

Rapport spécial

Conseil de résolution unique – L’ambitieux chantier de l’union bancaire a commencé mais est loin d’être terminé

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



4
1977 - 2017



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Équipe d'audit

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. Kevin Cardiff, Membre de la Cour. Pour l'élaboration de ce rapport, il était assisté de: M. Gediminas Mačys, chef de cabinet; M. Shane Erright, attaché de cabinet; M. Zacharias Koliass, directeur et manager principal; M. Helmut Kern, chef de mission. L'équipe d'audit était composée de M^{mes} Vasileia Kalafati, Anna Ludwikowska et Natalie Hagmayer, ainsi que de MM. Matthias Blaas, Helmut Frank, Radek Majer et Heikki Kivisto.



De gauche à droite: Natalie Hagmayer, Anna Ludwikowska, Shane Erright, Helmut Kern, Radek Majer, Helmut Frank, Kevin Cardiff, Matthias Blaas, Zacharias Koliass, Vasileia Kalafati, Gediminas Mačys.

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Abréviations, sigles et acronymes	
Glossaire	
Synthèse	I - XI
Introduction	1 - 12
L'union bancaire	1 - 4
Rôle du Conseil de résolution unique	5 - 8
Interaction entre le Conseil de résolution unique et d'autres autorités	9 - 12
Étendue et approche de l'audit	13 - 23
Étendue de l'audit et méthodologie	13 - 21
Accès aux éléments probants et problèmes de confidentialité	22 - 23
Observations	24 - 142
Plans de résolution: encore en cours de développement	24 - 83
La planification est en cours	25 - 34
Aperçu du contenu des plans de résolution	35 - 36
Des éléments clés des plans de résolution font encore défaut	37 - 82
Les dispositions du règlement uniforme ne sont guère respectées	83
Il faut améliorer les orientations sur la planification de résolutions	84 - 102
Les manuels et les documents modèles doivent être actualisés et améliorés	85 - 93
Notes de politique	94 - 99
Politique en matière d'obstacles importants et d'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles	100 - 101
Contrôles de la gestion et assurance de la qualité	102
Le Conseil de résolution unique manque cruellement de personnel	103 - 118
Les objectifs en matière de recrutement n'ont jamais été atteints	104 - 114

Le manque d'effectif pour gérer les ressources humaines a un impact sur le recrutement	115 - 118
Il faut améliorer le cadre de coopération avec les autorités de résolution nationales et la Banque centrale européenne	119 - 142
Manque de clarté dans la coopération avec les autorités de résolution nationales	120 - 129
Des lacunes dans le cadre de coopération avec la Banque centrale européenne	130 - 142
Conclusions et recommandations	143 - 158
La planification de résolutions est en cours	146 - 150
Le système de règles pour la planification de résolutions n'est pas encore complet	151
Ressources humaines insuffisantes	152 - 153
Il faut améliorer le cadre de coopération avec les autorités de résolution nationales	154
Il faut améliorer le protocole d'accord passé avec la Banque centrale européenne	155
Le cadre législatif pose des problèmes au Conseil de résolution unique	156 - 158

Annexe I – Vue d'ensemble des principaux éléments constitutifs du règlement uniforme

Annexe II – Liste des éléments probants non fournis

Annexe III – Liste des éléments manquants dans les résumés des éléments clés figurant dans l'échantillon

Réponse du Conseil de résolution unique

ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ABE	Autorité bancaire européenne
ACN	Autorité compétente nationale
ARN	Autorité de résolution nationale
BCE	Banque centrale européenne
BRRD	Directive relative au redressement et à la résolution des banques (<i>Bank Recovery and Resolution Directive</i>) (directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012 (JO L 173 du 12.6.2014, p. 190)).
CRU	Conseil de résolution unique
Directive SGD	Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO L 173 du 12.6.2014, p. 149)
ETP	Équivalent temps plein
FRU	Fonds de résolution unique
MRU	Mécanisme de résolution unique
MSU	Mécanisme de surveillance unique
PCEP ou SREP	Processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (<i>Supervisory review and evaluation process</i>)
PRT	Plan de résolution transitoire
Règlement MRU	Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO L 225 du 30.7.2014, p. 1)
SGD	Système de garantie des dépôts
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

GLOSSAIRE

Activités fondamentales	Activités qui représentent pour une banque les principales sources importantes de revenus ou de bénéfices.
Collèges d'autorités de résolution	Organismes composés de membres de plusieurs autorités de résolution nationales et instaurés pour assurer la coopération de l'ensemble des autorités concernées à toutes les étapes de la résolution de la défaillance d'un groupe bancaire transfrontalier.
Équipes internes de résolution	En vertu des dispositions de l'article 83 du règlement MRU, le Conseil de résolution unique (CRU) peut mettre en place des équipes internes de résolution composées de membres de son propre personnel et de celui des autorités de résolution nationales (ARN), ainsi que, le cas échéant, d'observateurs des autorités de résolution d'États membres qui ne font pas partie de la zone euro. Les équipes internes de résolution jouent un rôle essentiel en matière de coopération et de communication entre le CRU et les ARN en vue de l'élaboration de plans de résolution. Ces équipes sont mises en place pour toutes les banques qui relèvent du mandat du CRU. Elles sont dirigées par des coordinateurs nommés parmi les cadres supérieurs du CRU.
Exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles	Exigence qu'une banque est tenue de respecter en permanence en détenant des instruments pouvant facilement servir à un renflouement interne, afin d'assurer que les pertes puissent être absorbées et que la banque puisse être recapitalisée si elle connaît des difficultés financières et fait ensuite l'objet d'une procédure de résolution.
Fonctions critiques	Activités, services ou opérations d'une banque, dont l'interruption est susceptible d'entraîner une perturbation de la stabilité financière ou des services indispensables à l'économie réelle.
Instrument de renflouement interne	Instrument de résolution qui comporte la réduction des engagements d'une banque, ce qui entraîne une diminution forcée de la valeur nominale des dépôts des clients et des obligations. L'expression «pouvant servir à un renflouement interne» caractérise les engagements susceptibles de faire l'objet de l'application d'un tel instrument.
Obstacles importants	Obstacles majeurs susceptibles d'entraver la liquidation d'une banque ou la résolution de sa défaillance, recensés par les autorités de résolution lors d'une évaluation de la résolvabilité des banques. Les autorités de résolution disposent de pouvoirs étendus pour exiger des banques qu'elles réduisent ou suppriment tout obstacle de ce type dans un délai déterminé. À titre d'exemple, le CRU peut exiger d'une banque qu'elle se sépare de certains actifs, qu'elle restreigne ses activités ou qu'elle modifie ses structures juridiques ou opérationnelles.
Résolution	La résolution désigne la liquidation ordonnée d'une banque défaillante dans le but d'assurer la continuité de ses fonctions essentielles et de préserver la stabilité financière. Elle vise aussi à protéger les ressources de l'État par une réduction maximale du recours à un soutien financier public exceptionnel.

Surveillance	La surveillance bancaire est une activité qui consiste, pour les autorités publiques, à suivre la performance et les activités financières des banques afin de garantir que celles-ci opèrent de manière sûre et rigoureuse, dans le respect des règles et règlements.
Système de garantie des dépôts	Système de protection des déposants, qui vise à assurer la protection de ces derniers contre les pertes jusqu'à un certain plafond et dans certaines limites en cas de défaillance bancaire.

SYNTHÈSE

I. Afin d'éviter de revivre une crise financière semblable à celle de 2008 en Europe, l'UE a établi de nouvelles structures institutionnelles visant à assurer la mise en place d'un secteur financier plus sûr pour le marché unique. Ces dernières incluent le mécanisme de surveillance unique (ci-après le «MSU») et le mécanisme de résolution unique (ci-après le «MRU»). Le présent rapport est centré sur le Conseil de résolution unique (ci-après le «CRU») qui, associé aux autorités de résolution nationales (ci-après les «ARN») situées dans la zone euro, constitue le MRU.

II. Un «règlement uniforme», qui regroupe la législation et les orientations harmonisées relatives à la résolution et à la surveillance des banques, a été élaboré. En ce qui concerne la résolution, le règlement uniforme comporte un certain nombre d'éléments qui, ensemble, orientent les travaux du CRU. Étant donné qu'il n'a été créé qu'en 2015, le CRU, qui est encore essentiellement dans sa phase de démarrage, a dû très rapidement prendre des responsabilités considérables.

III. Il convient de considérer que les travaux du CRU font partie d'un système qui implique également les autorités de surveillance (par exemple la BCE) et des organismes de réglementation (comme l'Autorité bancaire européenne). Les autorités de surveillance sont chargées d'exercer en permanence la surveillance prudentielle des banques qui relèvent de leur mandat. Si les mesures de redressement ou d'intervention ne sont pas efficaces, une banque est considérée «en situation de défaillance avérée ou prévisible» et les autorités de résolution interviennent. Avec l'aide des autorités de résolution nationales, le CRU est responsable de la planification d'urgence de la résolution des défaillances des banques qui relèvent de son mandat, ainsi que de la gestion des procédures de résolution des défaillances bancaires en fonction des besoins et des circonstances. Son mandat porte sur toutes les banques importantes et sur les banques transfrontalières moins importantes situées dans la zone euro.

IV. Le TFUE confère à la Cour des comptes européenne un accès à l'intégralité des documents de l'entité auditée nécessaires à la réalisation de l'audit. Au cours de celui-ci, nous avons recueilli une abondante documentation auprès de la direction et des agents

du CRU, ce qui nous a permis d'aboutir avec assurance aux conclusions formulées dans le présent rapport. Cependant, nous n'avons pas reçu tous les documents demandés.

V. Nous avons constaté que la tâche consistant à mettre en place le CRU ex nihilo et dans un délai très court représente un défi considérable. Nous avons décelé des lacunes dans l'élaboration des plans de résolution par le CRU. Bien que ces faiblesses doivent être corrigées, aussi bien au sein du CRU que dans les dispositions législatives et dans les modalités de coopération qui lui sont applicables, il faut tenir compte du fait que le CRU n'en est qu'à sa phase de démarrage.

VI. Le CRU n'a pas encore terminé la planification des résolutions pour les banques qui relèvent de son mandat. Bien qu'il n'ait pas ménagé ses efforts pour faire en sorte qu'au moins les versions préliminaires des plans de résolution soient finalisées pour la plupart des banques, les plans adoptés en 2016 ne respectaient pas un nombre élevé d'exigences énoncées dans le règlement uniforme. Même si ce problème est quelque peu atténué par la disponibilité d'informations contextuelles supplémentaires, d'importantes lacunes subsistent en ce qui concerne les exigences législatives.

VII. Le CRU devrait commencer par déterminer quand le premier plan de résolution pleinement conforme au règlement uniforme doit être établi pour chaque banque relevant de son mandat. Il devrait ensuite assurer l'élaboration de ces plans, en les hiérarchisant en fonction du degré de risque que présentent les banques. Chaque plan devrait porter sur la résolvabilité de la banque concernée ainsi que sur la faisabilité et la crédibilité des stratégies de résolution retenues.

VIII. Afin de s'assurer que le secteur bancaire dispose d'une capacité suffisante d'absorption des pertes, le CRU doit aussi finaliser un système de règles et d'orientations pour la planification de résolutions, y compris une politique visant à déterminer les exigences minimales de fonds propres et d'engagements éligibles. Le cas échéant, il faut étoffer ou actualiser les notes d'orientations et le manuel de planification des mesures de résolution du CRU.

IX. Dès le début, le CRU a éprouvé des difficultés à recruter suffisamment d'agents disposant des compétences adéquates. Ces retards dans le recrutement ont eu un impact

négalif sur tous les domaines d'activités du CRU, malgré l'engagement et la motivation de son personnel. Le CRU doit accélérer ses efforts de recrutement et se doter d'un service de ressources humaines approprié pour faire face aux besoins de personnel, notamment lorsque des emplois plus spécialisés et demandant davantage d'expérience sont concernés. Si les objectifs en matière de recrutement ne peuvent être atteints, ou si des mesures transitoires s'avèrent nécessaires, le CRU devrait envisager d'autres solutions.

X. La répartition des tâches opérationnelles entre les autorités nationales et le CRU, y compris celle des responsabilités, reste imprécise. De plus, les équipes internes de résolution manquent de personnel. Le CRU doit résoudre ces problèmes de toute urgence.

XI. Le CRU a accumulé une expérience non négligeable en matière de mise en pratique du cadre législatif. À la lumière de cette expérience, le CRU devrait inviter le législateur à procéder à des ajustements qui renforceront l'efficacité de ses travaux et la contribution au niveau systémique. Ces ajustements devraient inclure des modifications qui affectent son mandat, ainsi que la disponibilité et l'échange d'informations avec la BCE (notamment dans le cadre du protocole d'accord). Il faudrait également mettre un instrument de moratoire à la disposition du CRU.

INTRODUCTION

L'union bancaire

1. Afin d'éviter de revivre une crise financière semblable à celle de 2008 en Europe, l'UE a mis en œuvre un ensemble de politiques visant à assurer la mise en place d'un secteur financier plus sûr pour le marché unique. Ces dernières comprennent une réglementation plus stricte des fonds propres et de la liquidité des banques, une harmonisation des règles en matière de gestion des banques défailtantes et l'amélioration de la protection des déposants. Collectivement, cette nouvelle base législative ainsi que les organismes et autorités qui y sont associés constituent l'union bancaire de l'UE.
2. L'union bancaire est composée de deux piliers institutionnels. Le premier consiste en la surveillance commune des banques au moyen du mécanisme de surveillance unique (ci-après le «MSU»). Le second est une procédure destinée à la liquidation ordonnée des banques¹, le mécanisme de résolution unique (ci-après le «MRU»). La création d'un troisième pilier, le système européen d'assurance des dépôts, a été proposée. Le présent rapport est centré sur le Conseil de résolution unique (ci-après le «CRU») qui, associé aux autorités de régulation nationales (ci-après les «ARN») situées dans la zone euro, incarne le «pouvoir de résolution centralisé» dans le cadre du MRU pour traiter les banques défailtantes.
3. Le CRU et les ARN sont chargés de gérer, conjointement, les processus de résolution des défailtances bancaires. L'objectif d'une résolution est de permettre la continuité des fonctions critiques d'une banque. Si une banque n'a pas de fonctions critiques et si sa défailtance n'entraîne aucun risque pour la stabilité financière, elle sera liquidée dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité. Le principe sous-jacent du nouveau cadre réglementaire est la réduction maximale du nombre de cas de défailtances bancaires à l'origine de déstabilisations ou de perturbations, accompagnée de la fourniture d'une protection appropriée aux créanciers, dans le cadre d'un ensemble de règles établies aux

¹ Dans le présent rapport, le terme «banque» renvoie aux entités désignées à l'article 2 du règlement MRU.

niveaux de l'UE et des États membres. Si ce principe est dûment appliqué, il permettra de limiter les coûts budgétaires, ainsi que d'augmenter la stabilité financière favorable à la croissance économique.

4. Depuis 2013, l'UE élabore un ensemble de règles harmonisées concernant la surveillance et la résolution des défaillances bancaires. Sur le plan conceptuel, elles constituent ce qui est communément appelé le «règlement uniforme». En matière de résolution (voir les détails à l'**annexe I**), le règlement uniforme comprend essentiellement le règlement instituant le mécanisme de résolution unique (ci-après le «règlement MRU»), la directive relative au redressement et à la résolution des banques (ci-après «la BRRD»), des règlements délégués de la Commission, ainsi que des normes et orientations de l'Autorité bancaire européenne (ci-après «l'ABE»).

Rôle du Conseil de résolution unique

5. Le CRU est responsable, le cas échéant, de la résolution pour toutes les banques importantes de la zone euro, ainsi que des banques moins importantes qui opèrent dans plusieurs pays². Une banque transfrontalière moins importante est constituée d'une entreprise mère située dans la zone euro et d'au moins une filiale située dans un autre État membre de la zone euro. En janvier 2017, le CRU couvrait 141 banques représentant plus de 80 % du total des actifs bancaires dans la zone euro. Les ARN sont responsables de la résolution de toutes les autres banques au niveau national, à savoir de quelque 3 250 entités juridiques³.

6. Les principales missions du CRU sont les suivantes:

- a) établir des plans de résolution pour toutes les banques relevant de son mandat et fixer le niveau d'engagements et de fonds propres susceptibles de faire l'objet d'un renflouement interne dans le cadre d'une résolution (un coussin de sécurité

² Article 7, paragraphe 2, du règlement MRU et

³ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/who/html/index.en.html>.

communément appelé «exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles»);

- b) adopter des décisions de résolution concernant les mesures à prendre en cas de défaillance bancaire;
- c) assurer l'harmonisation et la cohérence au sein du MRU;
- d) gérer le Fonds de résolution unique (ci-après le «FRU»), qui permet d'apporter un soutien financier aux processus de résolution dans certaines circonstances⁴.

7. En vertu du règlement MRU, le CRU a été créé en août 2014 et est devenu une agence indépendante à compter de janvier 2015. Il a été géré à titre provisoire par la Commission (pendant quelques mois), avant l'entrée en fonction des membres qui siègent lors de ses sessions exécutives. Il est situé à Bruxelles et son effectif était d'environ 170 agents fin 2016. Il s'agit encore essentiellement d'une «jeune» entité.

8. Le CRU prend ses décisions en session exécutive et en session plénière. La session exécutive réunit le président, le vice-président et quatre membres permanents (qui ne sont pas des représentants des ARN). Le président (ou le vice-président) et les quatre observateurs permanents disposent chacun d'une voix lors des sessions exécutives. Si une session exécutive porte sur une banque spécifique, un représentant de l'ARN de l'État membre concerné y participe également (session exécutive «élargie»). Lors des sessions plénières, un représentant de chaque ARN participe et doit intervenir dans la prise de décisions de résolution si le recours au FRU dépasse le seuil de 5 milliards d'euros (ou si les soutiens en liquidité dépassent le seuil de 10 milliards d'euros) pour la résolution concernée.

