des risques. Par conséquent, le SEP (*Supervisory Examination Programme* – programme de surveillance prudentielle) relatif à un établissement considéré comme présentant un risque supérieur comportera un nombre minimal plus élevé de missions de surveillance, alors que l'ESPC responsable ne disposera pas nécessairement d'un effectif suffisant pour les mener à bien (puisque la dotation en personnel par groupe ne reflète le risque que de manière marginale). Ce problème affecte en particulier les ESPC des groupes 3 à 5 ainsi que du groupe d'accueil: bon nombre d'entre elles doivent composer avec des limitations de personnel.

La BCE alloue ses ressources conformément à sa méthode de regroupement

120

Les ESPC des banques relevant des groupes 1 et 2 dépendent de la DGMS I; celles des groupes 4 et 5 relèvent de la DGMS II, tandis que les ESPC du groupe 3 peuvent être accueillies soit par l'une, soit par l'autre. La DGMS I dispose d'environ 215 ETP pour surveiller approximativement 30 établissements, contre quelque 240 ETP à la DGMS II pour près de 90 banques. En utilisant sa méthode, la BCE a donc affecté beaucoup plus de ressources de surveillance par banque aux groupes 1 et 2 qu'aux groupes 3, 4 et 5. La **figure 10** illustre le nombre moyen d'agents de la BCE par ESPC pour chacun des groupes.

121

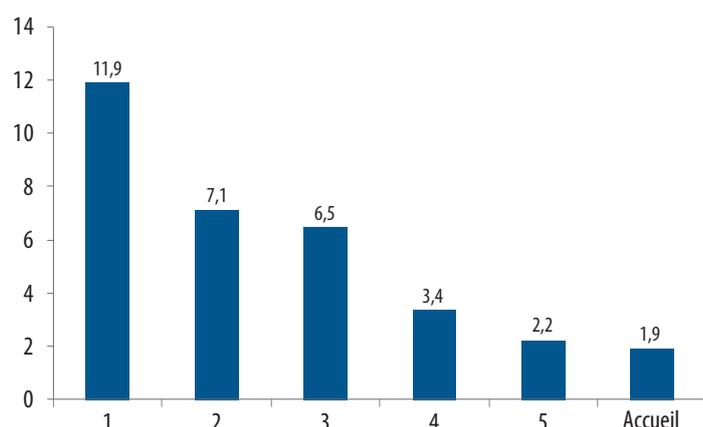
Les orientations de la BCE sur l'affectation de personnel aux ESPC mentionnent un nombre minimal d'agents de la BCE par ESPC dans chaque groupe. Ce nombre moyen d'agents affectés est évidemment le plus élevé pour le groupe 1 (7 ETP plus un coordinateur) et le plus faible pour le groupe 5 (0,5 ETP plus un coordinateur). Selon les derniers chiffres communiqués par la BCE, la dotation en personnel réelle respecte largement ces orientations.

80 Les orientations de l'ABE préconisent un réexamen annuel de la catégorisation des banques aux fins du SEP: voir section 2.1.1, paragraphe 12, des «Orientations sur les procédures et les méthodologies communes à appliquer dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (*Supervisory Review and Evaluation Process* – SREP)» (ABE/GL/2014/13).

81 La BCE a établi quatre niveaux minimaux d'engagement pour définir le niveau minimal d'«intensité» de la surveillance d'un établissement donné. À chaque niveau correspond un ensemble minimal de tâches et d'activités essentielles du programme de surveillance prudentielle (SEP) à accomplir, ainsi qu'une fréquence minimale pour leur exécution. Les quatre niveaux minimaux d'engagement sont (du moins intrusif au plus intrusif): élémentaire, normal, renforcé et intensif. La BCE a élaboré une matrice pour attribuer un niveau minimal d'engagement à chaque banque, en fonction de la note de risque de la banque ainsi que du groupe dans lequel celle-ci a été classée. Le niveau minimal de l'intensité de la surveillance sera d'autant plus élevé que la banque est complexe et d'importance systémique, et que la BCE considère celle-ci comme à risque.

Équipes de surveillance prudentielle conjointe – Organisation et allocation des ressources

Figure 10 Nombre moyen d'agents (ETP) de la BCE par ESPC dans les différents groupes



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

La politique de nomination des coordinateurs était conçue pour favoriser l'harmonisation, mais elle n'a pas toujours été respectée

122

Le coordinateur de chaque ESPC est nommé par la BCE. Au départ, la nomination des coordinateurs était approuvée par l'ensemble du conseil de surveillance du MSU⁸², mais la procédure a été modifiée, de sorte que, désormais, seul le président du conseil de surveillance approuve leur nomination, sauf si celle-ci entraîne une modification hiérarchique (en d'autres termes, si le coordinateur désigné est également promu chef de division, c'est au directoire qu'il incombe d'approuver sa nomination). Cela réduit l'influence du conseil de surveillance sur la nomination des coordinateurs.

123

Selon le guide de la BCE relatif à la surveillance bancaire, le coordinateur devrait, en principe, être d'une nationalité différente de celle de la banque surveillée. Or 18 coordinateurs sur 123 sont actuellement issus du pays dans lequel la banque correspondante a son siège⁸³.

82 Les coordinateurs sont nommés, selon le cas, par le directeur général de la DGMS I ou par celui de la DGMS II. Le conseil de surveillance est informé et peut examiner et contester toute nomination.

83 Ces 18 cas concernent des ESPC en charge de banques belges, allemandes, espagnoles et italiennes: treize dans les groupes 4 et 5, quatre dans le groupe 3 et une dans le groupe d'accueil.

Équipes de surveillance prudentielle conjointe – Organisation et allocation des ressources

124

La BCE a affirmé ne pas considérer l'indication figurant dans son guide comme juridiquement contraignante, mais elle a néanmoins fait part de son intention de remédier aux cas susmentionnés en adoptant une approche en trois phases⁸⁴ (la première en juin 2016, la deuxième en décembre 2016 et la troisième vers juin 2017).

125

Pour garantir davantage la diversité de la supervision et faciliter le partage des connaissances dans le domaine de la surveillance, la BCE entend instaurer une rotation des coordinateurs et de tous les agents de la BCE affectés aux ESPC tous les trois à cinq ans. Toutefois, cette procédure ne sera sans doute pas formalisée avant fin 2017.

Coopération de la BCE avec les ACN et dépendance à leur égard

Bien que les ESPC soient extrêmement tributaires du personnel des ACN, la BCE n'a guère de contrôle sur les ressources de celles-ci

126

Pour constituer l'effectif des ESPC, la BCE dépend dans une très large mesure des ACN participantes. Toutefois, il n'existe aucune procédure formelle qui permette à la BCE de demander des ressources supplémentaires à une ACN. Le processus d'affectation d'agents des ACN aux ESPC est régi par des accords ad hoc bilatéraux et dépend de la bonne volonté des ACN. Si ces dernières sont tenues au devoir de coopération loyale⁸⁵, le nombre d'agents qu'elles mettent à la disposition de la BCE n'est pas déterminé d'une manière juridiquement contraignante. En outre, les ACN ont toute latitude pour déplacer ou déployer leur personnel de surveillance comme bon leur semble.

127

Selon les dispositions du règlement-cadre MSU, la BCE est chargée de la mise en place et de la composition des ESPC, tandis que les ACN ne sont responsables que de la nomination des membres de leur personnel. Les agents des ACN peuvent être nommés comme membres de plus d'une ESPC en même temps⁸⁶.

84 Le 28 décembre 2015, la direction de la DGMS II a proposé de réaffecter à d'autres ESPC les coordinateurs qui étaient ressortissants du même pays que celui où la banque qu'ils surveillaient avait son siège. Cette proposition a été approuvée par le conseil de surveillance le 30 décembre 2015.

85 Article 20 du règlement-cadre MSU et article 6, paragraphe 2, du règlement MSU.

86 Article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement-cadre MSU.

Équipes de surveillance prudentielle conjointe – Organisation et allocation des ressources

128

Le seul pouvoir discrétionnaire de la BCE à l'égard des membres du personnel des ACN engagés dans les ESPC est le rejet de leur nomination. Les 12 ACN qui ont répondu à notre questionnaire ont toutes déclaré que, jusqu'à présent, la BCE n'avait jamais refusé l'un de leurs candidats. En réalité, celle-ci ne dispose d'aucune procédure ou orientation en matière d'acceptation ou de rejet des nominations effectuées par les ACN. De plus, elle n'a élaboré aucune procédure pour évaluer les qualifications, l'expérience, les connaissances ou l'adéquation du profil des agents nommés par les ACN. En outre, la BCE affirme qu'elle n'est guère en mesure de demander des données à caractère personnel (par exemple en lien avec les qualifications et l'expérience) sur les agents nommés par les ACN pour une ESPC, en raison des exigences invoquées par ces dernières en matière de protection des données.

L'effectif des ESPC reste largement dominé par des ressortissants du pays de l'ACN d'origine...

129

L'un des objectifs des ESPC est de créer une culture de surveillance commune en s'appuyant sur des agents de nationalités différentes⁸⁷. La réalité montre toutefois que, dans la plupart des cas, les ESPC se composent d'agents qui sont des ressortissants du pays d'origine de la banque surveillée. La majorité des ESPC du groupe 1 se compose à 70 % au moins d'agents du pays où l'entité surveillée a son siège. La situation est similaire dans le groupe 2. Quant aux ESPC des groupes 3 à 5, la proportion d'agents issus du même ressort que la banque surveillée y est encore plus élevée.

... et le nombre d'agents détachés par les ACN ne répond pas toujours aux attentes de la BCE en matière d'effectif alloué aux ESPC

130

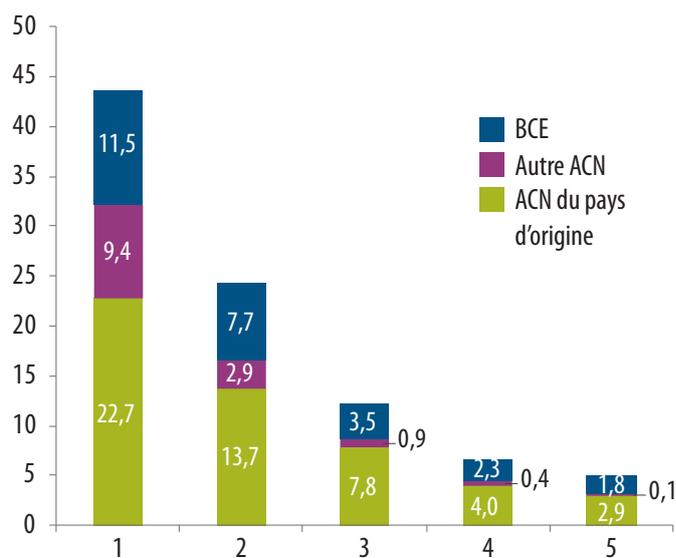
Le nombre d'agents de la BCE affectés à une ESPC dépend du groupe concerné et des caractéristiques de la banque surveillée, tandis que la taille totale et la composition précise de l'équipe varieront elles aussi considérablement selon les particularités de l'établissement en question. La taille moyenne d'une ESPC (combinaison d'agents de la BCE et des ACN) va de 43,6 ETP dans le groupe 1 à 4,8 ETP dans le groupe 5. Comme l'illustre la **figure 11** ci-après, les ressources allouées aux ESPC du groupe 1 respectent la proportion initiale de 25 %/75 %. En ce qui concerne les groupes 2 et 3, le tableau est plus mitigé, vu que, dans un certain nombre de leurs ESPC, le personnel issu des ACN est insuffisant.

87 Considérant 79 du règlement MSU.

Équipes de surveillance prudentielle conjointe – Organisation et allocation des ressources

Figure 11

Nombre et composition de l'effectif moyen des ESPC, par groupe



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

131

Dans les groupes 4, 5 et d'accueil, la proportion d'agents issus des ACN est moins élevée, ce qui donne à penser que l'allocation de ressources par ces dernières à ces trois groupes est insuffisante. Certaines ESPC de ces groupes comportent moins de deux agents à temps plein provenant des ACN pour un nombre similaire d'agents de la BCE. Bien que les banques des groupes 4 et 5 soient, en règle générale et d'un point de vue systémique, moins pertinentes dans la perspective globale du MSU, bon nombre d'entre elles restent des établissements importants et hautement systémiques à l'échelon national. Étant donné qu'il est difficile d'affirmer que moins de 1,5 ETP issu des ACN suffit pour assurer une surveillance efficace, nous pouvons en déduire que de nombreuses ACN sont peut-être confrontées à une grave pénurie de personnel spécialisé dans la surveillance bancaire ou que les ressources qu'elles allouent aux ESPC sont insuffisantes. En effet, le réexamen interne de la BCE a permis de constater que les ressources étaient très limitées, en particulier pour les ESPC les plus modestes, tant à la BCE que du côté des ACN, pour atteindre le niveau de qualité de surveillance requis⁸⁸.

88 *Report on the composition, staffing and skills of the JSTs* (Rapport sur la composition, l'effectif et les compétences des ESPC), rapport n° 2/2015 de la BCE, 10 décembre 2015, p. 9.

Équipes de surveillance prudentielle conjointe – Organisation et allocation des ressources

132

Après avoir pris ses fonctions de surveillance, la BCE a lancé en janvier 2015 une quatrième enquête sur les effectifs auprès des ACN. Les résultats ont révélé que la contribution de celles-ci se situait toujours à 801 ETP, soit 33 de moins que les 834 ETP demandés par la BCE et «promis» par les ACN un an plus tôt. À la suite d'un débat lors de la réunion du conseil de surveillance du 8 juin 2015, sa présidente a adressé en septembre 2015 des courriers officiels aux 21 autorités de surveillance des 19 États membres participants⁸⁹ afin de régler le problème de l'insuffisance de l'effectif détaché par les ACN aux ESPC:

- a) la BCE a considéré que neuf autorités de surveillance avaient détaché un nombre suffisant d'agents et ne leur en a pas demandé davantage;
- b) elle a sollicité des ressources supplémentaires auprès de douze ACN dont la contribution à l'effectif des ESPC avait été jugée insuffisante. Six d'entre elles se sont engagées à satisfaire aux exigences spécifiques de la BCE. Cinq autres ont entrepris de s'y conformer partiellement. La dernière avait annoncé dans un premier temps qu'elle ne donnerait pas suite à la demande de la BCE, mais six mois plus tard, celle-ci a reçu des documents dans lesquels l'autorité concernée acceptait d'y accéder en partie.

133

En conclusion, le nombre d'agents détachés par sept ACN ne répond pas aux dernières attentes de la BCE en matière d'effectif alloué aux ESPC⁹⁰. Ce déficit de personnel met en évidence une faiblesse fondamentale du mécanisme de surveillance constitué par les ESPC, qui est largement tributaire de la coopération et de la bonne volonté des ACN.

134

Qui plus est, certaines ACN semblent en désaccord avec la BCE sur le sens exact à donner à leur «engagement» à fournir du personnel pour les ESPC. Les résultats de l'enquête de janvier 2015 sur les effectifs ont été examinés par le conseil de surveillance en avril 2015. À cette occasion, certains membres du conseil ont déclaré qu'ils n'étaient pas en mesure de fournir des engagements en ce qui concerne le niveau des effectifs et qu'ils ne l'avaient d'ailleurs jamais fait, et qu'au lieu de cela, ils avaient répondu aux enquêtes en indiquant avec précision les effectifs participant aux travaux des ESPC, ce qui n'était pas un engagement⁹¹.

89 Deux pays sont dotés d'un système composé de deux autorités de surveillance.

90 Le personnel promis par l'une des ACN dépasse le nombre d'ETP demandé par la BCE.

91 *Report on the composition, staffing and skills of the JSTs* (Rapport sur la composition, l'effectif et les compétences des ESPC), rapport n° 2/2015 de la BCE, 10 décembre 2015, p. 16.

Équipes de surveillance prudentielle conjointe – Organisation et allocation des ressources

135

À compter de mai 2015, les ACN s'étaient «engagées» à fournir 830,5 ETP. Le rapport initial visé de 25 %/75 % impliquait de leur part une contribution de 1 209 ETP. Sur la base des chiffres communiqués par la BCE en mars 2016, les DGMS I et II affectaient 455 ETP à toutes les ESPC. L'augmentation de la contribution de la BCE (52 ETP de plus) depuis novembre 2014 n'a pas permis de compenser le déficit entre le nombre initialement prévu d'agents détachés par les ACN et l'«engagement» réel de celles-ci.

136

Dans les courriers adressés par la présidente du conseil de surveillance aux ACN en septembre 2015, la BCE a expliqué la pénurie relative de personnel chargé de la surveillance en comparant sa situation avec celle qui prévaut chez ses homologues aux États-Unis. Elle a argué que, par rapport aux autorités de surveillance bancaire de ce pays (*Federal Reserve* et *Office of the Comptroller of the Currency*), le MSU ne dispose, en moyenne par banque, que de 60 % de la capacité consacrée à la surveillance continue.

137

Le problème du manque de personnel alloué par les ACN aux ESPC peut être encore aggravé par le fait que la BCE autorise les coordinateurs des groupes 3 à 5 et du groupe d'accueil à diriger plus d'une ESPC à la fois. Dans les groupes 4, 5 et d'accueil, la plupart des coordinateurs s'occupent, dans la pratique, de deux à quatre ESPC, une personne ayant même cinq ESPC sous sa responsabilité.

Structure, lignes hiérarchiques et dispositif de formation des ESPC

Les équipes multinationales facilitent le partage des connaissances et des bonnes pratiques...

138

La composition multinationale des ESPC a, entre autres, pour but de favoriser le partage de connaissances et de bonnes pratiques provenant de tous les ressorts du MSU, ainsi que de contribuer à la création d'une culture de surveillance harmonisée et de conditions de concurrence égales.

Équipes de surveillance prudentielle conjointe – Organisation et allocation des ressources

139

Les coordinateurs ESPC sont chargés de gérer les travaux de tous les membres composant leurs ESPC respectives, y compris le personnel des ACN basé dans d'autres pays. Ils sont assistés par des «sous-coordinateurs des ACN», qui coordonnent la surveillance continue au niveau national. Ceux-ci doivent également veiller à ce que la surveillance soit exercée de manière professionnelle et prudente, conformément aux principes du MSU et sous la direction du coordinateur. Les ESPC tiennent fréquemment, à la BCE, dans les locaux des ACN ou au siège de la banque surveillée, des réunions qui s'ajoutent aux communications régulières par téléphone ou par courriel. Les membres des ESPC participent également à des activités de développement de l'esprit d'équipe et à des formations.

... mais l'existence d'une double ligne hiérarchique...

140

En raison de leur structure, les ESPC rencontrent plusieurs obstacles sur la voie de l'efficacité, notamment en ce qui concerne l'attribution des missions et les flux de communication au sein de l'équipe, dont le coordinateur est responsable. D'un point de vue formel, tous les agents composant une ESPC (qu'ils soient issus de la BCE ou d'une ACN) rendent compte au coordinateur (tout en informant les ACN). Toutefois, les membres d'une ESPC détachés par les ACN suivent une double ligne hiérarchique fonctionnelle: pour les travaux de l'ESPC, qui représentent la majeure partie de leurs obligations professionnelles⁹², ils font rapport au coordinateur, tandis qu'ils rendent compte de tous les autres travaux à leur supérieur hiérarchique au niveau de l'ACN. Par ailleurs, pour toutes les questions de hiérarchie ou de ressources humaines, ils rendent compte uniquement à la direction de leur ACN.

... le manque de clarté dans les flux de communication et dans l'attribution des missions...

141

De bonnes relations de travail entre les coordinateurs ESPC et les sous-coordinateurs des ACN ainsi qu'un niveau élevé de coopération et d'interaction sont essentiels pour un fonctionnement efficace des ESPC. Il ressort du réexamen interne de la BCE (voir point 116) que, si la qualité de la collaboration entre les membres d'une ESPC issus de la BCE et ceux provenant des ACN est généralement bonne, la situation varie d'une équipe à l'autre:

- a) certains coordinateurs ont signalé des problèmes d'attribution des missions au niveau des ACN. En outre, au sein des ESPC les plus grandes, les missions sont essentiellement attribuées par les sous-coordinateurs et il arrive que le coordinateur ne sache pas grand-chose de l'efficacité de cette attribution;

92 La séparation entre les missions relatives à l'ESPC et celles relevant de l'ACN est définie dans des accords bilatéraux conclus entre la BCE et les ACN, qui fixent des «plafonds» (ils varient entre 75 % et 100 %) pour le pourcentage de temps consacré aux missions de l'ESPC. Le plafond appliqué par l'une des ACN est de 75 %, contre 80 % dans le cas de quatorze ACN, 90 % pour trois ACN et 95 % pour une ACN. Deux ACN n'appliquent pas de plafond (100 %). (Le nombre total d'ACN est supérieur à 19, parce que deux pays comportent deux autorités de surveillance, qui peuvent appliquer des plafonds différents.)

Équipes de surveillance prudentielle conjointe – Organisation et allocation des ressources

- b) le partage de l'information et la communication ont été jugés problématiques dans certaines ESPC. Des sous-coordonateurs des ACN se sont plaints du manque d'informations transmises aux membres des ACN à propos de demandes émanant du coordinateur et de l'absence de retour après que les demandes avaient été satisfaites;
- c) les boîtes fonctionnelles des ESPC, utilisées comme «guichet unique» pour le partage de l'information avec les établissements surveillés, sont inaccessibles pour tous les membres des ESPC provenant des ACN. Des ESPC autorisent la banque surveillée à communiquer simultanément avec la BCE et avec l'ACN.

... ainsi que des différences dans l'utilisation et le classement des fonctions horizontales des ACN pourraient se traduire par une utilisation inefficace des ressources

142

Au niveau des ACN, quelque 1 300 ETP⁹³ occupent des fonctions de surveillance horizontales⁹⁴. Il existe peu d'orientations spécifiques concernant l'interaction directe entre les ESPC et les fonctions horizontales des ACN. Le réexamen interne de la BCE (voir point 116) a permis d'établir que, dans certains cas, les agents détachés par les ACN auprès d'une ESPC contactaient leurs équipes horizontales locales, alors que leurs collègues de la BCE faisaient de même avec les divisions horizontales de la BCE pour atteindre un objectif identique, avec pour corollaire, des doubles emplois et des retards dans la prise de décision.

L'absence d'évaluations contraignantes de la performance du personnel des ACN détaché auprès des ESPC pourrait miner la motivation et la performance de ces agents

143

Au moment de la mise en place du MSU, la BCE ne disposait d'aucune procédure formelle pour rendre compte officiellement, à la direction des ACN, de la performance de leurs agents détachés auprès des ESPC. Bien que certaines informations aient été données en retour, elles sont restées officieuses, les ACN n'étant pas tenues de les accepter ou de les utiliser.