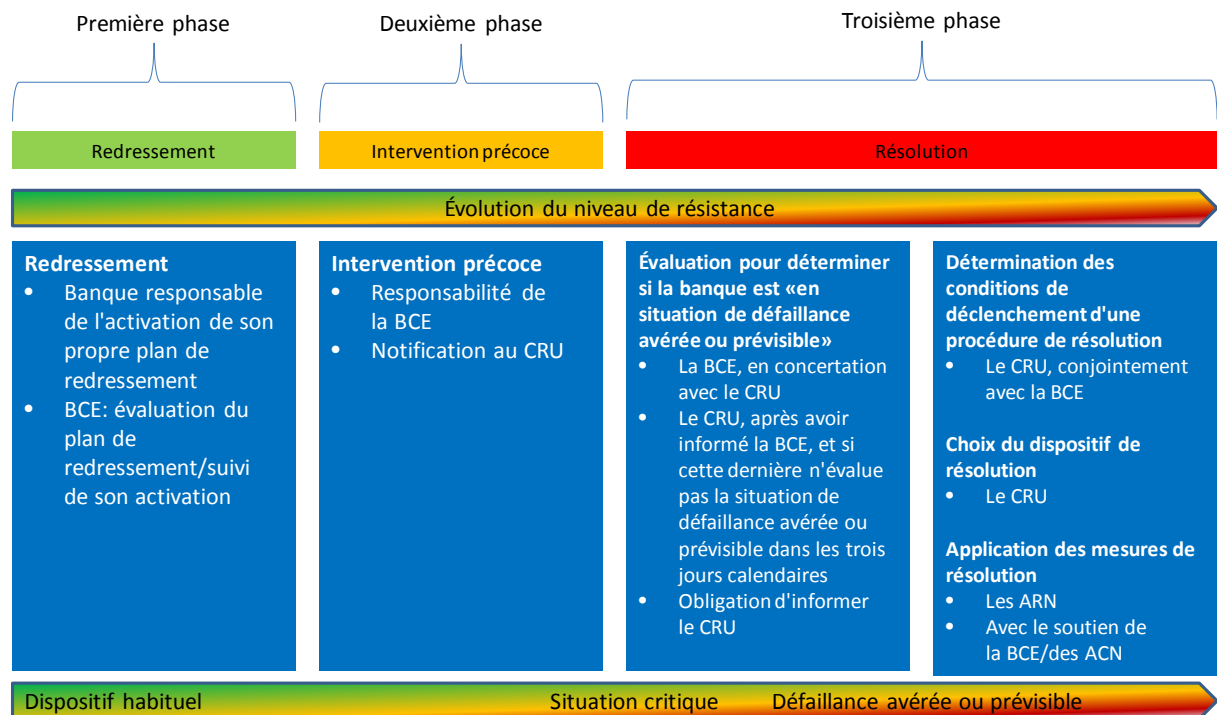
⁴ Le FRU est alimenté par des contributions versées par les banques situées dans la zone euro. Dans la mesure où des pertes sont transférées au FRU, il ne peut être utilisé que si les actionnaires ou les créanciers, y compris les détenteurs d'obligations, ont déjà absorbé des pertes à hauteur d'au moins 8 % du total des passifs pour procéder à la résolution de la défaillance de la banque (article 27, paragraphe 7, et article 76, paragraphe 3, du règlement MRU).

Interaction entre le Conseil de résolution unique et d'autres autorités

9. La procédure de traitement d'une banque en difficulté financière comporte éventuellement trois phases opérationnelles (voir ***figure 1***), après l'élaboration et la planification. La première est la phase de redressement, au cours de laquelle la banque est tenue de mettre en œuvre les mesures présentées dans son propre plan de redressement. Ce dernier est évalué par l'autorité de surveillance, à savoir la BCE pour ce qui est des banques revêtant une importance significative, situées dans la zone euro.

10. La deuxième phase, plus déterminante, est celle de l'intervention précoce, au cours de laquelle l'autorité de surveillance est autorisée à appliquer des mesures spécifiques. Le CRU n'a pas le rôle de décideur au cours des deux premières phases, mais il exerce une responsabilité partagée en matière de suivi de la situation de la banque et élabore les mesures de résolution éventuelles prévues lors de la phase suivante.

11. La troisième phase est celle de la résolution, au cours de laquelle le rôle du CRU devient fondamental. Une procédure de résolution est déclenchée si la BCE informe le CRU qu'une banque sous sa surveillance est considérée comme «en situation de défaillance avérée ou prévisible» ou si le CRU aboutit à une telle conclusion à la suite d'une évaluation qu'il a lui-même effectuée. Pour que le CRU puisse décider de soumettre une entité à une procédure de résolution, il faut aussi que les conditions suivantes soient réunies: aucune autre mesure n'est disponible et la résolution (plutôt que l'application des règles sur l'insolvabilité) est jugée nécessaire dans l'intérêt public. Une très bonne communication et une compréhension mutuelle sont essentielles au bon fonctionnement de ce système, étant donné que la BCE, le CRU et diverses autres autorités nationales et européennes y jouent un rôle.

Figure 1 – Du redressement à la résolution

Source: Cour des comptes européenne, après avoir adapté des données provenant de la BCE.

12. Le CRU ne peut adopter de dispositif de résolution impliquant le recours au FRU que si la Commission décide de l'autoriser en vertu des règles en matière d'aides d'État. La Commission approuve ensuite le montant du Fonds prévu dans le dispositif de résolution.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

Étendue de l'audit et méthodologie

13. Nous avons examiné si le CRU est en mesure de procéder efficacement à la résolution des défaillances bancaires. Nous avons notamment analysé:

- la qualité de la planification, par le CRU, des résolutions pour les différentes banques (voir **points 24 à 83**);
- si le CRU a été établi de façon appropriée pour respecter son cadre réglementaire relatif à la planification de résolutions (voir **points 84 à 102**);

c) si le CRU dispose de ressources humaines suffisantes pour réaliser les missions qui lui sont confiées et si le cadre de coopération est adéquat (voir **points 103 à 142**).

14. Le présent rapport comporte des conclusions et des recommandations (voir **points 143 à 158**) fondées sur cette structure.

15. En ce qui concerne le point 13, sous a), nous avons examiné si les plans de résolution établis par le CRU sont appropriés et systématiques et s'ils comportent une évaluation de la résolvabilité et une détermination de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles.

16. À cet effet, la population auditée comportait les 58 plans complets de résolution de défaillances bancaires établis jusqu'à la fin du mois de janvier 2017 par le CRU. Ce dernier était disposé à nous transmettre cinq chapitres clés de ces plans (voir **point 26**), que nous avons examinés. Pour ce faire, nous avons sélectionné de manière aléatoire huit exemples de chaque chapitre dans cette population, avec un maximum de deux chapitres provenant d'un même plan. Notre examen a ainsi porté sur un total de 40 chapitres (couvrant 31 banques différentes). Dans les chapitres sélectionnés, le CRU a supprimé toutes les données spécifiques aux banques, ainsi que celles provenant de la BCE. Cette approche nous a permis d'examiner de façon détaillée certains des aspects problématiques des plans et d'aboutir à d'importantes conclusions, mais elle n'a pas permis une bonne compréhension des plans dans leur intégralité ni de leur cohérence interne. Par ailleurs, cela nous a obligés à chercher des informations supplémentaires (voir **point 36**), que nous avons pu obtenir pour trois banques.

17. En ce qui concerne le point 13, sous b), nous avons évalué si le CRU applique un système adéquat de règles, qui comporte des manuels, des orientations et des cadres pour la planification de résolutions.

18. En ce qui concerne le point 13, sous c), nous avons vérifié si le CRU a recruté un nombre adéquat d'agents dotés des compétences appropriées et s'il leur a dispensé des formations supplémentaires. Nous avons également examiné l'efficacité de la coopération du CRU avec les ARN et la BCE.

19. Au cours de notre audit, nous avons utilisé des critères provenant des sources suivantes:

- a) les exigences juridiques énoncées dans le règlement MRU et dans la BRRD;
- b) le règlement délégué de la Commission précisant le contenu des plans de résolution;
- c) la liste dans laquelle le Conseil de stabilité financière énumère les caractéristiques essentielles des systèmes de résolution efficaces pour les établissements financiers;
- d) le modèle des quatre lignes de défense établi par l'institut pour la stabilité financière⁵.

20. Nous avons réalisé l'essentiel des travaux d'audit sur place entre octobre 2016 et juillet 2017, en couvrant des plans de résolution adoptés au plus tard en janvier 2017.

21. Les éléments probants consistent en des informations recueillies aussi bien au cours de réunions et d'entretiens avec des agents du CRU que lors de l'étude des documents internes du CRU, des données publiques disponibles et des déclarations du CRU⁶ (le cas échéant), ainsi que lors d'une enquête auprès de 20 ARN⁷.

Accès aux éléments probants et problèmes de confidentialité

22. Le mandat et les droits d'audit relatifs à notre audit de la performance dérivent des dispositions générales de l'article 287 du TFUE, qui confèrent à la Cour des comptes européenne un accès complet à toute information nécessaire à la réalisation de l'audit. Au cours de ce dernier, le CRU a soutenu que des problèmes particuliers de confidentialité, dus à des préoccupations en matière de stabilité financière, se posaient dans le cas des données spécifiques des banques et des pratiques (voir aussi ***point 16***). Le traité ne prévoit aucune exception particulière à cet égard, mais nous avons pu convenir de dispositions spéciales

⁵ <http://www.bis.org/fsi/fsipapers11.htm>.

⁶ Déclarations écrites du CRU en réponse à des demandes d'éléments probants.

⁷ Le MRU comporte 19 États membres participants, mais deux autorités sont responsables des résolutions en Espagne, ce qui porte la population visée par l'enquête à 20 ARN.

concernant le traitement et la protection de ce type de données et nous avons coopéré avec la direction du CRU pour réduire tout risque réel ou apparent, tout en assurant un accès aux données nécessaires à l'audit. Pour ce faire, nous avons, entre autres, travaillé largement avec des données anonymisées, sans perdre de vue les besoins de l'audit.

23. La coopération et l'aide fournies par le CRU nous ont effectivement permis de réaliser de vastes travaux d'audit et d'aboutir avec assurance aux conclusions présentées dans ce premier rapport spécial sur ses opérations. Un grand nombre de pièces ont été mises à notre disposition, avec quelques exceptions notables. Ainsi, l'absence de certains documents stratégiques (dont le CRU a affirmé qu'ils n'existaient que sous la forme d'ébauche) nous a, entre autres, empêché d'évaluer intégralement si les politiques du CRU étaient pleinement conformes au règlement uniforme. Par ailleurs, le fait que nous ayons essentiellement eu accès à des plans de résolution dont les données avaient été anonymisées nous a, entre autres, empêché d'en estimer l'intégralité et la cohérence interne. Néanmoins, nous avons été en mesure de formuler quelques conclusions bien étayées par des éléments probants sur les plans de résolution, comme cela ressort du présent rapport (voir *annexe II*).

OBSERVATIONS

Plans de résolution: encore en cours de développement

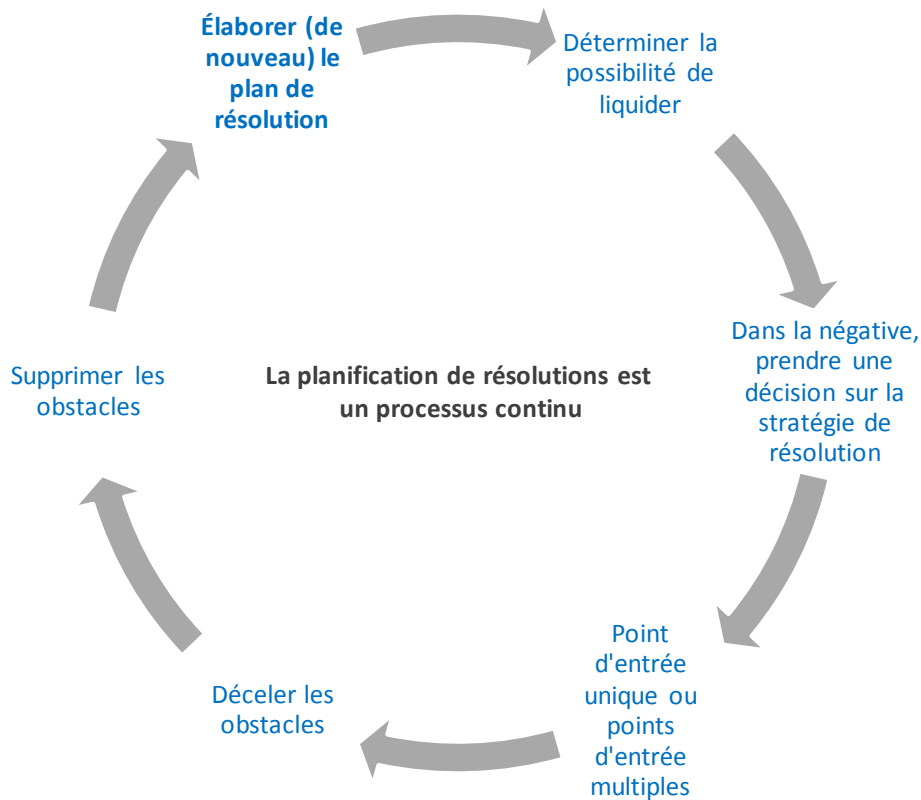
24. Dans cette section, nous présentons notre examen des éléments clés des plans de résolution établis par le CRU et faisons état des constatations relatives à la conformité au règlement uniforme.

La planification est en cours

25. La planification de résolutions, c'est-à-dire la tâche opérationnelle permanente confiée au CRU, concerne toutes les banques qui relèvent de son mandat, et pas uniquement celles considérées en difficulté. Le processus de planification d'une résolution commence par l'établissement d'un plan de résolution. Dans ce contexte, le CRU doit déterminer les fonctions critiques et les activités fondamentales de la banque. Lors de l'étape suivante, il évalue si la banque peut être liquidée selon les procédures nationales d'insolvabilité. Il s'agit de l'approche par défaut, sauf si le CRU juge la résolution nécessaire dans l'intérêt public. S'il

prend une décision dans l'intérêt public, le CRU doit mettre au point une stratégie de résolution adaptée aux circonstances propres à la banque. Ensuite, il examine les obstacles susceptibles d'entraver la résolution efficace de la défaillance d'une banque⁸, étant donné que le plan de résolution doit indiquer comment les réduire. La **figure 2** décrit le processus de planification d'une résolution.

Figure 2 – Processus de planification d'une résolution⁹



Source: CRU.

⁸ Article 17, paragraphe 5, point g), de la BRRD.

⁹ La figure mentionne un «point d'entrée» (ou «seuil») unique et des «points d'entrée» multiples (ou un «seuil multiple»). Le terme «point d'entrée» désigne le nombre d'entités juridiques auxquelles le CRU appliquera les mesures de résolution. Un point d'entrée unique signifie que les mesures de résolution ne s'appliqueront qu'à une entité, par exemple la société de portefeuille d'un groupe bancaire, tandis qu'une approche avec des points d'entrée multiples signifie que les mesures de résolution s'appliqueront à plusieurs entités, par exemple à plusieurs filiales.

26. Un plan de résolution comporte les chapitres clés suivants¹⁰:

- a) l'analyse commerciale stratégique, qui sert à déterminer les fonctions critiques et les activités fondamentales de la banque;
- b) la stratégie de résolution privilégiée, chapitre qui présente l'évaluation de la faisabilité et de la crédibilité de la stratégie de résolution;
- c) une évaluation des continuités financière et opérationnelle, qui porte sur les conditions à remplir au préalable sur les plans financier et opérationnel pour assurer la continuité au cours de la résolution;
- d) la synthèse de l'évaluation de la résolvabilité, qui consiste en une évaluation de l'existence d'obstacles importants à la résolvabilité et de la façon de les supprimer. Dans ce chapitre, le CRU détermine l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles;
- e) le résumé des éléments clés du plan.

Approche du CRU en matière de planification de résolutions

27. L'établissement des plans de résolution par le CRU comporte quatre phases. Il débute par un plan de résolution transitoire (ci-après le «PRT»), qui est actualisé et développé par la suite.

- a) Les PRT (ou plans de la première phase) sont centrés sur des aspects de l'analyse commerciale stratégique. Ils ne font pas l'objet d'une approbation par le CRU réuni en session exécutive élargie (voir **point 8**) et sont essentiellement à usage interne.
- b) Les plans de la deuxième phase sont plus exhaustifs que les PRT et font l'objet d'une adoption par le CRU en session exécutive élargie (voir **point 8**). Ils sont transmis aux collèges d'autorités de résolution, qui prennent une décision à leur égard. Toutefois, ces

¹⁰ Page 19 de l'introduction à la planification de résolutions, document établi par le CRU (<https://srb.europa.eu/en/node/163>).

plans ne définissent pas les obstacles importants ou l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles.

- c) Les plans de la troisième phase définissent le coussin constitué par l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles, au niveau consolidé.
- d) Les plans de la quatrième phase définissent les obstacles importants et l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles, au niveau consolidé et à celui des différentes entités.

28. À compter de janvier 2017, le législateur a chargé le CRU d'adopter 130 plans de résolution¹¹, mais la législation ne comportait aucune disposition concernant d'éventuelles étapes intermédiaires. Jusqu'à présent, le CRU n'a pas atteint cet objectif en raison d'un manque de ressources (voir **points 103 à 124**). Fin janvier 2017, il avait établi 65 plans de la deuxième phase, dont 64 avaient été adoptés¹², et élaboré des PRT pour 32 autres banques (voir **figure 3**).

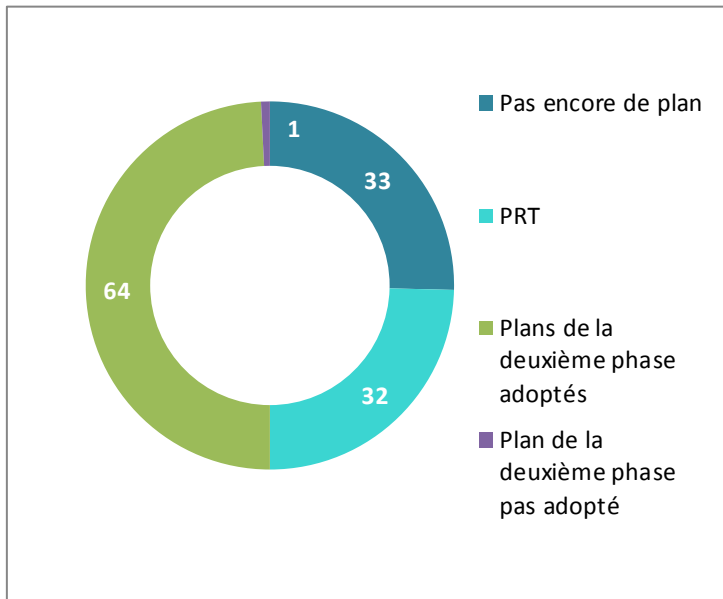
29. La législation¹³ dispose que le CRU doit fixer une date spécifique pour laquelle les premiers plans de résolution conformes au règlement uniforme doivent être élaborés, mais il ne l'a pas fait.

¹¹ En janvier 2017, 141 banques relevaient du mandat du CRU (huit banques d'importance systémique mondiale, 118 autres banques importantes et 15 banques transfrontalières moins importantes). Toutefois, seuls 130 plans de résolution ont été demandés, car 11 de ces 141 banques ont été considérées comme faisant partie d'un groupe.