93 Ce nombre est tiré d'une enquête réalisée par le comité du développement organisationnel de la BCE (octobre 2014).

94 La dénomination et la nature des fonctions horizontales peuvent varier d'une ACN à l'autre, mais il s'agit généralement d'unités ou de domaines spécialisés (agrément bancaire, gestion des crises, mise en œuvre et sanctions, politiques de surveillance, modèles de risque internes, planification et coordination, etc.).

Équipes de surveillance prudentielle conjointe – Organisation et allocation des ressources

144

Depuis, la BCE a mis en place un processus pilote pour assurer un retour d'information officiel des coordinateurs ESPC vers les sous-coordinateurs ESPC issus des ACN, mais pas vers les autres agents de celles-ci. Ce processus a été lancé le 18 novembre 2015⁹⁵. «Il sera envisagé de mettre en œuvre le dispositif d'évaluation de la performance du MSU à plus grande échelle à partir de l'expérience acquise [...]»⁹⁶. C'est là une évolution positive, voire une amélioration significative par rapport à la situation antérieure.

145

Cependant, l'exploitation ou non des informations fournies par un coordinateur ESPC ainsi que la décision de les utiliser ou non dans les rapports d'évaluation des membres de leur personnel sont laissées à l'entière discrétion des ACN. Non seulement celles-ci restent pleinement compétentes pour l'évaluation de la performance de leurs agents, mais le droit national interdit même à certaines d'entre elles d'utiliser les informations en retour sur la performance transmises par la BCE.

146

Parmi les ACN qui ont répondu à notre questionnaire, 80 % ont indiqué recevoir des informations en retour sur la performance établies par la BCE et relatives aux travaux réalisés par leurs agents au sein des ESPC. Seuls 33 % ont toutefois déclaré tenir compte de ces informations dans le cadre de leur propre procédure d'évaluation de la performance.

147

L'existence d'une double ligne hiérarchique et l'absence de toute évaluation contraignante de la performance par la BCE pourraient avoir un impact négatif. En effet, les agents détachés par les ACN risquent de privilégier les travaux de celles-ci au détriment des missions de l'ESPC.

95 Décision BCE/2015/36 (https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/celex_32015d0036_fr_txt.pdf).

96 Considérant 3 de la décision BCE/2015/36 du 18 novembre 2015.

Équipes de surveillance prudentielle conjointe – Organisation et allocation des ressources

Le MSU ne dispose ni d'un parcours de formation intégré ni d'un programme de certification des contrôleurs

148

La BCE organise des formations étendues pour l'acquisition de compétences professionnelles générales et de «compétences non techniques», comme l'art de rédiger, ainsi que des cours de gestion et des formations liées aux processus et aux outils informatiques. Les connaissances techniques du personnel chargé de la surveillance bancaire sont testées au cours du processus de recrutement. La BCE permet à son personnel de suivre des cours en ligne sur la surveillance bancaire organisés par l'Institut pour la stabilité financière. Les agents de la BCE peuvent également suivre des formations organisées par les ACN ou par d'autres autorités de surveillance bancaire, en plus des formations spécifiques assurées principalement par la DGMS IV. Toutefois, il n'existe aucun parcours de formation structuré obligatoire en tant que tel, notamment dans les domaines techniques particulièrement pertinents pour les missions de surveillance bancaire confiées aux agents du MSU. Un groupe de pilotage a été mis en place afin d'élaborer et d'actualiser un programme de formation relatif à la surveillance pour le MSU dans sa globalité et destiné à tous les agents du MSU concernés. Actuellement, ce groupe de pilotage développe et complète les éléments existants pour aboutir à un programme efficace pour l'ensemble du MSU. Des formations prioritaires sont prévues à l'automne 2016, avant le lancement d'un programme plus complet en 2017.

149

Si cette lacune pouvait se comprendre aux premiers stades de la mise en place du mécanisme, l'absence de parcours de formation intégré ou de programme de certification des connaissances pourrait constituer un frein à une surveillance efficace, puisque les agents du MSU risquent de ne pas disposer des connaissances techniques actualisées nécessaires pour contrôler efficacement le secteur bancaire de l'UE. C'est particulièrement vrai à la lumière des nombreuses nouvelles orientations et exigences en matière de surveillance prudentielle qui ont vu le jour ces dernières années. Par ailleurs, les nouveaux agents qui rejoignent la BCE sont issus de systèmes réglementaires et juridiques nationaux très variés, au sein desquels subsistent de nombreuses différences significatives, en dépit des tentatives pour harmoniser les pratiques dans l'ensemble du MSU. Dans ce contexte, un programme de formation approfondi et intégré dans le domaine de la surveillance, accompagné d'un processus de certification clair, semble être un préalable nécessaire à la création d'un mécanisme de surveillance véritablement intégré, tel que l'imagine le règlement MSU⁹⁷.

97 Voir considérant 79 du règlement MSU.

Les dispositifs en matière de surveillance sur place sont cohérents et aboutis

150

Notre audit des activités de surveillance sur place s'est appuyé sur les principes fondamentaux du CBCB, qui imposent aux autorités de surveillance de recourir à une méthode combinant de manière appropriée contrôles sur place et sur pièces⁹⁸. Les autorités de surveillance devraient disposer de procédures cohérentes pour planifier et exécuter les activités de contrôle sur place et sur pièces. Les politiques et procédures en place devraient garantir que ces activités sont menées de manière exhaustive et cohérente, avec une définition claire des responsabilités, des objectifs et des résultats à atteindre, et permettent d'assurer une coordination et un partage d'informations efficaces entre fonctions de contrôle sur place et sur pièces⁹⁹.

151

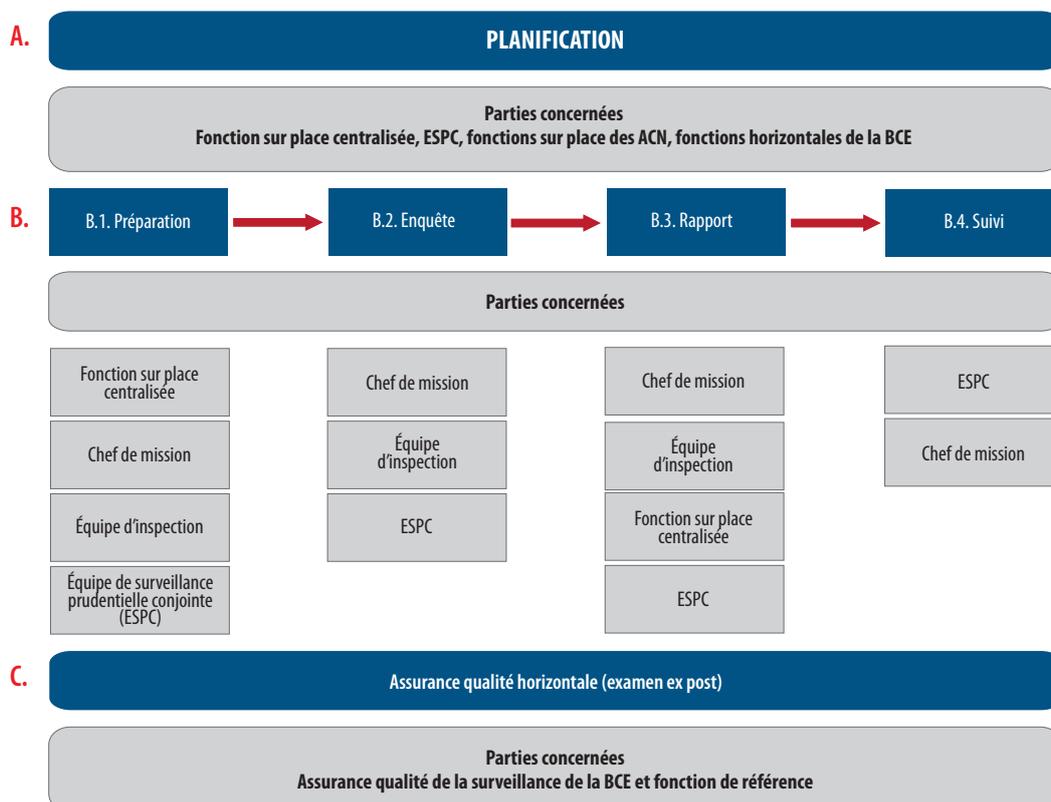
Le processus de surveillance sur place se subdivise en phases clairement définies (voir **figure 12**).

98 CBCB, «Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace», 2012. Principe 9, critère essentiel n° 1: «Le travail de contrôle dans les locaux de la banque permet de vérifier, de façon indépendante, que des politiques, procédures et contrôles adéquats sont en place au sein de la banque, d'établir que les renseignements fournis par la banque sont fiables, d'obtenir, au sujet de la banque et des sociétés liées, des informations supplémentaires qui sont nécessaires pour évaluer la situation de la banque, et de contrôler le suivi par la banque des questions prudentielles en suspens, etc.»

99 CBCB, «Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace», 2012. Principe 9, critère essentiel n° 2.

Figure 12

Les phases de la surveillance sur place



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par la BCE.

152

Au cours de la phase de **préparation**, tous les participants sont supposés développer une vision commune de l'étendue de l'inspection planifiée. Le coordinateur ESPC et le chef de mission responsable de l'équipe chargée de l'inspection sur place rédigent une note de précontrôle qui définit les objectifs, l'étendue et les détails de l'inspection. Pendant la phase d'**enquête**, toutes les procédures d'inspection nécessaires sont effectuées sous la direction du chef de mission, le plus souvent dans les locaux de l'établissement de crédit. Le chef de mission élabore un projet de rapport préliminaire que la banque concernée est invitée à commenter lors de la réunion de préclôture. Ensuite, un projet de rapport est rédigé et transmis à l'ACN du pays dont est issu le chef de mission et à la division des inspections sur place centralisées (COI) de la BCE, qui procèdent à des contrôles de cohérence. Ensuite, le chef de mission finalise le rapport et une réunion de clôture a lieu avec les représentants de l'établissement de crédit contrôlé, sous la direction du coordinateur ESPC. Lors de la phase de suivi, ce dernier rédige des recommandations fondées sur les constatations formulées dans le rapport d'inspection. Ces recommandations sont alors envoyées à la banque sous la forme d'une lettre de suivi.

Des insuffisances d'ordre pratique sont apparues en ce qui concerne la planification et l'exécution des inspections sur place, ainsi que le personnel qui y est affecté

Participation limitée de la BCE aux inspections sur place

153

À la fin du mois de novembre 2015, la division COI comportait 46 membres du personnel, dont 35 avaient dirigé des inspections ou y avaient participé. Elle estime que son personnel a consacré deux tiers de son temps de travail à des travaux sur le terrain pour un tiers dédié aux activités de planification et de coordination et aux contrôles de cohérence.

154

En 2015 (jusqu'à fin octobre), 235 inspections sur place ont été menées en tout. Vingt-neuf d'entre elles (12 %) ont été dirigées par la division COI, tandis que la majorité de ces inspections l'ont été par une ACN. La BCE a fourni 8 % du personnel utilisé pour l'ensemble des inspections sur place en 2015, les 92 % restants étant des agents des ACN.

155

En vertu du règlement MSU, la BCE est chargée de la surveillance directe de toutes les banques d'importance systémique dans la zone euro et en est responsable. La surveillance sur place constitue un volet essentiel de cette autorité. Le rôle central de la BCE dans les inspections sur place est clairement énoncé au considérant 47¹⁰⁰ et à l'article 12, paragraphe 1¹⁰¹, du règlement MSU. Même si ces dispositions n'impliquent pas que chaque inspection doit être menée ou effectuée exclusivement par le personnel de la BCE, le niveau de participation actuel de celle-ci est étonnamment faible et ne respecte pas l'esprit du règlement. En outre, le manuel de surveillance précise qu'en règle générale, les équipes chargées des inspections sur place sont dirigées par des agents des ACN, ce qui est en contradiction avec le texte du règlement. Le **tableau 7** ci-après présente de façon détaillée cette question.

Tableau 7

Dispositions relatives aux chefs de mission

Règlement MSU	Règlement-cadre	Manuel de surveillance
<p>Article 12 Aux fins de l'accomplissement des missions que lui confie le présent règlement, et sous réserve d'autres conditions prévues par la législation pertinente de l'Union, la BCE peut, conformément à l'article 13 et sous réserve d'une notification préalable à l'autorité compétente nationale, mener toutes les inspections sur place nécessaires dans les locaux professionnels des personnes morales visées à l'article 10, paragraphe 1, et de toute autre entreprise faisant l'objet d'une surveillance sur base consolidée pour laquelle la BCE est l'autorité de surveillance sur base consolidée en vertu de l'article 4, paragraphe 1, point g).</p> <p>Considérant 47 Pour s'acquitter efficacement de ses missions, la BCE devrait pouvoir demander tout renseignement dont elle a besoin et mener des enquêtes et des inspections sur place, au besoin en collaboration avec les autorités compétentes nationales.</p>	<p>Article 143, paragraphe 1 1. En application de l'article 12 du règlement MSU, aux fins de l'accomplissement des missions que lui confie le règlement MSU, la BCE nomme des équipes d'inspection sur place ainsi que prévu à l'article 144 pour mener toutes les inspections sur place nécessaires dans les locaux des personnes morales mentionnées à l'article 10, paragraphe 1, du règlement MSU.</p> <p>Article 144 1. La BCE est chargée de la constitution et de la composition des équipes d'inspection sur place avec la participation des autorités compétentes nationales conformément à l'article 12 du règlement MSU. 2. La BCE désigne le responsable de l'équipe d'inspection sur place parmi les membres du personnel de la BCE et de l'autorité compétente nationale.</p>	<p>Paragraphe 45 En règle générale, les équipes chargées des inspections sur place sont dirigées par des agents des ACN.</p>

Source: Cour des comptes européenne.

100 «Pour s'acquitter efficacement de ses missions, la BCE devrait pouvoir demander tout renseignement dont elle a besoin et mener des enquêtes et des inspections sur place, au besoin en collaboration avec les autorités compétentes nationales. La BCE et les autorités compétentes nationales devraient avoir accès aux mêmes informations sans que les établissements de crédit soient tenus à des obligations de déclaration doubles.»

101 «Aux fins de l'accomplissement des missions que lui confie le présent règlement, et sous réserve d'autres conditions prévues par la législation pertinente de l'Union, la BCE peut, conformément à l'article 13 et sous réserve d'une notification préalable à l'autorité compétente nationale, mener toutes les inspections sur place nécessaires dans les locaux professionnels des personnes morales visées à l'article 10, paragraphe 1, et de toute autre entreprise faisant l'objet d'une surveillance sur base consolidée pour laquelle la BCE est l'autorité de surveillance sur base consolidée en vertu de l'article 4, paragraphe 1, point g). Lorsque la bonne conduite et l'efficacité de l'inspection l'exigent, la BCE peut procéder à une inspection sur place sans en avertir préalablement ces personnes morales.»

Surveillance sur place

156

Les membres d'une équipe d'inspection, y compris le chef de mission, sont nommés par la BCE. Autant le règlement-cadre que le manuel de surveillance excluent que tout membre extérieur (un employé d'un cabinet d'audit, par exemple) puisse être nommé comme chef de mission et précisent qu'il ne peut être que membre de l'équipe d'inspection. Le règlement-cadre est dès lors plus restrictif que le règlement MSU. Selon une récente étude réalisée pour le Parlement européen, une approche plus flexible de la participation d'auditeurs externes aux activités de surveillance permettrait d'en améliorer la qualité dans certaines conditions¹⁰². Nommer des experts externes offrant des garanties appropriées, tout en veillant à éviter les conflits d'intérêts potentiels, pourrait contribuer à pallier les effets des ressources en personnel limitées de la BCE.

157

Dans notre questionnaire, nous avons demandé aux ACN s'il était possible qu'un agent externe soit désigné comme chef de mission pour l'inspection sur place d'établissements de crédit moins importants. Deux ACN ont répondu par l'affirmative. L'une d'entre elles utilise même des agents externes comme chefs de mission depuis de nombreuses années.

158

Une analyse effectuée par la BCE dans le cadre d'un rapport interne de la division «Assurance qualité de la surveillance» (SQA) relatif au programme de surveillance prudentielle (SEP) a révélé que l'affectation de membres du personnel des ACN aux inspections transfrontalières tendait à diminuer en 2015. Cela s'explique notamment par la politique de remboursement des frais de voyage et des traitements exposés par les ACN. En septembre 2015, le conseil de surveillance a décidé de couvrir et de rembourser tous les frais de voyage, mais pas les coûts salariaux. Dans notre questionnaire, nous avons demandé aux ACN si ces derniers devraient être remboursés. Cinq des sept ACN qui ont répondu étaient d'avis que les traitements devaient être remboursés, les deux autres estimant que les dispositions actuelles ne devaient pas être modifiées. Parmi les autres raisons expliquant la tendance à la baisse dans l'affectation de personnel des ACN, le même rapport de la division SQA cite les ressources limitées des ACN et la longue durée des inspections transfrontalières.

La planification est détaillée et complexe

159

Le processus de surveillance commence par l'élaboration, pour chaque établissement financier important, d'un SEP qui définit les actions et priorités en matière de surveillance pour l'année suivante. À cette fin, le SEP comporte la liste de toutes les demandes d'inspection sur place et les classe par ordre de priorité, selon qu'elles sont «essentielles», «importantes» ou «souhaitables»¹⁰³. Aucune orientation n'est donnée pour cette catégorisation.

102 *Banking supervision and external auditors in the European Union* (La surveillance bancaire et les auditeurs externes dans l'Union européenne), p. 6. Voir le lien suivant: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542673/IPOL_STU\(2015\)542673_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542673/IPOL_STU(2015)542673_EN.pdf)

103 Chapitre 6, paragraphe 75, du manuel de surveillance.

Surveillance sur place

160

Le **tableau 8** indique le nombre d'inspections demandées par les ESPC ainsi que le nombre de celles effectuées, par priorité, en 2015. Les chiffres cumulés montrent qu'en 2015, les ESPC ont adressé 576 demandes d'inspection sur place, dont 250 (43 %) ont été approuvées. La BCE a expliqué que, bien que certaines inspections aient été considérées comme non justifiées, d'autres n'ont pas pu avoir lieu en raison d'un manque de personnel au niveau de la BCE et/ou des ACN. Trois des onze ACN qui ont répondu à la question sur le nombre approprié d'agents au sein de l'effectif ont fait état d'une pénurie de personnel. La division SQA a conclu dans son rapport que les ressources des ACN étaient particulièrement limitées au cours du second semestre de 2015.

Tableau 8 Inspections sur place demandées, approuvées et effectuées en 2015 (situation au 31 octobre 2015)

Niveau de priorité	Nombre de demandes d'inspection	Nombre d'inspections approuvées	Nombre d'inspections effectuées
Essentiel	Non communiqué	148	143
Important	Non communiqué	86	80
Souhaitable	Non communiqué	16	12
Total	576	250	235

Source: Données adaptées sur la base de celles fournies par la BCE (les chiffres n'ont pas été vérifiés).

161

La procédure de replanification d'une inspection sur place n'est pas traitée ni expliquée dans le manuel de surveillance. Cependant, elle figure dans une mise à jour mensuelle relative aux inspections sur place, qui requiert l'approbation du conseil de surveillance et du conseil des gouverneurs, dans le cadre de la procédure de non-objection.

162

En novembre 2015, les ACN avaient fourni 249 chefs de mission (134 ETP) et 906 inspecteurs (421 ETP) aux fins des inspections sur place. Les différences entre le nombre d'agents concernés et celui des ETP s'expliquent avant tout par le temps que les inspecteurs pouvaient consacrer aux missions, mais aussi, selon la division COI, par les chiffres peu fiables communiqués par les ACN. En raison de la pénurie de ressources, la division COI a dû modifier le degré de priorité d'autres inspections en 2015 afin de satisfaire des demandes d'inspection ponctuelles.

163

Le manuel de surveillance n'impose pas de fréquence minimale pour les inspections, bien que celle-ci soit considérée comme un élément des bonnes pratiques en matière de surveillance¹⁰⁴. En janvier 2016, le conseil de surveillance a requis une stratégie claire pour les demandes d'inspection sur place et leur classement par ordre de priorité. En mai 2016, une décision a été prise concernant la stratégie proposée pour la planification des inspections, y compris des «niveaux d'engagement ciblés». Ceux-ci

correspondent au nombre indicatif idéal d'inspections sur place à réaliser au cours d'un cycle de planification. Quoiqu'il en soit, il n'existe toujours aucune disposition qui permette à un établissement de crédit de demander lui-même une inspection sur place, alors que c'est une pratique établie dans d'autres systèmes de surveillance¹⁰⁵.

164

Pour 2016, les coordinateurs ESPC doivent désormais présenter une brève justification écrite pour chaque demande d'inspection sur place. Grâce à cette procédure, la division COI est en mesure de mieux cerner les besoins, ce qui devrait permettre de rationaliser le processus de planification. À cet égard, la division SQA a conclu dans son rapport que, si la sélection des inspections sur la base des ressources disponibles peut constituer une approche raisonnable à court terme en raison des ressources disponibles limitées, il faudrait qu'à long terme, les propositions des ESPC soient approuvées en fonction de la situation et du profil de risque de l'établissement de crédit.

Des améliorations sont nécessaires sur le plan informatique

165

La réalisation des inspections sur place, l'établissement du rapport correspondant et leur suivi devraient s'appuyer sur un système informatique approprié. La BCE utilise le système de gestion des informations (IMAS). Comme IMAS est le principal outil informatique adopté à la fois par les ESPC et par les équipes d'inspection sur place, il devrait fournir une base technique pour l'harmonisation des processus et la cohérence de la surveillance des établissements de crédit.

166

Il semble évident pour la BCE d'utiliser une plateforme informatique intégrée pour couvrir à la fois les inspections sur place et les contrôles sur pièces. Toutefois, en ce qui concerne la surveillance sur place, IMAS présente les lacunes principales suivantes:

- a) absence de fonction relative à la constitution des effectifs pour les missions et au suivi de ces dernières;
- b) décalage par rapport aux dispositions du chapitre 6 du manuel de surveillance, notamment en ce qui concerne les normes en matière d'uniformité des documents et la piste d'audit;
- c) faible volume de téléchargements de documents et de données;
- d) problèmes d'accès à distance;
- e) fonctions inadéquates pour l'établissement de rapports;
- f) procédures de contrôle inadéquates.

104 Voir section 5000.0.3 du manuel de surveillance de la *Federal Reserve* des États-Unis.

105 Voir section 5000.0.2 du manuel de surveillance de la *Federal Reserve* des États-Unis.

167

La version actuelle d'IMAS est inappropriée pour les inspections sur place. Selon la BCE, il s'agissait là d'une solution provisoire dans l'attente du déploiement d'un système informatique à part entière. Cinq des ACN qui ont répondu à notre questionnaire utilisent actuellement IMAS, contre quatre qui ne s'en servent pas. Le degré d'utilisation de ce système varie d'une ACN à l'autre.

168

Dans le manuel de surveillance, nous n'avons trouvé aucune information sur le stockage ou l'archivage des documents d'inspection (les rapports d'inspection, par exemple) en cas de non-utilisation d'IMAS. La division COI nous a fourni un courriel type demandant le stockage de certains documents dans IMAS. Ce courriel est envoyé aux chefs de mission au moment de la publication du rapport final. Cependant, la division COI ne vérifie pas si tous les documents requis ont été stockés. De plus, le courriel ne comporte aucune exigence relative au stockage des éléments probants qui n'ont pas été utilisés pour les constatations.

169

Dans la documentation transmise, aucun élément n'indiquait que le conseil de surveillance était au courant du fait qu'IMAS n'offrait pas certaines fonctions essentielles qui lui permettraient de prendre des décisions en toute connaissance de cause.

170

Tous les chefs de mission ont accès à l'ensemble des rapports des inspections sur place dans IMAS tout au long de la durée de leur mandat. Cet accès génère un risque opérationnel d'utilisation abusive ou de perte accidentelle des données des rapports. La BCE nous a fourni un document d'orientation sur les droits d'accès des membres du personnel du MSU aux informations de surveillance sauvegardées dans IMAS, mais ce document ne couvre pas les droits d'accès des chefs de mission ou des inspecteurs sur place nommés par les ACN. En outre, comme le manuel de surveillance n'impose pas le stockage de tous les documents de travail dans IMAS, les ACN sont libres de procéder comme elles l'entendent dans ce domaine.

La BCE projette des mesures concrètes pour améliorer les qualifications et les compétences des inspecteurs et des chefs de mission

171

En vertu du règlement-cadre MSU, la BCE est chargée de la constitution et de la composition des équipes d'inspection sur place. Dans les faits, la BCE dépend toutefois du personnel disponible des ACN en raison de ses ressources limitées.

172

Nous n'avons obtenu que des statistiques agrégées sur l'expérience des chefs de mission et des gestionnaires de projet chargés de l'audit des modèles internes relatifs aux exigences de fonds propres des banques. En février 2015, 56 % des chefs de mission et des gestionnaires de projet avaient moins de trois années d'expérience dans la direction d'inspections sur place ou dans l'audit des modèles internes¹⁰⁶.

173

Compte tenu des différences entre les ACN, la division COI dresse régulièrement l'inventaire des compétences des inspecteurs sur place des ACN, grâce à des enquêtes semestrielles. Nous avons reçu une synthèse agrégée pour février 2015, mais elle ne donne pas les détails sous-jacents de l'enquête. Sur la base de ce document, seules trois ACN pouvaient couvrir à l'époque toutes les compétences requises pour effectuer les inspections sur place. Il manquait à une ACN la plupart des compétences nécessaires, tandis que pour les autres, quelques compétences au moins faisaient défaut.

174

Dans notre questionnaire, nous avons demandé aux banques d'évaluer la qualité des inspections sur place depuis l'instauration du MSU. Pour 54 % des participants, la qualité était bonne, voire très bonne, tandis que 37 % estimaient qu'elle était tout au plus suffisante et que 10 % l'ont jugée mauvaise.

175

En 2015, la BCE a organisé six séminaires de formation à l'intention des chefs de mission. Toutefois, la moitié de ceux-ci n'ont assisté à aucun d'entre eux. La BCE nourrit le projet de créer une «académie de l'inspection» et d'y proposer des cours sur mesure dans le cadre de son programme de formation institutionnel.

106 Les modèles internes servent à calculer les exigences de fonds propres en vertu du règlement sur les exigences de fonds propres (CRR). Ils doivent être approuvés et vérifiés par les autorités de surveillance. De plus amples informations sont données dans le guide de la BCE relatif à la surveillance bancaire de novembre 2014.

La structure mise en place pour l'établissement des rapports est claire, mais accorde une attention insuffisante aux détails et pourrait être desservie par une procédure trop longue

La procédure mise en place par la BCE pour l'établissement des rapports est bien structurée

176

La procédure à suivre pour établir les rapports relatifs aux inspections sur place est clairement définie. Nous vous renvoyons à l'**annexe X** pour tous les détails. Dans notre questionnaire, nous avons demandé aux banques si elles avaient eu une possibilité raisonnable de commenter le projet de rapport d'inspection et d'en discuter avec l'équipe d'inspection sur place. Une grande majorité des participants à notre enquête (92 %) ont répondu par l'affirmative.

177

En vertu du «principe d'indépendance»¹⁰⁷, la division COI peut demander des modifications concernant le fond d'un rapport d'inspection, mais le chef de mission a le loisir de refuser. Bien qu'un tel refus doive être recensé dans les constatations sur la cohérence formulées par la division COI, la version du rapport transmise à la banque est le projet final du chef de mission.

Les règles en matière de communication des constatations sont toutefois incomplètes

178

Les constatations émises à la suite d'inspections sont classées en fonction de leur impact sur la situation financière de l'établissement de crédit («faible», «modéré», «élevé» et «très élevé»)¹⁰⁸. Toutefois, cette classification n'est utilisée qu'en interne et consignée par les inspecteurs dans les documents de travail, mais elle n'est pas reprise dans le rapport d'inspection. Le manuel de surveillance ne donne aucune orientation à cet égard. Il est difficile de garantir que la classification des constatations soit cohérente d'un chef de mission à l'autre. C'est un problème qui doit être traité par la suite au moyen de contrôles de cohérence. Deux des ACN qui ont répondu à notre questionnaire considéraient que les orientations de la BCE relatives à sa classification interne n'étaient pas adéquates, tandis que neuf les estimaient satisfaisantes.

107 En vertu de ce principe, le chef de mission est seul responsable de l'exécution de l'inspection ainsi que de l'établissement et de la signature du rapport y afférent.

108 Chapitre 6, paragraphe 123, du manuel de surveillance.

179

Le manuel de surveillance ne précise pas à qui les rapports des inspections sur place doivent être adressés. La BCE n'a pas établi de liste détaillée des destinataires appropriés dans chaque ressort. Le choix des destinataires est laissé à la discrétion du coordinateur ESPC. Il existe un risque que des membres du conseil d'administration (y compris des membres non exécutifs), du conseil de surveillance ou du comité d'audit de l'établissement de crédit ne reçoivent pas le rapport.

180

Dans notre questionnaire, nous avons demandé aux banques à qui les rapports des inspections sur place étaient envoyés. Une majorité de participants (56 %) ont répondu que les rapports n'étaient adressés qu'au conseil d'administration, tandis que 11 % ont affirmé qu'ils étaient envoyés uniquement au conseil de surveillance et 9 %, au seul directeur général. Pour 9 %, les rapports parviennent à la fois au conseil d'administration et au conseil de surveillance. Enfin, les 15 % restants ont cité différentes combinaisons de destinataires, voire, dans de rares cas, des destinataires complètement différents.

181

En fonction de la gravité et de l'importance des constatations correspondantes, les recommandations peuvent prendre deux formes. Il existe, d'une part, les «actes opérationnels», qui sont non contraignants et ne sont pas soumis au processus décisionnel impliquant l'intervention du conseil de surveillance et du conseil des gouverneurs. D'autre part, les recommandations peuvent prendre la forme de «décisions en matière de surveillance» rédigées par le coordinateur ESPC et approuvées par le conseil de surveillance et le conseil des gouverneurs dans le cadre de la procédure de non-objection. Bien que la BCE nous ait communiqué quelques sections utiles du manuel de surveillance, celles-ci ne comportaient aucune orientation sur les concepts de gravité ou d'importance.

182

Le rapport final et les recommandations sont débattus lors de la réunion de clôture avec l'établissement de crédit. Le manuel de surveillance dispose que la présence du chef de mission et du coordinateur ESPC à cette réunion est obligatoire, mais il ne précise pas quel intervenant de l'établissement financier est censé y assister¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Chapitre 6, paragraphe 137, du manuel de surveillance.

Le calendrier d'établissement des rapports est long

183

Comme l'illustre la **figure 13**, le délai de transmission du rapport final au coordinateur ESPC est de 8 semaines. Quant à la lettre finale de suivi comportant les recommandations, elle doit être adressée à la banque au cours des 11 semaines qui suivent, ce qui porte le délai total à 19 semaines. En raison de la longueur du processus, les constatations faites lors de l'inspection risquent réellement d'être obsolètes au moment où elles parviennent aux parties prenantes.

Figure 13

Chronologie du processus de suivi



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par la BCE.

Conclusions et recommandations

184

La BCE a réussi à mettre en place une structure de surveillance complexe dans un délai relativement court. Le nouveau mécanisme de surveillance reste intrinsèquement tributaire des ressources des ACN. En outre, les ressources affectées à l'audit interne doivent être augmentées, tandis que le délai accordé à la fonction d'audit interne pour couvrir les risques doit être raccourci. Les informations fournies par la BCE ne nous ont permis d'évaluer que partiellement l'efficacité des opérations liées à la structure de gouvernance du MSU, les travaux de ses équipes de surveillance prudentielle conjointe ainsi que les inspections sur place¹¹⁰. Le déficit d'audit, apparu dès l'établissement du MSU et mis en évidence par le comité de contact des ISC nationales, a donc été confirmé par notre audit.

Gouvernance

185

Le processus décisionnel est complexe et comporte de nombreuses couches d'échange d'informations (points 32 à 35). Le conseil de surveillance est chargé de finaliser un nombre considérable de projets de décision complets, ce qui risque de nuire à l'efficacité et à l'efficacité de ses réunions et mobilise une partie substantielle des ressources de son secrétariat (points 36 à 39).

186

La BCE s'acquiesce des missions que lui confie le règlement MSU sans préjudice de ses missions de politique monétaire et de toute autre mission et séparément de celles-ci¹¹¹. Dans son considérant 65, le règlement MSU dispose que les missions de politique monétaire et de surveillance de la BCE doivent être exécutées de manière totalement séparée. La BCE estime que c'est compatible avec le recours à certains services partagés. Il est également évident que cette séparation des activités ne doit pas empêcher l'échange des informations nécessaires. Toutefois, aucune analyse des risques n'a été réalisée en ce qui concerne l'utilisation de services partagés qui fournissent un appui aux deux fonctions, et aucun contrôle de conformité n'a été mis en place (points 40 à 46). De plus, la perception de l'indépendance de la fonction de surveillance risque d'être compromise, étant donné que le président et le vice-président du conseil de surveillance n'ont qu'un rôle consultatif et qu'ils n'exercent aucun contrôle sur le budget et les ressources humaines affectés à la surveillance (points 47 à 52).

187

Actuellement, la fonction d'audit interne de la BCE ne dispose pas des ressources adéquates pour traiter les risques détectés concernant les thèmes du MSU. Quant à la planification des audits, elle ne garantit pas la couverture complète, dans un délai raisonnable, des éléments essentiels des domaines à haut et à moyen risque (points 62 à 77).

110 Voir point 19.

111 Article 25 du règlement MSU.

Recommandation n° 1

La BCE devrait rationaliser davantage le processus décisionnel et déléguer certaines décisions aux niveaux hiérarchiques inférieurs afin de permettre au conseil de surveillance de se concentrer sur les questions majeures. Compte tenu de sa participation importante, en qualité de coordinateur, au processus décisionnel, le secrétariat du conseil de surveillance devrait élaborer des orientations supplémentaires sous la forme de listes de vérification, de modèles et de schémas pour chaque type de décision.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: mi-2017.

Recommandation n° 2

Pour dissiper les inquiétudes suscitées par le recours à des services partagés, la BCE devrait évaluer les risques encourus et mettre en place les garanties nécessaires, dont la gestion des éventuelles demandes divergentes et un contrôle de conformité spécifique. Une procédure formelle devrait également être établie avec le président et le vice-président du conseil de surveillance, afin de garantir:

- i) que tous les besoins liés à la fonction de politique de surveillance soient pris en considération de manière appropriée;
- ii) que des lignes hiérarchiques distinctes soient en place pour les ressources spécifiquement affectées à la fonction de surveillance;
- iii) que le président et le vice-président du conseil de surveillance soient davantage impliqués dans le processus d'établissement du budget et dans le processus décisionnel correspondant, afin de favoriser l'autonomie budgétaire de la fonction de surveillance au sein de la BCE, dans les limites du cadre juridique.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: mi-2017.

Recommandation n° 3

La BCE devrait attribuer des compétences et des ressources d'audit interne suffisantes afin d'assurer que les domaines à haut et à moyen risque soient couverts le cas échéant.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: mi-2017.

Obligation de rendre compte

188

Le mandat d'audit de la Cour à l'égard de la BCE est mis en évidence à l'article 20, paragraphe 7, du règlement MSU, qui fait également référence à l'article 27.2, des statuts du SEBC et de la BCE. Comme celle-ci a limité notre accès à ses documents, des domaines importants n'ont pu être audités¹¹². Les ISC nationales ont elles aussi constaté un déficit d'audit, car leurs mandats d'audit antérieurs relatifs aux autorités nationales de surveillance n'ont pas été remplacés par l'octroi à la Cour des comptes européenne d'un mandat similaire d'audit concernant les activités de surveillance de la BCE (points 85 à 87).

189

La BCE a établi des règles régissant son obligation de rendre compte au Parlement européen et au grand public. Les rôles et les responsabilités du MSU sont clairement définis et publiés. Ces dispositions sont toutefois affectées par le fait que la BCE ne publie ni indicateurs de performance ni systèmes de mesure pour démontrer l'efficacité de la surveillance (points 82 à 84 et 88 à 91).

Recommandation n° 4

La BCE devrait coopérer pleinement avec la Cour afin de permettre à celle-ci d'exercer son mandat et, par suite, de renforcer l'obligation de rendre compte.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: immédiatement.

Recommandation n° 5

Pour renforcer son obligation de rendre compte à l'égard de l'extérieur, la BCE devrait donner un caractère formel aux dispositifs qu'elle a mis en place pour mesurer la performance des activités de surveillance et pour publier les informations y afférentes. Les enquêtes des établissements financiers pourraient s'avérer utiles pour indiquer les domaines problématiques et les améliorations éventuelles.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2018.

112 Voir point 19.

Équipes de surveillance prudentielle conjointe

190

En vertu du règlement-cadre MSU, la BCE est chargée de la mise en place et de la composition des équipes de surveillance prudentielle conjointe pour le contrôle sur pièces des entités importantes, mais les ESPC sont restées – en partie pour des raisons conceptuelles – extrêmement dépendantes du personnel nommé par les ACN. C'est pourquoi la BCE ne dispose que d'une maîtrise limitée (tant en quantité qu'en qualité) sur la plus grande partie de l'effectif des ESPC et doit s'en remettre à l'esprit de coopération et à la bonne volonté des ACN. Les ressources en personnel sont limitées pour toutes les ESPC et mettent en péril la mission de la BCE, qui est chargée d'effectuer «une surveillance bancaire intrusive et efficace» (points 126 à 137).

191

Le niveau des effectifs affectés à la surveillance a été fixé au départ selon une approche très simple, fondée sur les estimations du personnel nécessaire pour remplir des fonctions similaires au sein des ACN, avant la mise en place du MSU. Ces estimations se sont révélées inexactes. Aucune analyse détaillée des besoins en personnel pour le nouveau cadre, nettement plus exigeant, du MSU n'a été effectuée, de sorte qu'aucun lien direct n'a été établi entre le programme de surveillance prudentielle et l'affectation des ressources, ce qui est contraire à la directive sur les exigences de fonds propres (points 107 à 112). Certains éléments, confirmés par une récente communication du conseil de surveillance, permettent de penser que l'effectif actuel est insuffisant.

192

Il n'existe aucun parcours de formation obligatoire et structuré pour le personnel de la BCE en ce qui concerne les modalités du contrôle sur pièces, notamment dans les domaines techniques particulièrement utiles pour les missions de surveillance bancaire. Par ailleurs, la BCE ne dispose d'aucune base de données centralisée, normalisée et complète sur les compétences et qualifications des membres des ESPC (qui regroupent du personnel de la BCE et des agents des ACN) (points 148 et 149).

193

Le groupe auquel une banque est affectée est l'un des deux critères permanents – l'autre étant le score attribué à la suite de l'évaluation des risques – qui déterminent le niveau minimal d'engagement correspondant à l'intensité de la surveillance de l'établissement de crédit concerné. La méthode de regroupement appliquée par la BCE n'a pas été revue ni actualisée depuis l'entrée en vigueur du MSU. De plus, les données relatives aux banques et utilisées pour le regroupement n'ont pas été mises à jour depuis 2013. En d'autres termes, pour la planification de la surveillance continue, la BCE se fonde toujours sur un modèle qui remonte au lancement du MSU (points 113 à 121).

194

Les documents fournis à propos de la planification de la surveillance n'ont pas permis de déterminer si la BCE effectue ces activités de manière efficiente.

Recommandation n° 6

La BCE devrait modifier le règlement-cadre MSU afin de donner un caractère formel aux engagements des ACN participantes et de garantir qu'elles prennent toutes part pleinement et de manière proportionnelle aux travaux des ESPC.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2017.

Recommandation n° 7

La BCE devrait élaborer, en collaboration avec les ACN, des descriptifs de rôle/ d'équipe et des méthodes afin d'évaluer l'aptitude des agents que les ACN entendent détacher auprès des ESPC ainsi que leur performance ultérieure.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2018.

Recommandation n° 8

La BCE devrait établir et tenir à jour une base de données centralisée, normalisée et complète sur les compétences, l'expérience et les qualifications des membres du personnel des ESPC, qu'ils soient issus de la BCE ou des ACN.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2018.

Recommandation n° 9

La BCE devrait organiser un parcours de formation formel à l'intention des agents de surveillance, nouveaux ou déjà en place au sein des ESPC, en privilégiant les formations dont le contenu est axé sur la surveillance bancaire et en veillant à ce que la participation obligatoire corresponde aux besoins professionnels ainsi qu'à l'expérience et au profil de l'agent. Par ailleurs, elle devrait envisager la mise en place d'un programme de certification pour le contrôle sur pièces, à l'intention de son personnel affecté aux ESPC.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2018.

Recommandation n° 10

La BCE devrait élaborer et mettre en œuvre une méthodologie fondée sur les risques afin de déterminer le nombre d'agents souhaitable et l'éventail des compétences pour les ESPC: cela permettrait de garantir que les ressources de chaque ESPC (personnel de la BCE et des ACN) soient à la fois adaptées à la taille, à la complexité et au profil de risque de l'établissement financier surveillé et appropriées pour exécuter le SEP relatif à ce dernier.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2018.

Recommandation n° 11

Si le modèle de regroupement reste utilisé dans le cadre de cet important processus de planification de la surveillance, il devrait être réexaminé régulièrement et, le cas échéant, actualisé. Les informations propres à une banque utilisées pour le regroupement devraient elles aussi être mises à jour régulièrement.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: mi-2017.

Inspections sur place

195

Les documents fournis par la BCE n'étaient pas suffisants pour permettre un examen complet de son efficacité. Sur la base de ce que nous avons pu évaluer, le processus nous apparaît cohérent et abouti (points 150 à 152).

196

En vertu de l'article 12 du règlement MSU, la BCE est chargée de mener les inspections sur place. Toutefois, le mode de fonctionnement actuel n'est pas conforme à cet objectif. La BCE ne fournit guère plus de 8 % de l'effectif total chargé des inspections sur place et n'a dirigé que 12 % de celles-ci. La quasi-totalité des autres inspections sont menées par du personnel relevant de l'autorité de surveillance du pays d'origine ou d'accueil (points 153 à 158).

197

En ce qui concerne la planification des différentes inspections et l'allocation des ressources à cet effet, l'établissement des priorités n'a fait l'objet d'aucune orientation claire avant mai 2016 (point 159). Le manuel de surveillance de la BCE n'impose pas de fréquence minimale pour les inspections (point 163), mais des mesures pour remédier à ce problème ont également été adoptées en mai 2016. Le système informatique présente des lacunes importantes (points 165 à 170) et la question des qualifications et compétences des inspecteurs sur place des ACN doit être traitée (points 171 à 175). En outre, les rapports d'inspection devraient être publiés plus rapidement une fois que la réunion de clôture a eu lieu (point 183).

Recommandation n° 12

La BCE devrait compléter ou redéployer son personnel pour renforcer considérablement sa présence lors des inspections sur place des banques importantes, sur la base d'une hiérarchisation claire des risques. Il faudrait accroître la proportion d'inspections sur place dirigées par une ACN autre que celle du pays d'origine ou d'accueil.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2018.

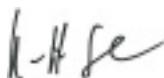
Recommandation n° 13

La BCE devrait suivre de plus près les faiblesses décelées dans le système informatique pour les inspections sur place et poursuivre ses efforts afin de renforcer les compétences et les qualifications des inspecteurs sur place issus des ACN.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: mi-2017.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 18 octobre 2016.