¹² Le CRU a adopté 58 plans de résolution pour lesquels il était l'autorité de résolution au niveau du groupe et six plans de résolution pour lesquels une autre autorité de résolution remplissait cette fonction (voir article 2, paragraphe 1, point 44, de la BRRD).

¹³ Article 8, paragraphe 12, du règlement MRU.

Figure 3 – État d'avancement des plans de résolution fin janvier 2017



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par le CRU.

30. En 2016, les équipes internes de résolution du CRU avaient commencé l'élaboration de plans exhaustifs de la deuxième phase. Selon les déclarations faites par le CRU, ces derniers étaient détaillés et comptaient de 150 à 300 pages. Au cours du second semestre de 2016, le CRU réuni en session exécutive a pris la décision politique d'établir des plans de résolution plus courts comportant environ 40 pages. Le but était de faciliter le processus décisionnel et de le rendre plus simple à gérer.

31. Bien que le degré de complexité varie considérablement d'une banque à l'autre, cette limite indicative en matière de longueur du document s'applique à tous les plans. Cela signifie que de nombreuses informations indispensables et/ou obligatoires n'y figurent pas, comme nous l'indiquons dans la section suivante.

32. La **figure 4** présente de façon synthétique la structure mise en place par le CRU pour les plans de résolution à compter de 2017, ainsi que les parties prenantes auxquelles chaque partie est transmise. Le CRU ne transmet pas le même ensemble d'informations à toutes les parties prenantes. Il convient surtout de noter que ni les collègues d'autorités de résolution ni le CRU en session exécutive ne reçoivent les notes techniques contextuelles, qui comportent d'importantes informations, telles que des variantes aux stratégies de résolution. La

législation ne comporte aucune disposition relative à une limitation du partage des informations pertinentes avec les membres des collèges d'autorités de résolution¹⁴.

¹⁴ L'article 88, paragraphe 3, de la BRRD dispose simplement que les ARN de pays tiers sont soumises à des obligations de confidentialité.

Figure 4 – Structure et destinataires des plans de résolution, à compter de 2017

	Plan	Annexes	Notes techniques contextuelles	Diapositives de présentation
Contenu	Résultats et synthèse générale de l'analyse requise	Annexes normalisées, telles que des listes (personnes de contact, systèmes informatiques, etc.), des documents modèles sur les données relatives aux engagements/des documents modèles de l'ABE, l'évaluation de la résolvabilité, une proposition motivée d'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles, des plans fondés sur des points d'entrée multiples, des propositions des banques concernant la façon de supprimer les obstacles	Analyses techniques/hypothèses sous-jacentes aux principales composantes du plan de résolution (par exemple les fonctions critiques, l'accès aux infrastructures des marchés financiers, les instruments de résolution/les variantes à la stratégie, l'accès à la liquidité à court terme, les actifs grevés, la continuité opérationnelle)	En vue de la présentation du plan aux collègues d'autorités de résolution
Transmis aux organes suivants ¹⁵ :	MRU, CRU en session exécutive élargie et membres du collège d'autorités de résolution	MRU, CRU en session exécutive élargie et membres du collège d'autorités de résolution	MRU et BCE	Membres et observatrices des collèges d'autorités de résolution

Source: Données adaptées provenant du CRU.

¹⁵ Dans ce tableau, la mention «MRU» signifie que les plans de résolution sont transmis aux ARN qui participent à l'équipe interne de résolution. Les membres des collèges d'autorités de résolution sont énumérés à l'article 88, paragraphe 2, de la BRRD. Les observatrices des collèges d'autorités de résolution sont, par exemple, les autorités de résolution de pays tiers (article 88, paragraphe 3, de la BRRD) ou les ARN d'un État membre lorsque le CRU participe en tant que membre d'un tel collège.

33. Dans son plan de travail 2017, le CRU envisageait l'établissement de 27 des 33 PRT dont l'élaboration n'avait pas débuté fin janvier 2017. Les 32 PRT et les 65 plans de la deuxième phase existants devaient passer, respectivement, à la deuxième et à la troisième phases, au plus tard au premier trimestre de 2018.

34. Cette prévision semble trop optimiste, compte tenu de l'état d'avancement des travaux fin juillet 2017, de la charge de travail attendue et de l'effectif actuel du CRU (voir aussi **points 114, 124 et 125**).

Aperçu du contenu des plans de résolution

35. Le règlement uniforme établit des orientations sur le contenu des plans de résolution. Pour vérifier si le CRU respecte le règlement uniforme, nous avons élaboré un vaste ensemble de critères fondés sur les exigences du règlement uniforme relatives aux plans de résolution, puis nous avons examiné les plans de résolution échantillonnés. Comme cela est expliqué dans les points suivants, les plans de résolution proprement dits ne respectaient qu'une minorité des critères appliqués.

36. Le CRU nous a indiqué que, même si des détails peuvent faire défaut dans les plans de résolution proprement dits, près de la moitié des plans prévus au total étaient accompagnés d'une quantité considérable d'informations contextuelles supplémentaires. Alors que celles-ci n'étaient pas officiellement incluses dans les plans de résolution, le CRU s'est néanmoins appuyé en grande partie sur ces données pour comprendre le fonctionnement des banques relevant de son mandat et pour fonder ses décisions à leur égard. Ceci a été confirmé par notre examen des documents pour trois banques, puisque nous avons décelé moins de lacunes dans les données du CRU que ce que laissait supposer la lecture des seuls plans de résolution. Néanmoins, d'importants manquements subsistent en ce qui concerne les exigences du règlement uniforme.

Des éléments clés des plans de résolution font encore défaut

37. Nous exposons aux points suivants les domaines dans lesquels notre évaluation a montré que les plans de résolution du CRU ne respectaient pas les exigences du règlement uniforme.

Analyse commerciale stratégique

38. Dans ce domaine, les plans de résolution n'ont pas respecté les exigences à plusieurs égards. À titre d'exemple, ils ne comportaient pas de description appropriée de la structure des groupes bancaires concernés, ni d'évaluation des modèles économiques, de la gouvernance ou de la propriété aux fins de la planification de résolutions. Les seules informations financières qu'ils présentaient étaient générales et consolidées plutôt que spécifiques à chaque entité matérielle, contrairement aux dispositions du manuel de planification des mesures de résolution. Ces lacunes étaient partiellement, mais pas totalement, atténuées par la mise à disposition de données supplémentaires dans les informations et notes contextuelles.

39. Surtout, les plans échantillonnés étaient incomplets en ce qui concerne les interdépendances internes et externes essentielles au niveau organisationnel¹⁶. Alors que le CRU dispose d'informations sur les contreparties significatives, nous n'avons pas été en mesure de trouver la moindre analyse de ces informations, qui aurait permis de repérer tout risque potentiel de contagion.

Fonctions critiques

40. L'analyse commerciale stratégique devait servir à déterminer les fonctions qui sont tellement critiques que leur cessation aurait un impact sur la stabilité financière ou sur l'économie réelle. Cette analyse devait aussi consister à examiner dans quelle mesure les fonctions d'une banque pourraient être remplacées par celles d'une ou de plusieurs autres banques sur le marché. Le raisonnement suivi par le CRU pour effectuer ses évaluations n'apparaissait pas toujours clairement dans les chapitres échantillonnés.

¹⁶ À titre d'exemple, les éléments suivants faisaient souvent défaut: l'actif, le passif, les fonds propres et les produits dérivés au sein du groupe, ainsi que les accords de transfert de pertes intragroupe.

41. Le CRU a néanmoins accompli des progrès significatifs en fournissant aux équipes internes de résolution des orientations sous la forme d'un document modèle, à utiliser à compter de 2017, qui doit servir à recueillir des données sur les fonctions critiques.

42. Le CRU n'était pas en mesure de fournir une vue d'ensemble des fonctions critiques de chaque banque relevant de son mandat. Dans la plupart des chapitres échantillonnés, la réception des dépôts était traitée comme une fonction critique. Dans certains plans de résolution, mais pas dans tous, une différence était opérée entre les dépôts des particuliers et ceux des entreprises.

43. Il est parfois nécessaire d'exclure certains engagements, comme les dépôts privilégiés non garantis, de l'application de l'instrument de renflouement interne, en raison du fait qu'ils font partie des «fonctions critiques». Cela contribue à réduire le montant des engagements disponibles pour un renflouement interne et à rendre d'autant plus importante la détermination d'un coussin approprié sous la forme d'une exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles. Or les plans de résolution élaborés à ce jour ne définissaient pas de montant correspondant à cette exigence minimale, ce qui augmente la probabilité que la résolution de plusieurs défaillances bancaires soit considérée comme impossible.

Stratégie de résolution privilégiée

Évaluation de la crédibilité et de la faisabilité de la liquidation

44. Avant d'établir une stratégie de résolution, le CRU doit évaluer si la liquidation dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité est crédible et, dans l'affirmative, si elle est aussi faisable.

45. Lorsqu'il évalue la crédibilité d'une liquidation, le CRU tient compte de son impact probable sur le système financier. En particulier, il doit évaluer si la liquidation permettrait de réaliser les objectifs de la résolution¹⁷, entre autres la protection des dépôts garantis¹⁸.

¹⁷ Article 24, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) 2016/1075 de la Commission.

46. Dans plusieurs de ses évaluations de la crédibilité, le CRU a affirmé que le système de garantie des dépôts (SGD) applicable ne permettait pas de respecter les exigences de la directive SGD et n'était pas pourvu de fonds suffisants pour permettre de supporter la liquidation d'une banque importante. Il s'avère dès lors plus difficile de remplir, au moyen de la liquidation, l'objectif de protection des dépôts garantis.

47. Pour évaluer la faisabilité d'une liquidation, le CRU doit examiner si les systèmes d'information de gestion de la banque sont en mesure de transmettre les informations requises par la directive SGD. À titre d'exemple, il faut connaître la valeur totale des dépôts garantis par déposant, car le SGD est tenu de payer le montant garanti de 100 000 euros par déposant dans un délai donné¹⁹.

48. Dans les plans de résolution échantillonnés, nous n'avons trouvé aucune information sur le montant des financements disponibles au titre des SGD qui aurait facilité une telle évaluation.

49. Les SGD nationaux ne sont pas juridiquement tenus de coopérer avec le CRU. Malgré cela, le règlement délégué suggère au CRU de consulter les SGD nationaux²⁰, ce qu'il n'a pas fait.

50. Dans la plupart des plans de résolution, le CRU a conclu que la liquidation n'était pas crédible. Or nous n'avons trouvé que des raisons formulées de façon imprécise pour justifier ces conclusions, par exemple le fait que la liquidation aurait des effets néfastes considérables sur le secteur bancaire national. Le CRU n'a pas fourni les détails plus spécifiques requis par le règlement uniforme²¹.

51. Une mesure de résolution peut être prise dans l'intérêt public si elle est nécessaire et si elle constitue un moyen proportionné pour atteindre les objectifs de la résolution. Il faut

¹⁸ Article 14, paragraphe 1, du règlement MRU.

¹⁹ Article 8 de la directive SGD.

²⁰ Considérant 20 du règlement délégué (UE) 2016/1075 de la Commission.

²¹ Article 24, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) 2016/1075 de la Commission.

également qu'il ait été déterminé que la liquidation ne permettrait pas la réalisation de ces derniers dans la même mesure. Les seules déclarations de ce type dans les plans de résolution étaient très générales et insuffisamment détaillées.

52. La déclaration obligatoire concernant l'impact éventuel de la liquidation sur la dépendance de la banque aux aides financières publiques exceptionnelles faisait également défaut²².

Établissement d'une stratégie de résolution privilégiée

53. Fin janvier 2017, le CRU a élaboré des stratégies de résolution en partant de l'hypothèse que les obstacles potentiels (qui peuvent être importants) seront traités à un moment donné dans le futur, lorsque les quotas en matière d'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles auront été fixés.

54. Nous n'avons trouvé aucune stratégie de résolution privilégiée qui traitait également des évolutions imprévues à court terme. Si des décisions de résolution s'avèrent nécessaires dans un proche avenir, elles sont donc susceptibles de s'écarter des plans.

55. Le règlement uniforme exige une description de toute variante à la stratégie de résolution privilégiée qui serait envisagée dans le cas où cette dernière ne pourrait être mise en œuvre²³. Nous avons constaté que la grande majorité des chapitres échantillonnés ne traitait pas des variantes à la stratégie privilégiée.

56. Le règlement uniforme exige qu'un chapitre de la stratégie de résolution présente une estimation de calendrier de mise en œuvre de chaque aspect important du plan²⁴. Or aucun des chapitres échantillonnés ne comportait un tel calendrier.

²² Article 24, paragraphe 1, du règlement délégué (UE) 2016/1075 de la Commission.

²³ Considérant 22 et article 22, paragraphe 2, point e), du règlement délégué (UE) 2016/1075 de la Commission.

²⁴ Article 22, paragraphe 2, point d), du règlement délégué (UE) 2016/1075 de la Commission.

Déterminer les instruments et pouvoirs de résolution

57. Dans la grande majorité des plans, l'instrument de résolution retenu est le renflouement interne d'une banque ouverte. Dans ce scénario, la banque devrait idéalement fermer un vendredi et rouvrir comme d'habitude le lundi suivant, après la mise en œuvre de mesures de résolution par renflouement interne pendant le week-end.

58. Dans plusieurs plans de résolution, il est indiqué que les systèmes informatiques des banques risquent de connaître des difficultés pour fournir à temps les données nécessaires pour un renflouement interne.

59. Un examen interne du CRU a porté sur un éventail de problèmes d'ordre opérationnel liés à l'instrument de renflouement interne. Cet examen a abouti à la conclusion que des travaux supplémentaires sont nécessaires, notamment concernant le calendrier prévu et les aspects pratiques des dépréciations et conversions en cascade. Il n'est pas prévu que le CRU fournisse des orientations internes sur la mise en œuvre des renflouements internes avant le quatrième trimestre de 2017, bien que la grande majorité des plans de résolution prévoient déjà le recours à cet instrument.

60. Procéder au renflouement interne de dépôts et d'obligations en 48 heures représenterait un immense défi technique pour la plupart des banques, compte tenu de la complexité de leur gestion et de leurs systèmes informatiques. Avant qu'un plan de renflouement interne puisse être mis en œuvre, il faut que les systèmes de gestion soient en mesure de calculer le montant disponible pour celui-ci. Actuellement, le CRU n'impose pas aux banques de tester le recours éventuel à l'instrument de renflouement interne pour en démontrer la faisabilité.

61. Nous sommes d'avis que la capacité d'absorption des pertes d'une banque sera surestimée si elle inclut des pertes qui ne peuvent faire l'objet d'un renflouement interne dans le délai envisagé par la stratégie de résolution.

62. Récemment, la Commission a proposé la mise en place d'un instrument de moratoire à l'échelle de l'UE, qui pourrait être utilisé, par exemple, pour suspendre les obligations de paiement d'une banque pendant une durée maximale de cinq jours ouvrés. Cette

proposition prévoit que, même si l'autorité de surveillance était tenue de consulter l'autorité de résolution, cette dernière ne serait pas elle-même habilitée à mettre en œuvre l'instrument²⁵. L'option d'un instrument de moratoire que les autorités de résolution utiliseraient elles-mêmes pourrait offrir (notamment à la banque concernée) une certaine flexibilité pour les travaux préparatoires d'un renflouement interne.

63. Le règlement uniforme requiert une évaluation du caractère exécutoire des instruments de résolution²⁶. Nous n'avons trouvé ce type d'information dans aucun plan de résolution échantillonné.

64. Le règlement uniforme dispose que le CRU doit mentionner dans les plans de résolution les pouvoirs de résolution qu'il a l'intention d'appliquer²⁷. Or nous n'avons relevé aucune mention à cet égard dans les documents échantillonnés. Il peut s'agir, par exemple, du pouvoir de reporter des échéances ou de résilier des contrats spécifiques, plutôt que d'agir au niveau global comme dans le cas des moratoires. Les pouvoirs sont mentionnés dans le document modèle relatif au dispositif de résolution. Pour déterminer les pouvoirs à utiliser, il faut cependant analyser et comprendre les types d'engagements auxquels ces derniers seraient appliqués. Or les plans de résolution échantillonnés ne comportaient pas ce type d'informations détaillées.

Évaluation de la faisabilité et de la crédibilité de la stratégie de résolution privilégiée

65. Dans les chapitres échantillonnés, nous n'avons trouvé aucune évaluation de la faisabilité des stratégies de résolution sélectionnées. Par conséquent, les plans ne comportaient pas de conclusion indiquant si la stratégie de résolution privilégiée pouvait

²⁵ Article 29 *bis* de la proposition de modification de la BRRD faite par la Commission

²⁶ Article 25, paragraphe 3, points a) et e), du règlement délégué (UE) 2016/1075 de la Commission.

²⁷ Article 10, paragraphe 7, de la BRRD.

être appliquée efficacement et dans un délai approprié, ce qui est contraire aux dispositions du règlement uniforme²⁸.

66. Les autorités de résolution sont également tenues d'évaluer la crédibilité d'une stratégie, en d'autres termes de tenir compte de l'impact probable de la résolution sur les systèmes financiers et sur l'économie réelle. Or cette évaluation faisait également défaut dans les plans échantillonnés. Le CRU n'a pas évalué l'impact potentiel des instruments de résolution sélectionnés (notamment celui de renflouement interne). Il n'en a pas non plus vérifié l'impact sur les autres établissements financiers, sur les PME et sur les investisseurs de détail²⁹.

Valorisation dans le contexte d'une résolution

67. Le règlement uniforme exige une description des informations nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de résolution³⁰. Une partie importante de cette description consiste en la fourniture d'informations sur la valorisation de la banque aux fins de la résolution, qui est une procédure très complexe et chronophage. Nous n'avons trouvé aucune déclaration à cet égard dans les chapitres échantillonnés. Par conséquent, le CRU n'a pas été en mesure de remplir son obligation d'évaluer la capacité de la banque à fournir ces informations³¹.

Continuités financière et opérationnelle

68. Le règlement uniforme dispose que les plans de résolution doivent contenir une analyse des exigences de financement qu'implique la stratégie de résolution. Or les plans que nous avons examinés ne comportaient que des affirmations générales sur le financement dans le chapitre sur la continuité financière. Il manquait des informations sur les modes de

²⁸ Articles 26 à 31 du règlement délégué (UE) 2016/1075 de la Commission.

²⁹ Article 32 du règlement délégué (UE) 2016/1075 de la Commission.

³⁰ Article 22, paragraphe 3, point a), du règlement délégué (UE) 2016/1075 de la Commission.

³¹ Article 29, paragraphe 3, du règlement délégué (UE) 2016/1075 de la Commission.

financement, durant la résolution, des succursales et filiales situées dans des États membres non participants³².