Par la Cour des comptes



Klaus-Heiner LEHNE
Président

Synthèse de l'approche d'audit

Thème d'audit	Critères d'audit	Analyse d'audit
Les dispositifs du MSU en matière de gouvernance offrent-ils un environnement approprié pour les travaux des ESPC et des équipes d'inspection sur place?	I. Principe 2 du CBCB II. Règlement MSU, considérants 65, 66 et 77 III. Règlement MSU, articles 4, 6, 19, 22, 24, 25 et 26 IV. Manuel de surveillance de la BCE V. Règlement intérieur de la BCE	<ul style="list-style-type: none"> ○ Analyse qualitative de documents ○ Entretiens avec des membres du personnel
L'organisation de l'audit interne ainsi que ses dispositions en matière de planification et d'établissement des rapports permettent-elles que les risques décelés dans le domaine des missions de surveillance bancaire soient traités de manière satisfaisante?	I. Norme 2030 de l'IIA et norme IPPF (<i>International Professional Practice Framework</i> , norme internationale pour la pratique professionnelle de l'audit interne) de mise en œuvre de la norme 2030	<ul style="list-style-type: none"> ○ Analyse qualitative de documents ○ Entretiens avec des membres du personnel
Les procédures et l'application pratique des règles en matière d'obligation de rendre compte (y compris l'audit externe) offrent-elles un environnement approprié pour la surveillance bancaire?	I. Principe 2 du CBCB II. Règlement MSU, article 20	<ul style="list-style-type: none"> ○ Analyse comparative et entretiens avec d'autres ISC (Australie, Canada et États-Unis) ○ Analyse de l'enquête du comité de contact ○ Analyse qualitative de documents ○ Entretiens avec des membres du personnel de la BCE ○ Entretiens avec les parties prenantes (Parlement et Conseil)
La planification et la mise en place des ESPC étaient-elles appropriées sur le plan de la structure et des ressources?	I. Principes fondamentaux du CBCB II. Règlement MSU, article 6 III. Règlement MSU, considérant 79 IV. Règlement-cadre MSU, articles 3 et 4 V. Directive 2013/36/UE, articles 63 et 97 ¹ VI. Manuel de surveillance de la BCE VII. Orientations de l'ABE sur les procédures et les méthodologies communes pour le SREP	<p>Dans la mesure du possible:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Analyse des sections du manuel de surveillance et d'autres documents traitant de la structure organisationnelle ○ Évaluation de la planification globale des ressources au sein des DGMS I et II ○ Évaluation de la planification des ressources des ESPC ○ Examen des décisions d'allocation de ressources et des hypothèses et modèles sous-jacents ○ Entretiens avec des membres du personnel ○ Analyse qualitative de dossiers du personnel ○ Analyse qualitative de documents du programme de formation ○ (toutes les procédures dans la mesure du possible)
Les activités de surveillance sont-elles planifiées de manière appropriée pour répondre aux critères fixés dans les normes? L'autorité de surveillance les mène-t-elle de manière efficiente?	I. Principes fondamentaux du CBCB II. Règlement-cadre MSU, article 3 III. Directive 2013/36/UE, articles 97 et 99 IV. Orientations de l'ABE sur les procédures et les méthodologies communes pour le SREP	<ul style="list-style-type: none"> ○ Quasiment aucune des procédures envisagées n'a pu être appliquée (les documents SEP/SREP, les dossiers bancaires et les sections relatives à la méthodologie du manuel de surveillance n'étaient pas disponibles)
La planification et la réalisation des inspections sur place ainsi que l'établissement des rapports y afférents sont-ils appropriés?	I. Principe 9 du CBCB II. Norme ISA 580 III. Règlement MSU, article 12 IV. Règlement-cadre MSU, article 3 V. Directive 2013/36/UE, article 99 VI. Manuel de surveillance de la BCE, chapitre 6	<ul style="list-style-type: none"> ○ Analyse qualitative de documents auxquels nous avons pu accéder ○ Entretiens avec des membres du personnel

¹ 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 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

Limitation de l'accès à l'information

Domaines qui n'ont pu être contrôlés de façon satisfaisante parce que la BCE n'a pas fourni les documents demandés	Éléments probants non fournis
<p>Évaluation complète</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Tests de résistance ○ Examen de la qualité des actifs 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Entre autres: les orientations en matière d'évaluation des sûretés, le processus de sélection des actifs à risque, les foires aux questions, les procès-verbaux et la correspondance des réunions de l'ABE, du CERS et de la BCE, l'évaluation de l'impact des crédits d'impôt et des orientations en la matière, ainsi que certains documents relatifs à des projets¹
<p>Processus décisionnel</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Respect des échéances fixées ○ Niveau et moment des décisions compte tenu de la gravité du problème ○ Question de savoir si et, le cas échéant, comment les différentes parties au processus décisionnel apportent une valeur ajoutée et s'il y a des chevauchements ou des doubles emplois sur la base de cas concrets ○ Impossibilité de procéder à la vérification croisée des commentaires formulés par les banques commerciales dans le cadre de notre enquête sur le processus décisionnel avec les décisions réelles 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Décisions du conseil de surveillance ○ Dossiers des banques ○ Documents sous-jacents aux étapes de la procédure suivie lors du processus décisionnel ○ Procès-verbaux du conseil de surveillance
<p>Efficacité des inspections sur place</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Parties importantes de la méthode de planification ○ Efficacité réelle des inspections sur place ○ Application cohérente et efficace de la méthode dans l'ensemble du MSU (par exemple: retards induits, attention insuffisante accordée à une question et réalisation d'audits de façon non efficace) ○ Rapports cohérents concernant les inspections sur place ○ Contrôles de cohérence efficaces ○ Impossibilité de procéder à la vérification croisée des commentaires formulés par les banques commerciales dans le cadre de notre enquête sur le processus d'inspection sur place avec les rapports ou documents de travail réellement établis en la matière ○ Caractère concret et perspective temporelle de l'amélioration d'IMAS ○ Assurance de la qualité des inspections sur place 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Liste des inspections prévues mais non effectuées ○ Annexes au chapitre 6 du manuel de surveillance concernant la méthode de surveillance sur place (les 60 pages du chapitre 6 ont été fournies, mais pas ses annexes qui, selon les informations disponibles, comportaient 1 000 pages) ○ Calendrier des inspections sur place spécifiques (liste des inspections sur place avec la demande de ressources) ○ Liste des examens thématiques et liste des demandes ad hoc ○ Détails sous-tendant l'enquête des ACN pour évaluer les compétences des inspecteurs sur place disponibles ○ Plan de déploiement des versions d'IMAS ○ Décisions du conseil de surveillance (par exemple en matière de planification des inspections sur place) ○ Documents de travail (y compris les documents de planification) des inspecteurs ○ Rapports des contrôles de cohérence par banque ○ Dossiers des banques/échantillonnage de cas concrets ○ Implication des auditeurs sur place et rapports pertinents sur l'examen de la qualité des actifs 2015 de la Grèce

Domaines qui n'ont pu être contrôlés de façon satisfaisante parce que la BCE n'a pas fourni les documents demandés	Éléments probants non fournis
<p>Efficiace de la planification des contrôles sur pièces</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Données et calculs sous-jacents utilisés pour le regroupement initial et allocation des ressources y afférentes ○ Efficiace de la planification des activités de surveillance ○ Caractère approprié de la planification des activités de surveillance ○ Utilisation efficiace/adéquate des examens thématiques relatifs à la planification des activités de surveillance ○ Efficiace de l'exécution des contrôles sur pièces ○ Efficiace de l'exécution des activités de surveillance ○ Caractère approprié de l'exécution des activités de surveillance ○ Analyse et compte rendu SREP cohérents et appropriés ○ Utilisation appropriée/efficiace des cartes d'identité ○ Caractère approprié du modèle de système d'évaluation des risques (RAS) ○ Utilisation efficiace du modèle de RAS dans le processus de surveillance ○ Suivi efficiace et ciblé des décisions des ESPC en matière de surveillance ○ Impossibilité de procéder à la vérification croisée des commentaires formulés par les banques commerciales dans le cadre de notre enquête à propos du contrôle sur pièces 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Manuel de surveillance (à l'exception de 25 pages environ sur les ESPC et de 17 pages sur la gestion des crises, sur un total de 346 pages) ○ Annexes sur la méthode du manuel de surveillance ○ Méthodes et modèles détaillés pour le SREP ○ Méthodes détaillées du modèle de RAS ○ Rapports thématiques ○ Décisions du conseil de surveillance ○ Propositions de SEP, SEP approuvés ○ Cartes d'identité réelles (seule une version expurgée en a été fournie) et ensemble de données FINREP utilisées ○ Rapports SREP ○ Scores RAS et résultat modélisé, pièces justificatives, détails et écarts ○ Plans de redressement soumis à la BCE, analyse et suivi par les ESPC ○ Décisions en matière de surveillance, suivi et mise en œuvre par les ESPC ○ Méthode de regroupement – modèle, intrants (données et détails sur les banques), calculs et détails sur les résultats (y compris les écarts) non fournis ○ Dossiers des banques/échantillonnage de cas concrets
<p>Réunions du conseil de surveillance</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Efficiace des réunions ○ Respect du principe d'indépendance pour les représentants des ACN au conseil de surveillance 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Procès-verbaux du conseil de surveillance
<p>Obligation de rendre compte</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Information exhaustive et efficiace du Parlement européen ○ Échange d'informations efficiace et complet, conformément à l'article 32 du règlement MSU – nous avons dû nous appuyer sur des informations de tiers pour cet aspect 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Documentation écrite sur les échanges ponctuels de vues entre le Parlement européen et la présidence du conseil de surveillance ○ Enregistrement des procédures du conseil de surveillance, comme celui fourni à la commission compétente du Parlement, avec une liste annotée des décisions ○ Documents effectifs requis par la Commission européenne aux fins du rapport qu'elle rédige en vertu de l'article 32, ainsi que la correspondance (avec les dates) relative à la demande d'informations

Source: Cour des comptes européenne.

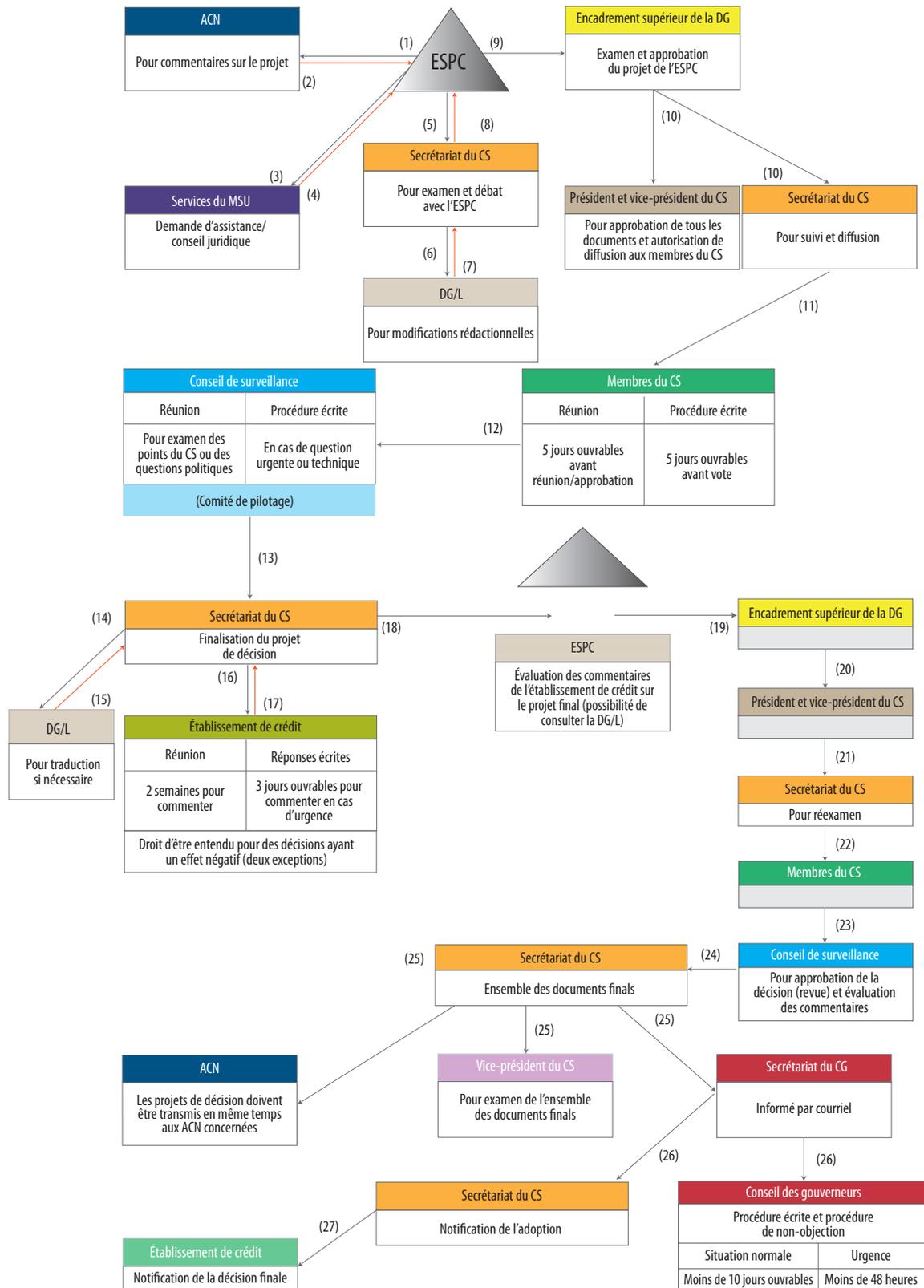
¹ En avril 2016, la BCE nous a fourni un rapport relatif à l'assurance de la qualité rédigé par la DGMS IV et daté d'avril 2015. Même si le rapport couvrait un certain nombre de domaines, les documents de base disponibles ne nous ont pas permis de mettre en œuvre nos procédures d'audit. Le rapport était axé sur des questions de procédure plutôt que sur des aspects liés à la méthode. La BCE nous a également remis divers documents de procédure, comme des lettres de mission adressées aux auditeurs, ainsi que des propositions de besoins en ressources pour l'examen du portefeuille de prêts. Nous n'avons pas obtenu un accès suffisant aux documents de travail des auditeurs et n'avons pas été en mesure de formuler nos propres conclusions sur d'autres aspects, sur la base des informations disponibles.

L'encadré ci-après fournit plusieurs exemples illustrant l'impact de cet accès limité à l'information sur notre audit

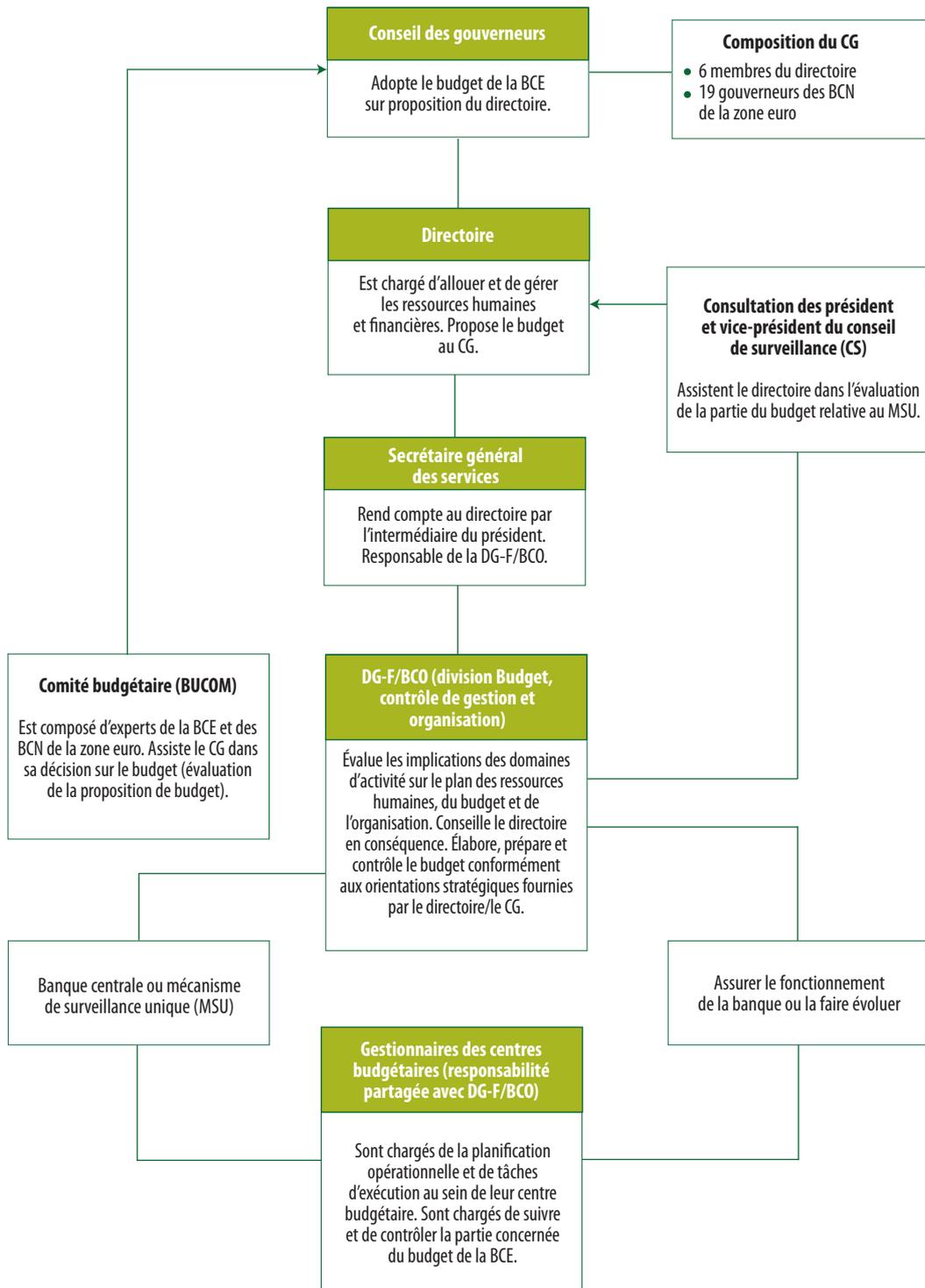
I. Gouvernance	
Problème	Dans leurs réponses au questionnaire que nous leur avons envoyé, trois établissements de crédit ont déclaré que le droit d'être entendu ne leur avait pas été accordé. Nous n'avons toutefois pas pu accéder aux dossiers des banques concernées ni aux décisions correspondantes.
Conséquence	Nous n'avons pas pu vérifier cette affirmation.
Problème	Nous avons demandé des échantillons de cas pour les différents types de décisions (situations d'urgence, cas ordinaires, décisions SREP et agréments), y compris l'intégralité des documents sous-jacents, avec les dates des différentes étapes, depuis le premier stade jusqu'à la décision finale. Nous n'avons toutefois obtenu que des tableaux indiquant les dates des étapes de la procédure et aucun accès aux documents sous-jacents.
Conséquence	Nous n'avons pas été en mesure de déterminer si les retards dans la prise de décision étaient dus à des défauts de procédure ou à la complexité de la matière. Nous n'avons pas non plus pu repérer de manquements spécifiques dans le processus décisionnel, ni déterminer d'éventuelles couches superflues, ni même vérifier si les documents fournis permettaient de prendre une décision en connaissance de cause. Toute analyse de l'efficacité de la prise de décision reste dès lors plutôt abstraite.
Problème	Nous avons demandé les procès-verbaux des réunions du conseil de surveillance afin d'évaluer si son président y assure des débats efficaces et efficaces, avec une présence régulière de tous les membres et des discussions approfondies, dans l'intérêt de l'UE dans son ensemble. L'accès aux procès-verbaux du conseil de surveillance nous a toutefois été refusé.
Conséquence	Nous n'avons pas pu exprimer d'opinion sur l'efficacité des réunions du conseil de surveillance.
II. Équipes de surveillance prudentielle conjointe	
Problème	Dans ses réponses au questionnaire, une banque commerciale nous a informés que la BCE lui avait demandé une quantité disproportionnée de documents («des centaines de dossiers») aux fins de ses évaluations «de la qualité des dirigeants», alors que la plupart des cas concernaient le renouvellement des directeurs.
Conséquence	Les décisions «sur la qualité des dirigeants» représentaient près de la moitié de celles prises par la BCE. Un rapport de la division «Assurance qualité» a mis en évidence que de telles décisions pouvaient avoir un impact sur les ressources. Nous n'avons pas été en mesure d'évaluer si les procédures relatives aux décisions sur la qualité des dirigeants étaient bien proportionnées (c'est-à-dire si toutes les procédures et les demandes d'informations étaient nécessaires) ou avaient un impact négatif sur l'allocation des ressources. Nous n'avons dès lors pas pu exprimer d'avis éclairé sur la nécessité de disposer de personnel supplémentaire ou d'améliorer l'efficacité de l'organisation des missions.
Problème	Nous avons l'intention d'examiner la modélisation des risques en tant qu'élément du SREP et de déterminer si les données fournies par les banques surveillées étaient utilisées efficacement dans un modèle de risque approprié. Nous n'avons obtenu aucun détail sur l'impact des données transmises par les banques surveillées sur le score RAS. Dans leurs réponses à notre questionnaire, bon nombre de banques commerciales ont déclaré que les exigences d'information qui leur étaient imposées étaient disproportionnées.
Conséquence	Nous n'avons pas été en mesure de vérifier si et, le cas échéant, comment les données communiquées sont utilisées pour déterminer le score SREP, ni si les exigences d'information pouvaient être élaborées de manière plus efficace pour mettre en évidence les risques majeurs.
III. Inspections sur place	
Problème	Ni l'annexe sur la méthode du manuel de surveillance ni les dossiers sous-jacents des inspections sur place ne nous ont été transmis. Dans certains cas, les banques commerciales ont formulé des critiques à l'égard de l'exécution des inspections sur place.
Conséquence	Nous n'avons pas été en mesure d'évaluer la moindre étape du cycle d'une inspection (sélection d'une banque, rédaction de la note de précontrôle, exécution de la mission d'inspection et rédaction du rapport y afférent, et contrôles de cohérence ex post) ni de déterminer si la méthode sous-jacente traitait des risques essentiels et si les ressources étaient utilisées de manière appropriée et efficace. Cependant, une approche incorrecte de l'inspection sur place aurait d'énormes implications sur l'évaluation de l'allocation des ressources et de l'efficacité des travaux réellement effectués. Une méthode incomplète ou mal pensée affecterait l'efficacité de toutes les inspections des banques importantes, que ces opérations soient menées par la BCE ou par les ACN.

Processus décisionnel conduisant aux décisions de surveillance et autres actes juridiques contraignants et non contraignants, jusqu'à la procédure de non-objection au sein du conseil des gouverneurs

Référence au schéma	Description
(1-2)	Le sous-coordonateur ESPC est en contact avec la direction de l'ACN concernée afin d'avoir la possibilité d'examiner et de commenter les projets de décision avant diffusion. Le délai accordé pour les commentaires est fonction des circonstances et tient compte des délais juridique et opérationnel finals.
(3-4)	Parallèlement à l'étape (1-2), l'ESPC peut demander un conseil juridique ou solliciter un avis auprès des services concernés du MSU.
(5)	Les ESPC sont invitées à examiner, avec le secrétariat du conseil de surveillance (CS), le premier projet de proposition, le premier projet de décision et le calendrier. Le secrétariat du CS examine les documents. Si le secrétariat n'est pas consulté à ce stade précoce, l'examen a lieu avant la transmission des documents au conseil de surveillance.
(6-7-8)	S'il en a le temps, le secrétariat du CS envoie les documents à la direction générale Affaires juridiques (DG/L) aux fins de contrôle rédactionnel.
(9)	Le coordinateur ESPC transmet l'ensemble des documents à l'encadrement supérieur de la DG I ou II, selon le cas, pour examen et approbation du projet de décision soumis.
(10)	Après avoir examiné et approuvé le projet de décision soumis par l'ESPC, l'encadrement supérieur envoie la proposition du conseil de surveillance, le projet de décision et les autres documents de base, par courriel, au président et au vice-président pour approbation et diffusion auprès des membres du CS. Le secrétariat du CS est mis en copie afin de pouvoir assurer le suivi une fois les documents approuvés par le président et le vice-président.
(11)	Le secrétariat du CS envoie les documents aux autres membres du CS. Ceux-ci doivent, en principe, recevoir les documents au moins cinq jours ouvrables avant la réunion au cours de laquelle ils seront examinés. Si les documents sont soumis à l'approbation des membres par procédure écrite, le délai normal est également de cinq jours ouvrables.
(12)	Réunion/procédure écrite. Lors d'une procédure écrite, il n'y a généralement pas de vote formel. Les membres du CS sont réputés avoir approuvé le projet de décision s'ils ne s'y sont pas opposés dans le délai imparti.
(13)	Approbation par le CS.
(14-15)	Le cas échéant, le secrétariat du CS envoie les documents pour traduction, au plus tard au moment de leur soumission au CS. Les documents sont généralement envoyés pour traduction une fois que le texte anglais est abouti. À ce stade, le secrétariat du CS finalise les documents et assure la coordination avec le secrétariat du conseil des gouverneurs (CG), sauf si la décision de surveillance a un effet négatif sur l'établissement de crédit et si le droit d'être entendu a été accordé.
(16-17)	Si une décision implique des effets négatifs pour le destinataire, le secrétariat du CS adresse le projet de décision complet à l'établissement de crédit dans le cadre du droit d'être entendu. Le délai normal est de deux semaines. En cas d'urgence, ce délai peut être raccourci ou l'audition peut avoir lieu ex post, conformément aux dispositions de l'article 31 du règlement-cadre. La période d'audition débute le jour de la réception du projet de décision par l'établissement de crédit.
(18)	Le secrétariat du CS transmet les commentaires adressés par l'établissement de crédit à l'ESPC pour évaluation. Celle-ci peut consulter la DG/L si nécessaire.
(19-23)	L'ESPC évalue les commentaires formulés par l'établissement de crédit (droit d'être entendu) et les documents repassent par les étapes 10 à 12. Le secrétariat examine l'évaluation des commentaires et la décision revue.
(24)	La décision (revue) ainsi que l'évaluation des commentaires sont soumises au CS pour approbation.
(25)	Le secrétariat du CS envoie l'ensemble des documents finals au vice-président pour approbation (cette étape est obligatoire avant le lancement de la procédure de non-objection) et met le secrétariat du CG en copie.
(26)	Le secrétariat du CG envoie les documents au conseil des gouverneurs pour adoption selon la procédure de non-objection. Le délai maximal accordé pour celle-ci est de dix jours ouvrables. Le secrétariat du CG informe celui du CS de l'adoption.
(27)	Le secrétariat du CS notifie la décision finale à l'établissement de crédit.



Processus budgétaire de la BCE



Source: DG-F/BCO.

L'audit de la surveillance bancaire dans une sélection de ressorts nationaux

	AUSTRALIE	CANADA	ÉTATS-UNIS
ISC	<i>Australian National Audit Office (ANAO)</i>	Vérificateur général du Canada	<i>Government Accountability Office (GAO)</i>
Autorité de réglementation/surveillance bancaire	I. <i>Australian Prudential Regulation Authority (APRA)</i> II. <i>Australian Securities and Investments Commission (ASIC)</i> III. <i>Australian Competition and Consumer Commission (CCC)</i> IV. <i>Reserve Bank</i> ¹	I. Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) II. Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) III. Banque du Canada ² IV. Agence de la consommation en matière financière du Canada	I. Conseil des gouverneurs de la <i>Federal Reserve (FED)</i> II. <i>Office of the Comptroller of the Currency (OCC)</i> III. <i>Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)</i> IV. <i>National Credit Union Administration (NCUA)</i> V. <i>Financial Stability Oversight Council</i> ³
Législation accordant les droits d'audit	<i>Auditor General Act 1997, Sections 11 et 17</i>	Loi sur le vérificateur général (L.R.C.), 1985, ch. A-17	<i>31 US CODE § 714 (Audit of Financial Institutions Examination Council, Federal Reserve Board, FDIC, OCC), 31 USC § 717 (Evaluating programs and activities of the US Government), 31 USC § 712 (Investigating the use of public money), 12 USC § 1833c (Comptroller General audit and access to records)</i>
Mandat d'audit en faveur des autorités de surveillance financière (droit accordé par la loi)	I. Audit financier de la fiabilité des comptes; audits de la performance des activités de surveillance et des autres activités; services supplémentaires comportant, entre autres, des orientations en matière de bonnes pratiques et des rapports d'examen II. Audit financier de la fiabilité des comptes; audits de la performance des activités de surveillance et des autres activités	I. Audits de la performance et audits de conformité des activités de surveillance et des autres activités II. Audit financier de la fiabilité des comptes; audits de la performance et audits de conformité des activités de surveillance et des autres activités III. Pas de mandat IV. Audits de la performance et audits de conformité des activités de surveillance et des autres activités	I. Audits de la performance et audits de conformité des activités de surveillance et des autres activités II. Audits de la performance et audits de conformité des activités de surveillance et des autres activités; audit financier de la fiabilité des comptes III. Audits de la performance et audits de conformité des activités de surveillance et des autres activités; audit financier de la fiabilité des comptes IV. Audits de la performance et audits de conformité des activités de surveillance et des autres activités; audit financier de la fiabilité des comptes V. Audits de la performance et audits de conformité des activités de surveillance et des autres activités; audit financier de la fiabilité des comptes
Étendue du mandat relatif à l'audit des activités de surveillance	Autorisation de procéder à une revue ou à un examen de tout aspect relatif aux opérations de l'entité	Mandat complet pour la réalisation d'audits de conformité et d'audits de la performance	Mandat complet pour la réalisation d'audits de conformité et d'audits de la performance ⁴

1 Responsable uniquement de la politique monétaire et de la stabilité financière.

2 Prêteur de dernier ressort et responsable du contrôle de la stabilité financière par une surveillance macroprudentielle exercée avec le BSIF.

3 Le FSOC a été créé par le *Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, qui a confié au GAO l'audit des activités de cet organe.

4 Voir le lien suivant: <http://www.gao.gov/products/T-GGD-90-8>

	AUSTRALIE	CANADA	ÉTATS-UNIS
Objectifs d'audit dans le cadre de l'exercice du mandat	Conception et fonctionnement des systèmes et procédures, activités de protection des investisseurs, et décisions en matière de surveillance au niveau macroprudentiel	I. Conception et fonctionnement des systèmes et procédures, décisions en matière de surveillance au niveau macroprudentiel, et évaluations et décisions concernant des établissements de crédit particuliers (surveillance microprudentielle) II. Conception et fonctionnement des systèmes et procédures, et évaluations et décisions concernant des établissements de crédit particuliers (surveillance microprudentielle)	Conception et fonctionnement des systèmes et procédures, décisions en matière de surveillance au niveau macroprudentiel, évaluations et décisions concernant des établissements de crédit particuliers (surveillance microprudentielle) au moyen, généralement, d'un échantillon d'établissements
Freins à l'exercice du mandat (restrictions en matière d'accès à l'information)	Non	Non	I. Non: le GAO dispose statutairement d'un droit d'accès aux livres des agences bancaires dans les domaines de compétence définis dans le mandat de la <i>Federal Reserve</i> II. Non: le GAO dispose d'un accès illimité pour auditer l'OCC, la FDIC, la NCUA et le FSOC
Rapports	<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Auditor-General Report No 42, 2000-2001</i> ○ <i>Auditor-General Report No 2, 2005-2006</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ○ «La réglementation et la surveillance des grandes banques», automne 2010 ○ Suivi des recommandations du rapport d'audit précédent 	<ul style="list-style-type: none"> ○ GAO-15-67(2014), <i>Bank Capital Reforms: initial effects of Basel III on Capital, Credit, and international competitiveness</i> ○ GAO, audit de 2015 relatif à l'utilisation, par les autorités de réglementation, d'une approche fondée sur les risques pour vérifier le caractère approprié de la sécurité de l'information au sein des établissements de dépôt ○ GAO, audit de l'efficacité de la structure organisationnelle et des contrôles internes de la FDIC ○ GAO, examen de 2014 relatif à la nouvelle règle de la <i>Federal Reserve</i> sur les normes prudentielles renforcées pour les holdings bancaires et les banques étrangères ○ GAO, examen de 2015 relatif aux enseignements réglementaires tirés des crises bancaires antérieures et aux actions entreprises par les autorités de réglementation pour traiter les risques émergents pour la sécurité et la solidité du système bancaire ○ GAO -10-861, rapport sur le <i>Troubled Asset Relief Program</i> ○ GAO, examen de 2015 relatif à la mise en œuvre des règles régissant les fonds propres réglementaires et aux révisions du ratio de levier supplémentaire par les autorités de réglementation bancaire

	AUSTRALIE	CANADA	ÉTATS-UNIS
Domaines d'audit examinés	<ul style="list-style-type: none"> ○ Adoption et mise en œuvre des normes et développements internationalement reconnus en matière de surveillance bancaire ○ Évaluation de la surveillance prudentielle (efficacité/ efficacité), y compris dans les domaines suivants: <ul style="list-style-type: none"> ○ l'adéquation des fonds propres ○ les visites sur place ○ les banques transfrontalières ○ le cadre de surveillance ○ les dispositifs en matière de gouvernance financière 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Pertinence et caractère approprié du cadre réglementaire et de l'approche adoptée en matière de surveillance ○ Attention particulière pour la réglementation prudentielle élaborée pour tenir compte de la prise de risques des établissements financiers ○ Manière dont les données et informations bancaires sont demandées aux banques ○ Caractère approprié des processus de réglementation et de surveillance des plus grandes banques ○ Manière dont le cadre de réglementation et de surveillance est examiné, appliqué et actualisé en fonction des risques émergents ○ Examen consistant à vérifier si l'approche en matière de surveillance est revue et appliquée comme prévu ○ Manière dont l'information est partagée entre les organismes fédéraux 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Réglementation de Bâle dans le droit des États-Unis et effet sur les banques de ce pays ○ Mise en œuvre de la réglementation Bâle III dans les autres pays – Effet sur la compétitivité internationale des organismes financiers des États-Unis ○ Supervision, par les autorités de réglementation, des efforts déployés par les établissements financiers pour atténuer les menaces informatiques. Examen des sources et des efforts des organismes pour partager les informations relatives à ces cybermenaces ○ Mécanismes utilisés par le conseil d'administration pour superviser la FDIC ○ Stratégies en matière de capital humain et évaluation des initiatives de formation ○ Processus de la FDIC pour contrôler et évaluer les risques pour le secteur bancaire (y compris sa surveillance et son évaluation) ○ Évaluation de la qualité des procédures d'examen, des approches et des résultats ○ Études comparatives de la surveillance entre les différentes autorités de réglementation ainsi que du niveau de coordination ○ Contrôle des efforts des autorités de réglementation pour repérer les risques émergents et y répondre – Évaluations destinées à: <ul style="list-style-type: none"> ○ déceler les faiblesses dans les efforts déployés sur le plan réglementaire ○ formuler des suggestions pour renforcer l'efficacité ○ Sécurité et solidité du système financier: <ul style="list-style-type: none"> ○ tests de résistance ○ Supervision de la gestion des risques ○ Raisonnement sous-tendant les défaillances bancaires ○ Surveillance consolidée ○ Stratégies d'examen axées sur les risques ○ Mise en œuvre des réformes et élaboration de règles

	AUSTRALIE	CANADA	ÉTATS-UNIS
Constatations et recommandations d'audit	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nécessité d'améliorer l'administration de la redévance de surveillance ○ Nécessité de revoir le processus d'évaluation des risques ○ Nécessité de renforcer la surveillance des opérations internationales ○ Fréquence des inspections sur place insuffisante ○ Nécessité de revoir les restrictions prudentielles relatives à l'exposition des banques 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Pas de processus d'examen de l'efficacité du cadre réglementaire fédéral ○ Cadre réglementaire actualisé en permanence ○ Surveillance adéquate des banques ○ Problèmes de ressources humaines dus au renforcement des exigences réglementaires ○ Possibilité d'améliorer la coordination des demandes d'informations ○ Informations appropriées et pertinentes fournies par les autorités de surveillance étrangères 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Impact modeste de la mise en œuvre de Bâle III sur les activités de prêt ○ Actuellement: respect, par les banques, des nouveaux ratios minimums de fonds propres ○ Hausse des coûts de mise en conformité ○ Effet concurrentiel peu clair sur les banques internationales ○ Processus inadéquats pour la collecte en temps utile d'informations pertinentes et fiables – Pouvoir insuffisant attribué à l'autorité de surveillance pour lui permettre de s'attaquer directement aux risques informatiques auxquels les banques s'exposent ○ Élaboration de politiques et de procédures pour déterminer la manière d'apprécier de façon systématique et exhaustive les activités d'évaluation des risques ○ Achèvement, par la <i>Federal Reserve</i>, d'une analyse SCAP (<i>Supervisory Capital Assessment Program</i>) de deux ans et application des enseignements tirés du SCAP pour améliorer la transparence de la surveillance bancaire, les orientations destinées aux contrôleurs, la détection et l'évaluation des risques, ainsi que la coordination sur le plan réglementaire

Recommandations du FMI en matière de transparence et d'obligation de rendre compte dans le cadre du mandat de surveillance de la BCE

Mesures recommandées pour favoriser la crédibilité des politiques de surveillance lorsque la BCE assume des responsabilités dans ce domaine	1.	Le conseil de surveillance du MSU devrait élaborer et publier une série d'orientations à suivre lors de la formulation de recommandations politiques.
	2.	Le conseil de surveillance devrait publier les procès-verbaux de ses réunions politiques.
	3.	La BCE devrait envisager d'établir un groupe externe d'experts afin d'assurer une supervision indépendante du MSU. Ce groupe devrait publier régulièrement des rapports et informer directement le conseil de surveillance.

Source: FMI, *Financial Sector Assessment Program at EU level* (Programme d'évaluation du secteur financier au niveau de l'UE), rapport par pays n° 13/65, mars 2013.

Étendue du réexamen effectué par la Commission européenne en vertu de l'article 32 du règlement MSU

La Commission européenne publie un rapport sur l'application du règlement MSU et dans lequel elle évalue notamment:

- a) le fonctionnement du MSU au sein du SESF et l'impact des activités de surveillance de la BCE sur les intérêts de l'Union dans son ensemble et sur la cohérence et l'intégrité du marché intérieur des services financiers [...];
- b) le partage des missions entre la BCE et les autorités compétentes nationales au sein du MSU [...];
- c) l'efficacité des pouvoirs de surveillance et de sanction de la BCE, et l'opportunité de conférer à la BCE des pouvoirs de sanction supplémentaires [...];
- d) le caractère approprié des dispositions prévues respectivement pour les missions et instruments macroprudentiels dans le cadre de l'article 5, et pour l'octroi et le retrait d'agrément en vertu de l'article 14;
- e) l'efficacité des dispositions relatives à l'indépendance et à l'obligation de rendre des comptes;
- f) l'interaction entre la BCE et l'ABE;
- g) le caractère approprié des dispositions en matière de gouvernance, y compris la composition et les modalités de vote du conseil de surveillance et sa relation avec le conseil des gouverneurs [...];
- h) l'interaction entre la BCE et les autorités compétentes des États membres non participants et l'impact du MSU sur ces États membres;
- i) l'efficacité du mécanisme de recours contre les décisions de la BCE;
- j) l'efficacité du MSU au regard des coûts;
- k) l'impact éventuel de l'application de l'article 7, paragraphes 6, 7 et 8, sur le fonctionnement et l'intégrité du MSU;
- l) l'efficacité de la séparation entre missions de surveillance et missions de politique monétaire au sein de la BCE ainsi que de la séparation des ressources financières consacrées aux missions de surveillance du budget de la BCE [...];
- m) les conséquences budgétaires des décisions de surveillance du MSU sur les États membres participants [...];
- n) les possibilités de développer le MSU, en tenant compte de toute modification des dispositions pertinentes, y compris au niveau du droit primaire, et du fait que les dispositions institutionnelles du présent règlement pourraient ne plus se justifier [...].

Enquête auprès des autorités compétentes nationales et des établissements financiers surveillés

Enquête auprès des autorités compétentes nationales

1. Gouvernance: processus décisionnel

QUESTION 1: Le sous-coordonateur de l'ESPC concernée a-t-il toujours été en contact avec votre organisation pour veiller à ce que vous examiniez et commentiez les projets de décision en matière de surveillance adressés aux établissements de crédit de votre ressort?

QUESTION 1a: Dans la négative, veuillez expliquer (voir **encadré 1**).

Oui	11	91,7 %
Non	1	8,3 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 2: Considérez-vous que le processus décisionnel de la BCE tient compte de l'expertise et des avis de votre organisation et que l'opinion de celle-ci se reflète dans le projet de proposition du conseil de surveillance?

QUESTION 2a: Dans la négative, veuillez expliquer (voir **encadré 1**).

Oui	11	91,7 %
Non	1	8,3 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 3: Avez-vous été confronté(e) à des cas où des divergences de vues à propos des décisions prises en matière de surveillance n'ont pas pu être résolues avec l'ESPC?

Oui	6	50,0 %
Non	6	50,0 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 3a: Dans l'affirmative, avez-vous reçu la possibilité de régler ces différends par un contact bilatéral entre les structures intermédiaires de la BCE et le management de votre organisation?

Oui	5	41,7 %
Non	0	0,0 %
S.O.	7	58,3 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 4: Avez-vous été confronté(e) à des cas où ces différends n'ont pas pu être réglés et où un consensus n'a pas pu être atteint?

Oui	6	50,0 %
Non	5	41,7 %
S.O.	1	8,3 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 4a: Dans l'affirmative, avez-vous été invité(e) à fournir des éléments dans un délai convenu pour que l'affaire soit examinée au sein du conseil de surveillance?

OUI	5	41,7 %
N	0	0,0 %
S.O.	7	58,3 %
TOTAL	12	100,0 %

Encadré 1 – Gouvernance: processus décisionnel

Une grande majorité d'ACN sont satisfaites du processus décisionnel du MSU, bien que quelques-unes plaident en faveur d'une participation accrue du personnel des ACN à la prise de décision. À titre d'exemple, une ACN a fait référence à un cas où le processus n'a pas pris en considération les opinions de ses experts dans les propositions finales soumises au conseil de surveillance. Une autre ACN a indiqué que des modifications avaient été apportées aux propositions par le personnel de la BCE sans que les agents détachés par l'ACN auprès de l'ESPC aient pu interagir et participer de manière satisfaisante.

2. Comité des auditeurs internes (IAC): questions relatives aux travaux de l'IAC dans le cadre de la surveillance bancaire

QUESTION 1: Considérez-vous l'«univers d'audit» (c'est-à-dire la vue d'ensemble des groupes, des objets d'audit, des domaines d'audit et des éléments principaux) du MSU comme complet, exhaustif et compréhensible?
QUESTION 1a: Dans la négative, veuillez préciser les domaines qui devraient être inclus (voir **encadré 2**).

Oui	8	66,7 %
Non	3	25,0 %
S.O.	1	8,3 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 2: L'étendue des audits sous-tendant les objets d'audit sélectionnés pour le cycle d'audit suivant est-elle claire pour vous? Dans ce contexte, pensez-vous que les objets d'audit sont couverts de manière complète dans un délai raisonnable?

QUESTION 2a: Dans la négative, quels éléments pourraient être améliorés pour rendre le contenu des objets d'audit plus clairs et garantir une couverture complète dans un délai donné (voir **encadré 2**)?

Oui	11	91,7 %
Non	0	0,0 %
S.O.	1	8,3 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 3: Le processus global de sélection et d'allocation des ressources de l'IAC est-il transparent?

QUESTION 3a: Dans la négative, quels éléments pourraient être améliorés (voir **encadré 2**)?

Oui	9	75,0 %
Non	1	8,3 %
S.O.	2	16,7 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 4: Considérez-vous le processus d'évaluation des risques appliqué aux objets d'audit par l'IAC comme transparent et approprié?

QUESTION 4a: Dans la négative, quels éléments pourraient être améliorés (voir **encadré 2**)?

Oui	11	91,7 %
Non	0	0,0 %
S.O.	1	8,3 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 5: Au sein de votre structure, avez-vous opéré une distinction entre l'organisation de la fonction d'audit interne relative aux thèmes liés à la politique monétaire et les audits traitant des questions de surveillance?

Oui	4	33,3 %
Non	3	25,0 %
S.O.	5	41,7 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 5a: Dans l'affirmative, cette distinction s'applique-t-elle aussi au niveau du management?

Oui	4	33,3 %
Non	0	0,0 %
S.O.	8	66,7 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 5b: Dans l'affirmative, jusqu'à quel niveau de management (chef d'équipe, chef d'unité, chef de division, directeur, membre du conseil)?

CHEF D'ÉQUIPE	2	16,7 %
CHEF D'UNITÉ	2	16,7 %
CHEF DE DIVISION	0	0,0 %
DIRECTEUR	0	0,0 %
MEMBRE DU CONSEIL	0	0,0 %
S.O.	8	66,7 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 5c: Dans la négative, avez-vous pris des dispositions en matière de services partagés à cet égard?

OUI	1	8,3 %
NON	1	8,3 %
S.O.	10	83,3 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 6: Au sein de votre organisation, combien de personnes sur un effectif de 100 ETP actifs dans la fonction de surveillance bancaire travaillent dans la fonction d'audit interne? La moyenne est de 1,59 par 100 ETP. Étant donné que les chiffres présentaient des variations importantes, il est impossible d'obtenir une estimation précise sur la base des données fournies.

Encadré 2 – Comité des auditeurs internes

La quasi-totalité des ACN sont satisfaites des travaux réalisés par l'IAC dans le cadre de la surveillance bancaire, mais quelques-unes ont mis en évidence des risques dans le processus d'audit interne. À titre d'exemple, une ACN a évoqué le risque qu'en raison des problèmes d'effectifs, des ACN plus modestes ne soient pas en mesure de couvrir l'étendue d'audit prévue ni d'effectuer les missions d'audits définies dans le délai imparti. Une autre ACN avait l'impression que les audits en cours dans le cadre du MSU avaient un spectre trop large et ne tenaient pas suffisamment compte des spécificités des différentes ACN, de sorte qu'ils nécessitaient davantage de ressources que celles initialement prévues.

En ce qui concerne les points perfectibles, les ACN ont soulevé les problèmes suivants:

- l'étendue, les délais et le calendrier de chaque audit devraient être examinés et partagés de manière plus rapide et plus efficace afin de permettre de mieux planifier et préparer l'audit au niveau local;
- il conviendrait de définir clairement et précisément l'étendue de l'audit avant le début des travaux sur le terrain, notamment lorsque plusieurs équipes d'audit issues de différentes ACN entreprennent simultanément une mission d'audit conjointe et doivent atteindre des objectifs communs. Si une telle définition n'est pas établie, les résultats des diverses équipes d'audit risquent d'être trop différents, dans le cas des projets de mission d'audit au niveau du MSU;
- les ATF devraient communiquer à l'IAC davantage d'informations sur l'allocation des ressources afin d'améliorer la sélection des audits.

3. Équipes de surveillance prudentielle conjointe

QUESTION 1: L'effectif actuel de votre organisation satisfait-il aux exigences posées aux ACN pour la constitution du personnel des ESPC?