69. Les plans ne comportaient en outre aucune information sur le caractère exécutoire des accords de niveau de service en cas de résolution. Rien n'indique clairement si les accords de niveau de service restent exécutoires dans le cas où la banque se séparerait de fonctions critiques. Bon nombre de plans ne comportaient aucune mention d'un dispositif d'urgence, notamment concernant les systèmes de paiement et de règlement.

Évaluation de la résolvabilité

70. La résolvabilité d'une banque doit être réputée possible si le CRU peut, de manière crédible, soit la mettre en liquidation selon une procédure normale d'insolvabilité, soit procéder à la résolution de sa défaillance en appliquant des mesures de résolution.

71. Dans aucun des documents échantillonnés, le CRU n'a indiqué de façon catégorique si la résolution de la défaillance de la banque était réellement possible. Un bref résumé de l'évaluation de la résolvabilité figurait dans plusieurs chapitres, mais il était, dans la plupart des cas, limité à quelques obstacles potentiels recensés.

72. Le règlement MRU dispose que le CRU doit informer l'ABE en temps utile chaque fois que la résolution de la défaillance d'un établissement est réputée impossible. En juillet 2017, le CRU n'avait transmis aucune notification de ce type à l'ABE.

Obstacles importants

73. Le règlement uniforme dispose que le CRU doit recenser et réduire les obstacles importants à la résolution, en les classant au moins selon les catégories suivantes: a) structure et opérations; b) ressources financières; c) information; d) questions transfrontières; e) aspects juridiques. Malgré cette obligation légale, le processus visant à

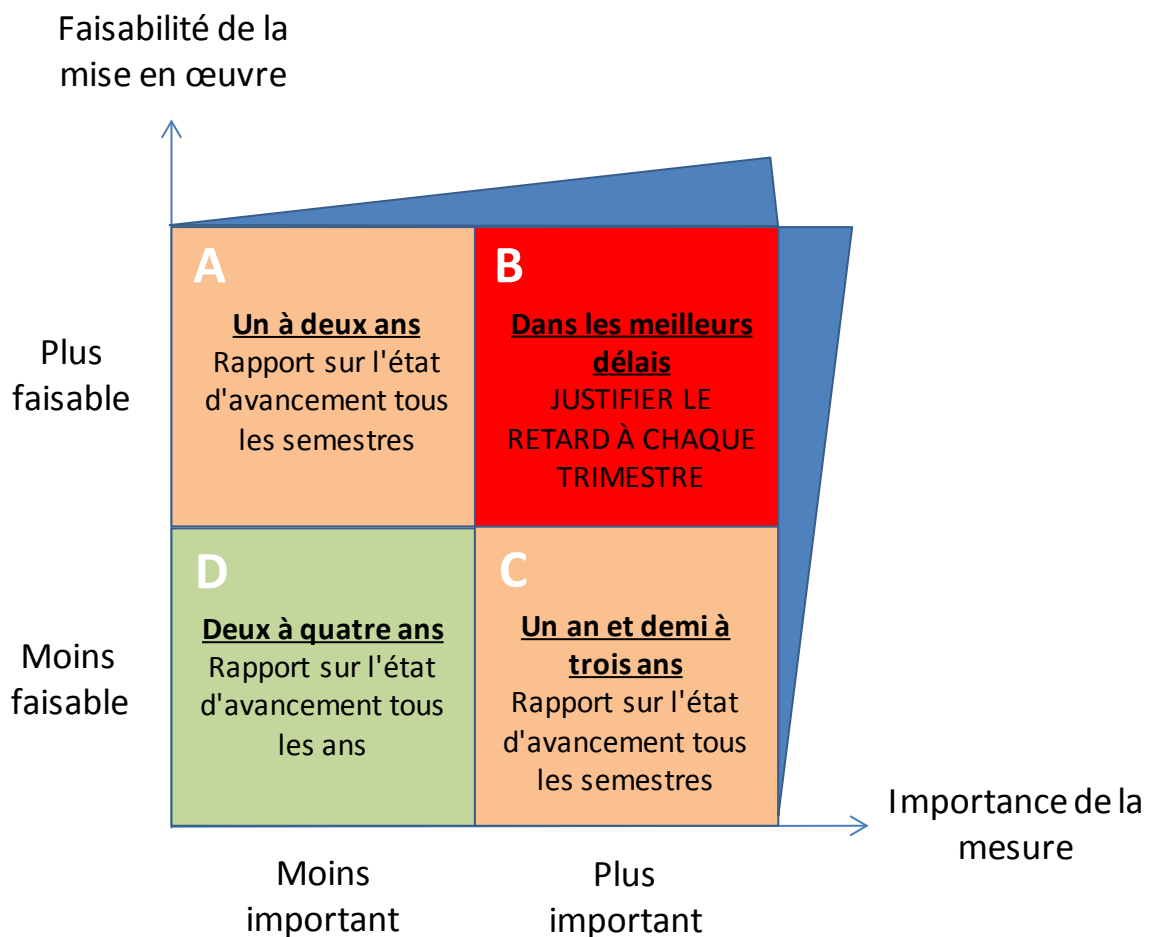
³² Article 22, paragraphe 2, point d), et paragraphe 5, du règlement délégué (UE) 2016/1075 de la Commission.

réduire les obstacles importants n'a pas encore commencé. Dans ses plans de la deuxième phase, le CRU s'est contenté de recenser les obstacles potentiels.

74. D'après le CRU, le processus complet de détermination des obstacles importants, y compris la consultation des autorités compétentes et les décisions communes des collègues d'autorités de résolution, prendra environ un an et ne devrait pas commencer avant 2018.

75. La **figure 5** provient du manuel de planification des mesures de résolution et indique le calendrier prévu pour la suppression des obstacles, en fonction de la faisabilité de la mise en œuvre de la mesure et de son importance.

Figure 5 – Calendrier pour la suppression des obstacles



Source: CRU.

76. Comme cela est indiqué au **point 28**, il est prévu que seuls 65 plans de la troisième phase soient disponibles à la fin du premier trimestre de 2018. En partant de l'hypothèse

que les plans de résolution passeront à la quatrième phase au plus tard à la mi-2019, les banques disposeraient de temps pour supprimer tous les obstacles importants pour la mi-2022.

Exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles

77. La détermination de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles est l'un des éléments clés d'un plan de résolution. Il s'agit du calcul du montant minimal de fonds propres et d'engagements (y compris les dépôts) qu'une banque doit détenir pour la conversion ou la dépréciation en cas de renflouement interne. Le CRU n'a pas encore fixé les objectifs en matière d'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles, que ce soit au niveau consolidé ou à celui des différentes entités.

78. Des quotas indicatifs et non contraignants en matière d'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles, calculés au niveau consolidé, ont fait l'objet de discussions informelles avec les banques lors d'ateliers organisés en 2016, mais ils n'ont pas été communiqués aux collègues d'autorités de résolution. Des facteurs spécifiques aux banques, comme l'exclusion de certains engagements de l'application du renflouement interne, les obstacles importants et les exigences découlant du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (PCEP ou SREP – *supervisory review and evaluation process*) n'ont pas été pris en considération jusqu'à présent.

79. Étant donné qu'aucune exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles n'a encore été définie, aucun suivi des quotas réels en la matière n'est assuré.

Résumés des éléments clés du plan

80. Dans tous les plans de résolution, le CRU doit inclure un résumé des éléments clés, à savoir des éléments prévus dans le cadre juridique³³. Les informations présentées dans les résumés que nous avons examinés sont nettement insuffisantes par rapport à cette exigence. L'**annexe III** énumère les éléments manquants.

³³ Article 22, paragraphe 1, du règlement délégué (UE) 2016/1075 de la Commission.

Divulgation des plans de résolution

81. Le CRU est tenu de divulguer toutes les parties significatives des plans de résolution aux banques concernées. Jusqu'à présent, les banques n'ont reçu que des informations indicatives limitées, comme le calcul de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles au niveau du groupe ou les obstacles éventuels. Le règlement MRU dispose également que le CRU doit tenir compte des informations en retour transmises par les banques. Or les plans de résolution que nous avons examinés ne comportaient aucun commentaire des banques concernées.

82. Le CRU fait valoir que les différents textes constitutifs du règlement uniforme traitent involontairement la divulgation de diverses façons. Alors que le règlement MRU³⁴ fait référence à des éléments significatifs d'un plan de résolution, la BRRD³⁵ et le règlement délégué de la Commission³⁶ ne requièrent que la divulgation du résumé des éléments clés.

Les dispositions du règlement uniforme ne sont guère respectées

83. En résumé, il ressort de nos observations présentées aux **points 37 à 82** que les plans échantillonnés n'étaient pas conformes au règlement uniforme. Les informations contextuelles mentionnées au **point 36** permettent d'accroître leur degré de conformité, même si nous constatons qu'elles ne sont pas collectées pour toutes les banques.

Il faut améliorer les orientations sur la planification de résolutions

84. Nous avons contrôlé l'ensemble des manuels et procédures dont dispose le CRU pour la planification de résolutions et avons constaté que des orientations de base sont établies, mais qu'il faut poursuivre les travaux à cet égard.

³⁴ Article 8, paragraphe 6, du règlement MRU.

³⁵ Article 10, paragraphe 1, de la BRRD.

³⁶ Article 72 du règlement délégué (UE) 2016/1075 de la Commission.

Les manuels et les documents modèles doivent être actualisés et améliorés

85. Il faut disposer de procédures, d'orientations et de manuels appropriés pour assurer que les nombreux acteurs de ce processus mettent en œuvre une approche correcte et cohérente en matière de planification de résolutions. Le CRU a pris des dispositions adéquates pour piloter ce processus, en rédigeant avec l'aide des ARN un manuel de planification des mesures de résolution. Actuellement, le CRU élabore aussi un certain nombre de documents politiques internes et externes.

86. Le manuel de planification des mesures de résolution vise à promouvoir au sein du CRU et des ARN une approche cohérente en matière de planification de résolutions. Le CRU l'a adopté en tant que projet de document interne en mars 2016. Depuis, les équipes internes de résolution sont tenues de l'utiliser lorsqu'elles élaborent des plans de résolution. Le manuel de planification des mesures de résolution a été gelé (c'est-à-dire qu'il n'a fait l'objet d'aucune actualisation) pendant un an afin de recueillir des informations en retour sur les premières expériences des équipes internes de résolution qui l'ont utilisé.

87. Outre les documents mentionnés aux points précédents, le CRU a élaboré ou entend établir des documents modèles de déclaration³⁷ afin d'assurer que toutes les informations obligatoirement transmises par les banques le soient dans un format normalisé en vue de sa planification de résolutions et de ses prises de décision. Ces documents modèles complètent les informations déjà présentées dans ceux de la BCE et de l'ABE³⁸. Dans des cas spécifiques, le CRU peut aussi demander des informations directement à une banque.

88. Pour les raisons exposées ci-après, il faut encore étoffer le manuel de planification des mesures de résolution. Or le CRU a déjà reporté à deux reprises une mise à jour prévue, d'abord à la fin de 2017, puis au deuxième trimestre de 2018.

³⁷ Les documents modèles du CRU couvrent les données relatives au passif, les fonctions critiques, les infrastructures des marchés financiers et les activités fondamentales (en cours d'élaboration).

³⁸ Règlement d'exécution (UE) 2016/1066 de la Commission.

89. La première raison d'actualiser le manuel de planification des mesures de résolution est la nécessité d'inclure des orientations politiques relatives à un certain nombre de problèmes spécifiques. À titre d'exemple, ce manuel traite de la détermination des obstacles importants, conformément au règlement uniforme, mais il ne précise pas qu'elle doit figurer dans les plans de résolution de la deuxième phase.

90. Deuxièmement, le manuel ne tient pas compte de certaines dispositions législatives importantes. À titre d'exemple, il ne fait aucune référence à l'exigence, imposée par le règlement délégué de la Commission³⁹, d'inclure un résumé des éléments clés dans les plans de résolution. De même, bien que le manuel exige une évaluation de la résolvabilité, le document modèle qu'il contient pour le résumé des éléments clés ne comporte pas ce type de déclaration. En outre, ni le chapitre sur le résumé des éléments clés ni celui sur l'évaluation de la résolvabilité ne font état de l'obligation d'informer l'ABE chaque fois que la résolution de la défaillance d'une banque est réputée impossible⁴⁰.

91. Troisièmement, il faut actualiser le manuel de planification des mesures de résolution afin de tenir compte de la décision politique, prise en septembre 2016, de cesser d'établir des plans de résolution exhaustifs pour les remplacer par des documents condensés d'environ 40 pages (voir **point 30**). Cependant, aucune orientation n'a encore été fournie concernant le contenu des plans de résolution condensés. Cette modification de l'approche en matière de planification de résolutions a été apportée à un moment où l'établissement de nombreux PRT et plans de la deuxième phase était déjà terminé ou en cours sur la base d'une analyse approfondie. Lors d'une enquête réalisée par nos soins, certaines ARN ont répondu qu'elles avaient dû consacrer de précieuses ressources à la refonte des plans de résolution.

92. Le règlement uniforme⁴¹ autorise l'application d'obligations simplifiées pour certaines banques⁴² dans le contexte de la planification de résolutions. En mai 2017, le CRU n'avait

³⁹ Article 22, paragraphes 2 à 8, du règlement délégué (UE) 2016/1075 de la Commission.

⁴⁰ Article 10, paragraphes 4 et 5, du règlement MRU.

⁴¹ Article 4 de la BRRD.

encore utilisé cette option pour aucune banque relevant de son mandat⁴³ et le manuel de planification des mesures de résolution ne traite pas du contenu des plans de résolution simplifiés et des critères d'éligibilité correspondants⁴⁴. La moitié des ARN visées par notre enquête ont confirmé le manque d'orientations à cet égard. Au cours de l'audit, le CRU ne nous a transmis aucune note de politique sur ce thème.

93. Il est possible d'améliorer non seulement le manuel de planification des mesures de résolution, mais également les documents modèles de déclaration élaborés par le CRU. Ces derniers visaient, entre autres, à obtenir des informations qui ne sont pas disponibles auprès d'autres sources et, par conséquent, à éviter la répétition inutile de travaux effectués par les banques. Il n'existe aucun lien entre les documents modèles du CRU et ceux de l'ABE, alors qu'ils demandent en parallèle des informations semblables. À titre d'exemple, dans la grande majorité des cas, le document modèle établi par le CRU concernant les données relatives au passif et celui de l'ABE⁴⁵ sur la structure du passif servent à solliciter des informations similaires sur les instruments dérivés. Pour 2017, afin d'éviter de surcharger les banques avec des demandes de données qui se chevauchent, le CRU les a autorisées à fournir des données uniquement dans son document modèle. Cela montre la complexité du système tel qu'il a été mis en place.

Notes de politique

94. Afin d'assurer une application cohérente de la législation en vigueur et une harmonisation de la méthodologie dans l'ensemble des plans de résolution, le CRU a établi

⁴² Orientation 2015/16 de l'ABE.

⁴³ En vertu de l'article 4, paragraphe 10, de la BRRD, le CRU ne peut appliquer les obligations simplifiées qu'aux banques moins importantes. En ce qui concerne celles, parmi ces dernières, qui relèvent du mandat des ARN, l'enquête a montré que des obligations simplifiées étaient prévues pour 2 400 d'entre elles.

⁴⁴ L'ABE a publié un document de consultation sur les critères d'éligibilité. Il comporte des orientations pour les cas où une banque remplit les conditions pour l'application de l'obligation simplifiée. L'ABE publiera une norme technique finale de réglementation une fois le délai de consultation expiré (8.8.2017).

⁴⁵ Annexe i) du document modèle sur les données relatives au passif et annexe V du document modèle de l'ABE.

un programme de travail détaillé, avec un certain nombre de notes de politique à élaborer en 2017 et au cours du premier semestre de 2018. Comme cette élaboration d'orientations politiques sur des thèmes clés est toujours en cours, il sera difficile d'en tenir compte pour les plans de résolution de 2017.

95. Le calendrier interne du CRU pour l'élaboration de notes de politique en 2017 a été révisé en juillet 2017, ce qui a retardé l'achèvement de plusieurs d'entre elles. Étant donné que les effectifs de l'unité chargée de cette tâche sont pour l'instant largement insuffisants (voir **point 109**), il semble que la date limite fixée actuellement pour l'achèvement des notes ne pourra pas être respectée non plus.

96. À plusieurs reprises au cours de l'enquête, des ARN ont déclaré que le CRU devrait mettre davantage l'accent sur le recensement des meilleures pratiques et sur la transmission d'orientations uniformes pour la planification de résolutions.

97. Le règlement uniforme⁴⁶ dispose que les plans de résolution doivent envisager les scénarios pertinents, y compris la possibilité que la défaillance soit circonscrite (spécifique à une banque) ou qu'elle survienne sur fond d'instabilité financière générale ou d'événement systémique. Or, dans une note de politique, le CRU demande que les plans de résolution soient fondés uniquement sur le scénario d'une défaillance circonscrite, alors que d'autres scénarios sont utilisés pour tester la crédibilité et la faisabilité de la stratégie de résolution privilégiée. Dans les plans de résolution échantillonnés, nous n'avons trouvé aucun élément probant attestant de la réalisation de ce type de tests, ni aucune description des scénarios simulés pour les plans échantillonnés.

98. L'analyse interne réalisée par le CRU concernant les plans de résolution montre que ces derniers n'envisagent pas suffisamment de scénarios pertinents. Le CRU a affirmé que des orientations supplémentaires sont nécessaires pour déterminer de manière cohérente le scénario à utiliser.

⁴⁶ Article 8, paragraphe 6, du règlement MRU et article 10, paragraphe 3, de la BRRD.

99. L'analyse transversale réalisée par le CRU concernant la première vague de plans de résolution (ceux élaborés en 2016) a fait apparaître une absence de méthodologie cohérente. Elle a permis d'aboutir à la conclusion que des interprétations différentes de la législation en vigueur et l'absence de méthodologie harmonisée ont donné lieu à des incohérences entre les plans et à un niveau de détail insuffisant. À titre d'exemple, certaines équipes internes d'évaluation ont réalisé des évaluations par activité fondamentale et non par entité juridique. Les services bancaires privés ou les services de gestion d'actifs ont été considérés comme des fonctions critiques dans plusieurs plans, mais pas dans d'autres, alors que les circonstances étaient similaires.

Politique en matière d'obstacles importants et d'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles

100. Deux autres décisions politiques du CRU ont un impact sur la conformité des plans de résolution avec le cadre législatif. Tout d'abord, le règlement uniforme dispose que la détermination des obstacles importants doit figurer dans les plans de résolution⁴⁷. Cette détermination est un processus consultatif, qui nécessite la mobilisation de ressources, prend environ un an et devrait donner lieu à la mise en œuvre de mesures de suivi par le CRU pour supprimer les obstacles recensés. Le CRU a pris une décision politique interne pour lancer ce processus en 2018. Jusqu'à cette date (voir **points 73 et 74**), le CRU se limitera au relevé des obstacles potentiels pour lesquels il ne prendra aucune mesure officielle, puisqu'ils ne sont pas considérés comme «importants». Nous sommes d'avis que cette politique transitoire ne respecte pas les exigences légales.