Oui	8	66,7 %
Non	2	16,7 %
S.O.	2	16,7 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 2: Selon vous, les ESPC (composées d'agents issus de la BCE et des ACN) chargées des banques de votre pays disposent-elles d'un effectif suffisant pour assurer une surveillance efficace des établissements de crédit importants?

Oui	6	50,0 %
Non	4	33,3 %
S.O.	2	16,7 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 2a: Dans la négative, le manque de personnel est-il dû à une pénurie d'agents issus des ACN? À une pénurie d'agents issus de la BCE? Les deux?

QUESTION 3: Dans votre effectif, combien de personnes sont en charge de la surveillance (**Réponses non divulguées**)?

QUESTION 4: Combien de membres du personnel de votre organisation sont actuellement affectés aux ESPC (total des ETP)? La moyenne est de 59,47 agents affectés aux ESPC.

QUESTION 5: Avez-vous rencontré des difficultés pour faire appel aux services de personnel qualifié et expérimenté pour effectuer le contrôle bancaire sur pièces?

Oui	5	41,7 %
Non	6	50,0 %
S.O.	1	8,3 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 6: À combien de contrôleurs envisagez-vous de faire appel pour les trois prochaines années afin de répondre de manière appropriée aux besoins d'effectif prévus des ESPC (**Réponses non divulguées**)?

QUESTION 7: La BCE a-t-elle déjà refusé un candidat nommé par votre organisation pour intégrer une ESPC?

Oui	0	0,0 %
Non	12	100,0 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 8: Votre organisation dispose-t-elle actuellement d'agents de surveillance affectés à une ou plusieurs ESPC chargées de la surveillance d'une ou de plusieurs banques dont le siège ne se trouve pas dans votre État membre?

Oui	9	75,0 %
Non	3	25,0 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 8a: Dans l'affirmative, de combien d'agents s'agit-il?

QUESTION 8b: Dans l'affirmative, auprès de combien d'ESPC différentes sont-ils affectés?

Détails non divulgués. En règle générale, peu d'ETP étaient concernés, voire aucun, alors que le nombre d'ESPC en cause variait de 2 à 14.

QUESTION 9: Votre organisation demande-t-elle au coordinateur ESPC ou à un autre agent de la BCE un quelconque retour sur la performance relative aux travaux réalisés par son personnel au sein des ESPC, ou reçoit-elle de leur part des informations en retour?

Oui	8	66,7 %
Non	2	16,7 %
S.O.	2	16,7 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 9a: Dans l'affirmative, ces informations en retour sont-elles prises en considération lorsque le management de votre organisation procède à l'évaluation de la performance de ses agents travaillant au sein des ESPC?

Oui	2	16,7 %
Non	4	33,3 %
S.O.	6	50,0 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 10: Dans quelle mesure publiez-vous et utilisez-vous (intégralement/partiellement/pas du tout) les questions-réponses élaborées par l'ABE dans votre communication avec les banques?

INTÉGRALE- MENT	7	58,3 %
PARTIELLE- MENT	4	33,3 %
PAS DU TOUT	1	8,3 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 10a: Si vous ne publiez ces questions que partiellement, existe-t-il, au sein de votre ACN, un processus décisionnel clair qui détermine les questions-réponses à utiliser dans la pratique et celles à ne pas utiliser, le cas échéant?

Oui	1	8,3 %
Non	2	16,7 %
S.O.	9	75,0 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 11: Le flux d'informations émanant de la BCE permet-il d'obtenir une réponse claire en temps utile lorsqu'il porte sur des questions de principe (par exemple: comment appliquer ou non une réponse des questions-réponses de l'ABE dans la pratique)?

Oui	2	16,7 %
Non	5	41,7 %
S.O.	5	41,7 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 11a: Combien de jours faut-il en moyenne pour obtenir une réponse à ce type de questions (vous pouvez également indiquer une fourchette)? Les réponses variaient de «quelques jours ouvrables» à «plusieurs mois».

QUESTION 11b: Si vous jugez la situation non satisfaisante, comment pourrait-elle être améliorée? (voir encadré 3)

Encadré 3 – Équipes de surveillance prudentielle conjointe

En ce qui concerne les points perfectibles, les ACN ont recommandé :

- d'augmenter le nombre d'agents horizontaux chargés de l'analyse du modèle interne de la banque (approche fondée sur les notations internes (NI) ou approche par mesure avancée (AMA)) et de missions connexes (approbation des mises à jour importantes du modèle, par exemple);
- d'employer du personnel supplémentaire et de réduire le nombre de doubles emplois et de missions additionnelles pour les ACN;
- de fournir une liste des principales personnes de contact pour les questions relatives à des thèmes particuliers afin de déterminer plus aisément à qui adresser ces questions;
- de mettre en place un processus plus structuré pour la mise en œuvre de toutes les normes pertinentes de la BCE et de l'ABE, au moyen d'un outil informatique qui permette de consolider l'ensemble des normes utiles pour les ESPC (orientations de la politique, etc.), *puisque'il existe toujours des différences notables dans les travaux des différentes ESPC*;
- de mettre en place, au sein de la DGMS IV horizontale, un groupe élargi d'experts qui ne s'occuperait que des questions d'interprétation de la réglementation, avec de meilleurs liens et un échange réactif d'informations avec les experts juridiques de la DG Affaires juridiques et les ESPC des DGMS I et II, *puisque l'échange et l'obtention d'orientations claires de la part de la BCE sur les principes réglementaires se sont révélés chronophages et inefficaces*;
- d'examiner l'évaluation de la performance des agents des ACN détachés auprès des ESPC.

4. Inspections sur place

QUESTION 1: Votre organisation a-t-elle procédé à des inspections sur place avant la mise en place du MSU?

Oui	12	100,0 %
Non	0	0,0 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 1a: Dans l'affirmative, ces inspections sur place étaient-elles comparables (méthodologie d'audit, procédures et profondeur) à celles effectuées au titre du MSU?

Oui	9	75,0 %
Non	2	16,7 %
S.O.	1	8,3 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 1b: Dans la négative, veuillez indiquer les principales différences. Pour les ACN qui ont répondu à cette question, la durée et le degré de profondeur des inspections étaient différents (elles étaient plus longues et plus intrusives).

QUESTION 2: Au sein de votre organisation, l'unité en charge des inspections sur place est-elle séparée de celle qui s'occupe des contrôles sur pièces? (En d'autres termes, les agents qui se rendent sur place sont-ils différents de ceux qui réalisent les contrôles sur pièces?)

Oui	9	75,0 %
Non	3	25,0 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 3: Combien d'agents (ETP) de votre organisation affectés aux inspections sur place sont-ils chargés d'inspecter des établissements de crédit importants (**Réponses non divulguées**)?

QUESTION 4: Combien d'agents (ETP) de votre organisation affectés aux inspections sur place sont-ils chargés d'inspecter des établissements de crédit moins importants (**Réponses non divulguées**)?

QUESTION 5: En ce qui concerne les inspections sur place des banques moins importantes, recourez-vous aux services de prestataires externes, comme des cabinets d'audit privés?

Oui	1	8,3 %
Non	10	83,3 %
S.O.	1	8,3 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 6: Un prestataire de services externe peut-il être chef de mission lors de ces audits?

Oui	2	16,7 %
Non	5	41,7 %
S.O.	5	41,7 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 7: Disposez-vous de ressources suffisantes pour effectuer les inspections sur place après l'instauration du MSU?

QUESTION 7a: Dans la négative, de quelles ressources supplémentaires (ETP et compétences) auriez-vous besoin? (Réponses non divulguées)

Oui	8	66,7 %
Non	3	25,0 %
S.O.	1	8,3 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 8: Votre organisation a-t-elle fixé des critères de qualification minimaux pour être inspecteur sur place ou chef de mission?

QUESTION 8a: Dans l'affirmative, veuillez les préciser.

Oui	9	75,0 %
Non	1	8,3 %
S.O.	2	16,7 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 9: D'après le manuel de surveillance (chapitre 6.4.15), les constatations des inspections sur place doivent faire l'objet d'une catégorisation. La BCE fournit-elle à votre organisation des orientations adéquates en la matière?

Oui	9	75,0 %
Non	2	16,7 %
S.O.	1	8,3 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 10: Depuis la mise en place du MSU, votre organisation a-t-elle procédé à l'inspection de banques moins importantes?

Oui	8	66,7 %
Non	4	33,3 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 11: Les coûts salariaux exposés par les ACN pour les inspections des établissements de crédit importants ne sont pas remboursés dans le cadre actuel. Pensez-vous qu'il faille modifier cette pratique?

QUESTION 11a: Dans l'affirmative, comment procéder?

La plupart des réponses allaient dans le sens d'un remboursement des frais relatifs aux missions transfrontalières (y compris les traitements).

Oui	5	41,7 %
Non	2	16,7 %
S.O.	5	41,7 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 12: Avant la mise en place du MSU, votre organisation recourait-elle aux services d'auditeurs externes pour effectuer des inspections sur place?

Oui	3	25,0 %
Non	9	75,0 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 12a: Dans l'affirmative, certaines de ces inspections ont-elles été dirigées par des agents externes?

Oui	2	16,7 %
Non	2	16,7 %
S.O.	8	66,7 %
TOTAL	12	100,0 %

QUESTION 13: D'un point de vue général, quels éléments pourraient être améliorés dans le domaine des inspections sur place (voir **encadré 4**)?

QUESTION 14: Utilisez-vous efficacement IMAS pour la surveillance sur place?

QUESTION 14a: Dans l'affirmative, quelle est la proportion (en % du total) des travaux informatiques réellement effectués dans IMAS?

Les réponses étaient extrêmement divergentes, allant de la non-utilisation du système à un usage très fréquent. Compte tenu des éléments textuels fournis, les réponses n'ont pas permis de tirer une conclusion claire.

Oui	5	41,7 %
Non	4	33,3 %
S.O.	3	25,0 %
TOTAL	12	100,0 %

Encadré 4 – Assurance de la qualité des inspections sur place

En ce qui concerne les points perfectibles, les ACN ont soulevé les problèmes suivants:

- des améliorations sont nécessaires sur le plan des aspects techniques de l'organisation des missions sur place auprès des banques importantes;
- les méthodes suivies pour les inspections sur place des banques importantes et des établissements de crédit moins importants devraient être identiques afin de ne pas accroître la charge de travail des inspecteurs sur place et de garantir que les inspections sont menées de manière uniforme dans toutes les banques;
- il faudrait poursuivre le développement de la méthodologie des inspections sur place afin d'améliorer la cohérence de l'approche dans tous les ressorts, puisque les missions sont toujours effectuées sur la base de l'expérience antérieure de chaque pays et que les pratiques nationales dans le domaine des inspections sur place diffèrent considérablement;
- la BCE devrait communiquer davantage d'informations en retour sur la mission proprement dite et sur le rapport d'inspection;
- la division COI devrait organiser davantage de formations et fournir un meilleur soutien technique;
- des améliorations sont nécessaires au niveau du processus de planification, puisque les appels à participation sont annoncés de manière trop discrète et que, par suite, la participation sur place ne peut être coordonnée avec d'autres missions. Participer aux missions transfrontalières est difficile, car il n'est pas possible de prévoir leur étendue, les compétences requises pour les inspecteurs et les ressources engagées dans ce type de projet.

Enquête auprès des établissements financiers surveillés

Dans le cadre de son audit du MSU, la Cour des comptes européenne a pris contact avec toutes les banques européennes importantes placées sous la surveillance directe du MSU afin de connaître leur avis sur le fonctionnement de ce dernier en ce qui concerne les éléments essentiels de son mandat d'autorité de surveillance unique. Les informations fournies n'ont pas fait l'objet d'un audit par la Cour des comptes européenne. Elles sont présentées ici afin d'obtenir un rapport équilibré, qui tienne compte des avis des parties prenantes sur les domaines sélectionnés pour l'audit.

1. Dispositifs en matière d'obligation de rendre compte (oui ou non)

QUESTION 1: Considérez-vous que les dispositifs actuels de la BCE en matière de retour d'information (consultation publique pour les règlements de la BCE, cadre du MSU, déclaration des informations financières prudentielles, redevances de surveillance, options et discrétions, par exemple) pour demander l'avis des banques sur la surveillance assurée par le MSU répondent à vos besoins?

Oui	42	60,9 %
Non	27	39,1 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 2: Dans la négative, quels éléments pourraient être améliorés (voir *encadré 1*)?

QUESTION 3: Considérez-vous qu'il existe des domaines visés par des mesures de surveillance générale pour lesquels des consultations devraient avoir lieu mais qui n'en font pas l'objet (enquêtes régulières auprès des établissements financiers afin de connaître leurs impressions sur l'efficacité et l'efficacité des activités de surveillance, comme au Canada ou en Australie, par exemple)?

Oui	33	47,8 %
Non	35	50,7 %
S.O.	1	1,4 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 4: Dans l'affirmative, veuillez citer les domaines concernés (voir *encadré 1*).

Encadré 1 – Dispositifs en matière d'obligation de rendre compte

En ce qui concerne les points perfectibles, les banques ont estimé que la BCE devrait:

- réexaminer ses dispositions en matière de consultation (la durée des périodes de consultation, par exemple);
- mieux synchroniser les consultations afin de tenir compte des ressources limitées et étendre leur portée, par exemple aux questions techniques (méthodologie SREP, définitions du capital et niveau de détail);
- mettre en place des dispositifs plus structurés et plus complets en matière de retour d'information avec les établissements financiers, en recourant par exemple à des enquêtes sur leur évaluation de l'efficacité et de l'efficacité des activités de surveillance.

2. Transparence (veuillez attribuer une note de 1 à 5 ou la mention «sans objet»)

QUESTION 5: Les informations que vous recevez à propos du SREP et des résultats de celui-ci sont-elles suffisantes (note de 1 à 5: 1 = très complètes, 3 = bien équilibrées, 5 = insuffisantes)?

1	4	5,8 %
2	7	10,1 %
3	22	31,9 %
4	30	43,5 %
5	5	7,2 %
S.O.	1	1,4 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 6: Sur une échelle de 1 à 5 (1 = excellente, 5 = mauvaise), comment jugez-vous la qualité des informations que vous recevez sur les procédures découlant du manuel de surveillance et concernant votre travail quotidien avec l'autorité de surveillance?

1	2	2,9 %
2	13	18,8 %
3	32	46,4 %
4	15	21,7 %
5	5	7,2 %
S.O.	2	2,9 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 7: En ce qui concerne les décisions adoptées par la BCE à l'égard de votre établissement de crédit, dans quelle mesure êtes-vous satisfait(e) de l'accès qui vous a été donné aux informations utiles pour comprendre le raisonnement/le résultat de la décision (1 = très satisfait, 5 = très mécontent, s.o. = sans objet)?

1	4	5,8 %
2	16	23,2 %
3	26	37,7 %
4	22	31,9 %
5	1	1,4 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 8: Les informations figurant dans la notification adressée à votre établissement de crédit et relative à l'intention de la BCE d'adopter une décision de surveillance étaient-elles claires en ce qui concerne les arguments juridiques et de fond avancés pour l'adoption de la décision (1 = très claires, 5 = pas claires du tout, s.o. = sans objet)?

1	13	18,8 %
2	15	21,7 %
3	28	40,6 %
4	10	14,5 %
5	2	2,9 %
S.O.	1	1,4 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 9: Quels sont les éventuels problèmes majeurs que la BCE devrait résoudre pour renforcer la transparence (voir **encadré 2**)?

Encadré 2 – Transparence

En ce qui concerne les points perfectibles, les banques ont estimé que la BCE devrait:

- fournir plus d'informations sur le manuel de surveillance prudentielle du MSU, y compris des informations relatives au SREP (processus, méthodologie et explications des résultats finals);
- mieux argumenter ses décisions en matière de surveillance.

3. Gouvernance (oui ou non, sans objet)

QUESTION 10: En ce qui concerne les décisions relatives à votre établissement de crédit, l'intention de la BCE d'adopter une décision en matière de surveillance vous a-t-elle été notifiée suffisamment à l'avance (aux fins de l'organisation d'une audition)?

Oui	54	78,3 %
Non	6	8,7 %
S.O.	9	13 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 11: Pensez-vous que le résultat de l'audition (c'est-à-dire l'évaluation des principaux commentaires soulevés pendant la réunion) a été suffisamment pris en considération dans la décision finale en matière de surveillance prise par la BCE ou dans un document accompagnant cette décision?

Oui	23	33,3 %
Non	25	36,2 %
S.O.	21	30,4 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 12: Estimez-vous que la BCE a pris des décisions en matière de surveillance concernant votre établissement de crédit sans vous accorder, à tort, le droit d'être entendu¹?

Oui	3	4,3 %
Non	51	73,9 %
S.O.	15	21,7 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 13: Qu'est-il possible de faire pour améliorer encore les aspects liés à la gouvernance abordés dans les questions ci-dessus (voir **encadré 3**)?

Encadré 3 – Gouvernance

En ce qui concerne les points perfectibles, les banques ont estimé que la BCE devrait:

- étendre son dialogue avec les banques dans le domaine de la surveillance;
- améliorer sa réceptivité à l'égard des questions soulevées par les banques.

1 Deux des banques qui ont répondu par l'affirmative ont fait référence aux tests de résistance de 2014 achevés avant le 4 novembre 2014. La troisième banque n'a pas donné de détails.

4. Principe de proportionnalité

QUESTION 14: Pensez-vous que les dispositions, processus et mécanismes mis en place pour répondre aux exigences de gouvernance interne et aux plans de redressement (le cas échéant) sont proportionnels à la nature des risques inhérents à votre modèle d'entreprise, à la complexité de ceux-ci, ainsi qu'à la taille, à l'importance systémique, à l'échelle et à la complexité des activités de votre établissement de crédit?

Oui	35	50,7 %
Non	32	46,4 %
S.O.	2	2,9 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 15: Dans la négative, veuillez indiquer quels sont les dispositifs disproportionnés (voir **encadré 4**).

QUESTION 16: Estimez-vous que l'éventail des différents ensembles de données (par exemple les données FINREP complètes, la déclaration simplifiée des informations financières prudentielles, la déclaration très simplifiée des informations financières prudentielles et les points de données des déclarations d'informations financières prudentielles pour déclarer les informations financières prudentielles) reflète de manière appropriée le principe de proportionnalité?

Oui	26	37,7 %
Non	39	56,5 %
S.O.	4	5,8 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 17: Estimez-vous que l'étendue et la fréquence des déclarations concernant les exigences de fonds propres et les informations financières (article 99 du CRR) sont proportionnelles à la nature de votre établissement de crédit?

Oui	56	81,2 %
Non	8	11,6 %
S.O.	5	7,2 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 18: Estimez-vous que l'étendue et la fréquence des déclarations concernant les liquidités et l'exigence de financement stable à fournir sont proportionnelles à la nature de votre établissement de crédit?

Oui	43	62,3 %
Non	22	31,9 %
S.O.	4	5,8 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 19: Estimez-vous que l'étendue et la fréquence des déclarations concernant les informations COREP sont proportionnelles à la nature de votre établissement de crédit?

Oui	54	78,3 %
Non	10	14,5 %
S.O.	5	7,2 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 20: Estimez-vous que d'autres exigences en matière de déclaration aux autorités de surveillance que celles mentionnées dans les questions précédentes se traduisent par une charge administrative disproportionnée pour les banques?

Oui	52	75,4 %
Non	17	24,6 %
S.O.	0	0,0 %

QUESTION 21: Dans l'affirmative, quelles exigences spécifiques considérez-vous comme lourdes? Veuillez préciser les domaines particulièrement concernés et ce qui pourrait être amélioré (voir **encadré 4**).

TOTAL	69	100,0 %
--------------	-----------	----------------

QUESTION 22: Estimez-vous que les délais de mise en œuvre des exigences en matière de déclaration aux autorités de surveillance sont raisonnables?

Oui	29	42,0 %
Non	40	58,0 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 23: Estimez-vous que la redevance de surveillance perçue par la BCE auprès de votre établissement de crédit est proportionnelle à l'importance et au profil de risque de celui-ci?

Oui	30	43,5 %
Non	32	46,4 %
S.O.	7	10,1 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 24: Dans la négative, quels éléments pourraient être améliorés en ce qui concerne les redevances de surveillance et la méthode utilisée pour les calculer (les facteurs «total de l'actif» et «profil de risque», par exemple) (voir *encadré 4*)?

Encadré 4 – Proportionnalité

En ce qui concerne les points perfectibles, les banques ont estimé que la BCE devrait:

- éviter toute double demande de communication de données et renforcer la coordination avec les autres institutions (l'ABE, par exemple). Le manque de coordination peut avoir pour effet que la même information est demandée en différents formats et modèles;
- réexaminer si les demandes de communication de données appliquent le principe de proportionnalité (exercice de court terme et niveau de détail de l'information, par exemple);
- réévaluer la pertinence, la fréquence et les délais des exigences en matière de communication de données;
- réévaluer le calcul de la redevance de la surveillance dans le cadre du MSU (par exemple: Cette redevance est-elle toujours payée aux ACN?).

5. Inspections sur place

QUESTION 25: Sur une échelle de 1 (= très bonne) à 5 (= très mauvaise), comment jugeriez-vous la qualité des inspections sur place effectuées dans le cadre du MSU pour ce qui est du degré de couverture du thème audité?

1	7	10,1 %
2	29	42,0 %
3	14	20,3 %
4	4	5,8 %
5	0	0,0 %
S.O.	15	21,7 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 26: Sur une échelle de 1 (= très bonne) à 5 (= très mauvaise), comment jugeriez-vous la qualité des inspections sur place effectuées dans le cadre du MSU pour ce qui est de la prise en considération des principaux risques relatifs aux formalités?

1	5	7,2 %
2	15	21,7 %
3	24	34,8 %
4	6	8,7 %
5	0	0,0 %
S.O.	19	27,5 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 27: Après la mise en place du MSU, à qui les rapports d'inspection sur place ont-ils été envoyés? Au conseil de surveillance, au comité d'audit, au conseil d'administration de l'établissement de crédit ou à un autre destinataire?

QUESTION 28: Quelles améliorations ou quels changements majeurs ont été apportés par rapport aux inspections sur place antérieures au lancement du MSU et quels sont les points encore perfectibles selon vous (voir encadré 5)?

QUESTION 29: Les constatations du rapport d'inspection et les recommandations ne font pas l'objet d'une catégorisation en fonction du degré de gravité. Sur la base des explications fournies, êtes-vous en mesure de déterminer les constatations auxquelles il faut donner la priorité et d'établir leur degré de gravité (voir encadré 5)?