101. Par ailleurs, le CRU n'a arrêté aucune politique définitive concernant le calcul de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles. Il a publié l'approche préliminaire qu'il a utilisée en 2016⁴⁸ et qui reposait sur les objectifs «de nature informative» visés par l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (voir **point 78**). Le CRU n'a pas prévu d'élaborer avant fin 2017 une note de politique finale

⁴⁷ Article 10, paragraphe 7, du règlement MRU et article 17, paragraphe 1, de la BRRD.

⁴⁸ <https://srb.europa.eu/en/node/201>.

sur l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles, qui définirait des objectifs contraignants. Notre enquête a montré que les ARN tiennent particulièrement à ce que le CRU progresse dans l'élaboration de cette note de politique et de celle sur les obstacles importants. Il convient de prendre des mesures sur ces questions afin d'assurer que les plans soient conformes au règlement uniforme et que les banques disposent d'une capacité suffisante d'absorption des pertes.

Contrôles de la gestion et assurance de la qualité

102. Le CRU ne nous a transmis qu'une description générale des cadres qu'il a mis en place pour les contrôles internes et pour l'assurance de la qualité. Le nombre de constatations présentées dans le présent rapport (voir ***points 37 à 82***) est révélateur de faiblesses dans ces contrôles de la gestion. Ces dernières sont confirmées par l'exercice transversal réalisé par le CRU, qui a permis de relever plusieurs lacunes d'ordre qualitatif dans les plans de résolution.

Le Conseil de résolution unique manque cruellement de personnel

103. L'audit a également consisté en un examen des questions relatives aux ressources humaines depuis la création du CRU et a permis de constater un manque de hiérarchisation des priorités en matière de recrutement pourtant nécessaire dans la phase de démarrage.

Les objectifs en matière de recrutement n'ont jamais été atteints

104. Au départ, la Commission a estimé que l'effectif du CRU devait se composer de 309 équivalents temps plein (ci-après «ETP»)⁴⁹. Ce chiffre était en partie fondé sur une évaluation comparative avec l'*US Federal Deposit Insurance Corporation* (Organisme fédéral de garantie des dépôts bancaires des États-Unis), auquel est confié un éventail similaire de tâches en matière de résolution. Initialement, il était prévu que les effectifs du CRU atteindraient ce nombre fin 2015. En septembre 2016, le CRU a revu ses besoins en personnel et a fait passer l'estimation initiale à 350 ETP, un effectif qui devait être atteint

⁴⁹ Document COM(2013) 520 final du 10 juillet 2013. Ce chiffre ne comprend ni les experts nationaux détachés ni les stagiaires.

pour 2017. Le projet de budget pluriannuel pour la période 2018-2020 prévoit une nouvelle augmentation à 410 ETP pour la fin de l'année 2019, soit une hausse de 33 % par rapport à l'estimation initiale.

105. Depuis le début, le nombre réel d'agents a constamment été inférieur aux objectifs. Ce sont les services de la Commission qui ont organisé les premières campagnes de recrutement. Lorsque le CRU a assumé pleinement la responsabilité des recrutements en mars 2015, il employait 35 agents. Ce nombre est passé à 101 à la fin de 2015, puis à 171 à la fin de 2016.

106. La situation la plus problématique concerne le recrutement d'experts en matière de résolutions et d'élaboration de politiques, pour lesquels les besoins ont été sous-estimés en 2015 et en 2016. Il existe aussi une grave pénurie d'agents dans les secteurs de l'informatique et du secrétariat.

107. Le manque de personnel au sein des directions chargées de la planification de résolutions a considérablement affecté ce processus. Il a notamment eu un impact sur la charge de travail des coordinateurs des équipes internes de résolution, dont la plupart sont responsables de plus de dix banques. Les missions confiées au CRU en vertu de la législation, comme la planification de résolutions pour les banques transfrontalières moins importantes, ont accru la pression exercée sur des effectifs déjà limités.

108. Dans ses tableaux des effectifs, le CRU présente ses besoins en personnel sous la forme de chiffres globaux ainsi que d'une indication des statuts et grades souhaités. Le CRU a déterminé le nombre d'agents nécessaires pour couvrir les travaux en fonction de la taille du groupe bancaire concerné. Il n'a toutefois pas évalué l'expertise et les autres compétences nécessaires dans les différentes directions et unités chargées de la planification de résolutions. Certaines directions manquent ou sont dépourvues d'experts spécifiques (par exemple des experts en valorisation) et de personnel possédant les connaissances linguistiques appropriées. Certaines unités comportent une forte proportion d'agents peu expérimentés.

109. D'importants travaux sur les politiques et les orientations n'ont pas été achevés en raison du sous-effectif. Fin mars 2017, la direction responsable de la stratégie, des processus

et de la méthodologie en matière de résolution n'était pourvue que d'un tiers de l'effectif prévu dans les objectifs de recrutement. Afin de compenser en partie ce manque de personnel, les directions chargées de la planification de résolutions ont consacré une partie considérable (25 % en 2016) de leur temps à des travaux liés aux politiques et à d'autres thèmes sans lien avec les résolutions, au lieu de se concentrer sur leur activité principale.

110. La forte rotation du personnel a entraîné une pénurie d'agents dans l'unité informatique, qui ne dispose pas non plus d'un système informatisé approprié et ne peut donc pas soutenir de manière efficiente le processus de planification de résolutions. La stratégie informatique en cours d'élaboration devrait comporter l'introduction d'un meilleur système informatisé pour la planification de résolutions.

111. Le manque de personnel qui caractérise le CRU a donné lieu à la prestation d'un nombre élevé d'heures supplémentaires, qui ont représenté environ 15 000 heures ou 6 % du temps de travail total au cours des dix premiers mois de 2016.

112. En Europe, la résolution des défaillances bancaires est un domaine en plein développement et la profession d'expert en la matière est encore un métier relativement nouveau. C'est pourquoi la plupart des agents recrutés à des postes dans ce secteur doivent acquérir des connaissances sur le tas. En outre, au cours des deux à trois dernières années, le CRU a dû faire face à la forte concurrence d'autres organes de l'UE (la Commission et la BCE) et du secteur bancaire pour attirer du personnel qualifié⁵⁰. Près de 75 % des ARN visées par notre enquête ont indiqué avoir également connu des difficultés pour recruter du personnel spécialisé en résolutions pour pourvoir des postes au niveau national.

113. Le CRU a confirmé que le recrutement est difficile, en raison de la longueur des procédures en la matière, du nombre limité de candidats appropriés sur un marché du

⁵⁰ À titre d'exemple, selon le rapport annuel 2015 de la BCE sur les activités de surveillance, 1 074 ETP ont été recrutés dans le cadre de ce mécanisme: 769 pour des domaines d'activités traitant de la surveillance bancaire et 305 pour les services partagés. Le rapport 2016 montre que 160 autres ETP ont été approuvés.

travail très disputé, ainsi que d'une pénurie de candidats disposés à rejoindre le CRU sur la base de contrats temporaires.

114. Le CRU nous a également informés qu'il n'atteindra pas ses objectifs de recrutement pour 2017 et qu'il pourra donc difficilement exercer pleinement son mandat légal. De plus, il prévoit que, même en 2020, le nombre total d'agents dont il disposera ne sera pas adapté au nombre jugé nécessaire pour pouvoir remplir pleinement ses obligations.

Le manque d'effectif pour gérer les ressources humaines a un impact sur le recrutement

115. Actuellement, la question du recrutement est particulièrement cruciale pour le CRU, qui vit ses premières années d'existence, en raison de la durée des procédures et du nombre élevé d'agents nécessaires. Dans son rapport annuel 2015, le CRU a indiqué que la constitution d'une équipe efficace pour la gestion des ressources humaines était l'une des grandes priorités pour sa phase de démarrage.

116. Lorsque le CRU a pris le relais de la Commission en matière de recrutement en mars 2015, son équipe en charge des ressources humaines comportait deux personnes, dont une s'occupait du recrutement. À la fin de 2015, le nombre total d'agents responsables des ressources humaines était passé à sept, dont seulement deux affectés au recrutement. En décembre 2016, l'équipe des ressources humaines avait encore une capacité limitée et était composée de sept personnes, dont seulement trois pour le recrutement.

117. Pour la publication des postes vacants, l'équipe chargée des ressources humaines n'a utilisé que des canaux de recrutement limités, comme les sites web de recrutement du CRU et de l'UE, ainsi que les réseaux sociaux, mais pas la presse financière spécialisée. En outre, elle ne dispose pas d'outils informatiques sur mesure pour le recrutement et la gestion de personnel. Cela a donné lieu à une erreur dans la vérification des candidatures et à des manques d'efficience dans l'inventaire des dossiers du personnel.

118. Le programme de formation du CRU, en partie accessible au personnel des ARN, est centré sur le renforcement des connaissances de base des agents en matière de résolutions et sur la sensibilisation à des cas réels de résolution. Les actions de formation sélectionnées se sont avérées être des exemples de bonnes pratiques. Elles comportent par exemple des

présentations d'études de cas qui visent, entre autres, à mettre en place une culture commune en matière de résolutions, ainsi que des séminaires à l'heure du déjeuner.

Il faut améliorer le cadre de coopération avec les autorités de résolution nationales et la Banque centrale européenne

119. Nous avons examiné les relations qu'entretient le CRU avec les ARN, d'une part, et avec la BCE, d'autre part. Nous avons constaté qu'il faut améliorer le partage d'informations et la coopération.

Manque de clarté dans la coopération avec les autorités de résolution nationales

120. Le CRU est tenu de coopérer avec les ARN et d'en assurer la coordination au sein du MRU.

121. Le CRU a décidé de mettre en place des équipes internes de résolution, constituées d'agents affectés par lui-même et par les ARN et chargées de la résolution des défaillances de tous les groupes bancaires relevant de son mandat. Les équipes internes de résolution sont toujours dirigées par un agent du CRU. Ce dernier a constitué un total de 75 équipes internes de résolution, dont certaines sont responsables de plusieurs groupes.

122. La répartition des tâches entre le CRU et les ARN est encore imprécise. Fin 2016, le CRU a mis en place une *task force* pour convenir d'une répartition opérationnelle des travaux. Nous sommes d'avis qu'il est difficile d'estimer les besoins en matière de personnel et de budget sans une répartition claire des tâches.

123. Le règlement MRU ne précise pas le degré exact de participation du CRU et des ARN au sein des équipes internes de résolution. Par conséquent, le CRU ne maîtrise pas la composition, le rang, l'expertise ou l'évaluation des performances du personnel affecté par les ARN aux équipes internes de résolution. Il ne peut qu'exprimer son point de vue sur le nombre minimal d'agents nécessaires pour une équipe interne de résolution et sur le niveau de participation des ARN. Les chiffres prévus pour 2017 indiquent un rapport de cinq agents de CRU pour six agents des ARN. À titre de comparaison, le rapport moyen entre agents de

la BCE et agents des autorités compétentes nationales (ci-après les «ACN») au sein des équipes de surveillance prudentielle conjointe était de un pour trois⁵¹.

124. Le niveau actuel de l'effectif des équipes internes de résolution n'est pas suffisant pour les travaux qui leur ont été confiés. Fin 2016, le CRU allouait environ 60 ETP aux équipes internes de résolution. Ce nombre devrait passer à 170 avant la fin de 2017. Toutefois, à moins de modifications de la répartition actuelle des tâches, il est clair qu'une part importante de ces agents continuera d'être affectée à des travaux d'élaboration de politiques et à d'autres sujets sans lien avec les résolutions.

125. Les objectifs de 2017 en matière d'effectif étaient irréalistes, compte tenu des difficultés de recrutement. En 2017, les ARN prévoient d'allouer 155 ETP aux équipes internes de résolution. Ainsi, avant la fin de 2017, la dotation moyenne en personnel du CRU et des ARN pour chaque banque serait, respectivement, de 0,9 ETP et de 1,1 ETP, soit un total de seulement 2,0 ETP par banque. Ce chiffre semble faible, compte tenu de la taille et de la complexité de nombreuses banques, ainsi que du degré requis de planification approfondie.

126. En tant que principal coordinateur au sein du MRU, le CRU publie des orientations à l'intention des ARN, mais il est aussi responsable de l'application cohérente du cadre législatif. À cette fin, il est habilité à demander aux ARN des informations sur l'exécution de leurs tâches. Le suivi des travaux des ARN sur les banques moins importantes est aussi crucial, étant donné que le CRU peut assumer directement la responsabilité à l'égard de ces dernières dans certaines circonstances. En mai 2017, ce dernier n'avait pas utilisé cette possibilité d'exercer ce pouvoir direct à l'égard des banques moins importantes. Il n'avait pas encore non plus créé de fonction chargée de la supervision des ARN. Il ne dispose donc guère d'informations sur les travaux en cours au sein de celles-ci.

⁵¹ Point 110 du rapport spécial n° 29/2016 de la Cour des comptes européenne intitulé «Mécanisme de surveillance unique: les débuts sont réussis, mais des améliorations sont nécessaires» (<http://eca.europa.eu>).

127. Toutefois, le CRU a établi un système d'alerte précoce dans le cadre duquel les ARN sont tenues de lui signaler les banques moins importantes qui présentent des signes de détérioration grave. En outre, la BCE fournit au CRU une liste des banques moins importantes auxquelles un degré élevé de priorité a été attribué. Fin mai 2017, elle avait ainsi recensé 93 banques⁵².

128. Afin de garantir une application cohérente du cadre législatif, le CRU peut examiner les projets de décision des ARN relatifs, par exemple, aux plans de résolution, puis formuler les commentaires qu'il estimerait nécessaires. En 2016, les ARN ont centré leur attention sur des banques importantes et, par suite, élaboré très peu de plans de résolution pour des banques moins importantes. Au cours de l'audit, le CRU nous a cependant informés que les ARN mettront, à l'avenir, davantage l'accent sur la planification relative à ces dernières. Dans son programme de travail 2017, le CRU a annoncé qu'il étofferait son rôle dans le MRU moyennant un suivi et une évaluation des projets de décisions de résolution élaborés par les ARN concernant les banques moins importantes relevant de leur mandat. Cela augmenterait considérablement la charge de travail du CRU.

129. Peu de temps après sa création, le CRU a organisé plusieurs séries d'essais concernant une simulation de défaillance d'une banque, impliquant la BCE, la Commission, le Conseil, ainsi que les autorités compétentes du Royaume-Uni et des États-Unis. Or aucune ARN n'a participé à ces exercices, qui portaient sur la prise de décision, mais pas sur l'ensemble du processus de résolution. En outre, bien que l'organisation du CRU, y compris son personnel et ses ressources informatiques, ait changé considérablement depuis lors, aucune autre série d'essais n'a été menée.

Des lacunes dans le cadre de coopération avec la Banque centrale européenne

130. En tant qu'autorité de surveillance directe pour la plupart des banques relevant du mandat du CRU, la BCE devrait lui fournir une large gamme d'informations à leur sujet.

⁵² <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/hplsi.en.html>.

131. Le CRU et la BCE ont conclu un protocole d'accord afin de faciliter leur coopération. Ce protocole repose sur l'obligation légale pour les parties de coopérer. Conformément aux dispositions du règlement MRU⁵³, le CRU et la BCE ont publié sur leur site web le protocole d'accord, à l'exception de quatre annexes.

132. Nous estimons que le protocole d'accord et ses annexes ne sont pas suffisamment exhaustifs pour assurer que le CRU obtienne de la BCE toutes les informations nécessaires pour lui permettre de s'acquitter de ses tâches de manière efficiente et en temps voulu. Dans le contexte de l'élaboration de résolutions, certaines informations sur la liquidité et les capitaux qui seraient utiles pour le CRU ne sont pas automatiquement partagées par la BCE⁵⁴. Au lieu de cela, le CRU est contraint d'adresser des demandes spéciales à la BCE pour les obtenir, ce qui entraîne un gaspillage de temps et de ressources. Les éléments probants semblent indiquer que d'autres informations, comme les résultats des inspections sur place, ne sont que partiellement partagées par la BCE, et pas toujours rapidement. Les évaluations effectuées selon le PCEP (ou SREP) ne sont pas partagées dans la mesure requise par le règlement uniforme⁵⁵.

133. En outre, le protocole d'accord ne permet pas de garantir que le CRU recevra des informations de la division «Gestion des crises» de la BCE, ce qui serait également utile pour la planification de résolutions. Jusqu'à présent, cette division n'a même pas partagé officiellement des informations générales, comme la liste des banques qu'elle suit actuellement.

134. Le protocole d'accord dispose que la BCE et le CRU peuvent convenir de participer aux inspections sur place réalisées par l'autre partie. Jusqu'à présent, le CRU n'a jamais réalisé d'inspections sur place ni participé à celles de la BCE.

⁵³ Article 30, paragraphe 7, du règlement MRU.

⁵⁴ Ces informations sont recueillies, aux fins du PCEP (ou SREP), dans le cadre des processus d'évaluation de l'adéquation du capital interne et des liquidités internes.

⁵⁵ Article 4, paragraphe 1, du règlement délégué (UE) 2016/1450 de la Commission.

135. Le CRU est responsable de 15 banques transfrontalières moins importantes surveillées directement par les ACN et seulement indirectement par la BCE. Cette divergence entre les mandats des deux autorités pose des difficultés au CRU. À titre d'exemple, la BCE dispose de certaines informations de surveillance sur toutes les banques situées dans la zone euro, dont une partie lui est transmise par les ACN. Toutefois, la BCE n'a pas accordé au CRU l'accès aux informations pertinentes sur les 15 banques transfrontalières moins importantes en cause. Le CRU est alors tenu d'établir des cadres supplémentaires de coopération impliquant des systèmes d'échange d'informations avec 17 autorités de surveillance nationales⁵⁶, et d'organiser le transfert de données séparément avec chacune d'entre elles. Cette répétition inutile d'efforts mobilise des ressources du CRU et est inefficace.

136. Le volet le plus important de la coopération entre le CRU et la BCE est la gestion des crises. Comme cela est indiqué aux **points 9 à 11**, il existe trois phases dans la procédure de traitement d'une banque en crise, dont l'une est l'intervention précoce.

137. Le règlement uniforme requiert la détermination d'un ensemble de conditions de déclenchement pour l'activation des mesures d'intervention précoce⁵⁷. L'ABE a publié une orientation pour favoriser l'utilisation cohérente de ces conditions de déclenchement. Elle y recense d'abord les conditions de déclenchement reposant sur la note selon le PCEP (ou SREP), qui est actualisée au moins une fois par an. La BCE utilise cette condition de déclenchement. Dans cette même orientation, l'ABE indique aussi que les mesures d'intervention précoce pourraient être déclenchées par des événements significatifs. La BCE déclare qu'elle utilise également cette condition de déclenchement, ce qui est une approche discrétionnaire. La troisième approche qui pourrait être utilisée consiste à recenser des conditions de déclenchement fondées sur des indicateurs clés. Il s'agirait d'une approche quantitative, mais la BCE n'y recourt pas actuellement. En cas de réalisation d'une condition de déclenchement, l'autorité de surveillance doit procéder à une évaluation afin de vérifier s'il faudrait activer une phase d'intervention précoce. En vertu de l'orientation de l'ABE, les

⁵⁶ Les entreprises mères et les filiales des 15 banques transfrontalières moins importantes sont situées dans 17 États membres différents.

⁵⁷ Article 27, paragraphe 1, de la BRRD et orientation EBA/GL/2015/03 de l'ABE.

mesures d'intervention précoce ne sont pas activées automatiquement, mais l'autorité de surveillance doit documenter clairement la réalisation des conditions de déclenchement, y compris les raisons de non-prise d'une mesure. Lorsque la BCE décide d'appliquer des mesures d'intervention précoce⁵⁸, elle doit en informer le CRU.

138. Pour que le CRU soit prêt à faire face à une crise, il est essentiel que la phase d'intervention précoce se déroule de façon appropriée, comme cela est prévu par le cadre législatif. Grâce à la notification d'une intervention précoce, le CRU est en mesure d'actualiser son plan de résolution et d'élaborer un dispositif de résolution fondé sur les informations les plus récentes. Les règles relatives à l'intervention précoce confèrent également au CRU certains droits spécifiques, comme le pouvoir d'exiger de la banque qu'elle prenne contact avec des acquéreurs potentiels⁵⁹. Toutefois, une banque peut être déclarée «en situation de défaillance avérée ou prévisible», même si aucune intervention précoce n'a eu lieu. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé en 2017.

139. Au cours de la phase d'intervention précoce, la BCE et le CRU doivent coopérer étroitement pour assurer un suivi de la banque et pour partager toutes les informations nécessaires à la mise à jour du plan de résolution et à l'élaboration de la résolution proprement dite.

140. La BCE et le CRU devraient veiller à la cohérence de l'ensemble des mesures prises au cours de la phase d'intervention précoce⁶⁰. À cette fin, le CRU a élaboré une série d'actes procéduraux, qu'il n'avait toutefois pas encore adoptés (en juillet 2017). À l'heure actuelle, il n'existe pas de cadre formel ou d'orientation ex ante sur le traitement des banques dans la perspective de l'élaboration d'une résolution.

⁵⁸ Article 13, paragraphe 1, du règlement MRU.

⁵⁹ Article 13, paragraphe 3, du règlement MRU.

⁶⁰ Article 13, paragraphe 5, du règlement MRU.

141. Comme cela est indiqué au **point 11**, le CRU peut effectuer sa propre évaluation de la situation de défaillance avérée ou prévisible dans certaines circonstances⁶¹. Le CRU n'a pas encore établi de cadre pour apprécier si une banque est en situation de défaillance avérée ou prévisible. D'après les informations dont nous disposions à la fin de nos travaux d'audit sur le terrain, il n'avait pas encore procédé à une telle évaluation.

142. Le cadre législatif en vigueur donne à la BCE le statut d'observateur permanent à toutes les sessions du CRU. Ce statut lui confère le droit d'accéder à des informations importantes dans un large éventail de domaines politiques. Toutefois, le CRU ne bénéficie pas du même statut aux réunions du conseil de surveillance de la BCE. Celle-ci a la possibilité, mais pas l'obligation, d'inviter le président du CRU à participer à certaines réunions en qualité d'observateur. Bien que la BCE nous ait déclaré que, dans la pratique, le président du CRU est invité aux réunions durant lesquelles des questions relevant du mandat de celui-ci sont discutées, elle n'est pas obligée de le faire. Le CRU est ainsi tributaire de la bonne volonté de la BCE en ce qui concerne le flux de certaines informations dont il a besoin pour élaborer les résolutions.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

143. La conception et la mise en place d'un cadre de résolution pour les banques en Europe représentaient une tâche complexe, car leur liquidation ordonnée n'est pas aisée. Il fallait élaborer une nouvelle approche, étant donné qu'avant la crise, la résolution des banques ne faisait pas partie des activités quotidiennes des autorités de réglementation et de surveillance des banques. Le CRU en est encore au début de son existence. La mise en place du CRU ex nihilo et dans un délai très court a représenté un défi considérable pour sa direction. De plus, la législation applicable ne comportait guère de dispositions pour une approche par étapes de sa mise en œuvre, alors qu'elle établissait un nombre considérable de tâches à réaliser. Toutes les faiblesses que nous avons recensées doivent être examinées dans ce contexte.

⁶¹ Article 18, paragraphe 1, du règlement MRU.

144. Pour diverses raisons, le CRU a éprouvé des difficultés à recruter suffisamment d'agents disposant des compétences adéquates. Dès ses débuts en 2015, le CRU ne remplissait déjà pas ses objectifs en matière de recrutement. L'inefficience des processus de recrutement pour une tâche ardue, à laquelle s'ajoute une âpre concurrence entre les employeurs potentiels, a ensuite contribué à ralentir le rythme des recrutements. Ces retards dans le recrutement ont eu un impact négatif sur tous les domaines d'activités du CRU (notamment sur la planification de résolutions et sur les travaux politiques), malgré l'engagement et la motivation de son personnel.

145. Notre conclusion générale est qu'il existe, à ce stade relativement précoce, des lacunes dans la capacité du CRU à réaliser ses tâches, et qu'un certain nombre de mesures (voir ci-après) s'avèrent nécessaires pour améliorer le système.

La planification de résolutions est en cours

146. Le CRU n'a pas encore terminé la planification des résolutions pour les banques qui relèvent de son mandat. L'approche du CRU consiste à établir des plans en plusieurs phases. Or aucun d'entre eux n'a encore atteint la phase finale et il existe de nombreux cas de non-conformité avec le règlement uniforme (voir ***points 27 et 83***).

147. La détermination des obstacles importants et des quotas en matière d'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles figure parmi les éléments problématiques. Le CRU n'a pas respecté son obligation de fixer une date pour laquelle les premiers plans de résolution pour chaque banque doivent être élaborés (voir ***point 29***).

148. Bien que le CRU n'ait pas ménagé ses efforts et ait montré beaucoup d'engagement pour assurer qu'à tout le moins les versions préliminaires des plans de résolution soient finalisées pour la plupart des banques, les plans qu'il a adoptés jusqu'à présent ne peuvent être considérés comme conformes au règlement uniforme. Si ce problème est quelque peu atténué par la disponibilité d'informations contextuelles relatives à de nombreuses banques pour lesquelles des plans sont élaborés, d'importantes lacunes subsistent en ce qui concerne les exigences législatives.

149. Le règlement MRU dispose que le CRU doit informer l'ABE en temps utile chaque fois qu'il estime que la résolution de la défaillance d'un établissement est impossible (voir **point 72**). Dans les plans de résolution échantillonnés, nous n'avons trouvé aucune déclaration dans laquelle le CRU affirmait explicitement que la résolution d'une défaillance bancaire était réellement possible (voir **point 71**).

150. Les plans de résolution ne comportent pas d'évaluation de la faisabilité des stratégies de résolution sélectionnées (voir **point 65**). Par conséquent, les plans que nous avons examinés ne comportaient pas de conclusion indiquant si la stratégie privilégiée pouvait être appliquée efficacement et dans un délai approprié, ce qui est contraire aux dispositions du règlement uniforme. Il n'existait pas non plus d'évaluation de la crédibilité de la stratégie sélectionnée (voir **point 66**). Enfin, le CRU n'impose pas aux banques de tester l'application de l'instrument de renflouement interne (voir **point 60**).

Recommandation n° 1

Le CRU devrait terminer sa planification de résolutions pour les banques qui relèvent de son mandat en prenant les mesures suivantes:

- (a) fixer une date pour la finalisation d'un plan de résolution pleinement conforme pour chaque banque relevant de son mandat, moyennant l'utilisation d'une approche comportant des priorités hiérarchisées et destinée à garantir un degré élevé de préparation pour les banques davantage exposées à des risques, ainsi qu'un plan d'action pour une mise en œuvre en temps voulu;
- (b) inclure une déclaration spécifique sur la résolvabilité dans tous les plans de résolution, et informer immédiatement l'ABE s'il estime que la résolution d'une défaillance bancaire est impossible;
- (c) évaluer, dans chaque plan de résolution, la faisabilité et la crédibilité de la stratégie de résolution sélectionnée, en vérifiant si elle peut être appliquée efficacement et en temps voulu. Pour évaluer la crédibilité, le CRU devrait examiner l'impact potentiel des instruments de résolution retenus sur les autres établissements financiers, sur les PME et sur les investisseurs de détail. Le CRU devrait exiger des banques la réalisation de tests destinés à montrer que les engagements peuvent faire efficacement l'objet d'un renflouement interne dans les délais envisagés par le plan de résolution.

Délai de mise en œuvre de la recommandation sous a): dès que possible, mais au plus tard en juin 2018.

Délai de mise en œuvre des recommandations sous b) et c): dès que possible, mais au plus tard fin 2018.

Le système de règles pour la planification de résolutions n'est pas encore complet

151. Le CRU n'a pas encore mis en place de système complet de règles pour traiter la planification de résolutions. Il subsiste encore notamment des orientations insuffisantes ou inappropriées dans les domaines ci-après.

- a) Bien que la détermination des obstacles importants et de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles soit fondamentale, les agents du CRU et des ARN n'ont reçu que des orientations incomplètes, voire aucune, sur la manière de l'effectuer pour les banques relevant de leur compétence (voir **point 100**).
- b) Le manuel de planification des mesures de résolution n'a pas été actualisé pour refléter les principales modifications politiques et évolutions juridiques. Sa version actuelle ne comporte que des orientations limitées et non contraignantes à l'intention des ARN (voir **point 88**).
- c) La note de politique sur les scénarios appliqués ne respecte pas les exigences de la BRRD (voir **point 97**).

Recommandation n° 2

Le CRU devrait finaliser son système de règles pour la planification de résolutions. Il devrait notamment:

- (a) élaborer des politiques claires et cohérentes sur l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles et sur les obstacles importants, en tenant compte du cadre réglementaire de l'UE en vigueur. Les politiques devraient être appliquées dans tous les plans de résolution et servir à garantir que les banques relevant du mandat du CRU disposent d'une capacité suffisante d'absorption des pertes;

- (b) actualiser le manuel de planification des mesures de résolution au moins une fois par an pour tenir compte des changements politiques majeurs, des évolutions du cadre législatif et de l'expérience acquise, puis déclarer que ce manuel est contraignant;
- (c) inclure, dans le manuel de planification des mesures de résolution, des orientations concernant tous les scénarios de résolution exigés en vertu de la BRRD.

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

Ressources humaines insuffisantes

152. Depuis qu'il est devenu indépendant sur le plan opérationnel, le CRU manque de personnel (voir ***points 105 à 110***). Malgré certaines améliorations apportées récemment, la direction du CRU n'a pas veillé à affecter un personnel suffisant à son équipe de gestion des ressources humaines et n'a pas assez hiérarchisé les priorités en matière de recrutement (voir ***point 116***). Jusqu'à ce que le CRU se rapproche de la réalisation de ses objectifs en matière d'effectif, il doit veiller constamment à affecter prioritairement des agents à son unité des ressources humaines, entre autres en engageant des experts hautement qualifiés en recrutement.

153. En raison du manque de personnel, le CRU n'a pas été en mesure de s'acquitter pleinement de son mandat statutaire, qui consiste à élaborer des plans de résolution, à adopter des décisions de résolution et à assurer l'harmonisation et la cohérence au sein du MRU (voir ***point 114***).

Recommandation n° 3

Le CRU devrait accélérer ses efforts de recrutement et doter son équipe de gestion des ressources humaines d'un effectif approprié pour faire face aux besoins de personnel. Il doit accorder une attention particulière à l'engagement d'experts en matière de résolution et d'élaboration de politiques, y compris à un niveau hiérarchique plus élevé. Si les objectifs en matière de recrutement ne peuvent être atteints ou si des mesures transitoires s'avèrent nécessaires, le CRU doit envisager d'autres solutions, comme l'augmentation du nombre de détachements ou l'externalisation.

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

Il faut améliorer le cadre de coopération avec les autorités de résolution nationales

154. La répartition des tâches opérationnelles entre les ARN et le CRU, y compris celle des responsabilités, reste imprécise (voir ***point 122***). Le niveau actuel des effectifs des équipes internes de résolution est insuffisant (voir ***points 124 et 125***). L'affectation de personnel aux équipes internes de résolution relève de la responsabilité des ARN et du CRU, ce dernier ne disposant d'aucun pouvoir officiel pour exercer une influence sur l'affectation d'agents à ces équipes par les ARN (voir ***point 123***). Aucune série d'essais réguliers impliquant des ARN n'est effectuée pour tester le fonctionnement du processus de résolution (voir ***point 129***).

Recommandation n° 4

Le CRU devrait:

- (a) clarifier avec les ARN la répartition opérationnelle des tâches et responsabilités;
- (b) s'assurer que les équipes internes de résolution disposent d'un effectif approprié, y compris en demandant instamment aux ARN de leur affecter du personnel supplémentaire le cas échéant;
- (c) réaliser régulièrement une série d'essais de la résolution d'une défaillance bancaire et veiller à ce que les ARN y soient pleinement impliquées.

Délai de mise en œuvre de la recommandation sous a): dès que possible.

Délai de mise en œuvre de la recommandation sous b): au plus tard fin 2018.

Délai de mise en œuvre de la recommandation sous c): dès que possible, puis régulièrement.

Il faut améliorer le protocole d'accord passé avec la Banque centrale européenne

155. Nous sommes d'avis que le protocole d'accord actuel passé avec la BCE ne permet pas d'assurer que le CRU reçoive les informations de cette dernière de manière systématique et en temps voulu (voir ***points 132 et 133***). En outre, le protocole d'accord n'est pas intégralement accessible au public, ce qui n'est pas conforme au cadre législatif (voir ***point 131***). Les négociations en cours entre le CRU et la BCE offrent la possibilité de résoudre pleinement ces problèmes.

Recommandation n° 5

Le CRU devrait dialoguer avec la BCE afin d'adapter le protocole d'accord pour s'assurer qu'il reçoit toutes les informations nécessaires à l'exercice de sa fonction de résolution. En cas de modification, le protocole d'accord devrait être publié conformément au cadre législatif.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: dans le cadre des discussions en cours avec la BCE, mais au plus tard en mars 2018.

Le cadre législatif pose des problèmes au Conseil de résolution unique

156. Le cadre législatif en vigueur génère une divergence entre les mandats respectifs du CRU et de la BCE. Alors que le CRU est directement responsable de la planification de résolutions pour les banques transfrontalières moins importantes, la BCE n'exerce à leur égard qu'une surveillance indirecte. Cela impose au CRU une charge administrative supplémentaire, étant donné qu'il doit communiquer directement et séparément avec de nombreuses ACN (voir ***point 135***).

157. En raison de la situation actuelle, où la BCE dispose du statut d'observateur permanent lors de toutes les sessions du CRU, alors que le contraire n'est pas vrai, le CRU est entièrement tributaire de la bonne volonté de la BCE en ce qui concerne le flux d'informations (voir ***point 142***).

158. Le cadre juridique en vigueur ne permet pas au CRU d'imposer un moratoire sur le plan opérationnel à une banque qui fait l'objet d'une résolution. De plus, la proposition présentée par la Commission en vue d'une modification de la BRRD ne prévoit pas un tel instrument à l'avenir (voir ***point 62***).

Recommandation n° 6

À la lumière de l'expérience acquise à ce jour en matière de mise en œuvre du cadre en vigueur, le CRU devrait:

- (a) inviter le législateur à adapter les règlements applicables afin d'aligner les mandats des autorités de surveillance et de résolution concernant les banques transfrontalières moins importantes ou d'assurer autrement que l'intégralité des informations parviennent au CRU;

- (b) inviter le législateur à rendre plus automatique qu'à l'heure actuelle le flux d'informations provenant des autorités de surveillance concernant les banques à risque et d'autres évolutions en cours affectant la mission du CRU;
- (c) inviter le législateur à envisager également de mettre l'instrument de moratoire à la disposition du CRU.

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

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 28 novembre 2017.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

Président

VUE D'ENSEMBLE DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DU RÈGLEMENT UNIFORME

<u>TYPE</u>	<u>Domaine</u>	<u>Auteur</u>	<u>Intitulé</u>	<u>Lien</u>
Directive	Surveillance et résolution	Parlement européen et Conseil	BRRD – Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0059
Règlement	Surveillance et résolution	Parlement européen et Conseil	Règlement MRU – Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=celex:32014R0806
Directive	Exigences prudentielles et surveillance	Parlement européen et Conseil	CRD IV – Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32013L0036

<u>TYPE</u>	<u>Domaine</u>	<u>Auteur</u>	<u>Intitulé</u>	<u>Lien</u>
			abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE	
Règlement	Exigences prudentielles	Parlement européen et Conseil	CRR – Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32013R0575
Directive	Systèmes de garantie des dépôts	Parlement européen et Conseil	Directive SGD – Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32014L0049
Normes, orientations, recommandations et avis	Surveillance et résolution; exigences prudentielles et systèmes de garantie des dépôts	ABE et Commission	Normes techniques contraignantes de réglementation et d'exécution; orientations, recommandations et avis non contraignants	http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook

ANNEXE II**LISTE DES ÉLÉMENTS PROBANTS NON FOURNIS**

N°	Description/titre du document	Date de la demande
1.	Document concernant le rôle des directions opérationnelles	27 février 2017
2.	Informations sur la composition d'une unité chargée de la planification de résolutions, avec indication des types d'emplois lorsque les effectifs sont complets (compétences et expertise)	22 décembre 2016
3.	Informations (analyse) contextuelles indiquant la manière dont les différents emplois liés aux résolutions étaient définis	27 février 2017
4.	(Projet de) Manuel de gestion des crises mentionné dans le programme de travail 2017 du CRU	17 janvier 2017
5.	(Projet de) Stratégie informatique et dossier de l'entité	8 février 2017
6.	Document modèle de la BCE concernant les informations sur la liquidité	17 janvier 2017
7.	Aperçu des décisions politiques internes	28 avril 2017
8.	Les notifications faites par la BCE concernant les mesures d'intervention précoce ou de surveillance, en vertu de l'article 13, paragraphe 1, du règlement MRU	10 janvier 2017
9.	Informations en retour transmises par le CRU à la BCE sur les plans de redressement, ainsi que les communications correspondantes	10 janvier 2017
10.	Orientations de la BCE sur l'évaluation des plans de résolution	10 janvier 2017
11.	Plans de redressement des banques	14 mars 2017

ANNEXE III**LISTE DES ÉLÉMENTS MANQUANTS DANS LES RÉSUMÉS DES ÉLÉMENTS CLÉS FIGURANT
DANS L'ÉCHANTILLON**

- Résumé indiquant les activités fondamentales et les fonctions critiques, la raison pour laquelle elles sont maintenues et celles dont la banque prévoit de se séparer
 - Résumé du calendrier de la résolution
 - Résumé des variantes à la stratégie de résolution
 - Résumé de toutes les variantes du processus de prise de décisions visant à mettre en œuvre la stratégie de résolution
 - Résumé des dispositions en matière de coopération et de coordination entre autorités compétentes
 - Résumé des informations aux fins de la valorisation
 - Dispositions prises pour le partage d'informations entre autorités compétentes
 - Résumé indiquant si les informations prévues à l'article 11 de la BRRD sont actualisées
 - Résumé des dispositions visant à garantir l'accès aux systèmes de paiement nécessaire à la préservation des fonctions critiques
 - Résumé de l'évaluation de la portabilité des positions des clients
 - Confirmation que la résolution n'est pas financée au moyen d'un soutien financier public exceptionnel, d'un apport urgent de liquidités ou d'un apport de liquidités par une banque centrale à des conditions non conventionnelles
 - Résumé des mesures, proposées par la banque ou par le groupe ou requises par l'autorité de résolution, pour réduire ou supprimer les obstacles
-

Réponse du Conseil de résolution unique

I. Contexte

Le Conseil de résolution unique, avec les autorités de résolution nationales (ARN) des États membres participant à l'union bancaire, constitue le mécanisme de résolution unique (MRU), l'un des piliers de l'union bancaire, dont la mission consiste à assurer une résolution sans heurt des banques et des groupes bancaires défaillants au sein de l'union bancaire, avec une incidence minimale sur l'économie réelle et les finances publiques. L'une des missions principales du CRU est l'établissement de plans de résolution pour les entités et les groupes relevant de son mandat.