CONSEIL DE SURVEILLANCE	5
COMITÉ D'AUDIT	1
CONSEIL D'ADMINISTRATION	33
AUTRE DESTINATAIRE	1
CONSEIL D'ADMINISTRATION ET CONSEIL DE SURVEILLANCE	2
TOUS LES DESTINATAIRES DE LA LISTE	2
S.O.	25
TOTAL	69

QUESTION 30: Les constatations relatives au rapport d'inspection sur place étaient-elles clairement expliquées et saviez-vous exactement comment les traiter?

Oui	41	59,4 %
Non	7	10,1 %
S.O.	21	30,4 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 31: Avez-vous eu la possibilité de commenter le projet de rapport d'inspection sur place dans un délai raisonnable et d'en discuter avec l'équipe d'inspection sur place?

Oui	46	66,7 %
Non	4	5,8 %
S.O.	19	22,7 %
TOTAL	69	100,0 %

Encadré 5 – Inspections sur place

En ce qui concerne les points perfectibles, les banques ont estimé que la BCE devrait:

- classer les constatations des inspections sur place en fonction de leur degré de gravité afin de permettre d'établir des priorités;
- améliorer les dispositions en matière d'inspection sur place, par exemple en accélérant la production des rapports et recommandations finals et en accordant *plus de temps aux banques pour préparer les réunions de préclôture*.

6. Équipes de surveillance prudentielle conjointe

QUESTION 32: Existe-t-il un canal de communication bien établi entre votre établissement de crédit et l'équipe de surveillance prudentielle conjointe du MSU chargée de le surveiller?

Oui	65	94,2 %
Non	4	5,8 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 33: Dans l'affirmative, quel est le membre de l'ESPC qui est votre premier point de contact? (Veuillez indiquer un titre de fonction plutôt que le nom d'une personne: par exemple, coordinateur ESPC, agent de l'ACN, etc.

COORDINATEUR ESPC	38
ACN	5
COORDINATEUR ESPC ET ACN	11
COORDINATEUR ESPC OU ACN	3
SELON LE SUJET	6
S.O.	6
TOTAL	69

QUESTION 34: Votre établissement de crédit est-il en mesure de communiquer systématiquement avec les membres des ESPC dans la langue de son choix?

QUESTION 35: Dans la négative, veuillez décrire les éventuels problèmes rencontrés et ce qui pourrait être amélioré (voir **encadré 6**).

Oui	57	82,6 %
Non	11	15,9 %
S.O.	1	1,4 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 36: L'ESPC organise-t-elle des réunions sur place avec le management de votre établissement de crédit?

Oui	67	97,1 %
Non	2	2,9 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 37: Si de telles réunions ont lieu, quelles en sont la fréquence et la durée en général (veuillez indiquer un nombre de réunions par an)?

>12	9
10-12	11
8-9	3
6-7	6
4-5	20
2-3	7
1	2
VARIABLE	3
S.O.	8
TOTAL	69

QUESTION 38: La fréquence des réunions est-elle 1 = excessive / 2 = appropriée / 3 = insuffisante?

1	13	18,8 %
2	56	81,2 %
3	0	0,0 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 39: La durée des réunions est-elle 1 = excessive / 2 = appropriée / 3 = insuffisante?

1	6	8,7 %
2	62	89,9 %
3	1	1,4 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 40: Le coordinateur ESPC assiste-t-il toujours à ces réunions?

Oui	52	75,4 %
Non	17	24,6 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 41: Sur une échelle de 1 (= très bonne) à 5 (= très mauvaise), comment jugeriez-vous la qualité des contrôles sur pièces effectués par l'ESPC dans le cadre du MSU? Si vous n'avez pas suffisamment de contacts pour répondre à cette question, veuillez sélectionner la réponse «sans objet» (s.o.).

1	4	5,8 %
2	30	43,5 %
3	23	33,3 %
4	8	11,6 %
5	0	0,0 %
S.O.	4	5,8 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 42: La qualité des contrôles sur pièces s'est-elle 1 = améliorée / 2 = maintenue au même niveau / 3 = détériorée par rapport au régime de surveillance qui a précédé le MSU?

QUESTION 43: Si vous avez répondu qu'elle s'est détériorée ou améliorée, veuillez préciser en quoi (voir encadré 6).

1	23	33,3 %
2	34	49,3 %
3	8	11,6 %
S.O.	4	5,8 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 44: L'efficacité des contrôles sur pièces s'est-elle 1 = améliorée / 2 = maintenue au même niveau / 3 = détériorée par rapport au régime de surveillance qui a précédé le MSU?

QUESTION 45: Si vous avez répondu qu'elle s'est détériorée ou améliorée, veuillez préciser en quoi (voir encadré 6).

1	10	14,5 %
2	36	52,2 %
3	17	24,6 %
S.O.	6	8,7 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 46: Les membres de l'ESPC que vous avez rencontrés connaissaient-ils suffisamment les risques spécifiques et les caractéristiques de votre établissement de crédit?

Oui	57	82,6 %
Non	12	17,4 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 47: Sur la base des explications fournies par l'équipe SREP (clarification au cours des entretiens bilatéraux, par exemple), avez-vous été en mesure de comprendre les facteurs qualitatifs et quantitatifs qui ont affecté votre score SREP?

Oui	36	52,2 %
Non	32	46,4 %
S.O.	1	1,4 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 48: Lorsque vous adressez des questions à l'ESPC, obtenez-vous des réponses dans un délai raisonnable?

Oui	55	79,7 %
Non	14	20,3 %
S.O.	0	0,0 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 49: Avez-vous rencontré des cas où des questions adressées à l'ESPC n'ont reçu aucune réponse ou, si elles en ont reçu une, celle-ci était incompréhensible?

Oui	18	26,1 %
Non	50	72,5 %
S.O.	1	1,4 %
TOTAL	69	100,0 %

QUESTION 50: Les réponses fournies par l'ESPC sont-elles claires et justifiées de manière raisonnable?

Oui	59	85,5 %
Non	8	11,6 %
S.O.	2	2,9 %
TOTAL	69	100,0 %

Encadré 6 – ESPC

En ce qui concerne les points perfectibles, les banques ont estimé que la BCE devrait:

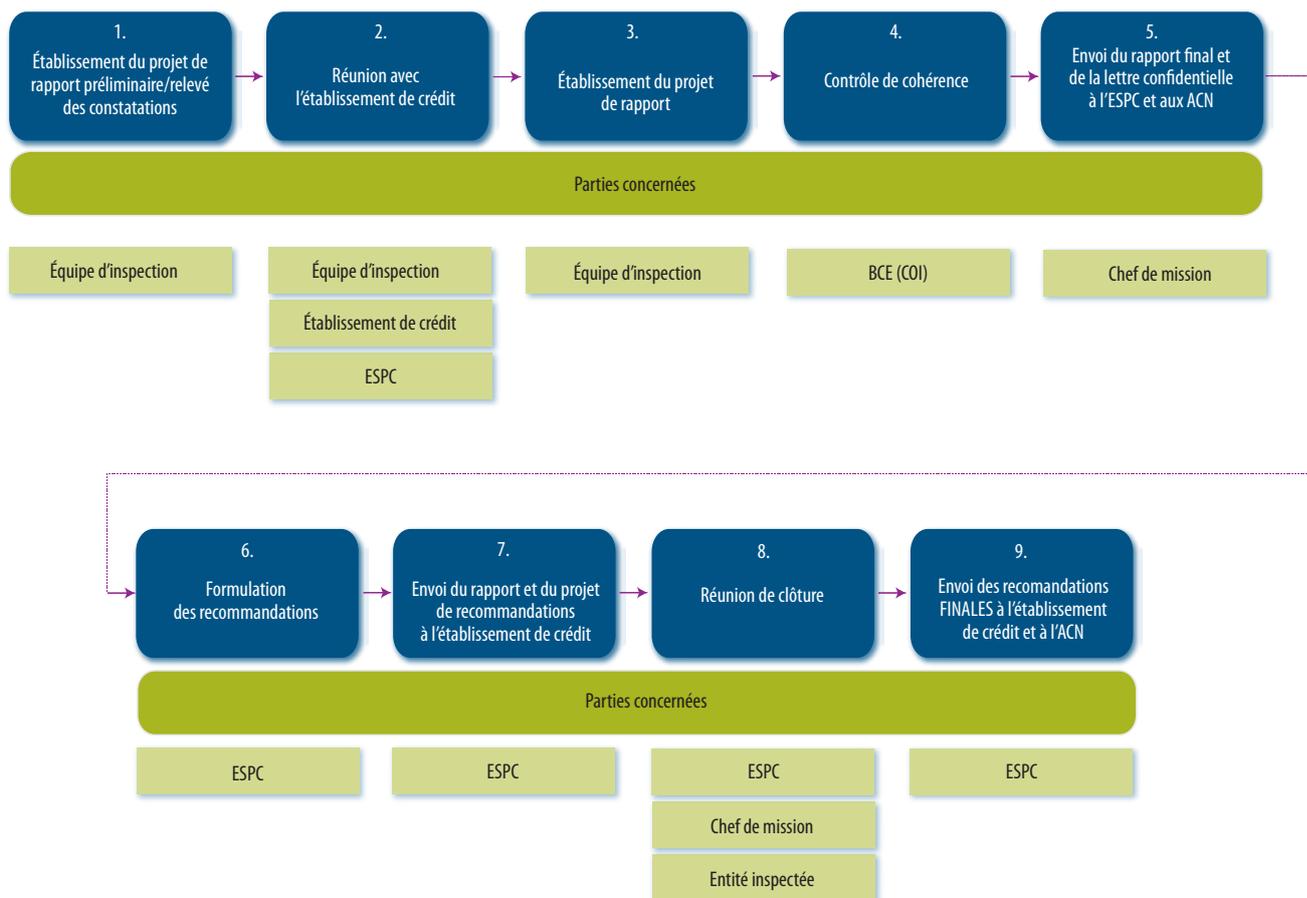
- faciliter la communication avec les ESPC dans la langue (nationale) choisie (par exemple pour les matières techniques). À titre d'exemple, il arrive que des documents rédigés dans la langue nationale de la banque surveillée soient demandés en anglais, alors que certains membres de l'ESPC sont de la même nationalité qu'elle. Le coordinateur ESPC et les membres de l'équipe doivent avoir une connaissance suffisante de la langue choisie par l'établissement de crédit afin d'être en mesure de lire et de comprendre les informations fournies;
- améliorer la coordination entre les membres de l'ESPC issus de la BCE et des ACN. À titre d'exemple, la boîte fonctionnelle des ESPC n'est accessible que pour les membres de la BCE, pas pour ceux des ACN.

Éléments principaux des dispositions concernant l'obligation faite à la BCE de rendre compte au Parlement européen

Règlement (UE) n° 1024/2013 confiant à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit	Article 20, paragraphe 1 – La BCE rend compte de la mise en œuvre du règlement au Parlement et au Conseil.
	Article 20, paragraphe 3 – Le président du conseil de surveillance de la BCE doit présenter au Parlement, en séance publique, le rapport sur l'accomplissement des missions que lui confie le règlement.
	Article 20, paragraphe 5 – À la demande du Parlement, le président du conseil de surveillance doit prendre part à une audition au sujet de l'accomplissement de ses missions.
	Article 20, paragraphe 6 – La BCE doit répondre oralement ou par écrit aux questions qui lui sont posées par le Parlement.
	Article 20, paragraphe 8 – Sur demande, le président du conseil de surveillance doit tenir des discussions confidentielles à huis clos avec le président et les vice-présidents de la commission compétente du Parlement au sujet de ses missions de surveillance, lorsque de telles discussions sont nécessaires à l'exercice des pouvoirs conférés au Parlement par le TFUE.
Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la BCE	Article 20, paragraphe 9 – La BCE doit coopérer loyalement aux enquêtes du Parlement, comme le prévoit le TFUE.
	1. La BCE soumet tous les ans au Parlement un rapport sur l'accomplissement des missions que lui confie le règlement (UE) n° 1024/2013. Le président du conseil de surveillance présente le rapport annuel au Parlement, en audition publique.
	2. Le président du conseil de surveillance prend part à des auditions publiques ordinaires sur l'accomplissement des missions de surveillance, à la demande de la commission compétente du Parlement. La commission compétente du Parlement et la BCE conviennent du calendrier pour la tenue, l'année suivante, de deux auditions de ce type.
	3. En outre, le président du conseil de surveillance peut être invité à procéder à d'autres échanges de vues ad hoc sur des questions de surveillance avec la commission compétente du Parlement.
	4. Si l'exercice des pouvoirs conférés au Parlement par le TFUE et par le droit de l'Union le nécessite, le président de la commission compétente du Parlement peut demander par écrit, en motivant sa demande, la tenue de réunions spéciales confidentielles avec le président du conseil de surveillance.
	5. Sur demande motivée du président du conseil de surveillance ou du président de la commission compétente du Parlement, après accord mutuel, des représentants de la BCE au conseil de surveillance ou des membres du personnel de surveillance d'un grade élevé peuvent assister aux auditions ordinaires, aux échanges de vues ad hoc et aux réunions confidentielles.
	6. Les auditions ordinaires, les échanges de vues ad hoc et les réunions confidentielles peuvent porter sur tous les aspects de l'activité et du fonctionnement du MSU couverts par le règlement relatif à ce dernier.
	7. Ne peuvent assister aux réunions confidentielles que le président du conseil de surveillance et le président et les vice-présidents de la commission compétente du Parlement.
8. La BCE fournit à la commission compétente du Parlement au moins un compte rendu, complet et compréhensible, des réunions du conseil de surveillance, qui permet de comprendre les débats, y compris une liste annotée de ses décisions.	

Source: Cour des comptes européenne.

Structure du processus d'établissement des rapports relatifs aux inspections sur place



Source: Cour des comptes européenne, d'après les données de la BCE.

Synthèse

La Banque centrale européenne (BCE) attache une grande valeur aux travaux menés par la Cour des comptes européenne, lesquels contribueront à améliorer encore l'accomplissement des missions du mécanisme de surveillance unique (MSU). Toutefois, la BCE aurait souhaité que le rapport de la Cour reconnaisse plus explicitement les résultats majeurs obtenus dans la mise en place du MSU.

Le MSU est un élément essentiel de l'union bancaire et sa création constitue un pilier fondamental, nécessaire pour mettre fin à la phase la plus confuse de la crise ayant secoué la zone euro. Conjointement avec les autorités compétentes nationales (ACN), la BCE a établi le MSU dans un délai exceptionnellement court et ambitieux, en moins de treize mois. Ces énormes efforts, entrepris à partir du 4 novembre 2014, ont permis de prendre en charge la surveillance prudentielle directe de 129 groupes importants regroupant environ 1 200 entités contrôlées et de prendre en outre les dispositions nécessaires pour assurer le suivi de la surveillance prudentielle des établissements moins importants. Depuis cette date, la BCE a continué d'accomplir des progrès considérables dans l'harmonisation des pratiques prudentielles au niveau européen et adopte désormais chaque année plus de 1 500 décisions prudentielles.

L'importance et l'ampleur de ces efforts ainsi que les résultats obtenus dans ce domaine ayant été largement reconnus par le public, la BCE estime que le rapport aurait gagné à en rendre compte plus explicitement.

VII.

La BCE tient à préciser que le fait que le conseil de surveillance prudentielle n'exerce aucun contrôle sur le budget et les ressources humaines affectés aux activités de surveillance ne procède pas d'une décision discrétionnaire de sa part. Il convient de noter que le conseil de surveillance prudentielle n'est pas un organe de décision de la BCE mais un organe complémentaire que le règlement MSU – qui relève du droit dérivé de l'Union européenne (UE) – a ajouté à la structure institutionnelle de la BCE. Les compétences du conseil des gouverneurs et du directoire en ce qui concerne les ressources humaines et financières définies par le droit primaire doivent être préservées. En outre, la BCE tient à souligner qu'il existe un lien entre les ressources humaines et financières et le conseil de surveillance prudentielle dans l'article 15.1 du règlement intérieur de la BCE qui stipule que «les dépenses des missions de surveillance prudentielle sont identifiées séparément dans le budget [de la BCE] et font l'objet d'une concertation avec le président et le vice-président du conseil de surveillance prudentielle».

Selon la BCE, le fait que le conseil de surveillance prudentielle n'exerce aucun contrôle sur le budget et les ressources humaines affectés aux activités de surveillance est compatible avec le principe de séparation et ne compromet pas l'indépendance de la politique monétaire de la BCE et de ses fonctions de surveillance. Le principe de séparation exige une séparation fonctionnelle des deux domaines d'activité mais n'impose pas au conseil de surveillance prudentielle d'exercer un contrôle total sur le budget affecté aux fonctions de surveillance et sur les ressources humaines de la BCE ou des ACN. Comme il est reconnu dans la note 14 du rapport de la Cour, le règlement MSU n'a pas affecté la responsabilité du directoire en matière de gestion de l'organisation interne de la BCE, y compris les aspects liés aux ressources humaines et au budget.

De même, la création de services partagés, à savoir les services qui assurent le soutien des deux fonctions, n'entraîne pas de conflits d'intérêts et elle est, par conséquent, compatible avec le principe de séparation. La mise en place de ces services partagés permet d'éviter les doubles emplois dans l'accomplissement de certaines tâches, ce qui favorise la fourniture efficace et efficiente de services. Le considérant 14 de la décision de la BCE relative à la mise en œuvre de la séparation des fonctions de politique monétaire et de surveillance prudentielle (BCE/2014/39) retient cette approche. Il précise qu'«il convient que la séparation effective entre la fonction de politique monétaire et la fonction de surveillance prudentielle n'empêche pas de profiter, chaque fois que cela s'avère possible et souhaitable, de tous les avantages escomptés de la combinaison de ces deux fonctions au sein de la même institution...».

Approche et méthodologie d'audit

19

La BCE estime qu'elle a fourni tous les éléments probants couverts par le mandat de la Cour concernant l'appréciation de l'«**efficacité opérationnelle de la gestion de la BCE**», énoncée à l'article 27.2 des statuts du SEBC et à l'article 20, paragraphe 7, du règlement MSU. À cet égard, la BCE n'est pas d'accord avec l'affirmation de la Cour selon laquelle la BCE a fourni une très petite quantité des informations demandées. Conformément à ses obligations définies par les statuts du SEBC et le règlement MSU, la BCE a pleinement coopéré avec la Cour afin de faciliter l'audit et a engagé un volume de ressources considérable et consacré beaucoup de temps à cet effet afin de mettre à la disposition de l'équipe des auditeurs un nombre important de documents et d'explications. Certains documents (tels que les procès-verbaux des réunions du conseil de surveillance, les décisions en matière de surveillance) n'ont toutefois pu être fournis, car ils ne concernaient pas l'efficacité opérationnelle de la gestion de la BCE, tel que prévu par les statuts du SEBC et le règlement MSU.

Gouvernance

30

Dans un cas, le suivi des délibérations de la commission administrative de réexamen a été retardé en raison de sa complexité et de la nécessité de respecter le droit d'être entendu de l'établissement concerné soumis à la surveillance prudentielle.

39

Le comité de pilotage a dûment pris en compte les avantages et les inconvénients et a décidé de ne pas modifier sa manière de travailler actuelle, qu'elle considère comme étant la meilleure option possible.

40

La BCE tient à faire observer que l'exécution de manière totalement séparée n'est requise que pour l'accomplissement des missions de surveillance prudentielle et de celles de politique monétaire afin de prévenir les conflits d'intérêts. Elle ne s'étend pas aux domaines d'activité tels que les services partagés, qui ne sont pas concernés par la définition des politiques respectives.

42

La BCE tient à souligner que l'identification de «services partagés» à la BCE n'est possible que lorsque le soutien qu'ils apportent ne génère pas de conflits d'intérêts entre les objectifs de la surveillance prudentielle et ceux de la politique monétaire de la BCE, comme l'indique le considérant 11 de la décision BCE/2014/39. Les services partagés sont des services apportant leur expertise technique aux domaines fonctionnels de politique monétaire et de surveillance prudentielle de la BCE, ce soutien n'ayant aucune incidence sur l'élaboration des politiques de la BCE.

45

Le concept de «muraille de Chine» ne s'inscrit pas dans la lettre et l'esprit du règlement MSU. Une approche différente a été adoptée, permettant la communication et l'échange d'informations, dans la mesure où cette procédure n'engendre pas de conflits d'intérêts, afin de tirer profit des synergies positives rendues possibles en réunissant «sous le même toit» les domaines fonctionnels de politique monétaire et de surveillance prudentielle. À cette fin, l'article 25, paragraphe 3, du règlement MSU impose à la BCE «d'adopter et rendre publiques toutes les règles internes nécessaires, notamment en matière de secret professionnel et d'échange d'informations entre les deux groupes de fonctions». Cette disposition reconnaît explicitement la possibilité de procéder à des échanges d'informations entre les deux domaines fonctionnels de politique monétaire et de surveillance prudentielle.

51

Voir la réponse de la BCE à la première partie du point VII.

60

La BCE voudrait ajouter que, pour des raisons liées à la charge de travail, et comme convenu en principe en décembre 2015, l'IAC a décidé, en juillet 2016, de scinder l'ATF SSM/Statistics en deux entités appelées ATF SSM et ATF Statistics. Ce changement prendra effet à la fin de 2016.

63

Les membres de l'ATF nommés par les BCN/ACN possèdent une vaste expérience dans le domaine de la surveillance bancaire, acquise notamment à travers l'exercice de fonctions de direction pendant plusieurs années.

Réponse de la BCE aux points 73 et 74

Selon la BCE, la couverture des domaines à haut et à moyen risque et des éléments essentiels est assurée.

La BCE estime que l'approche en matière de planification est conforme aux pratiques professionnelles. Bien qu'il n'existe aucun cycle de risques obligatoire, le modèle d'évaluation des risques est pris en compte dans les travaux d'audit menés précédemment pour les processus connexes. La sélection des audits est fondée sur une évaluation des risques ajustée tous les trimestres et la décision relative aux thèmes d'audit prend également en compte la date du dernier audit et la couverture des domaines de risque dans le cadre du processus concerné.

75

Les ressources de la D-IA couvrent entièrement l'éventail des opérations et activités de la BCE. Selon la BCE, le rapport indiqué doit être placé dans le contexte global. Une équipe dédiée a été mise en place pour traiter les objets d'audit spécifiques au MSU. Elle a été progressivement renforcée au sein de la D-IA, mais elle n'a pas été entièrement disponible tout au long de l'année 2015. En conséquence, le taux global pour 2015 ne reflète pas fidèlement la situation actuelle.

76

La BCE tient à ajouter que l'étalonnage permet de corriger notamment certaines incohérences constatées dans l'application du modèle de notation des risques, qui sert d'outil de classification par ordre de priorité. Les normes professionnelles exigent que les priorités de l'audit interne soient conformes aux objectifs de l'organisation et reconnaissent que les plans d'audit «s'appuient, entre autres facteurs, sur une évaluation du risque et de l'exposition»¹. La BCE estime que l'approche est en conformité avec les normes professionnelles.