Alors que cela fera bientôt trois ans que le CRU a été fondé et deux ans qu'il a acquis ses pleins pouvoirs de résolution, le moment est venu de faire le bilan des progrès accomplis à ce jour. Dans ce contexte, le CRU salue le rapport de la Cour des comptes européenne (CCE), qui l'aidera à continuer à améliorer ses performances dans cette mission essentielle.

À cet égard, le CRU tient à mentionner les défis relevés lors de ses premières années d'activité, les nets progrès accomplis en collaboration avec les ARN, ainsi que les futures mesures à prendre pour réaliser sa vision et devenir une autorité de résolution de confiance, respectée et dotée d'une solide capacité de résolution.

II. Portée et approche de l'audit (point IV de la synthèse et points 13 à 23)

Réponse au point IV de la synthèse et au point 23:

Le CRU tient à saluer la coopération harmonieuse avec la CCE tout au long de l'audit. Il a accordé à la CCE un accès élargi à ses archives et lui a permis d'entrer en contact avec ses agents. Toute exception à cet accès est motivée par les raisons suivantes, lesquelles sont dûment justifiées:

- les documents requis n'étaient pas encore disponibles ou étaient à l'état de projets au moment de l'audit de terrain;
- les documents requis provenaient de la BCE ou étaient liés au travail de celle-ci. Dans ces cas de figure, le CRU a demandé à la CCE d'adresser directement ses requêtes à la BCE; et
- les documents sollicités incluaient des informations hautement confidentielles (telles que des informations sensibles et relatives à des banques spécifiques, pour lesquelles le CRU est généralement lié par des exigences de confidentialité, notamment en vertu de l'article 88 du règlement sur le mécanisme de résolution unique). Dans ce cas, afin de respecter les normes de confidentialité les plus élevées, le CRU a fourni à l'équipe d'audit un accès partiel à certains documents dans des conditions strictes.

III. Plans de résolution (points V à VII de la synthèse et points 24 à 83)

La CCE estime qu'il convient d'approfondir le travail de planification des résolutions, notamment en ce qui concerne l'établissement de dates de finalisation des plans de résolution pleinement conformes.

En général, la CCE a examiné les principaux éléments des plans de résolution rédigés par le CRU en 2016 («les plans de résolution de 2016»). Ses conclusions ne reflètent donc pas les progrès accomplis lors du cycle de planification des résolutions de 2017. Bon nombre de ses conclusions sont prises en compte dans les plans de résolution préparés cette année. De plus, le rapport de la CCE inclut des informations prospectives concernant les cycles de planification des résolutions à partir de 2017. Les observations du CRU présentées ci-après visent, entre autres, à refléter l'approche fondée sur des priorités qu'il applique actuellement. Le CRU classe systématiquement ses activités selon un ordre de priorités. Ce cycle régulier de détermination des priorités est fondé sur les risques; pour ce faire, la probabilité et l'impact potentiel des risques sont mis en balance. Sur la base des dernières informations disponibles, le CRU peut ainsi adapter ses priorités de travail de manière flexible.

Réponse au point VII:

Le CRU n'a pas formellement déterminé de date individuelle pour la finalisation de plans de résolution pleinement conformes pour toutes les banques relevant de son mandat. Toutefois, conformément à son approche fondée sur des priorités, il a déjà identifié certaines banques en fonction: i) du degré de risque qu'elles présentent [par exemple, les banques dont la note attribuée lors du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (note PCEP) est de 4]; ii) de leur complexité; et iii) de leur taille (par exemple, toutes les banques d'importance systémique), et les a incluses dans ses banques prioritaires. Ces banques seront les premières parmi d'autres à se voir doter d'un objectif contraignant d'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles à un niveau consolidé dans le cycle de planification des résolutions de cette année. De plus, ces banques feront partie de la première vague d'établissements bancaires à être dotés d'un plan de résolution pleinement conforme. L'identification d'obstacles importants débutera en 2018, suivie des notifications à l'Autorité bancaire européenne (ABE) concernant la résolvabilité des banques. Le CRU vise à doter toutes ses banques de plans de résolution pleinement conformes d'ici à 2020. Notons qu'une fois que le CRU détermine qu'une banque présente un obstacle important, ce qui devrait être également le cas d'ici à 2019, la planification de la résolution de ladite banque est suspendue jusqu'à la suppression de l'obstacle concerné, conformément à l'article 17, paragraphe 2, de la directive BRRD. Dans ce cas, l'adoption d'un plan de résolution pleinement conforme devrait dès lors être retardée.

Réponse aux points 30 et 31:

En 2016, afin de faciliter le processus de prise de décision (en temps de crise et en temps normal), ainsi que les évaluations horizontales et la comparaison entre les plans de résolution, le CRU a décidé de n'inclure que des informations essentielles dans ces derniers. Ces plans de résolution comprenaient des annexes (par exemple, sur l'identification des fonctions critiques et des activités fondamentales, l'existence d'interdépendances financières, etc.) et étaient en outre étayés par des documents contextuels incluant une analyse sous-jacente et des informations détaillées. Ces

documents contextuels reflètent la complexité de chaque situation et, partant, sont très variables au regard de leur nombre de pages.

Réponse au point 32:

À compter de 2017, le travail d'élaboration de plans de résolution mené à bien par le CRU inclut, en plus de la rédaction des plans de résolution et de leurs annexes, la préparation de «notes techniques contextuelles» (NTC). Ces NTC ont été introduites dans la planification des résolutions comme des documents de travail internes du CRU, spécifiques aux banques, contenant l'analyse technique et les hypothèses sous-jacentes aux plans de résolution. Toutes les informations pertinentes pour la prise de décision sur la planification des résolutions sont incluses dans le texte principal du plan de résolution ou dans ses annexes. Au cours du cycle de planification des résolutions de 2017, des équipes internes de résolution (EIR) ont rédigé des NTC sur les fonctions critiques, l'accès aux infrastructures du marché financier et la continuité des activités. Les variantes aux stratégies de résolution font partie des plans de résolution et non des NTC.

Réponse au point 33:

Selon les prévisions, au premier trimestre de 2018, environ un tiers des 120 groupes bancaires pour lesquels le CRU est l'autorité de résolution au niveau du groupe devraient être dotés de plans de résolution de «phase trois» (à savoir des plans de résolution plus complets que ceux adoptés en 2016, qui incluent généralement la détermination d'un objectif en matière d'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles au niveau consolidé).

Réponse au point 38:

Concernant les observations de la CCE relatives à l'analyse commerciale stratégique, le CRU note que les plans de résolution de 2016 incluaient la structure de propriété et une description des modèles économiques des banques, y compris l'identification des fonctions critiques et des activités fondamentales.

Si le CRU convient que certaines informations financières sont utiles au niveau de l'entité juridique pour l'élaboration des plans de résolution et que c'est la raison pour laquelle ces informations ont été fournies dans le manuel de planification des résolutions, il n'y a aucune obligation légale d'inclure des informations financières spécifiques dans les plans de résolution.

Réponse au point 41:

Outre les progrès accomplis par le CRU dans le domaine des fonctions critiques, déjà mentionnés dans le rapport de la CCE, le CRU tient à souligner qu'en 2017, il a également mis au point une politique relative à l'évaluation des données pertinentes et de la détermination des fonctions critiques, qui s'applique depuis cette année.

Réponse au point 42:

En réponse à la déclaration de la CCE, selon laquelle, dans certains des plans de résolution de l'année 2016, mais pas dans tous, une différence était opérée entre les dépôts de particuliers et ceux des entreprises, le CRU tient à souligner que le modèle applicable aux fonctions critiques auquel il est fait référence au point 41 du rapport de la CCE opère une distinction entre les dépôts des ménages, ceux des entreprises (PME et non PME) et ceux des gouvernements en tant que fonctions potentiellement critiques.

Cette distinction se reflète dès lors dans les plans de résolution dans le cadre du cycle de planification de 2017.

Réponse au point 43:

Le CRU souhaiterait préciser que, conformément au cadre juridique, seuls les dépôts couverts (à savoir les dépôts d'un montant allant jusqu'à 100 000 EUR) sont automatiquement exclus du renflouement interne [article 27, paragraphe 3, point a), du règlement MRU/article 44, paragraphe 2, point a), de la directive BRRD]. Tous les autres dépôts, y compris les dépôts préférentiels, peuvent en principe faire l'objet d'un renflouement interne et ne peuvent en être exclus que si l'autorité de résolution exerce, uniquement dans des circonstances exceptionnelles, son pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 27, paragraphe 5, du règlement MRU et de l'article 44, paragraphe 3, de la directive BRRD.

Le fait qu'une prise de dépôt soit identifiée comme une fonction critique ne nécessite pas automatiquement que ces engagements soient exclus du renflouement interne, dans la mesure où la capacité de la banque à continuer à accepter des dépôts n'est pas nécessairement entravée par la diminution du montant des dépôts à la suite d'un renflouement interne: les infrastructures demeurent en place pour ce faire et la banque continuera à exercer ses fonctions après la résolution. Leur exclusion ne saurait dès lors être justifiée que si, dans des circonstances exceptionnelles, elle est considérée comme nécessaire pour des raisons de stabilité financière, conformément à l'article 27, paragraphe 5, point c), du règlement MRU et à l'article 44, paragraphe 3, point c), de la directive BRRD.

De plus, le CRU souhaiterait observer qu'en pratique, la grande majorité des banques qui relèvent de son mandat présentent des niveaux importants d'engagements d'autres types, de rang inférieur aux dépôts préférentiels (tels que les dépôts de personnes physiques et de PME supérieurs à 100 000 EUR), qui doivent être totalement renfloués avant tout renflouement des dépôts préférentiels. Partant, la nécessité d'exclure les dépôts préférentiels du renflouement interne est moins probable de survenir dans la pratique, dans la mesure où ces dépôts sont moins susceptibles d'être renfloués.

Enfin, notons que le CRU déterminera les objectifs en matière d'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles au niveau consolidé pour les banques prioritaires dans le cadre du cycle de planification des résolutions de 2017.

Réponse au point 47:

Il convient de préciser que les autorités de résolution ne sont pas tenues d'évaluer dans tous les cas la capacité d'une banque à transmettre les informations requises par un système de garantie des dépôts (SGD). L'article 24 du règlement délégué (UE) 2016/1075 de la Commission (RD 2016/1075) explique que les autorités de résolution évaluent avant tout la crédibilité d'une procédure normale d'insolvabilité. La faisabilité — et, dès lors, la capacité d'une banque à transmettre les informations nécessaires à un SGD — ne doit être évaluée que si une procédure normale d'insolvabilité est considérée comme crédible. Par conséquent, dans la grande majorité des plans de résolution de 2016, une telle évaluation n'était pas requise, dans la mesure où la liquidation de la banque dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité n'était pas considérée comme crédible.

Réponse au point 48:

Le CRU souhaiterait souligner que le cadre juridique ne lui impose pas d'inclure une évaluation du financement disponible au titre du SGD. En particulier, l'article 24, paragraphe 4, du RD 2016/1075 dispose que, lors de l'évaluation de la faisabilité de la liquidation, le CRU est uniquement tenu d'évaluer la capacité de la banque de fournir les informations requises.

De plus, le niveau de financement ex ante du SGD ne constitue pas le montant total des fonds disponibles au titre du système, dans la mesure où la directive 2014/49/UE (directive SGD ou DSGD) prévoit d'autres sources de financement, telles que le financement ex post, pour le SGD.

Réponse au point 60:

Le caractère inadéquat des systèmes d'information des banques pour toutes les activités de résolution, y compris le renflouement interne, a été identifié comme un obstacle potentiel à la résolution pour bon nombre de banques du CRU. Le CRU a demandé à ses banques d'améliorer leurs systèmes de gestion de l'information afin de résoudre ce problème et l'ABE a mis sur pied un groupe de travail chargé de donner des orientations supplémentaires aux banques quant aux capacités que leurs systèmes de gestion de l'information sont censés posséder afin de répondre aux exigences des autorités de résolution.

Réponse au point 61:

Le renflouement interne des engagements est légalement exercé par le biais d'une instruction administrative et prend dès lors effet au moment de l'émission de cette instruction. La mise en œuvre subséquente du renflouement interne peut prendre du temps, mais les engagements n'auront pas échappé au renflouement interne au cours de cette période de mise en œuvre.

Réponse au point 62:

Voir ci-dessous la réponse au point XI de la synthèse (voir section VII de la présente réponse).

Réponse au point 63:

Pour ce qui est du caractère exécutoire des instruments de résolution, l'article 25, paragraphe 3, point e), du RD 2016/1075 fait référence au «*caractère exécutoire des instruments de résolution qui seraient appliqués, en particulier dans les pays tiers*». Il y a lieu d'interpréter ce paragraphe comme ne faisant référence qu'au caractère exécutoire d'outils de résolution dans les pays tiers et non pas dans l'Union européenne, dans la mesure où, conformément à l'article 66 de la directive BRRD, les mesures de résolution adoptées dans un État membre sont appliquées dans les autres États membres. Dès lors, l'analyse du caractère exécutoire n'est pas nécessaire lorsque le droit en vigueur est celui d'un État membre de l'Union européenne.

Réponse au point 66:

Le CRU tient à indiquer que l'émission, par une banque, de gros volumes d'obligations aux particuliers est considérée comme un obstacle potentiel à l'utilisation efficace des

outils de résolution et que les banques ont déjà été encouragées à réduire, à terme, le volume de ce type d'émission.

Réponse au point 67:

Le caractère inadéquat des systèmes d'information des banques pour toutes les activités de résolution, y compris l'évaluation, a été identifié comme un obstacle potentiel à la résolution pour bon nombre de banques du CRU. Voir la réponse du CRU au point 60.

Réponse au point 69:

Le CRU souhaiterait faire observer qu'au cours du premier semestre de 2017, des notes d'orientation ont été élaborées sur la continuité des activités dans les infrastructures de résolution et les infrastructures du marché financier (IMF) et que les plans de résolution de 2017 comporteront donc davantage de détails à cet égard.

Réponse au point 76:

Voir la réponse du CRU au point 33.

Réponse au point 77:

Dans le cadre du cycle de planification des résolutions 2017, qui sera mis en œuvre en 2018, le CRU fixera des objectifs contraignants en matière d'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles au niveau consolidé pour les banques prioritaires.

Réponse au point 78:

Le CRU souhaiterait observer que la note PCEP, entre autres facteurs (par exemple, la taille et la complexité), a été utilisée pour établir une liste de banques prioritaires, qui seront les premières à être dotées d'un objectif contraignant consolidé en matière d'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles dans le cadre du cycle de planification des résolutions 2017.

Lorsqu'il fixera cet objectif contraignant, le CRU tiendra compte des exigences de fonds propres au titre du deuxième pilier de la banque, qui reflètent l'évaluation prudentielle, dans la mesure où les banques auxquelles sont attribuées des notes PCEP plus élevées sont généralement confrontées à des exigences de fonds propres au titre du deuxième pilier plus strictes. Les exigences de fonds propres au titre du deuxième pilier font partie intégrante du calcul du montant pour l'absorption des pertes et du montant de recapitalisation de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles d'une banque; le CRU les utilise pour fixer ses objectifs concernant cette exigence minimale.

Cependant, à ce jour, le CRU n'a reçu que la note PCEP d'une banque ainsi qu'une copie du courrier adressé aux banques expliquant ses exigences de fonds propres au titre du deuxième pilier. À ce stade, le CRU ne disposant pas d'une analyse ou d'une évaluation détaillée expliquant une note PCEP attribuée à une banque, cette analyse ou évaluation n'est pas utilisée pour étayer davantage l'objectif en matière d'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles d'une banque. Dans le contexte de la révision du protocole d'accord avec la BCE, il est prévu que le CRU ait accès à l'évaluation détaillée du PCEP pour les banques prioritaires, à savoir celles qui obtiennent une note PCEP de 4 ou une note PCEP de 3 avec un sous-résultat de 4.

Réponse au point 79:

Les banques ont été informées d'insuffisances révélatrices dans la réalisation de leurs objectifs en matière d'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles en 2016; des ateliers sont organisés avec celles-ci au cours du quatrième trimestre 2017 afin de les informer des insuffisances actuellement constatées sur la base des données de fin d'exercice datant de 2016. Les objectifs contraignants consolidés en matière d'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles pour 2017 s'accompagneront d'une période transitoire, au cours de laquelle ces banques devront remédier à l'insuffisance identifiée dans le cadre de l'exigence qui les concerne.

Réponse au point 80:

L'article 22, paragraphe 1, du RD 2016/1075 requiert «un résumé du plan, incluant une description de l'établissement ou du groupe et un résumé des éléments prévus aux points 2) à 8)» de ce même article. Il prévoit «un résumé des éléments» et non pas «un résumé de chaque élément». L'article 22, paragraphes 2 à 8, du RD 2016/1075 dresse une liste des catégories d'informations à inclure dans le plan. L'exigence consiste donc en un résumé des différentes catégories.

Réponse au point 81:

Les plans de résolution de 2016 ont été les premiers à être adoptés par le CRU; ils ont dès lors été les premiers à être transmis aux banques sous une forme résumée. Au moment de l'adoption des plans de résolution de 2016, aucun retour d'information n'avait donc été reçu. Les remarques des banques reçues à ce jour seront répercutées dans les futures modifications des plans de résolution.

IV. Orientations sur la planification de résolutions (point VIII de la synthèse et points 84 à 102)

Réponse au point VIII de la synthèse et au point 84:

Le CRU souhaiterait souligner qu'il dispose d'un programme de travail ambitieux pour la préparation de notes d'orientation sur divers sujets relatifs à la résolution. Ces notes devraient être publiées à divers moments au cours de l'année 2017 et au cours du premier semestre de 2018. À ce propos, le CRU souhaiterait mentionner à titre indicatif les notes d'orientation élaborées sur les sujets suivants: orientation pour les EIR concernant les fonctions critiques, l'accès aux IMF, la continuité des activités et l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles. Ces notes ont servi de base à la rédaction des plans de résolution de 2017.

S'agissant de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles, le CRU a adopté, en octobre 2017, une politique en vue de la détermination de cette exigence, et il fixera des objectifs contraignants consolidés en la matière en 2017. Cette politique a été communiquée aux EIR et servira de base à la rédaction des plans de résolution appartenant au cycle de planification de 2017.

Réponse au point 91:

En réponse à l'observation de la CCE selon laquelle «aucune orientation n'a encore été fournie concernant le contenu des plans de résolution condensés», le CRU souhaiterait faire remarquer qu'il a à présent élaboré des modèles de plans de résolution que les EIR devront utiliser. Ces nouveaux modèles fournissent des orientations sur le contenu des plans.

Réponse au point 92:

Début 2016, un groupe de travail spécial composé de représentants du CRU et des ARN a été créé afin de se pencher sur la question des obligations simplifiées. Ce travail a débouché, en septembre 2016, sur la note de politique relative aux obligations simplifiées (OS) pour les établissements moins importants, que le CRU a élaborée et adoptée, et qu'il a présentée à sa session plénière.

Cette note de politique définit les principaux principes qui guident l'application des obligations simplifiées pour les établissements moins importants et indique les exigences minimales applicables aux établissements au regard du contenu des plans de résolution en vertu des obligations simplifiées.

Dans l'intervalle, un travail a été entrepris au niveau de l'ABE concernant des projets de normes techniques réglementaires (NTR) pour l'application des obligations simplifiées. La NTR en question a été soumise à une consultation publique, qui a été clôturée le 8 août 2017 et qui doit encore être approuvée par la Commission. La NTR se substitue à la note de politique du CRU, qui sera examinée et mise à jour en conséquence une fois que la NTR aura été adoptée et publiée au Journal officiel de l'Union européenne.

Pour ce qui est des banques qui relèvent directement du mandat du CRU, aucune décision n'a été prise de leur appliquer une obligation simplifiée. Étant donné la taille et la complexité des banques relevant du mandat du CRU, les obligations simplifiées ne devraient s'appliquer qu'à un petit nombre d'entre elles, le cas échéant. Par conséquent, les déterminations des obligations simplifiées ne constituent pas une priorité pour le CRU.

Réponse au point 93:

En 2017, le CRU a mis sur pied un réseau d'experts sur la notification des résolutions, chargé d'évaluer les sources d'information existantes, en identifiant les lacunes en matière d'information et en soumettant des propositions afin d'améliorer la notification des résolutions. Les conclusions de ce réseau ont contribué à l'élaboration d'une [nouvelle série de modèles de l'ABE](#), mise au point par un réseau d'experts de l'ABE responsables de l'examen des normes techniques d'exécution sur la notification des résolutions (comme reflété dans le règlement d'exécution 2016/1066). Cette nouvelle série de modèles tient compte des modèles précédemment mis au point par le CRU (tels que le TMD et l'IMF, ainsi que les modèles relatifs aux fonctions critiques). Elle est à présent pleinement compatible avec les modèles du CRU existants. Il convient de noter qu'au cours de la période de notification de 2017, le CRU a enjoint les banques de ne pas compléter certains modèles de l'ABE, car les informations qu'elles devaient y fournir étaient déjà couvertes par les modèles du CRU.

Réponse au point 94:

Voir la réponse du CRU au point VIII de la synthèse et au point 84.

Réponse au point 99:

Le CRU a mis au point un modèle relatif aux fonctions critiques et des orientations pour les auto-évaluations des banques, qui a été utilisé pour collecter des données et des informations lors du cycle de planification de 2017. Il a également préparé, en collaboration avec les ARN, des orientations politiques afin de déterminer les fonctions critiques pour renforcer la cohérence entre les EIR lors de l'évaluation du caractère

critique de ces fonctions. Le modèle et l'orientation ont déjà permis d'améliorer la cohérence et la comparabilité des évaluations des fonctions critiques par rapport à 2016, car ils harmonisent la méthodologie et les indicateurs utilisés pour l'identification des fonctions critiques. Cependant, il convient d'observer que l'analyse des fonctions critiques n'est pas un exercice dans le cadre duquel «il suffit d'appuyer sur un bouton». Le résultat final dépend de l'évaluation d'experts des EIR. Puisque les différentes conclusions et analyses sont à présent davantage comparables, les incohérences entre les EIR et les pays devraient être plus aisément détectées et s'atténuer avec le temps. Afin de faciliter ces comparaisons, le CRU a mis au point un outil d'étalonnage, qu'il utilise pour aider les EIR à former leur jugement en meilleure connaissance de cause.

Réponse au point 100:

Si aucune mesure formelle ne doit être adoptée concernant les obstacles potentiels identifiés jusqu'en 2018, les banques sont informées de ces obstacles potentiels et encouragées à prendre les mesures nécessaires pour les lever.

Réponse au point 101:

Voir la réponse du CRU au point VIII de la synthèse et au point 84.

Réponse au point 102:

En 2017, le CRU a adopté une série de 16 normes de contrôle interne (NCI), qui comprennent 96 exigences principalement inspirées de la NCI pour une gestion efficace révisée, publiée par la Commission européenne en juin 2014. Le plan de travail pour 2018 de l'Office de contrôle interne (OCI) fournira la feuille de route pour la mise en œuvre de la NCI au sein du CRU.

V. Adéquation des ressources au CRU (point IX de la synthèse et points 103 à 118)

Réponse au point IX:

Voir la réponse du CRU aux points 114 et 115.

Réponse au point 105:

Si 2016 s'est révélée être une année difficile au regard de la réalisation de ses objectifs en matière de personnel, en 2017, le CRU a consenti un effort significatif afin d'accorder la priorité à ses campagnes de recrutement, en embauchant environ 160 membres du personnel, qui sont déjà en poste ou qui rejoindront le CRU dans les semaines/mois à venir.

Réponse aux points 106 à 109:

Voir la réponse de CRU aux points 114 et 115.

Réponse au point 110:

Des mesures sont actuellement prises afin de remédier aux pénuries de personnel au sein de l'équipe des TIC; à cette fin, plusieurs vacances de postes seront publiées au cours des mois à venir. L'équipe devrait être au complet au cours de l'année 2018. Dans l'intervalle, plusieurs projets de développement sont déjà en cours. Afin de soutenir les

activités de planification des résolutions, un accord a été conclu avec la BCE pour personnaliser et utiliser l'outil principal de surveillance, à savoir l'IMAS (*Information management for SSM*), à des fins de résolution. La première version de ce nouveau système devrait être déployée dans l'ensemble du MRU d'ici la fin du premier trimestre de 2018.

Réponse au point 114:

Depuis le début de l'année 2017, le CRU a planifié et mené à bien une série de vastes procédures de recrutement, qui ont permis d'engager plus de 100 membres du personnel. En bref, les effectifs du CRU compteront 306 personnes au début de l'année 2018. L'équipe de recrutement organise actuellement plusieurs sélections qui permettront à l'agence d'atteindre l'objectif de 350 membres du personnel en 2018.

Réponse au point 115:

Lors de l'audit, le CRU était déjà en train de sélectionner des membres du personnel AST et AD afin de renforcer l'équipe chargée des ressources humaines. Le département des RH se compose donc actuellement de 15 personnes, dont sept s'occupent exclusivement du recrutement. De plus, le CRU a recruté plusieurs membres du personnel intérimaires afin de soutenir les processus de recrutement au cours du premier semestre de 2017. Partant, il a pu mener à bien trois grands processus de sélection pour les unités de résolution, ce qui lui a permis d'embaucher 80 membres du personnel supplémentaires, qui sont déjà en poste ou qui rejoindront le CRU dans les semaines/mois à venir.

VI. Coopération avec les autorités de résolution nationales (ARN) (point X de la synthèse et points 120 à 129)

Réponse au point X de la synthèse et aux points 122 et 124:

Le CRU, en session plénière, a récemment adopté un modèle de fonctionnement cible, qui assigne des rôles et des tâches au sein du MRU, y compris pour le fonctionnement des équipes internes de résolution. L'expérience du CRU à ce jour a démontré que la répartition des tâches entre le CRU et les ARN est à présent plus claire. Cette clarté transparaîtra également dans la révision à venir du cadre de coopération entre le CRU et les ARN.

Pour ce qui est des effectifs, voir la réponse du CRU aux points 114 à 115.

Réponse aux points 126 et 128:

Une fonction de supervision limitée est en place depuis juin 2016, lorsque le premier projet de mesure de résolution a été reçu d'une ARN. Depuis lors, le CRU a évalué approximativement 430 projets de mesures de résolution soumis par neuf ARN. En dépit des ressources limitées allouées à la fonction de supervision du CRU, une supervision réactive est adoptée conformément aux exigences du règlement MRU.

En octobre 2016, le CRU a également créé un groupe de travail sur la supervision des établissements moins importants, chargé des questions liées au travail des ARN concernant ces établissements. Le CRU collecte à présent des informations importantes sur le travail en cours au sein des ARN par l'intermédiaire de ce groupe de travail. La fonction de supervision du CRU ne requiert pas de surveillance des activités quotidiennes des ARN. En revanche, elle vise à garantir le fonctionnement cohérent et efficient du MRU au sein de l'union bancaire.

VII. Cadre de coopération avec la BCE et propositions législatives (point XI de la synthèse et points 130 à 142)

Réponse au point XI de la synthèse (concernant les propositions législatives et l'instrument de moratoire):

Le CRU a dialogué avec la Commission au sujet d'éventuelles modifications du règlement MRU. Parmi ces modifications figurent deux révisions éventuelles de la directive BRRD afin de résoudre des problèmes techniques et d'aborder des questions politiques de plus haut niveau. Pour ce qui est de la proposition de moratoire de la Commission, le CRU la soutient depuis novembre 2016 en mettant en avant les avantages potentiels qu'elle présente pour les autorités de résolution. De l'avis du CRU, cet instrument de moratoire doit être disponible au titre de mesure exceptionnelle à utiliser en cas de nécessité pour l'application effective des outils de résolution. Si cet instrument de moratoire doit avoir une durée de vie suffisamment longue pour lui permettre d'être efficace, cette durée ne doit cependant pas être excessive au point de mettre en péril la stabilité du marché financier. La portée de l'instrument de moratoire doit également garantir l'efficacité de celui-ci et permettre à l'autorité de résolution de couvrir des engagements suffisants pour atteindre les objectifs de l'instrument. S'il est bien conçu, cet outil pourrait présenter plus d'avantages que de risques.

Réponse au point XI de la synthèse et aux points 132 et 133:

Le CRU et la BCE sont en train d'actualiser leur protocole d'accord à la lumière des deux années d'expérience qu'elles ont acquises avec le protocole existant. Le nouveau protocole d'accord renforcera le partage automatique d'informations concernant les banques, en particulier celles qui sont identifiées comme présentant un risque de défaillance (note PCEP de 4 ou 3, avec un sous-résultat de 4). Le nouveau protocole d'accord devrait être conclu et mis en œuvre au plus tard à la fin du premier trimestre 2018. Par ailleurs, les rapports du processus d'évaluation de l'adéquation des liquidités internes et du processus d'évaluation de l'adéquation du capital interne d'un établissement sont à présent automatiquement partagés avec les EIR pour toutes les banques, à la suite d'une décision du conseil de surveillance prudentielle de la BCE.

Réponse au point 141:

En réponse à la déclaration de la CCE selon laquelle le CRU n'a pas encore établi de méthodologie pour apprécier si une banque est en situation de défaillance avérée ou prévisible, le CRU note qu'il prépare activement sa politique en la matière, en identifiant les domaines dans lesquels il pourrait utiliser cette capacité, compte tenu du lien entre l'évaluation 1 et la situation de défaillance avérée ou prévisible, ainsi que de la nécessité d'éviter le chevauchement d'évaluations, ce qui le contraindrait à jouer le rôle de «superviseur fantôme».

De plus, le CRU note que si le rôle qu'il joue au regard de la déclaration de situation de défaillance avérée ou prévisible représente un important garde-fou au sein du système afin de limiter les attitudes accommodantes de la part des autorités de surveillance, la responsabilité première de cette évaluation incombe au superviseur, qui est le mieux placé pour accéder à l'ensemble des informations pertinentes.

Au moment de l'audit, le CRU n'avait pas encore exercé ce pouvoir (lors de toutes les crises récentes, la BCE a adopté la décision relative à la situation de défaillance avérée ou prévisible, comme le prévoit le règlement MRU).

VIII. Conclusions et recommandations

Réponse à la recommandation n° 1:

La recommandation est partiellement acceptée. Plus particulièrement:

- (a) Si le CRU n'a pas formellement fixé de date individuelle pour la finalisation de plans de résolution pleinement conformes pour l'ensemble des banques relevant de son mandat, il applique déjà une approche fondée sur des priorités (voir les réponses du CRU dans la section relative aux «plans de résolution» ci-dessus). En vertu de l'approche en question, les banques présentant un risque accru ont déjà été identifiées et font partie des banques prioritaires du CRU, qui bénéficient de ses plans de résolution les plus complets, à savoir les plans de «phase trois». La finalisation de plans de résolution pleinement conformes pour l'ensemble des banques du CRU est également prévue pour 2020, mais certains plans devraient déjà être prêts en 2019.
- (b) L'identification d'obstacles importants débutera en 2018 et sera suivie de notifications à l'ABE concernant la résolvabilité des banques.
- (c) Cette recommandation fera l'objet d'un suivi lors du cycle de planification des résolutions de 2018.

Réponse à la recommandation n° 2:

La recommandation est acceptée, à l'exception de la date de mise en œuvre. Plus particulièrement:

- (a) La politique du CRU concernant l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles a été adoptée en octobre 2017 et sera mise en œuvre lors du cycle de planification de 2017. Une politique relative à la suppression des obstacles sera élaborée en 2018 afin d'être mise en œuvre lors du cycle de planification de cette même année. L'ensemble des banques du CRU seront dotées de plans de résolution pleinement conformes d'ici au cycle de planification de 2020.
- (b) Le manuel de planification des résolutions sera mis à jour en 2018.
- (c) Des orientations concernant les scénarios de résolution requis en vertu du cadre réglementaire, qui devront être inclus dans les plans de résolution, figureront dans le manuel de planification des résolutions actualisé en 2018.

Réponse à la recommandation n° 3:

La recommandation est acceptée. En particulier, à la lumière des réponses apportées aux points 114 et 115, le CRU souhaiterait souligner que des mesures notables ont déjà été prises afin de permettre d'atteindre les niveaux cibles en matière d'effectifs au sein du département des ressources humaines du CRU et au sein du CRU dans son ensemble au début de l'année 2018.

Réponse à la recommandation n° 4:

La recommandation est acceptée. Plus particulièrement:

- (a) Pour ce qui est de la recommandation visant à clarifier avec les ARN la répartition opérationnelle des tâches et responsabilités, le CRU, en session plénière, a récemment adopté un modèle opérationnel cible, qui répartit les rôles et les tâches au sein du MRU, notamment en ce qui concerne le fonctionnement des EIR. La clarté accrue obtenue grâce à l'expérience passée transparaîtra également dans la révision à venir du cadre de coopération entre le CRU et les ARN.
- (b) Si le CRU ne peut que garantir que les équipes internes de résolution disposeront d'un effectif approprié (personnel du CRU), il transmettra la recommandation de la CCE aux ARN et discutera avec elles de la possibilité de leur affecter du personnel supplémentaire le cas échéant.
- (c) Le CRU souhaiterait souligner qu'il a déjà prévu deux essais pour 2018.

Réponse à la recommandation n° 5:

La recommandation est acceptée. En particulier, le CRU et la BCE sont en train d'actualiser leur protocole d'accord. Celui-ci devrait être adopté au plus tard au cours du premier trimestre de 2018. Le protocole d'accord et son annexe seront publiés par la suite.

Réponse à la recommandation n° 6:

La recommandation est acceptée. Plus particulièrement:

- (a) Voir la réponse du CRU au point XI.
- (b) Le CRU a déjà souligné qu'il était important d'améliorer le flux d'informations provenant des autorités de surveillance (notamment à travers la participation automatique éventuelle du CRU au conseil de surveillance prudentielle), et il continuera d'insister sur ce point. Voir également la réponse du CRU aux points 132 et 133.
- (c) Voir la réponse du CRU au point XI.

Événement	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	8.11.2016
Envoi officiel du projet de rapport au Conseil de résolution unique	12.10.2017
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	28.11.2017
Réception des réponses officielles du Conseil de résolution unique dans toutes les langues	11.12.2017

Le Conseil de résolution unique (CRU), dont le siège se trouve à Bruxelles, a été créé en 2014 dans le cadre de la réaction politique de l'UE à la crise financière. Il a pour mission de procéder à la résolution des défaillances des banques qui relèvent de son mandat. À l'heure actuelle, il couvre environ 140 banques de la zone euro.

Le présent audit visait à évaluer la qualité des règles et orientations générales du CRU ainsi que la planification de résolutions pour les banques concernées, et à déterminer si l'effectif du CRU était approprié. Nous avons décelé des insuffisances dans ces différents domaines, même si la mise en place du CRU ex nihilo constituait un défi de taille et qu'il convient de replacer ces faiblesses dans ce contexte.

Nous adressons un certain nombre de recommandations concernant l'élaboration des plans de résolution et visant à compléter les règles et orientations du CRU. Nous recommandons également à ce dernier de revoir à la hausse le niveau de son effectif et d'améliorer ses procédures en matière de gestion des ressources humaines.

4
1977-2017



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

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

Tél. +352 4398-1

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

© Union européenne, 2017.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.