77

L'exercice de classification par ordre de priorité a pris en compte le fait que certains processus étaient encore en phase de développement. La BCE estime que les audits retenus ont été plus utiles à ce stade que les analyses des processus SREP ou de la crise bancaire, qui étaient prévus à moyen terme.

Dispositifs en matière d'obligation de rendre compte

Réponse de la BCE aux points 78 et suivants

La BCE estime qu'elle est soumise à un cadre solide en matière d'obligation de rendre compte (décrit dans l'annexe IX du rapport) et qu'elle se conforme entièrement aux dispositions respectives des statuts du SEBC, du règlement MSU et des accords interinstitutionnels conclus avec le Parlement européen et le Conseil. Le cadre existant prévoit des règles détaillées en matière d'obligation de rendre compte qui ont été spécifiquement élaborées pour la BCE et sont donc plus pertinentes que «l'analyse panoramique de la Cour des comptes européenne sur les dispositifs de l'UE en matière d'obligation de rendre compte».

89

La BCE convient que l'élaboration d'un cadre de performance formel pourrait être un outil utile pour mesurer l'efficacité de la surveillance bancaire, mais il faudra un certain temps pour le concevoir. Cela tient à la nécessité pratique d'établir ce cadre sur la base d'indicateurs pertinents, qui ne peuvent être identifiés qu'en s'appuyant sur l'expérience acquise. En outre, de tels indicateurs devraient être mesurés pendant plusieurs années.

91

La BCE fait remarquer que la note technique du FMI mentionnée a été rédigée par les services du FMI et ne représente pas la position officielle du FMI. Dès lors, la BCE formule une objection au fait que de tels documents de travail soient considérés comme un point de référence pertinent.

La BCE tient également à préciser que les délibérations du conseil de surveillance prudentielle sont confidentielles conformément à l'article 23.1 du règlement intérieur de la BCE. Cela reflète les exigences de secret professionnel strictes auxquelles la BCE est soumise aux termes de l'article 37 des statuts du SEBC et de l'article 27 du règlement MSU. Pour satisfaire pleinement à l'obligation de rendre compte, la BCE, conformément à l'accord interinstitutionnel conclu avec le Parlement européen, fournit au comité compétent du Parlement européen les procès-verbaux complets et utiles des réunions du conseil de surveillance prudentielle qui permettent de bien appréhender les débats et qui comprennent une liste annotée des décisions.

¹ Voir les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne (*International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*); norme de performance (*Performance Standard*) 2010 – Planification; en vigueur le 1^{er} janvier 2013, et le Guide de bonnes pratiques (*Practice Advisory*) correspondant, 2010-2011.

92

La BCE voudrait souligner qu'elle soutient totalement le réexamen en cours du règlement MSU par la Commission européenne et qu'elle a fourni la documentation demandée à la Commission européenne, à la suite de la signature d'un accord de confidentialité et de non-divulagation.

En outre, la BCE tient à préciser que le réexamen du règlement MSU ne fait pas partie du cadre en matière d'obligation de rendre compte défini par le règlement MSU.

94

La BCE voudrait ajouter que, comme la Cour le reconnaît au point 93, elle a publié sur son site internet consacré à la surveillance bancaire des «informations complètes» sur la manière dont elle accomplit ses missions de surveillance prudentielle. Outre un guide général sur la surveillance bancaire, elle a publié un nombre considérable de documents décrivant l'orientation et les pratiques adoptées en matière de surveillance bancaire (par exemple le guide relatif aux options et pouvoirs discrétionnaires prévus par le droit de l'Union). La BCE s'efforce sans relâche d'accroître la transparence de ses approches prudentielles et rendra publiques dans les prochains mois des informations supplémentaires concernant l'orientation de sa politique dès que les consultations publiques requises seront terminées. En ce qui concerne le SREP, la BCE a publié en février 2016 la brochure sur la méthodologie SREP, qui traite du fondement juridique et de la méthodologie du processus SREP. Ces documents décrivant l'orientation et les pratiques de la BCE sont plus importants pour les établissements de crédit que le manuel de surveillance interne.

En outre, la BCE utilise d'autres outils de communication (ateliers avec les banques, discours, dialogue prudentiel avec les ESPC, communiqués de presse, conférences, visites auprès des directeurs généraux) afin d'informer les entités contrôlées sur les approches de la BCE en matière de surveillance prudentielle.

En conclusion, la BCE estime que les informations communiquées aux entités surveillées sont suffisantes pour bien comprendre la surveillance exercée par le MSU.

Réponse de la BCE aux points 95 et 96

Selon la BCE, les informations qu'elle communique sont suffisantes. En ce qui concerne l'opinion des banques sur les informations fournies à propos du SREP, la BCE se félicite du fait que la moitié des 69 banques qui ont répondu au questionnaire ont estimé que les informations fournies par la BCE au sujet du processus SREP et des résultats au titre du SREP étaient très complètes ou du moins bien équilibrées.

S'agissant de la qualité des informations reçues sur les procédures de surveillance, la BCE note que 68 % des participants à l'enquête ont jugé que la qualité des informations était suffisante.

103

Pour ce qui est de la nécessité de mener des enquêtes, la BCE fait observer qu'elle entretient, depuis la mise en place du MSU, des contacts étroits avec les fédérations du secteur bancaire, et notamment la Fédération bancaire de l'Union européenne (FBE), qui, dans le cadre de ses travaux sur l'expérience faite par les banques en 2015 avec la surveillance bancaire exercée par le MSU (un exercice que celui-ci envisage de réaliser chaque année), a mené, en coordination avec les associations bancaires nationales, une enquête couvrant 94 des 122 établissements importants (recensés alors). Les recommandations formulées dans le rapport de la Fédération bancaire de l'Union européenne ont donné lieu à des réponses apportées par la présidence et à des réunions au niveau des experts techniques avec des représentants des banques.

Après s'être attachée jusqu'à présent à rendre le MSU pleinement opérationnel, la BCE commencera à envisager la possibilité de mener ses propres enquêtes à condition qu'elles soient réellement utiles (en particulier, elles ne doivent pas faire double emploi avec les enquêtes réalisées par d'autres acteurs).

Équipes de surveillance prudentielle conjointe – Organisation et allocation des ressources

110

La BCE tient à préciser que la clé de répartition de 25 % d'agents de la BCE pour 75 % d'agents des ACN était une valeur de référence largement partagée lorsque le MSU a été mis en place et qu'il ne s'agissait pas d'un objectif officiel.

115

La BCE tient à faire remarquer qu'il n'existe aucun lien valable avec la méthodologie de l'ABE, bien qu'il soit possible d'établir certains parallèles entre l'évaluation de l'importance concernant les banques d'importance systémique mondiale et la méthode de regroupement de la BCE. La méthodologie de la BCE ne catégorise pas les banques selon l'approche de l'ABE et ne prévoit pas non plus, par exemple, une évaluation des banques d'importance systémique mondiale ou de l'importance. L'objectif de la méthode de regroupement de la BCE est d'introduire des sous-catégories pour les établissements importants en vue de mettre en œuvre le principe de proportionnalité, établissant ainsi un point de départ pour l'allocation des agents au sein de la catégorie des établissements importants.

119

Veuillez vous reporter à la réponse de la BCE au point 115.

... mais l'existence d'une double ligne hiérarchique...

Veuillez vous reporter à la réponse de la BCE au paragraphe 147.

141 c)

La BCE fait observer que cette limitation d'ordre technique a été résolue le 6 septembre 2016.

147

La BCE estime inadéquate la formulation «existence d'une double ligne hiérarchique». Selon la BCE, c'est une ligne hiérarchique parallèle et non double qui a été établie. Compte tenu de la structure organisationnelle du MSU, la direction des autorités nationales en charge de la surveillance bancaire (ACN) est seule responsable de l'ensemble des tâches hors MSU et de toutes les questions de hiérarchie ou de ressources humaines.

149

Selon la BCE, il est trop tôt pour s'occuper d'un programme de certification pour le contrôle sur pièces. Le comité directeur responsable de la formation dans le domaine de la surveillance (*Steering Group for Supervisory Training, SGST*) élabore et met en place actuellement un parcours de formation conjoint à l'échelle du système à l'intention de tout le personnel concerné du MSU; un programme de certification serait prématuré. Limiter le programme de formation au contrôle sur pièces ne tiendrait pas compte du fait que les employés changeront d'affectation au fil du temps et qu'ils devraient par conséquent bénéficier d'un cursus applicable de manière plus générale.

Surveillance sur place

159

Cette classification changera lorsque le manuel de surveillance prudentielle du MSU aura été révisé dans le contexte de l'introduction du concept de «niveaux d'engagement ciblés» expliqué au point 163.

178

La BCE tient à préciser qu'une orientation formelle sur la classification cohérente des constats sera officiellement incluse dans la mise à jour 2016 du chapitre 6 du manuel de surveillance.

182

En outre, les informations sur l'intervenant de l'établissement de crédit devant assister à la réunion de clôture seront fournies dans le guide OSI (*on-site inspection*, contrôle sur place), qui sera publié courant 2016.

Conclusions et recommandations

184

La BCE exprime son désaccord au sujet de la déclaration selon laquelle l'audit a confirmé un déficit d'audit, qui est apparu depuis l'établissement du MSU. Selon la BCE, la Cour a reçu l'ensemble des informations et de la documentation nécessaires pour évaluer l'efficacité opérationnelle de la gestion de la BCE conformément à l'article 27.2 des statuts du SEBC et à l'article 20, paragraphe 7, du règlement MSU.

Veillez vous reporter également à notre commentaire sur le point 80 qui décrit les différents niveaux de contrôle et les dispositions relatives à l'obligation de rendre compte en place actuellement.

186

Veillez vous reporter à la réponse de la BCE aux points 40 et 45.

187

Veillez vous reporter à la réponse de la BCE aux points 73 et 74.

Recommandation n° 1

La BCE accepte la première partie de la recommandation et le délai de mise en œuvre, sous réserve d'approbation par le conseil des gouverneurs.

La BCE tient à souligner qu'elle s'efforcera de rationaliser davantage le processus décisionnel. En réalité, elle a déjà introduit un certain nombre de mesures allant dans ce sens, notamment l'adoption de la plupart des décisions prises en matière de surveillance par procédure écrite et la normalisation de la documentation soumise aux instances de décision. En outre, la BCE travaille actuellement à un cadre de délégation pour les décisions en matière de surveillance qui permettrait de déléguer les décisions de routine aux niveaux hiérarchiques inférieurs.

La BCE accepte la seconde partie de la recommandation. Le secrétariat du conseil de surveillance prudentielle a déjà élaboré des listes de contrôle, des modèles et des organigrammes qui seront mis à la disposition du personnel des services participant à la surveillance prudentielle en septembre 2016. Le secrétariat continuera de développer cet ensemble d'outils et proposera des formations pour apprendre à les utiliser.

Recommandation n° 2

La BCE accepte le point i) de la recommandation.

La BCE n'accepte pas le point ii) de la recommandation.

Le considérant 66 mentionne uniquement une ligne de rattachement séparée pour le personnel chargé des missions de surveillance prudentielle confiées à la BCE par ce règlement, qui n'inclut pas le personnel des services partagés. Une stricte mise en œuvre de ce principe pour les services partagés entraînerait une hausse sensible des coûts et réduirait l'efficacité de la gestion opérationnelle de la BCE.

La BCE n'accepte pas le point iii) de la recommandation.

La BCE considère que, dans les limites du cadre juridique, le président et le vice-président sont déjà fortement engagés dans le processus d'établissement du budget. Tel qu'établi dans le règlement intérieur, le président et le vice-président sont consultés. Le règlement MSU stipule que le vice-président est un membre du directoire et du Conseil des gouverneurs de la BCE, qui prend les décisions en dernier ressort. Cela assure la bonne transmission des opinions de la fonction de surveillance et le maintien d'un haut degré d'influence et de transparence.

Recommandation n° 3

La BCE accepte la recommandation sous réserve d'une décision d'allouer des ressources supplémentaires à la fonction d'audit interne.

188

La BCE tient à préciser qu'elle n'a pas «imposé» une limitation de l'accès aux documents. L'accès aux documents par la Cour des comptes européenne devrait être conforme à son mandat comme le prévoit l'article 27.2 des statuts du SEBC et l'article 20, paragraphe 7, du règlement MSU. Par conséquent, il n'y a pas un manque de coopération mais une interprétation différente du mandat de l'audit.

Recommandation n° 4

La BCE prend note de la recommandation et continuera de coopérer pleinement avec la Cour afin que celle-ci puisse exercer son mandat, tel que défini dans les statuts du SEBC et le règlement MSU.

Recommandation n° 5

La BCE accepte la recommandation sous réserve des points suivants:

La BCE souscrit à la nécessité de transparence de ses activités de surveillance. À cet égard, les priorités du MSU sont annoncées et constituent l'élément central et l'objectif des activités de surveillance. Dans le «rapport annuel de la BCE sur ses activités prudentielles», publié sur le site internet de la BCE, celle-ci rend compte des mesures prises pour atteindre cet objectif. En outre, des statistiques détaillées sont publiées par l'intermédiaire du rapport annuel. Elles comprennent, mais pas uniquement, le nombre de procédures d'agrément, les infractions au droit de l'Union européenne qui ont été signalées, les mesures d'exécution et de sanction ainsi que le nombre de contrôles sur place effectués, répartis par catégorie de risque et par groupe.

La BCE entretient des contacts étroits avec les fédérations du secteur bancaire, y compris avec la FBE, qui, dans le cadre de ses travaux sur l'expérience faite par les banques en 2015 avec la surveillance bancaire exercée par le MSU, a mené une enquête couvrant 94 des 122 établissements importants (recensés alors). Ces travaux ont été effectués en coopération avec les associations bancaires nationales. Il est prévu de répéter l'exercice chaque année. Les recommandations formulées dans le rapport de la FBE ont été suivies de réponses apportées par la présidente et de réunions au niveau technique avec des représentants des banques.

Après s'être attachée à rendre le MSU pleinement opérationnel, la BCE peut commencer à envisager la possibilité de mener ses propres enquêtes à condition qu'elles présentent une réelle valeur ajoutée. En particulier, elles ne devraient pas faire double emploi avec les enquêtes existantes réalisées par les fédérations bancaires, y compris celle mentionnée ci-dessus.

Le BCE continuera de développer un ensemble utile et exhaustif d'indicateurs et d'enrichir, sur cette base, les informations mises à la disposition du public dans le rapport annuel et par d'autres moyens.

Réponse de la BCE aux points 191 à 195

Veillez vous reporter aux commentaires de la BCE sur les points 104 à 149.

La BCE tient à souligner que, tel que précisé au point 9 du rapport, le MSU réunit la BCE et les ACN. Les dotations en personnel des ESPC, mais aussi pour les contrôles sur place, doivent être réalisées au sein du cadre institutionnel établi par le droit primaire de l'Union européenne. Cela implique le respect des différents dispositifs institutionnels de la BCE et des ACN dans le meilleur esprit possible de coopération et de dialogue.

Depuis la fin des travaux sur le terrain au titre de cet audit, de grands progrès ont été réalisés dans l'élaboration d'un parcours de formation unique pour le MSU avec la création du SGST, assisté par un groupe d'experts composé de membres de la BCE et des ACN. Les premiers résultats concrets se matérialiseront à l'automne 2016.

Recommandation n° 6

La BCE accepte la recommandation sous réserve des points suivants:

La BCE estime qu'une modification du règlement-cadre MSU n'est peut-être pas nécessaire. L'article 6, paragraphe 3, du règlement MSU stipule clairement qu'il appartient aux ACN d'aider la BCE dans l'accomplissement de ses missions. En outre, conformément à l'article 6, paragraphe 2, du règlement MSU, les ACN sont tenues à un devoir de coopération loyale. Les articles 3 et suivants du règlement-cadre MSU indiquent clairement le devoir des ACN de mettre des membres de leur personnel à la disposition des ESPC; l'article 4, paragraphe 5, du règlement-cadre MSU prévoit que la BCE et les ACN se consultent et conviennent de l'utilisation des ressources des ACN en ce qui concerne les ESPC.

La BCE a suivi avec attention la dotation en personnel des ESPC (sur le plan qualitatif et quantitatif) et continuera de le faire; elle examinera également, en concertation avec les ACN, la question de savoir comment garantir que les ESPC disposent d'effectifs suffisants à tout moment, sans exclure la possibilité de proposer au conseil de surveillance prudentielle/ au conseil des gouverneurs un amendement du règlement-cadre, si cela est jugé nécessaire.

Recommandation n° 7

La BCE accepte la recommandation et y donnera suite conjointement à la recommandation 10, avec pour objectif une mise en œuvre d'ici fin 2018 sous réserve des points suivants:

La BCE tient à préciser que le cadre juridique pour la création des ESPC est en place. L'article 4 du règlement-cadre établit d'ores et déjà un système de nomination des membres des ESPC qui repose sur un dialogue entre la BCE et les ACN et sur la possibilité pour la BCE d'exiger des ACN qu'elles modifient les nominations. Dans ce contexte, des mesures devraient être élaborées de telle sorte que l'article 4 puisse être pleinement appliqué et non amoindri dans sa portée. La BCE approuve donc la recommandation sur le fond mais estime qu'il conviendrait de souligner la coopération entre la BCE et les ACN. Depuis le lancement du MSU, la mise en place et le fonctionnement des ESPC constituent un effort conjoint de la BCE et du MSU ainsi que des ACN et des BCN. La BCE compte sur la capacité des ACN/BCN à fournir du personnel doté d'un niveau adéquat de savoir-faire et d'expérience ainsi que des compétences complémentaires pour le profil requis pour les ESPC.

En outre, il convient de souligner que ni les ACN, ni la BCE ne sont actuellement en situation de sureffectifs et ne peuvent choisir la personne dotée des meilleures compétences possible pour une ESPC donnée. Par conséquent, la BCE juge également appropriée la mise en œuvre d'une gestion active des cas individuels lorsqu'un besoin de renforcer davantage les capacités ou d'ajuster les ressources humaines est recensé. L'introduction, dans le cadre d'un projet pilote, d'un processus MSU de retour d'information conjointement à la poursuite du développement d'un parcours de formation pour le MSU soutient cette approche. Un renforcement de ces outils est également conforme au contenu du présent rapport et aux autres recommandations de la Cour des comptes européenne.

Enfin, il y a des recommandations de la division «Assurance qualité» en matière de surveillance portant sur l'amélioration de la méthodologie utilisée pour fixer la taille et la composition de l'ESPC, établissant un lien avec le profil de risque des banques et avec le programme de surveillance prudentielle (*Supervisory Examination Programme, SEP*) pour tenir compte d'un tel profil de risque et garantir qu'un processus annuel sera mis en œuvre en ce qui concerne la dotation en personnel des ESPC en concertation avec les ACN.

Recommandation n° 8

La BCE accepte cette recommandation, sous réserve de pouvoir surmonter les obstacles juridiques (confidentialité) et techniques. Par conséquent, elle réalisera dans un premier temps une étude de faisabilité.

La BCE estime que le fait de disposer d'un tableau d'ensemble des ressources allouées à la surveillance prudentielle en termes de quantité et de qualité semble être une mesure indispensable pour affecter ces ressources avec efficacité et efficacité. Néanmoins, les projets visant à créer une telle base de données se sont heurtés jusqu'à présent à des obstacles majeurs d'un point de vue juridique compte tenu de la nécessité de respecter la législation d'États membres qui protège la confidentialité des données personnelles. Sur la base de cette recommandation, la BCE continuera d'étudier la possibilité de créer une telle base de données, c'est-à-dire qu'elle réalisera des études de faisabilité juridiques et techniques.

Recommandation n° 9

La BCE accepte la recommandation.

Recommandation n° 10

La BCE accepte la recommandation.

La BCE fait observer que le système ne devrait pas être trop détaillé et bureaucratique en déterminant le nombre de personnes requises dans chaque ESPC. Il convient au contraire de gérer le personnel de manière efficace, avec une certaine marge discrétionnaire de la direction responsable.

Recommandation n° 11

La BCE accepte la recommandation.

S'agissant de l'examen périodique du modèle de regroupement, la BCE fait remarquer que l'examen semestriel régulier est actuellement en cours.

Recommandation n° 12

La BCE accepte la recommandation.

Les effectifs de la division «Contrôles sur place centralisés» (*centralised on-site inspection*, COI) de la BCE n'ont cessé d'augmenter afin de fournir davantage de chefs de mission BCE. Le soutien actif et inconditionnel des collègues des ACN est essentiel à cet égard. Par ailleurs, les coordinateurs des ESPC, parfois tels que proposés par la division COI, décident des contrôles devant ou non être dirigés par la BCE.

Cela étant dit et sur la base de la gestion passée des demandes de contrôle et de la hausse des contraintes locales dans certains pays, les effectifs actuels ne permettent pas en effet à la BCE de participer à tous les contrôles qu'elle devrait elle-même diriger: contrôles sur place réguliers, examens thématiques, urgences... Même si des efforts d'optimisation continuent d'être déployés, tels que la promotion d'équipes mixtes et l'utilisation d'outils communs, il serait nécessaire d'accroître les effectifs de la division COI pour répondre à l'ensemble de la demande.

Recommandation n° 13

La BCE accepte la recommandation.

La BCE tient à souligner que, s'agissant de la partie de la recommandation relative au système informatique, la sortie imminente de IMAS 2.0 résoudra en partie la question. En ce qui concerne les qualifications et les compétences des contrôleurs issus des ACN, la mise en œuvre du parcours de formation pour le MSU devrait remédier à l'insuffisance relevée.

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>).

Étape	
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	29.6.2015
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	28.6.2016
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	18.10.2016
Réception des réponses officielles de la BCE dans toutes les langues	19.10.2016

En 2012, les dirigeants européens ont décidé de soumettre les banques de la zone euro à un mécanisme de surveillance unique (MSU), au sein duquel la BCE jouerait un rôle crucial, les autorités compétentes nationales remplissant néanmoins également de nombreuses fonctions. Le présent rapport examine la manière dont la BCE a mis en place le MSU, la façon dont elle a organisé ses travaux, ainsi que les difficultés auxquelles elle est confrontée.

Nous avons pu constater la mise en place relativement rapide d'une structure de surveillance complexe, mais cette complexité reste un défi, en particulier parce que le nouveau système reste trop tributaire des ressources des autorités compétentes nationales. Par conséquent, le contrôle exercé par la BCE n'est pas satisfaisant pour certains aspects de la surveillance bancaire, alors qu'elle en assume la responsabilité globale.

Toutefois, comme les informations fournies par la BCE n'étaient pas suffisantes, nous n'avons été que partiellement en mesure d'évaluer si elle gérait le MSU de manière efficiente sur les plans de la gouvernance, des contrôles sur pièces et des inspections sur place.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications