

Rapport spécial

L'efficiencia de la gestión des crises bancaires par la BCE

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



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 Enright, attaché de cabinet; M. Tony Murphy, directeur; M. Zacharias Kolias, directeur; M. Mirko Gottmann, chef de mission. L'équipe d'audit était composée de M^{mes} Paraskevi Demourtzidou et Violeta Radu, ainsi que de MM. Jörg Genner et Giorgos Tsikkos.



De gauche à droite: Paraskevi Demourtzidou, Shane Enright, Jörg Genner, Mirko Gottmann, Kevin Cardiff, Giorgos Tsikkos, Zacharias Kolias, Violeta Radu et Gediminas Mačys.

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Abréviations, sigles et acronymes	
Glossaire	
Synthèse	I - XI
Introduction	1 - 10
Approche et méthodologie d'audit	11 - 16
Observations	17 - 119
Structure organisationnelle, recrutement et affectation du personnel pour les activités de gestion des crises	17 - 25
Dans l'ensemble, la structure organisationnelle est adéquate...	18 - 21
... malgré des faiblesses dans la planification initiale	22 - 23
Dans l'ensemble, le recrutement pour la division chargée de la gestion des crises était efficient...	24
... mais la BCE ne dispose pas de procédures spécifiques pour réévaluer l'affectation du personnel aux ESPC en cas de crise et pour le redéployer afin de permettre une gestion efficiente de celle-ci	25
Coopération et coordination en matière de gestion des crises	26 - 43
La mise en place de la coordination et de la coopération avec les autres autorités n'est toujours pas terminée	30 - 33
L'interaction avec le CRU et les autres parties prenantes doit être améliorée	34 - 43
Planification du redressement	44 - 66
Après une phase de transition, la BCE a fixé un calendrier cohérent pour la soumission des plans de redressement...	47
... mais la prise de décisions communes à propos des plans de redressement de groupe reste problématique	48 - 49
Le recours à des experts nationaux risque de susciter des conflits de gouvernance	50

La division chargée de la gestion des crises assure le suivi du processus de planification et fournit des orientations générales aux ESPC et aux banques, mais des améliorations sont nécessaires	51 - 54
La BCE a donné corps aux exigences juridiques en matière d'évaluation des plans de redressement dans un outil à la fois efficient et très complet...	55 - 59
... mais les résultats de la planification du redressement ne sont pas utilisés de manière systématique pour déceler une crise ou la gérer	60 - 61
Les entités surveillées se montrent globalement positives à propos du processus de planification du redressement	62 - 64
En raison de la taille limitée de l'échantillon fourni par la BCE, nous n'avons pas pu tirer de conclusions à propos des évaluations des plans de redressement	65 - 66
Détection des crises	67 - 91
La BCE a réparti les tâches et établi un organigramme des opérations pour détecter les crises et y réagir, mais ses orientations sur la mise en œuvre des dispositions concernées ne sont pas suffisamment développées	69 - 72
La BCE a mis en place des processus pour détecter les crises...	73 - 74
... mais il n'existe pas d'ensemble commun d'indicateurs fixant des seuils clairs pour déterminer la détérioration, et le principal mécanisme de détection présente plusieurs inconvénients	75 - 79
Les systèmes de suivi doivent en outre être améliorés	80 - 87
C'est surtout aux équipes de surveillance prudentielle qu'il incombe de décider du moment de procéder aux évaluations d'intervention précoce et de la manière de les présenter	88 - 91
Réaction en cas de crise	92 - 119
La nature et l'étendue de l'activité de surveillance renforcée sont définies par chaque ESPC	93
Des outils de suivi de la liquidité ont été mis en place...	94 - 95
... mais, pour que le processus soit efficient, il faudrait quantifier les pertes subies ou prévisibles	96 - 99
Il faut plus d'orientations sur les pouvoirs juridiques et les mesures pratiques...	100 - 104

... mais aussi sur le suivi de la mise en œuvre des mesures de surveillance...	105 - 106
... et sur la clarté des consignes relatives aux évaluations pour déterminer si un établissement est en situation de défaillance avérée ou prévisible...	107 - 109
... ainsi que sur les activités de formation et les exercices de simulation pour renforcer l'efficacité de la gestion	110 - 111
La documentation relative à la réaction aux crises dans les évaluations d'intervention précoce doit être améliorée	112 - 119
Conclusions et recommandations	120 - 130
Structure organisationnelle	121
Coopération et coordination en matière de gestion des crises	122 - 123
Planification du redressement	124
Détection des crises	125 - 126
Réaction en cas de crise	127 - 130
 Annexe I – Limites de l'étendue de l'audit	
 Annexe II – Étapes procédurales de l'évaluation des plans de redressement (de l'ESPC au collège d'autorités de surveillance)	
 Annexe III – Enquête auprès des entités soumises à une surveillance	
 Réponses de la BCE	

ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ABE: Autorité bancaire européenne

ACN: autorité compétente nationale

AEMF: Autorité européenne des marchés financiers

BCE: Banque centrale européenne

BRRD: directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (*Bank Recovery and Resolution Directive*)

CBCB: Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

CERS: Comité européen du risque systémique

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

CSF: Conseil de stabilité financière

DG «Statistiques»: direction générale des statistiques de la BCE

ESPC: équipe de surveillance prudentielle conjointe

G-SIFI: établissement financier d'importance systémique mondiale (*Global Systemically Important Financial Institution*)

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

MMD: montant maximal distribuable

MRU: mécanisme de résolution unique

MSU: mécanisme de surveillance unique

RAS: système d'évaluation des risques (*Risk Assessment System*) de la BCE

Règlement MSU: règlement relatif au mécanisme de surveillance unique

RU: Conseil de résolution unique

SEBC: Système européen de banques centrales

SREP: processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (*Supervisory Review and Evaluation Process*)

TFUE: traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

UE: Union européenne

GLOSSAIRE

Autorité compétente nationale (ACN)	Une autorité compétente nationale (ACN) est une autorité nationale chargée de surveiller le secteur bancaire. Il peut s'agir d'une banque centrale nationale ou d'une entité qui se consacre spécialement à la surveillance bancaire, voire d'un modèle à deux niveaux. Cette expression désigne les différents types d'institutions qui assurent la surveillance bancaire en Europe.
Comité européen du risque systémique (CERS)	Le Comité européen du risque systémique a pour mission de surveiller les risques pour le système financier de l'UE dans son ensemble (surveillance macroprudentielle).
Conseil de résolution unique (CRU)	À la suite de la mise en place d'un nouveau mécanisme de résolution des défaillances bancaires pour la zone euro, des pouvoirs importants ont été transférés au Conseil de résolution unique (CRU). L'objectif de ce dernier consiste à assurer une résolution sans heurt des défaillances des banques, avec le moins d'incidences possible sur l'économie réelle et les finances publiques. Il fixe des règles et des procédures uniformes en cas de défaillance d'une banque importante, sous la surveillance de la BCE et d'autres groupes transfrontaliers. Il lève les obstacles à la résolution, liés par exemple à l'organisation interne et aux opérations des banques ou à la reconnaissance internationale des mesures de résolution.
Directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (BRRD)	Directive relative au redressement et à la résolution des banques (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)).
Directive sur les exigences de fonds propres (CRD)	Directive sur les exigences de fonds propres (directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE) (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).
Équipe de surveillance prudentielle conjointe (ESPC)	La surveillance quotidienne, au sein du MSU, des établissements importants est assurée par les équipes de surveillance prudentielle conjointes (ESPC). Celles-ci se composent d'agents de la BCE et des ACN des pays dans lesquels les établissements de crédit, les filiales ou les succursales transfrontalières importantes d'un groupe bancaire donné sont implantés. Il existe une ESPC pour chaque établissement

	important.
Établissement financier d'importance systémique mondiale (G-SIFI)	En novembre 2011, le Conseil de stabilité financière (CSF) a publié un ensemble intégré de mesures politiques visant à traiter les risques systémiques et d'aléa moral inhérents aux banques d'importance systémique. Dans ce document, le CSF a qualifié d'«établissements financiers d'importance systémique» ou G-SIFI (pour <i>Global Systemically Important Financial Institutions</i>) un premier groupe de banques de grande taille, au moyen d'une méthodologie élaborée par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB).
Évaluation pour déterminer si la banque est en situation de défaillance avérée ou prévisible	Évaluation réalisée par l'autorité de surveillance ou de résolution et visant à déterminer si une banque enfreint ou est susceptible dans un proche avenir d'enfreindre les exigences attachées au maintien de l'agrément, ce qui pourrait déclencher une procédure d'insolvabilité ou de résolution. La raison d'une telle évaluation peut résider, notamment mais pas exclusivement, dans le fait que l'établissement concerné a subi ou est susceptible de subir des pertes qui absorberont ses fonds propres, que son actif est ou est susceptible dans un proche avenir d'être inférieur à son passif, ou qu'il est ou est susceptible dans un proche avenir d'être dans l'incapacité de payer ses dettes à l'échéance.
Groupe de gestion de crise	Les autorités du pays d'origine et des principaux pays d'accueil des établissements financiers d'importance systémique mondiale (G-SIFI) devraient maintenir en place des groupes de gestion de crise en vue d'améliorer la préparation à toute crise financière transfrontalière touchant lesdits établissements et d'en faciliter la gestion et la résolution. Les groupes de gestion de crise devraient inclure les autorités de surveillance, les banques centrales, les autorités de résolution, les ministères des finances et les autorités publiques chargées des systèmes de garantie dans les pays d'origine ou d'accueil pour les entités de l'établissement qui sont significatives pour la résolution de celui-ci. Ils devraient également coopérer étroitement avec les autorités des pays dans lesquels l'établissement a une présence systémique.
Mécanisme de résolution unique (MRU)	Le mécanisme de résolution unique (MRU) est l'un des piliers de l'union bancaire, au même titre que le MSU. Il a été créé pour centraliser les compétences et les ressources clés de la gestion de toute défaillance d'un établissement de crédit dans les États membres participants.
Mécanisme de surveillance unique (MSU)	Le mécanisme de surveillance unique (MSU) désigne le système de surveillance bancaire mis en place dans la zone euro. Il réunit la BCE et les autorités nationales de surveillance des pays participants. Il vise essentiellement à : • garantir la sauvegarde et la solidité du système bancaire européen;

	• accroître l'intégration et la stabilité financières; • assurer une surveillance cohérente. Le MSU est l'un des deux piliers de l'union bancaire européenne, l'autre étant le mécanisme de résolution unique.
Montant maximal distribuable (MMD)	Montant maximal qu'une banque est autorisée à verser pour les bonus ou les dividendes, par exemple.
Processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (SREP)	Le processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (SREP) des banques placées sous la surveillance directe de la BCE est appliqué dans le cadre des ESPC afin de garantir que les établissements faisant l'objet d'une surveillance ont mis en place les dispositifs, stratégies, processus et mécanismes appropriés, qu'ils maintiennent un niveau de fonds propres et de liquidités adéquat conformément à la réglementation en vigueur et qu'ils assurent une bonne gestion et une couverture adaptée des risques auxquels ils sont ou pourraient être exposés. Le SREP donne lieu à une note individuelle pour chaque banque.
Règlement sur le mécanisme de surveillance unique (règlement MSU)	Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO L 287 du 29.10.2013, p. 63).
Réseau de gestion des crises	Réseau des fonctions de gestion des crises au sein des autorités compétentes nationales (ACN).

SYNTHÈSE

À propos du mécanisme de surveillance unique

I. La crise financière de 2008 a engendré des modifications importantes dans la réglementation du secteur financier de l'UE. Le cadre juridique de la surveillance bancaire a été renforcé et le mécanisme de surveillance unique (MSU) a été instauré en 2014. La surveillance des banques importantes dans la zone euro relève désormais de la responsabilité de la Banque centrale européenne (BCE). Le MSU réunit la BCE et les autorités nationales de surveillance des pays participants. L'un de ses principaux objectifs est de renforcer la stabilité du système bancaire de la zone euro.

Ce que nous avons contrôlé

II. Dans le cadre du présent audit, nous avons examiné l'efficacité de la BCE dans une mission de surveillance spécifique: la gestion des crises. Il s'agit du processus utilisé par les autorités de surveillance pour repérer les banques confrontées à des difficultés financières et intervenir en cas de besoin. La gestion des crises a pour principal objectif de préserver la stabilité financière et de réduire la dépendance à l'égard des fonds publics. Elle implique, de la part des banques, une planification préalable du redressement afin qu'elles soient préparées à toute situation de crise. Elle suppose également que l'autorité de surveillance repère toute détérioration de la situation financière d'une banque et, le cas échéant, recoure à des pouvoirs d'intervention précoce.

Ce que nous avons constaté

III. Globalement, la BCE, en tant qu'autorité de surveillance, a établi un cadre solide pour les procédures de gestion des crises. Sa structure organisationnelle ainsi que les ressources qu'elle consacre à l'évaluation des plans de redressement et à la surveillance des banques en crise sont satisfaisantes, en dépit de faiblesses constatées dans la planification initiale et de la nécessité d'améliorer l'affectation du personnel aux situations les plus urgentes.

IV. La BCE est en voie de finaliser les dispositions en matière de coopération et de coordination externes avec d'autres autorités de surveillance et le Conseil de résolution

unique (CRU). Cela étant, les questions en suspens risquent de retarder et de restreindre l'échange d'informations et de nuire à l'efficacité de la coordination.

V. Le processus adopté par la BCE pour évaluer les plans de redressement des banques est adéquat. Les procédures de soumission et de suivi sont en place et les évaluateurs ont accès à des outils et orientations utiles, même si certains aspects pourraient être améliorés, notamment pour ce qui est des indicateurs des plans de redressement. En outre, les résultats des évaluations de ces plans ne sont pas utilisés de manière systématique pour détecter une crise et y réagir. Par ailleurs, nous ne pouvons conclure à l'efficacité de la gestion de ce processus dans la pratique, en raison du manque d'éléments probants fournis par la BCE.

VI. Le cadre opérationnel mis en place par la BCE pour gérer les crises présente certains défauts. Nous avons en outre relevé des éléments indiquant une mise en œuvre peu efficace. Les orientations relatives aux évaluations d'intervention précoce ne sont pas suffisamment élaborées et ne définissent pas de critères ou d'indicateurs objectifs permettant d'établir qu'une banque est entrée dans une situation de crise. Il n'existe pas d'orientations sur le meilleur usage des prérogatives de la BCE ou sur les mesures les plus appropriées à envisager dans des scénarios particuliers. Nous n'avons pas obtenu d'informations probantes suffisantes à propos de l'utilisation réelle de ces prérogatives, si bien que nous ne pouvons conclure à l'efficacité de la gestion assurée par la BCE dans la pratique. Par ailleurs, les orientations relatives aux évaluations pour déterminer si une banque est en situation de défaillance avérée ou prévisible n'étaient pas suffisamment étendues et détaillées.

Accès aux éléments probants

VII. La BCE a refusé de nous fournir des éléments probants importants pour notre audit, ce qui a nui à nos travaux. En d'autres termes, nos observations et conclusions sont provisoires. Nous pouvons tirer des conclusions générales à propos de la conception des processus de la BCE, mais nous ne sommes pas en mesure de confirmer l'efficacité de sa gestion des crises dans la pratique.

Ce que nous recommandons

VIII. Nous formulons un certain nombre de recommandations afin d'améliorer la gestion des crises par la BCE.

IX. Sur le plan de la coopération, la BCE devrait améliorer la coordination avec les acteurs externes et adopter un cadre interne pour assurer la surveillance complémentaire des conglomérats financiers. En ce qui concerne la planification du redressement, elle devrait fournir des orientations supplémentaires sur l'étalonnage des indicateurs des plans de redressement.

X. Pour ce qui est de la détection des crises, la BCE devrait poursuivre le développement de ses orientations sur les évaluations d'intervention précoce et fixer des indicateurs permettant d'établir la détérioration de la situation financière d'une banque. À cet égard, elle devrait également faire un usage systématique des informations tirées des évaluations des plans de redressement.

XI. En ce qui concerne la réaction en cas de crise, la BCE devrait veiller à quantifier les problèmes avant d'envisager des mesures de réaction à la crise et à établir un système d'information permettant de suivre la qualité des actifs de manière systématique. Elle devrait en outre poursuivre le développement de ses orientations pratiques en matière d'évaluations d'intervention précoce, notamment en utilisant systématiquement les informations tirées de l'examen des plans de redressement des banques. Enfin, la BCE devrait développer davantage les orientations pratiques relatives aux évaluations pour déterminer si une banque est en situation de défaillance avérée ou prévisible.

INTRODUCTION

1. L'un des enseignements tirés de la crise financière de 2008 était qu'il fallait renforcer le cadre réglementaire du secteur bancaire afin de permettre une meilleure gestion des crises. Dans l'Union européenne (UE), cette nécessité a donné lieu à la transposition en droit national de la directive 2014/59/UE, communément désignée comme «la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances» ou «la BRRD» (pour *Bank Recovery and Resolution Directive*). Ce texte établit un cadre européen commun pour le redressement des banques et la résolution de leurs défaillances.
2. Conformément aux nouvelles normes mondiales en la matière, cette directive s'appuie sur trois piliers: la planification du redressement par les banques, l'intervention précoce des autorités de surveillance et, en dernier ressort, la résolution. La Commission européenne a également adopté des règlements d'exécution. Avec les orientations publiées par l'Autorité bancaire européenne (ABE), ces textes interprètent et expliquent le cadre réglementaire et visent à garantir son application uniforme.
3. Dans le cadre du mécanisme de surveillance unique (MSU)¹, la Banque centrale européenne (BCE) est chargée depuis novembre 2014 de veiller à ce que les tâches concernant l'évaluation de la planification du redressement par les banques soient gérées de manière efficiente, mais aussi d'assurer l'intervention précoce auprès des banques importantes de la zone euro. En juillet 2017, la BCE surveillait directement 120 établissements importants de la zone euro, détenant un peu plus de 80 % des actifs bancaires (soit environ 22 000 milliards d'euros). La BCE estime la facture totale de la surveillance prudentielle du système bancaire pour 2017 à 490 millions d'euros, montant financé par les banques elles-mêmes via le prélèvement.
4. La planification du redressement et l'intervention précoce ont pour objet d'atténuer les crises, que ce soit par l'intervention des banques elles-mêmes ou au moyen de mesures de

¹ Le MSU désigne le système de surveillance bancaire mis en place dans l'UE. Il réunit la BCE et les autorités nationales de surveillance des pays participants, et vise principalement à améliorer la stabilité du système bancaire européen, à renforcer l'intégration et la stabilité financières et à garantir une surveillance cohérente.

surveillance. Dans le cadre du présent rapport, il faut entendre par «situation de crise» toute situation où, en raison des circonstances, la santé financière d'une banque se détériore au point d'être mise en péril. Cette mission de surveillance suppose un cadre de gestion des crises. Ce processus englobe la préparation aux situations de crise, leur détection et la réaction à avoir lorsqu'elles se produisent.

5. La planification du redressement est un nouvel élément du cadre réglementaire. En vertu de la BRRD, les banques sont dorénavant tenues d'élaborer et de tenir à jour des plans de redressement, qui énoncent les mesures qu'elles ont l'intention de prendre pour rétablir leur situation financière comme première réaction à toute détérioration éventuelle. Les contrôleurs bancaires évaluent la qualité de ces plans et déterminent s'ils sont crédibles et réalistes.

6. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) considère qu'«[...] une intervention précoce, peut empêcher qu'une insuffisance détectée ne s'aggrave au point de menacer la sûreté et la solidité d'une banque ou du système bancaire»². Il s'agit là d'un élément crucial de la surveillance dans la gestion des crises. La BRRD a introduit un ensemble complet d'outils d'intervention précoce. Le règlement de l'UE établissant le MSU³ confère également des pouvoirs d'intervention précoce à la BCE.

7. Par conséquent, une gestion efficace des crises passe désormais avant tout par une gestion efficiente, par la BCE, de ses pouvoirs étendus. Cela suppose un renforcement de la capacité de surveillance afin de détecter les évolutions défavorables et d'y réagir à un stade précoce. Il faut également assurer un flux adéquat d'informations, au niveau tant interne qu'externe, et une prise de décision en temps voulu. Un échange fluide d'informations et une coordination efficiente avec les autres organes de contrôle et autorités compétentes constituent encore deux préalables à une gestion efficiente en cas de crise.

² CBCB, «Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace», 2012, p. 4.

³ Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit.

8. L'évaluation des plans de redressement et la détermination des situations de crise impliquent des décisions délicates qui devraient s'appuyer sur un processus solide. La même remarque vaut pour l'utilisation des pouvoirs de surveillance discrétionnaires, étant donné que les mesures doivent être ajustées pour résoudre le problème de manière ciblée et proportionnée. L'une des grandes difficultés consiste à établir des critères qui permettent d'assurer une cohérence dans le traitement de banques présentant des modèles d'entreprise différents sur des marchés différents et surveillées par des équipes possédant une expérience variable de la surveillance.

9. Il est donc nécessaire de trouver un équilibre entre les critères généraux et globaux et ceux qui sont propres à l'établissement concerné, tout en veillant à offrir une flexibilité suffisante dans leur mode d'application. Dans le même temps, tous les critères doivent être suffisamment explicites et solides pour garantir une surveillance cohérente et servir de garde-fous contre la tendance à l'inaction (les avantages relatifs du laisser-faire) et contre la captation de la réglementation (la défense des intérêts d'une banque au détriment de l'intérêt public).

10. Environ deux tiers des banques soumises aux procédures de gestion des crises de la BCE ont reçu une note SREP⁴ (pour *Supervisory Review and Evaluation Process*) de quatre (soit la pire note qu'une banque puisse obtenir avant d'être considérée comme étant «en situation de défaillance avérée ou prévisible»). Le dernier tiers a obtenu une note SREP de trois et un seul établissement a décroché une note SREP de deux. La plupart des banques ont été placées sous gestion de crise pendant au moins un an et certaines, pour toute la période. Les chiffres relatifs à 2016 montrent que 11 % des banques d'Europe présentaient une note SREP de quatre. Au deuxième trimestre de 2016, cinq banques avaient des niveaux de fonds propres inférieurs à la condition de déclenchement qu'est le montant maximal distribuable (MMD).

⁴ SREP est l'acronyme anglais désignant le processus de contrôle et d'évaluation prudentiels. Le SREP vise surtout à garantir que les établissements ont pris des dispositions appropriées (notamment par l'adoption de stratégies, de processus et de mécanismes) et possèdent des fonds propres et des liquidités suffisants pour assurer la bonne gestion et la couverture de leurs risques.

APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE D'AUDIT

11. Nous avons examiné la gestion par la BCE, dans son rôle de surveillance, de l'établissement d'un cadre efficient pour les procédures de gestion des crises⁵. Nous nous sommes attachés plus précisément à déterminer:

- a) si les méthodes de surveillance de la BCE et les procédures connexes permettent, de manière efficiente, de déceler toute détérioration significative de la santé financière d'une banque et d'y réagir;
- b) si les procédures opérationnelles et les modalités régissant la coordination et la coopération au sein de la BCE et avec les autres acteurs concernés permettent une gestion efficiente des crises.

12. Dans ce contexte, l'audit visait à examiner:

- a) la structure organisationnelle de la BCE et ses procédures en matière de recrutement et d'affectation du personnel;
- b) ses processus en matière d'échange d'informations, de coordination et de coopération, tant au niveau interne qu'avec les autres parties prenantes;
- c) ses processus d'évaluation des plans de redressement, y compris les outils de soutien et les pratiques;
- d) ses processus pour la mise en œuvre du cadre d'intervention précoce, y compris les critères et méthodes garantissant une détection de la crise à un stade précoce et une réaction appropriée.

13. Les critères d'audit provenaient des sources suivantes:

⁵ Notre mandat d'audit de l'efficience de la gestion de la BCE est explicitement confirmé par les dispositions de l'article 27, paragraphe 2, du protocole n° 4 sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, ainsi que de l'article 20, paragraphe 7, du règlement MSU.

- a) la législation pertinente, à savoir la BRRD, la directive sur les exigences de fonds propres (CRD IV)⁶ et le règlement sur le mécanisme de surveillance unique (règlement MSU);
- b) les règlements délégués pertinents de la Commission, ainsi que les orientations de l'ABE;
- c) les normes mondiales pertinentes (du CBCB et du Conseil de stabilité financière (CSF));
- d) les règles et procédures internes de la BCE.

14. Nous avons collecté des éléments probants lors de réunions et d'entretiens avec des membres clés du personnel de la BCE chargé des activités de surveillance, ainsi qu'au cours de l'examen de certains documents internes et de données publiquement disponibles. Outre les travaux d'audit que nous avons réalisés à la BCE, nous avons adressé un questionnaire à toutes les banques importantes dans le but d'obtenir des informations en retour sur l'efficacité du processus de planification du redressement.

15. Notre audit n'a porté que sur l'efficacité de la gestion des crises, par la BCE, au sein des banques placées sous sa surveillance directe (il s'agit exclusivement d'«établissements importants»). Il n'incluait donc pas les activités de gestion des crises relatives aux «établissements moins importants» ou à l'interaction de la BCE avec les autorités de résolution, hormis l'échange ponctuel d'informations. Nous n'avons pas non plus vérifié si les différentes décisions prises par la BCE dans le domaine de la surveillance étaient appropriées ou non, mais bien si les processus en place permettaient de prendre des décisions au bon moment et si les évaluations effectuées avant la prise de décision permettaient de poser des jugements en connaissance de cause.

16. L'étendue de notre audit a été une fois encore limitée. La BCE nous a bien fourni une importante documentation aux fins de notre audit et a dégagé des ressources considérables pour nous épauler, ce qui nous a permis de respecter le calendrier de notre mission. En

⁶ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE.

outre, des accords de coopération ont été mis en place entre la Cour des comptes européenne et la BCE afin de garantir la protection des données confidentielles et la fluidité de la circulation des documents. Par conséquent, nous avons obtenu suffisamment d'éléments probants sur la conception du système pour pouvoir tirer des conclusions appropriées à cet égard. En revanche, ce ne fut pas le cas pour ce qui est des tests des contrôles et des vérifications de détail. L'**annexe I** donne de plus amples détails à ce propos. En l'occurrence, en ce qui concerne l'efficacité de la mise en œuvre dans la pratique des évaluations des plans de redressement et des autres activités de gestion des crises, les éléments probants auxquels nous avons eu accès étaient limités et, dans certains cas, n'ont pas été mis immédiatement à notre disposition. En d'autres termes, si nous avons bien reçu un volume substantiel de documents, nous n'avons pas été en mesure de répondre à toutes nos questions d'audit dans le respect des normes en la matière. Cela signifie aussi que le présent rapport doit, par la force des choses, être considéré comme provisoire pour les domaines en question.

OBSERVATIONS

Structure organisationnelle, recrutement et affectation du personnel pour les activités de gestion des crises

17. Pour être efficaces, les activités de gestion des crises de la BCE requièrent une structure organisationnelle axée sur la performance, ainsi qu'un effectif adéquat. Cette seconde exigence implique de définir les besoins en personnel sur la base d'une planification réaliste, puis de recruter et d'employer un nombre suffisant d'agents dotés des compétences appropriées. Des procédures devraient également exister afin de réaffecter certains membres du personnel au cas par cas pour faire face aux situations d'urgence.

Dans l'ensemble, la structure organisationnelle est adéquate...

18. À la BCE, des équipes de surveillance prudentielle conjointes (ESPC) sont chargées de la surveillance continue, y compris des activités de surveillance relatives à l'évaluation des plans de redressement des banques, ainsi que de la gestion des crises. Ces ESPC sont toujours dirigées par des agents de la BCE. Elles se composent de membres du personnel de la BCE et d'agents désignés par les autorités de surveillance des États membres participants.

Lors d'un audit antérieur, nous avons constaté que la BCE ne contrôlait pas suffisamment le nombre et les compétences des agents nommés par celles-ci⁷. Il existe en outre, à la BCE, une division spécifiquement chargée de la gestion des crises. Elle se compose d'experts en la matière et apporte son soutien aux ESPC. L'interaction avec cette division peut également garantir la cohérence de la prise de décision des ESPC ainsi que l'efficacité de ces dernières dans la gestion de leurs travaux (voir **encadré 1**).

Encadré 1 – Tâches de la division chargée de la gestion des crises

Les principaux objectifs de la division chargée de la gestion des crises sont les suivants: a) assurer la cohérence du traitement des questions en lien avec la gestion des crises; b) fournir des orientations et une expertise, ainsi que des informations pertinentes et une assistance administrative aux ESPC et à l'équipe de gestion des crises de haut niveau du MSU; c) assurer des formations aux ESPC; d) faire office de point d'entrée pour la coopération avec les autorités de résolution.

Pour chaque «établissement important», la division chargée de la gestion des crises a désigné un point de contact, qui joue le rôle d'interface avec les ESPC. En moyenne, un point de contact assiste neuf ESPC dans l'exercice de leurs missions de gestion des crises.

19. Par ailleurs, la division chargée de la gestion des crises définit et suit les indicateurs de crise fondés sur les informations relatives aux risques et aux vulnérabilités des établissements surveillés dans le cadre du MSU. Elle reçoit ces informations de la division chargée de l'analyse des risques et des divisions responsables de la gestion des crises des autorités compétentes nationales (ACN). Elle obtient aussi des données de surveillance émanant de la direction générale des statistiques de la BCE (DG «Statistiques»).

20. Cette structure organisationnelle renforce l'efficacité dans la gestion des tâches. Il existe une séparation claire entre les responsabilités et devoirs des ESPC et ceux de la division chargée de la gestion des crises. Cela favorise une interaction efficace entre ces deux pôles tout en l'enrichissant. Les ESPC ont des responsabilités claires dans la surveillance continue et participent également à plusieurs phases de la gestion des crises, comme les

⁷ Voir points 126 à 137 du rapport spécial n° 29/2016 intitulé «Mécanisme de surveillance unique: les débuts sont réussis, mais des améliorations sont nécessaires» <http://www.eca.europa.eu>).

activités préparatoires, l'intervention précoce ou le processus pour déterminer si une banque est en situation de défaillance avérée ou prévisible.

21. La BCE a encore amélioré son interaction avec les ESPC en scindant la division chargée de la gestion des crises en deux sections: la première (Opérations) s'occupe de l'interaction entre les banques et les ESPC, tandis que la seconde (Politique et coopération) effectue les tâches relatives à la coordination des politiques dans le cadre de la gestion des crises et à la coopération avec les autorités compétentes, les autorités de résolution et les autres parties prenantes.

... malgré des faiblesses dans la planification initiale

22. L'expertise apportée aux ESPC par la division chargée de la gestion des crises peut s'avérer cruciale pour l'efficacité de la gestion d'une situation de crise, étant donné qu'il n'est pas garanti que les membres de l'ESPC concernée disposeront des compétences nécessaires à cette gestion.

23. Aucun éventail de compétences n'a été défini lors de la planification initiale de la composition de l'effectif de la division chargée de la gestion des crises. De plus, en ce qui concerne la mise en place du MSU, une expérience de la gestion des crises n'était pas explicitement requise pour le recrutement du personnel des ESPC. La BCE n'a pas non plus le pouvoir de garantir que les membres des ESPC nommés par les autorités nationales possèdent l'expertise nécessaire. Les ressources humaines examinent actuellement la possibilité de créer une base de données contenant les compétences et qualifications souhaitables pour le MSU.

Dans l'ensemble, le recrutement pour la division chargée de la gestion des crises était efficient...

24. Sur la base de l'échantillon que nous avons examiné, notre conclusion est que le recrutement pour la division chargée de la gestion des crises a été globalement efficient, en particulier si nous tenons compte de la difficulté de trouver des candidats disposant de l'expérience requise. La phase de recrutement a pris entre deux et six mois en tout, et toutes les recrues avaient les compétences nécessaires.

... mais la BCE ne dispose pas de procédures spécifiques pour réévaluer l'affectation du personnel aux ESPC en cas de crise et pour le redéployer afin de permettre une gestion efficiente de celle-ci

25. Comme nous l'avons expliqué au point 119 de notre rapport spécial n° 29/2016⁸, le niveau de risque d'un établissement placé sous surveillance devrait avoir une incidence sur le nombre et l'ampleur des missions de surveillance. Une détérioration rapide de la situation d'une banque pourrait se traduire par des problèmes de ressources pour l'ESPC qui en assure la surveillance. En cas de crise, les ESPC peuvent réduire ou reporter leurs missions régulières. Il n'existe toutefois aucun processus de réévaluation des besoins en personnel ou de réaffectation des agents, ce qui constitue un frein potentiel à l'efficacité de la gestion d'une situation de crise.

Coopération et coordination en matière de gestion des crises

26. Une gestion efficiente des crises passe par une coopération et une coordination efficaces entre les parties prenantes concernées. C'est particulièrement vrai pour les groupes bancaires transfrontaliers, en raison de leur nature complexe.

27. Le droit de l'UE⁹ impose à la BCE, lorsqu'elle gère une situation de crise dans une banque, d'échanger des informations et de coordonner ses activités avec d'autres autorités. Il peut s'agir en l'occurrence des autres autorités compétentes pour la surveillance bancaire au sein des collèges d'autorités de surveillance, des autorités de surveillance des assurances, des autorités de résolution et des autorités macroprudentielles.

28. Les collèges d'autorités de surveillance sont les canaux de la coopération et de la coordination en matière de surveillance, que ce soit dans des conditions normales ou lors d'une crise. Une gestion efficiente des missions des collèges impliquerait l'échange d'informations pertinentes, ainsi que la coordination des évaluations des crises et celle de la réaction à ces dernières.

⁸ Rapport spécial n° 29/2016.

⁹ La CRD IV (directive sur les exigences de fonds propres), par exemple.

29. Les collèges devraient s'appuyer sur des accords écrits, qui précisent notamment les modalités en matière de confidentialité, d'utilisation et de partage des informations, et de coordination entre les membres¹⁰. Un modèle d'accord écrit et des procédures internes de la BCE donnent des orientations aux ESPC pour la conclusion des accords écrits avec les autres autorités. Cependant, en ce qui concerne les situations de crise, les procédures de la BCE ne comportent pas d'instructions spécifiques quant à la portée et à l'ampleur des informations spécifiques aux groupes bancaires à échanger. Dans les accords écrits conclus jusqu'à présent, ces informations n'ont pas toujours été définies comme elles l'auraient dû. L'absence de tels accords pourrait compromettre le bon fonctionnement d'un collège en cas de crise.

La mise en place de la coordination et de la coopération avec les autres autorités n'est toujours pas terminée

30. En sa qualité d'autorité de surveillance sur base consolidée, la BCE préside 34 collèges d'autorités de surveillance, dont quatre collèges internationaux qui n'accueillent aucun participant de l'UE, hormis la BCE. Celle-ci est en voie de conclure des accords écrits de coordination et de coopération afin de faciliter la gestion des crises au sein de ces collèges. Fin juin 2017, la BCE n'avait conclu de tels accords que pour cinq collèges (voir **tableau 1**). Elle n'a pas hiérarchisé les accords écrits de coordination et de coopération à conclure en fonction des risques. Les négociations sont parfois difficiles, car elles dépendent, entre autres, de la réactivité des contreparties. L'absence d'accords écrits de coordination et de coopération pourrait réduire la capacité de la BCE à réagir à temps et de manière efficiente à une crise.

¹⁰ Article 115 de la CRD IV et article 5 du règlement délégué (UE) 2016/98 de la Commission du 16 octobre 2015.

Tableau 1 – État d'avancement des accords écrits de coordination et de coopération

État d'avancement	Nombre d'établissements
Conclus	5
En attente d'approbation par la BCE	4
En cours d'examen interne à la BCE	18
En cours d'élaboration (dont deux banques d'importance systémique mondiale)	3
Encore à élaborer (collèges internationaux)	4

Source: BCE.

31. Les orientations pratiques contenues dans les documents fournis par la BCE et destinées aux ESPC pour leur permettre de remplir leur mission à l'égard du collège de manière cohérente et efficiente en cas de crise sont limitées.

32. Par ailleurs, il n'existe pas de cadre réglementaire interne garantissant que les difficultés supplémentaires liées à la surveillance complémentaire, par la BCE, de 29 conglomérats financiers¹¹ sont prises en considération¹². L'absence d'un tel cadre pourrait nuire à l'efficacité et à la rapidité de l'intervention si un conglomérat financier devait être confronté à une crise.

33. Pour ces deux raisons, le modèle d'accord écrit de coordination et de coopération de la BCE est particulièrement pertinent aux fins d'une gestion efficiente des crises transfrontalières. Cependant, il ne comporte pas le minimum d'informations requis à échanger entre les membres du collège en cas de crise¹³. Les éléments probants auxquels

¹¹ Voir directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier (JO L 35 du 11.2.2003, p. 1). Cette directive vise à établir des normes communes pour la surveillance prudentielle des conglomérats financiers.

¹² L'article 4, paragraphe 1, point h), du règlement MSU prévoit que la BCE doit «participer à la surveillance complémentaire d'un conglomérat financier en ce qui concerne les établissements de crédit qui en font partie et assumer un rôle de coordination lorsque la BCE est désignée en tant que coordinateur pour un conglomérat financier, conformément aux critères énoncés dans les dispositions pertinentes du droit de l'Union».

¹³ L'article 18, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) 2016/98 de la Commission impose à l'autorité de surveillance sur base consolidée d'expliquer les mesures et actions (engagées ou prévues) aux membres du collège. Le modèle d'accord écrit de coordination et de coopération ne fait référence qu'à un encouragement des autorités à partager rapidement l'ensemble

nous avons eu accès ne contenaient aucun exemple de cas où la BCE avait marqué son accord sur ce jeu minimal d'informations. La section du modèle consacrée à l'interaction entre collèges de surveillance et collèges de résolution est également incomplète en raison de l'instauration récente des collèges de résolution et du fait que 19 groupes transfrontaliers sont actuellement placés sous la responsabilité du Conseil de résolution unique (CRU). La BCE a déclaré qu'elle avait l'intention de revoir cette section, une fois que les accords écrits relatifs aux collèges de résolution et aux groupes de gestion des crises auront été finalisés.

L'interaction avec le CRU et les autres parties prenantes doit être améliorée

34. Une interaction efficiente avec les autorités de résolution en général et avec le CRU – le nouvel organe de l'UE chargé de résoudre les défaillances des banques – en particulier est l'un des nouveaux impératifs de la gestion des crises.

35. La coopération de la BCE avec le CRU implique le partage et l'échange d'informations concernant les missions de chaque organisation, voire des deux. Citons par exemple la planification de la résolution, l'imposition de mesures d'intervention précoce et la réalisation d'évaluations pour déterminer si l'établissement est en situation de défaillance avérée ou prévisible.

36. Une première étape pour garantir un flux efficient d'informations a été la signature d'un protocole d'accord par la BCE et le CRU en décembre 2015. Le protocole d'accord est en cours d'actualisation afin d'accroître la portée et l'ampleur des informations fournies au CRU pour la planification de résolutions et en cas de crise, sur la base des expériences des deux dernières années.

37. Depuis avril 2015, le CRU a accès à Darwin, le système de gestion des documents et des archives de la BCE, et, depuis décembre 2016, à IMAS (*Information Management System*), le système informatique de surveillance utilisé dans le cadre du MSU. La quantité d'informations partagées avec le CRU est limitée lorsque la situation est normale. En ce qui concerne les situations de crise, il n'existe pour l'instant aucun ensemble d'informations

minimal d'informations auquel il est fait référence à l'article 114 de la CRD IV, ce qui est moins explicite que l'exigence énoncée dans le règlement délégué de la Commission.

prédéfini à fournir au CRU. Par conséquent, la BCE communique les informations qu'elle estime pertinentes, et, si le CRU a besoin de données supplémentaires, il doit en faire la demande.

38. S'accorder au préalable sur les informations à partager devrait faciliter la disponibilité des données pour le CRU en cas de crise, et remédier dès lors à l'un des problèmes d'inefficience actuels. Toutefois, cette mesure seule ne suffit pas à garantir que le CRU reçoive ces informations dès les prémices d'une crise. Le niveau des informations rendues disponibles n'augmente pas automatiquement à mesure que la situation financière d'une banque se détériore au point de basculer dans la crise. Ce n'est le cas que si la BCE envisage une intervention précoce et qu'elle le signale au moyen de la balise correspondante dans la phase IMAS ou que si la BCE l'estime approprié pour une autre raison.

39. Globalement, ces insuffisances ont eu un effet négatif sur l'efficacité de la gestion du système. Au lieu de recevoir un ensemble de données plus vaste dès le départ, le CRU est obligé d'adresser de nombreuses demandes ad hoc, qui impliquent de devoir préparer, valider et transmettre les informations souhaitées. En outre, le processus consistant à partager un ensemble d'informations plus étendu lorsque la situation d'un établissement se dégrade pourrait encore être amélioré afin d'accroître l'efficacité de la gestion. Notre récent rapport spécial sur le CRU contient de plus amples informations sur la coopération entre les deux organes.

Comité européen du risque systémique (CERS)

40. Le CERS est chargé de la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'UE. Il détermine et hiérarchise les risques systémiques et adresse des avertissements et des recommandations afin de remédier à la situation. Nous n'avons trouvé aucune procédure élaborée montrant que les risques systémiques pour la stabilité financière décelés par le CERS sont pris en considération lors de la gestion des crises par la BCE.

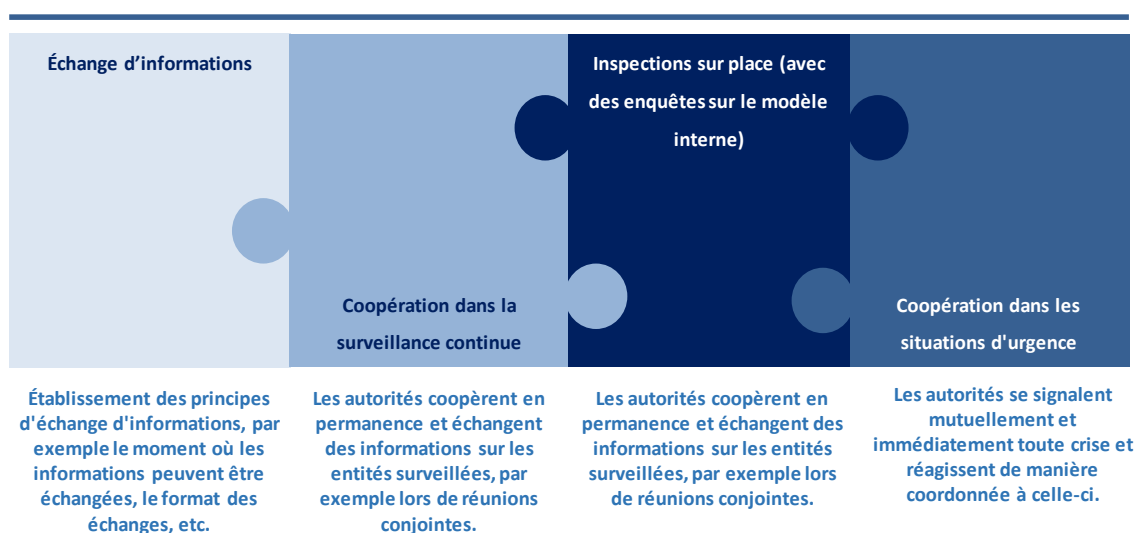
Coopération avec les autorités concernées

41. La BCE a établi des processus internes pour l'élaboration, la négociation et l'approbation des accords de coopération ou des protocoles d'accord avec les autres autorités concernées

dans le but d'avoir une coordination en cas de crise (voir **figure 1**). Elle a signé des protocoles d'accord avec l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et continue à œuvrer pour conclure des accords de coopération avec les autorités nationales de surveillance des marchés, les autorités de surveillance des États membres qui ne font pas partie de la zone euro et les autorités nationales de pays tiers.

Figure 1 – Quatre domaines de surveillance couverts dans des protocoles d'accord avec d'autres autorités compétentes

Quatre domaines de surveillance couverts dans des protocoles d'accord en cours de négociation avec la BCE



Source: BCE.

42. Le degré de priorité accordé à la conclusion d'accords avec les pays tiers dépend de toute une série de facteurs, comme l'analyse des expositions et des structures de groupe. Toutefois, cette hiérarchisation ne se reflète dans aucun plan d'action global de la BCE. De même, aucun ordre de priorité n'est établi pour la conclusion d'accords avec les autorités nationales de surveillance des marchés ou celles des États membres non couverts par le MSU. Dans la pratique, la signature de protocoles d'accord avec des autorités situées en dehors de l'UE dépend de la volonté de coopérer de l'autre partie. Les accords conclus jusqu'à présent dans le domaine de la surveillance continue ne comportent aucune disposition en lien avec les activités de gestion des crises.

43. Par ailleurs, la BCE est juridiquement tenue d'informer les autres parties prenantes de toute situation de crise éventuelle, selon son degré de gravité. L'ABE, les banques centrales nationales et les propres fonctions monétaires de la BCE en font partie.

Planification du redressement

44. L'une des principales obligations imposées aux banques par la BRRD consiste à élaborer et à tenir à jour des plans visant à leur permettre de redresser leur situation financière en cas de détérioration soudaine. Ce sont les «plans de redressement». En tant qu'autorité de surveillance du secteur bancaire, la BCE doit évaluer la qualité des plans de redressement sur une base annuelle.

45. Pour que ce processus soit efficient, la BCE doit disposer d'outils cohérents et définir clairement les rôles et responsabilités en son sein. Les ESPC sont supposées effectuer leurs évaluations et informer les banques en retour dans un certain délai, afin de permettre au CRU de faire connaître son avis¹⁴.

46. Un processus efficient permettrait également de repérer rapidement les faiblesses éventuelles et de garantir une cohérence dans l'évaluation des plans de redressement pour l'ensemble du MSU. Enfin, les résultats des évaluations globales devraient être utilisés de manière systématique comme informations dans la préparation aux situations de crise et dans la gestion de celles-ci.

Après une phase de transition, la BCE a fixé un calendrier cohérent pour la soumission des plans de redressement...

47. La BCE a dû étaler dans le temps le processus de soumission pour l'ensemble des banques en raison de la transposition tardive de la BRRD dans de nombreux États membres en 2015. Elle l'a ajusté et une nouvelle approche en matière de soumission des plans a été adoptée et mise en œuvre pour la deuxième série en 2016, ce qui a permis d'améliorer l'efficacité du processus.

¹⁴ Article 6, paragraphe 4, de la BRRD.

... mais la prise de décisions communes à propos des plans de redressement de groupe reste problématique

48. La procédure précise à suivre pour l'évaluation varie en fonction de la structure de la banque ou du groupe bancaire. À titre d'exemple, dans le cas des groupes bancaires transfrontaliers, le collège d'autorités de surveillance est tenu de prendre une décision commune de l'ensemble de ses membres. L'**annexe II** décrit le processus d'évaluation des plans de redressement par les collèges d'autorités de surveillance.

49. Selon la BCE, la première série de soumissions a enregistré des retards pour un certain nombre de raisons. Les plans de redressement ont été soumis dans les délais pour 71 banques sur 106 (67 %). Le CRU n'a formulé de commentaires sur aucun d'entre eux au cours du cycle 2015. Lorsque la procédure exigeait l'intervention d'un collège d'autorités de surveillance, le processus formel de décision commune – c'est-à-dire la prise d'une décision commune à l'unanimité des membres – n'a pu être mené à bien que dans 11 cas sur 32 (34 %). Considérés dans leur ensemble, ces résultats trahissent un certain manque d'efficacité dans les travaux des collèges d'autorités de surveillance.

Le recours à des experts nationaux risque de susciter des conflits de gouvernance

50. L'autorité compétente est chargée de l'évaluation des plans de redressement¹⁵. Cette mission est dévolue à la BCE dans le cas des «établissements importants». Selon le propre manuel de surveillance de la BCE¹⁶, les agents des ACN ont le droit de participer à l'évaluation des plans de redressement sans pour autant faire partie d'une ESPC ou faire rapport au sous-coordonateur issu de l'ACN. Au lieu de cela, ils rendent compte au responsable du service national correspondant. Dans notre rapport spécial n° 29/2016 (points 140, 141 et 147), nous en arrivons à la conclusion que les conflits entre lignes hiérarchiques et le manque d'informations en retour sur la performance pouvaient nuire à la performance et à l'efficacité de la gestion de la procédure d'évaluation. Dans le cas qui nous

¹⁵ Article 6, paragraphe 2, de la BRRD.

¹⁶ En substance, les ESPC devraient permettre aux experts nationaux assumant des fonctions horizontales de prendre part aux délibérations relatives à l'évaluation des plans de redressement.

occupe, c'est encore plus problématique, puisqu'il n'existe aucun lien avec l'ESPC via le sous-coordonateur issu de l'ACN ni aucun processus de transfert bien défini. Le manuel ne comporte pas non plus d'orientations concernant l'interaction procédurale entre le coordinateur de l'ESPC et les experts nationaux concernés.

La division chargée de la gestion des crises assure le suivi du processus de planification et fournit des orientations générales aux ESPC et aux banques, mais des améliorations sont nécessaires

51. Au cours de deux examens internes, la division chargée de la gestion des crises a décelé certains problèmes relatifs à l'efficacité de la gestion du processus d'évaluation, comme le besoin d'orientations complémentaires sur les options, scénarios et indicateurs de redressement. Ces orientations ont ensuite été fournies aux autorités de surveillance pour de nombreux volets de la planification du redressement. Cela s'est traduit par une approche plus harmonisée et plus efficace des évaluations.

52. Pour renforcer la qualité et la crédibilité des plans de redressement et garantir l'efficacité du processus, il est primordial que les établissements communiquent, de manière claire et cohérente, les données essentielles requises par la BRRD. À cette fin, la BCE a fourni aux établissements un modèle de déclaration normalisé et concis, qui leur permet de présenter les données financières clés de la même façon. Cet outil contient des évaluations prédéfinies et présente l'avantage de lier les informations des indicateurs, des scénarios et des options et d'en quantifier les effets. Le modèle a été utilisé au départ pour le cycle de 2016. Point positif, il a déjà été revu et légèrement actualisé pour la prochaine série avec l'intégration d'orientations supplémentaires à l'intention des banques et des autorités de surveillance.

53. Malgré les orientations déjà élaborées par la division chargée de la gestion des crises en coopération avec le réseau de gestion des crises pour un certain nombre d'aspects, les ESPC ont vérifié au travers d'entretiens – et de nombreuses banques l'ont confirmé lors de notre enquête (voir point 14) – la nécessité d'une aide supplémentaire pour améliorer la qualité des informations fournies dans les plans de redressement (voir l'**annexe III** pour les réponses détaillées). L'un des points revêtant une importance particulière n'était autre que

l'étalonnage des seuils des indicateurs, par exemple en fixant des seuils de déclenchement pour les ratios/indicateurs et en évaluant la marge retenue au delà des exigences du pilier. Il convient d'observer ici que l'ABE avait déjà fourni des orientations en la matière.

54. À cet égard, la BCE n'a pas fourni aux ESPC d'orientations détaillées, par rapport à ce qui avait déjà été fait par l'ABE¹⁷, sur la manière d'évaluer la qualité des indicateurs (plus particulièrement le caractère approprié de l'étalonnage des seuils pour chaque indicateur), alors que cela permettrait d'améliorer l'efficacité de la gestion du processus. Nous avons constaté en juin 2017 que la BCE n'avait pas effectué d'analyse par les pairs des banques présentant des modèles d'entreprise et des caractéristiques similaires, bien que, selon l'ABE, un tel examen permette de déceler des tendances communes et de bonnes pratiques.

La BCE a donné corps aux exigences juridiques en matière d'évaluation des plans de redressement dans un outil à la fois efficient et très complet...

55. La BCE et les ACN ont uni leurs efforts pour créer un modèle qui couvre toutes les exigences juridiques en matière d'évaluation des plans de redressement. Ce modèle a simplifié le travail des autorités de surveillance, amélioré la qualité des évaluations et rendu la manière de gérer le processus plus efficace. Les informations orales données en retour par les coordinateurs des ESPC ont confirmé qu'ils considéraient le modèle simplifié comme une avancée.

56. La BCE a conçu un outil Excel pour soutenir l'évaluation de la crédibilité et de la faisabilité des différentes options de redressement. Cet outil combine des données qualitatives provenant des évaluations des plans de redressement avec des données des banques et du marché, et calcule l'impact d'un large éventail de mesures potentielles dans le cadre de différents scénarios. Comme il permet d'accéder à une mine de données disponibles (tant historiques qu'actuelles), il devrait permettre d'élaborer une vision plus réaliste de la faisabilité des différentes mesures et ainsi de renforcer l'efficacité de la gestion des évaluations.

¹⁷ Orientations sur les indicateurs pour les plans de redressement – EBA/GL/2015/02.

57. Une procédure a été établie pour mettre à jour annuellement l'outil d'évaluation des plans de redressement sous l'égide d'un groupe spécifique d'experts issus du réseau de gestion des crises. La BCE nous a fourni des éléments probants montrant comment l'outil d'évaluation est vérifié à l'aune du règlement délégué (UE) 2016/98 de la Commission et comment certains aspects doivent être actualisés et intégrés dans l'outil. Ce dernier comporte aussi des références aux exigences juridiques pertinentes pour renforcer l'efficacité.

58. Nous avons toutefois constaté qu'il n'existait pas de procédure en bonne et due forme pour analyser les rapports comparatifs de l'ABE¹⁸, ni de documentation montrant si leurs constatations et conclusions se reflétaient dans l'outil proprement dit et étaient susceptibles de fournir à l'utilisateur des orientations supplémentaires ou des exemples pratiques. Ces éléments amélioreraient l'efficacité des évaluations, étant donné qu'ils éviteraient aux évaluateurs de devoir chercher des orientations dans toute une série de documents épars.

59. Bien que les évaluateurs aient d'habitude accès à IMAS, la BCE n'a pas établi de procédure systématique pour fournir des orientations sur la vérification des informations figurant dans les plans de redressement par rapport aux données d'autres sources (rapports de mission d'audit, registres, données du SREP, rapports d'inspection sur place, par exemple), y compris les liens vers celles-ci. L'efficacité pourrait pâtir de cette absence d'orientations, en particulier lorsque les plans de redressement sont évalués par les experts nationaux d'ACN ne faisant pas partie de l'ESPC concernée ou par des agents moins expérimentés.

¹⁸ Ces rapports visent à aider les autorités de surveillance, lors des évaluations, à cerner les éléments clés que les établissements doivent prendre en considération lorsqu'ils élaborent leurs plans de redressement. Voir le rapport comparatif de l'ABE relatif aux indicateurs et aux accords de gouvernance dans le domaine de la planification du redressement, p. 4.

... mais les résultats de la planification du redressement ne sont pas utilisés de manière systématique pour détecter une crise ou la gérer

60. L'évaluation des plans de redressement prend fin lorsque le modèle d'évaluation est complété et qu'une lettre d'information décrivant les lacunes du plan est envoyée à la banque. Le manuel de surveillance énonce des règles générales d'utilisation de ces informations. Afin de favoriser l'efficacité, les résultats des évaluations des plans de redressement devraient également former un élément central et systématique de la surveillance continue assurée par la BCE. Toutefois, aucune procédure spécifique n'a été mise en place à cet égard et aucun produit documenté (un rapport de synthèse, par exemple) demandant aux ESPC d'inclure les aspects d'un plan de redressement dans leur activité de surveillance n'a été défini. L'**encadré 2** donne quelques exemples.

Encadré 2 – Possibilités d'exploitation, par les ESPC, des résultats de l'évaluation du plan de redressement pour la surveillance continue

Suivi des indicateurs

Vérification de la prise, par les banques, des mesures prévues dans le plan de redressement, mais sans qu'elles soient qualifiées comme telles

Inspection sur place (par exemple pour vérifier la faisabilité si les informations fournies sont peu plausibles, ou l'exactitude des données et hypothèses sous-jacentes)

Suivi des cas de quasi-non-respect des indicateurs figurant dans le plan de redressement¹⁹

Rédaction d'un bref rapport sur d'éventuelles mesures d'intervention dans le cadre de la gestion des crises à la banque

¹⁹ À cet égard, le manuel de surveillance précise que les résultats d'une évaluation doivent être intégrés dans le SREP et que toute constatation effectuée ou tout manquement relevé lors de l'évaluation des plans de redressement doivent être pris en considération lors de l'évaluation de la gouvernance interne et des contrôles au niveau de l'ensemble de l'établissement. Cependant, ces orientations restent assez générales, comme cela a été confirmé lors de nos entretiens avec les membres des ESPC.

61. Les résultats des évaluations des plans de redressement n'alimentent pas encore les débats de l'équipe de gestion des crises par établissement²⁰ ou n'interviennent pas dans la décision de recourir ou non à des mesures d'intervention précoce. Compte tenu de tous ces éléments, il est difficile de déterminer si les informations déjà tirées du processus d'évaluation ont été utilisées de manière systématique. À titre d'exemple, le suivi systématique du non-respect des indicateurs ou de la mise en œuvre des mesures de redressement n'est pas garanti. Ces faiblesses pourraient nuire à l'efficacité de la gestion de la détection des crises, de l'intervention précoce et de la réaction en cas de crise.

Les entités surveillées se montrent globalement positives à propos du processus de planification du redressement

62. Dans le cadre de notre audit, nous avons effectué une enquête en ligne auprès de l'ensemble des banques qui avaient fourni des plans de redressement à la BCE. Nous leur avons demandé leur avis sur les normes fixées en matière de planification du redressement et leur avons posé des questions sur leur interaction avec la BCE au cours du processus. L'enquête a été envoyée à l'ensemble des 125 «établissements importants» et a été réalisée en mars et en avril 2017. Nous avons reçu des réponses de 64 entités représentant 17 États membres (voir l'[annexe III](#) pour connaître le détail des réponses).

63. En règle générale, les banques ont répondu positivement aux questions sur le processus de planification du redressement, même si elles ont également signalé la nécessité d'une plus grande clarté et de meilleures orientations pour lever les ambiguïtés résiduelles dans certains domaines. Parmi ces dernières, il faut citer la définition des signaux d'alerte précoce et les indicateurs des plans de redressement, l'étalonnage des indicateurs et les seuils appropriés, l'harmonisation des indicateurs avec les modèles d'entreprise des banques, ainsi que la méthodologie adoptée pour les tests de résistance inversés pour toute la gamme des scénarios. Dix banques ont mis en évidence la duplication des demandes

²⁰ L'équipe de gestion des crises par établissement est l'organe interne central de coordination des mesures de surveillance nécessaires pour atténuer une situation de crise. Elle est aussi la plaque tournante du partage de l'information et de la coordination de la réponse apportée par la BCE dans le domaine de la surveillance.

d'information et ont demandé une distinction plus claire entre les données requises pour les plans de redressement et celles exigées pour les plans de résolution²¹.

64. La plupart des établissements ont fait état d'une interaction positive avec la BCE, même si sept d'entre elles ont estimé que les lettres d'information de celle-ci avaient pris du retard, voire n'avaient pas été envoyées du tout²². Douze banques ont estimé que les ESPC devraient être plus spécifiques dans l'assistance technique qu'elles fournissent aux établissements. Elles ont exprimé le même souhait à l'égard des orientations concernant la manière d'intégrer les filiales dans les plans de redressement des groupes. Enfin, neuf banques ont remis en cause l'application du principe de proportionnalité. L'**annexe III** présente une analyse détaillée des réponses à chaque question.

En raison de la taille limitée de l'échantillon fourni par la BCE, nous n'avons pas pu tirer de conclusions à propos des évaluations des plans de redressement

65. En raison des limites évoquées au point 16, nous avons dû adapter nos procédures d'audit et nous n'avons été en mesure de comparer que les informations (partiellement remaniées) relatives à des aspects choisis de trois plans de redressement avec les critères/orientations disponibles et les évaluations en résultant. Notre objectif était d'évaluer, autant que possible, la cohérence de l'outil d'évaluation dans le cadre des processus opérationnels utilisés par l'encadrement. Pour ce faire, nous avons examiné, dans toute la mesure du possible, si les évaluations étaient mises en pratique et si elles avaient permis aux banques de recevoir un retour d'information efficient sous la forme d'une liste exhaustive des manquements constatés.

66. Nous avons relevé des incohérences mineures dans les critères d'évaluation de la section relative aux indicateurs, ainsi que dans l'évaluation consécutive et dans l'information

²¹ Cette absence de distinction est considérée comme particulièrement gênante sur le plan de l'identification et de la cartographie détaillée des entités juridiques, des fonctions critiques et des branches d'activité, autant d'aspects considérés comme peu pertinents dans le cadre de la planification du redressement.

²² L'une des banques n'avait pas reçu de lettre d'information dans les délais après la première série de soumissions. Les six autres observations concernaient la deuxième série.

aux banques. En outre, la piste d'informations d'audit était compromise par le fait que les évaluateurs n'établissent pas de références croisées vers les sections concernées du plan de redressement ou du dossier de surveillance²³. Les éléments probants qui nous ont été soumis n'étaient toutefois pas suffisants pour nous permettre de tirer une quelconque conclusion quant à l'efficacité de l'application du processus de planification du redressement dans la pratique. L'**annexe I** présente une analyse détaillée des limites de l'étendue de l'audit.

Détection des crises

67. Le cadre réglementaire de l'UE comporte une large palette de pouvoirs en matière d'intervention précoce et de surveillance pour traiter une banque en crise. En tant qu'autorité de surveillance, la BCE a mis en place un cadre de gestion des crises censé déclencher une réaction rapide et efficace et garantir une prise de décision appropriée en cas de crise.

68. Pour être efficient, ce cadre doit garantir que la BCE use de ses prérogatives dans le respect des orientations de l'ABE en la matière et des objectifs du MSU. Une gestion efficiente des crises passe par la capacité de l'autorité de surveillance à détecter une situation de crise à un stade précoce. Cela suppose une bonne compréhension des bases juridiques sous-tendant l'utilisation des pouvoirs d'intervention précoce et des autres pouvoirs de surveillance, avec des critères objectifs pour ce faire et un respect du principe de proportionnalité. À cet égard, il est très important de disposer de processus adéquats et d'orientations complètes et détaillées à l'intention du personnel, en raison des difficultés juridiques relevées par la BCE pour l'application uniforme de ses prérogatives.

²³ La piste d'audit est un système qui retrace le détail des opérations ou des informations relatives à un élément. Il s'agit du récapitulatif des modifications apportées dans une base de données ou un fichier spécifique.

La BCE a réparti les tâches et établi un organigramme des opérations pour détecter les crises et y réagir, mais ses orientations sur la mise en œuvre des dispositions concernées ne sont pas suffisamment développées

69. Deux des principaux documents opérationnels de la BCE pour la gestion des crises correspondent aux deux chapitres du «manuel MSU» et au plan d'action d'urgence propre au MSU. Ils traitent le recours aux pouvoirs d'intervention précoce et d'autres aspects opérationnels, comme la constitution et le fonctionnement d'une équipe de gestion des crises.

70. Le manuel MSU et le plan d'action d'urgence ne comportent que des références aux dispositions juridiques pertinentes et aux orientations de l'ABE relatives aux pouvoirs d'intervention précoce, et non des orientations spécifiques sur la manière de les mettre en œuvre. Une note consacrée aux orientations du SREP sur l'évaluation de l'intervention précoce et mise à jour en juillet 2016 comporte quelques questions de contrôle et établit la liste des sujets à documenter tout en faisant référence à la législation et aux orientations de l'ABE pertinentes. Cependant, les pouvoirs juridiques de la BCE et les conditions de leur utilisation telles qu'elles sont prévues dans les législations nationales et dans le règlement MSU ne font l'objet d'aucune description. La note ne donne pas non plus de consignes claires sur les éléments objectifs à prendre en considération pour l'exercice de la surveillance et du pouvoir d'appréciation dans ce cadre.

71. Les orientations du SREP sur l'évaluation de l'intervention précoce ne précisent pas le minimum de fonds propres réglementaires requis (c'est-à-dire s'il inclut le premier pilier, le deuxième pilier et les coussins de fonds propres) ou les exigences de liquidité. Elle omet également d'autres exigences prudentielles, en particulier dans le domaine des modalités de gouvernance et de la capacité opérationnelle, qui sont supposées être prises en considération à cet égard. Par ailleurs, les orientations n'expliquent pas ce qui constitue une entorse aux exigences réglementaires ou pourrait en constituer une dans un avenir proche, alors qu'il s'agit là d'un élément fondamental pour permettre à la BCE de comprendre quand user de ses pouvoirs.

72. C'est pourquoi, dans l'ensemble, les agents de la BCE ne trouvaient guère, en juin 2017, de soutien dans les orientations pour l'exercice de leur surveillance et de leur pouvoir d'appréciation. Il en résulte un risque d'influence négative sur l'efficacité de la gestion, par la BCE, de la détection des crises et de la réaction à celles-ci.

La BCE a mis en place des processus pour détecter les crises...

73. Tant le manuel MSU que le plan d'action d'urgence précisent que les activités de la BCE dans le domaine de la gestion des crises devraient être lancées dès lors qu'une détérioration significative de la situation financière d'un établissement apparaît. Selon le manuel, une détérioration significative se constate sur la base des éléments déclencheurs suivants:

- a) la notification d'une situation de crise potentielle par l'établissement lui-même;
- b) la détection d'une détérioration par les ESPC, sur la base notamment des observations tirées du système d'évaluation des risques²⁴ de la BCE;
- c) le suivi horizontal effectué par la division chargée de la gestion des crises.

74. Jusqu'à présent, les notifications d'une situation de crise potentielle par l'entité surveillée ont été davantage l'exception que la règle. Dans la pratique, la BCE détecte les situations de crise au cours de sa surveillance continue.

Encadré 3 – Détection des crises

Les ESPC suivent une large gamme de données financières et de surveillance, à la fois sous l'angle de l'établissement concerné et suivant une perspective horizontale. Une méthodologie SREP harmonisée est en place pour permettre d'évaluer le risque intrinsèque d'un établissement, sa situation par rapport à un groupe de pairs et sa vulnérabilité aux facteurs exogènes. Une fois par an au moins, une décision SREP est prise et des notes sont attribuées à chacune des entités surveillées. Ces notes SREP sont calculées automatiquement sur la base d'informations réglementaires et financières spécifiques ainsi que d'évaluations quantitatives et qualitatives, établies par les ESPC,

²⁴ Le RAS (pour *Risk Assessment System*) évalue le niveau de risque et le contrôle y afférent dans les établissements de crédit.

d'un ensemble prédéfini de critères. Cela étant, l'«appréciation contrainte» peut être utilisée pour certains ajustements du résultat global.

Sur le plan opérationnel, le RAS sert d'appui aux tâches de surveillance quotidiennes des ESPC. Il est utilisé pour évaluer en continu le niveau de risque des établissements et le contrôle que ceux-ci en assurent en ce qui concerne leur modèle d'entreprise, leur gouvernance interne ainsi que l'adéquation de leur capital et de leurs liquidités. Le RAS est alimenté avec des rapports réguliers et des données qualitatives et se fonde aussi sur des informations ad hoc que les ESPC reçoivent de toute une série de sources (exercices à court terme, rapports d'audit externe et réunions notamment). Le RAS donne une analyse des risques fondée sur les notes. Les évaluations des ESPC sont effectuées et documentées de manière continue dans IMAS.

... mais il n'existe pas d'ensemble commun d'indicateurs fixant des seuils clairs pour déterminer la détérioration, et le principal mécanisme de détection présente plusieurs inconvénients

75. La BRRD impose le recours à l'intervention précoce et à d'autres pouvoirs de surveillance lorsqu'une banque ne respecte pas ou que, en raison d'une rapide détérioration de sa situation financière constatée sur la base d'une série de conditions de déclenchement, elle risque de ne pas respecter les exigences réglementaires, comme les niveaux de fonds propres. Les orientations de l'ABE en matière d'utilisation des mesures d'intervention précoce²⁵ constituent pour la BCE un jeu d'outils supplémentaire pour déterminer si les conditions d'une intervention précoce sont réunies.

76. Selon les orientations de l'ABE, les conditions de déclenchement propres à chaque banque pour évaluer la pertinence d'une intervention précoce comprennent, entre autres, la note SREP, les changements significatifs ou les anomalies constatés lors du suivi des principaux indicateurs financiers et non financiers dans le cadre du SREP (les ratios de fonds propres et de liquidité, par exemple), ainsi que les événements majeurs présentant un éventuel impact prudentiel. Si les autorités compétentes décident d'opter pour le suivi des indicateurs clés dans le cadre du SREP, elles doivent, selon l'ABE, déterminer des indicateurs

²⁵ ABE, «Orientations sur les conditions de déclenchement de mesures d'intervention précoce au titre de l'article 27, paragraphe 4, de la directive 2014/59/UE», EBA/GL/2015/03, 29 juillet 2015.

et fixer des seuils qui tiennent compte des spécificités des différents établissements ou groupes d'établissements partageant des caractéristiques similaires. Les critères possibles pour reconnaître une détérioration significative incluent les critères quantifiables de détection d'un non-respect probable des exigences réglementaires et pourraient être liés aux conditions de déclenchement du plan de redressement d'un établissement. Cela contribuerait à garantir une gestion efficiente de la détection des crises et de la réaction à celles-ci.

77. Les orientations pratiques de la BCE relatives à l'intervention précoce traitent du sujet dans le contexte du SREP. Elles soulignent la pertinence de la note SREP comme signal d'une situation de crise éventuelle, qui devrait entraîner l'évaluation, par l'autorité de surveillance, de la question de savoir si elle doit user de ses prérogatives en matière d'intervention précoce. De plus, les orientations font référence à la législation applicable et aux orientations pertinentes de l'ABE. La BCE affirme utiliser toutes les conditions de déclenchement mentionnées, c'est-à-dire la note SREP, les modifications significatives ou les anomalies des indicateurs clés, ainsi que les événements importants (en particulier le non-respect avéré des exigences minimales réglementaires). Or elle n'a pas défini, par établissement, de seuils supérieurs aux exigences minimales alors que cela lui permettrait de déceler un non-respect ultérieur potentiel («prévisible»). En d'autres termes, dans le système actuel, le non-respect avéré d'une exigence réglementaire sert d'indicateur pour une intervention précoce. La BCE n'utilise pas non plus systématiquement, pour le redressement, les indicateurs et conditions de déclenchement dont elle a approuvé la pertinence pour la détection d'une crise au sein d'une banque dans le contexte de la planification du redressement, ni les éléments objectifs susceptibles d'indiquer une situation de défaillance avérée ou prévisible selon les orientations de l'ABE (voir aussi **point 84**). Pour ce qui est des événements importants, les orientations de la BCE ne sont pas plus détaillées que celles de l'ABE.

78. Par conséquent, la seule condition de déclenchement systématique que la BCE utilise pour ses activités de gestion des crises est une note SREP globale indiquant qu'une banque

présente un risque élevé²⁶. Les notes SREP ne sont établies qu'une fois par an, dans le cadre du processus SREP annuel en septembre. La BCE a souligné que les mises à jour des notes peuvent être plus fréquentes et s'appuyer sur son propre suivi continu des indicateurs de risque. Nous n'avons reçu aucun exemple concret de notes SREP qui auraient contribué à déceler une situation en rapide évolution ou qui auraient été réellement actualisées en cas de crise. Les orientations recommandent des évaluations d'intervention précoce dans le cadre des décisions à prendre lors du SREP annuel.

79. L'absence de conditions de déclenchement formelles ne signifie pas pour autant que la BCE n'utilise aucune évaluation plus holistique fondée sur des critères moins officiels dans le but de détecter les crises éventuelles. Les ESPC suivent régulièrement une large gamme d'indicateurs dans le cadre du SREP, bien qu'il ne soit pas certain que ce suivi soit uniforme au niveau de toutes les ESPC et que toutes les évaluations effectuées soient soumises à l'approbation de la direction. La BCE n'a pas effectué d'analyse approfondie des indicateurs ou autres événements qui ont contribué le plus au repérage des banques en situation de crise.

Les systèmes de suivi doivent en outre être améliorés

80. Les conditions de déclenchement du plan de redressement fondées sur les informations propres à l'établissement ne sont pas intégrées dans le système informatique utilisé par la BCE. Elles doivent faire l'objet d'un suivi manuel par chaque ESPC – pour autant qu'il ait lieu – et les cas de (quasi-)non-respect ne sont pas signalés automatiquement. Globalement, ces insuffisances nuisent à une gestion efficiente de la détection des crises.

81. Plusieurs unités de la BCE contribuent à cette gestion. Elles produisent une large gamme de documents contenant des informations utiles pour la détection des crises, comme des rapports sur le non-respect des exigences réglementaires et le suivi des niveaux critiques pour les risques spécifiques. Cependant, nous n'avons pas été en mesure d'établir s'il existait un processus clairement défini pour compiler ces informations, les évaluer, les faire

²⁶ Seule la note SREP globale est mentionnée. En d'autres termes, les éléments du RAS, qui font partie intégrante du système de détection des crises de la BCE selon ses processus internes, ne le sont pas.

remonter à l'échelon hiérarchique supérieur et y réagir. Nous n'avons pas pu non plus déterminer si et, le cas échéant, dans quelle mesure les ESPC ou l'encadrement supérieur utilisaient systématiquement ces rapports pour détecter les crises.

82. Par ailleurs, nous n'avons rien vu qui nous permette de penser qu'il existe des systèmes d'information de gestion qui signalent toute détérioration significative si les ESPC ne la repèrent pas et/ou n'en font pas état. De même, il n'existe aucun processus spécifique qui garantisse qu'en cas de non-respect des exigences réglementaires, l'ESPC responsable vérifiera l'éventualité d'une détérioration significative de la situation financière ou la nécessité de procéder à une évaluation afin de déterminer si l'établissement concerné est en situation de défaillance avérée ou prévisible.

83. Nous avons plus particulièrement constaté des lacunes dans le processus de suivi des cas de non-respect des indicateurs figurant dans les plans de redressement. Un suivi efficient permettrait pourtant de renforcer la capacité opérationnelle à détecter une crise potentielle à un stade précoce. Les situations de non-respect ont été déclarées par les banques avec un retard d'au moins quatre semaines²⁷ dans plus de 40 % des cas. Ces entorses concernaient les indicateurs de fonds propres (environ 30 %), de rentabilité (26 %), de qualité des actifs (17 %) et, dans une moindre mesure, ceux relatifs à la liquidité et au marché.

84. En outre, selon certains éléments probants, les ESPC ne respecteraient pas dans tous les cas les processus de gestion des crises de la BCE. À titre d'exemple, certaines entorses aux indicateurs du plan de redressement n'ont pas été signalées comme elles l'auraient dû à la division chargée de la gestion des crises. Nous n'avons pas été en mesure de confirmer que les activités de gestion des crises, comme les évaluations formelles d'intervention précoce, ont été envisagées, même en cas de manquement à des exigences réglementaires importantes, et ce, bien que l'on nous ait affirmé que, dans un certain nombre de cas examinés, des mesures de surveillance ou d'intervention précoce avaient déjà été prises pour atténuer le risque de crise.

²⁷ Dans certains cas, le retard était supérieur à six mois.

85. De même, aucun élément probant ne démontrait l'adoption d'une approche systématique garantissant que les éventuels effets microprudentiels des développements macroéconomiques et l'accroissement du risque systémique sont pris en considération pour rendre la détection des crises plus efficace. Les fonctions de la BCE en matière de surveillance et de politique monétaire échangent des informations sur les évolutions macroprudentielles et microprudentielles. Cependant, nous n'avons vu aucune preuve que celles-ci sont spécifiquement prises en considération par la BCE dans le cadre de sa surveillance, par exemple au travers de l'application d'une variable à certains facteurs de risque dans le RAS, ou qu'elles sont systématiquement évaluées au cours du SREP. Nous ne pouvons non plus attester l'existence d'un quelconque processus de suivi systématique des risques systémiques relevés par le CERS ou d'autres autorités macroprudentielles.

86. L'absence de suivi centralisé des indicateurs risque également de nuire à l'efficacité de la gestion. Nous n'avons trouvé aucun élément prouvant que les systèmes d'information de gestion de la BCE fournissent à l'encadrement supérieur une vue complète et actualisée de tous les établissements concernés par une gestion de crise. Un ensemble de données de ce type permettrait d'assister l'encadrement dans l'exécution de ses tâches et contribuerait ainsi à une plus grande efficacité. Il n'existe pas de système de «rapport d'anomalies» pour assurer que les informations sont automatiquement transmises aux niveaux hiérarchiques appropriés si elles répondent à des critères prédéfinis. Il ne semble pas qu'un processus de suivi clairement défini ait été mis en place.

87. Selon un rapport d'audit interne, les ESPC ne font pas un usage efficace du système de suivi de la BCE pour la surveillance continue, et le suivi de la grande majorité des exigences posées dans les décisions du conseil de surveillance prudentielle n'était même pas documenté (dans un échantillon analysé au cours d'un audit interne, 81 % des cas n'étaient pas enregistrés dans le système et, pour 17 %, la mesure concernée ne faisait l'objet d'aucune documentation).

C'est surtout aux équipes de surveillance prudentielle qu'il incombe de décider du moment de procéder aux évaluations d'intervention précoce et de la manière de les présenter

88. Les éléments probants que nous avons obtenus à propos de l'efficience de la gestion, par la BCE, de la détection des crises n'ont été ni suffisants ni représentatifs. Ils nous ont toutefois permis de relever certaines faiblesses de conception.

89. Nous avons constaté, dans la documentation et lors des entretiens, que les évaluations d'intervention précoce se déroulaient principalement dans le cadre du SREP annuel, c'est-à-dire au même moment chaque année. En principe, des évaluations formelles d'intervention précoce devraient également être déclenchées à la suite d'événements importants en cours d'année. La BCE a maintenu que cela s'était produit, mais nous n'avons pas pu le déduire de l'analyse de notre échantillon. En réalité, sur la base des éléments probants limités qui ont été mis à notre disposition, il apparaît que, dans certains cas, des entorses apparemment importantes à la réglementation n'ont pas donné lieu à des évaluations formelles d'intervention précoce en marge du SREP, bien que cela n'exclue pas que la BCE ait pu envisager de prendre des mesures de surveillance ou d'intervention précoce appropriées.

90. Conformément aux orientations de l'ABE et à celles de la BCE, les évaluations d'intervention précoce que cette dernière nous a fournies comportaient généralement des déclarations sur le non-respect avéré ou prévisible des exigences réglementaires. Tous les cas concernaient des (quasi-)entorses aux exigences de fonds propres. Aucun n'avait trait à un (quasi-)non-respect des exigences de liquidité. Il n'y avait aucune référence à un manquement à d'autres exigences réglementaires, en particulier des faiblesses graves relevées au niveau du cadre de gouvernance ou de gestion des risques d'un établissement au cours de la surveillance continue effectuée par la BCE. Par ailleurs, les cas de non-respect antérieurs n'étaient pas systématiquement mentionnés.

91. Dans l'ensemble, nous n'avons pas été en mesure d'établir que toutes les constatations de surveillance pertinentes se reflétaient dans les documents d'évaluation formelle d'intervention précoce. Les conclusions que nous avons lues à propos des cas de (quasi-)non-respect s'appuyaient principalement sur les chiffres et les projections communiqués par les banques, et ce, même lorsque la BCE avait la preuve que les chiffres fournis étaient

discutables. Cependant, nous comprenons que, dans certains cas, cette évidence ait pu être atténuée par des analyses de sensibilité indiquant une série d'issues possibles pour la banque concernée, ou d'autres actions.

Réaction en cas de crise

92. Lorsqu'une banque est considérée comme étant en situation de crise, les ESPC sont censées renforcer leur surveillance prudentielle et doivent arrêter la réponse appropriée en étroite collaboration avec la division chargée de la gestion des crises. Cette approche inclut la proposition de recourir à l'intervention précoce et à d'autres pouvoirs de surveillance et, selon la gravité de la crise, peut donner lieu à une évaluation pour déterminer si l'établissement concerné est en situation de défaillance avérée ou prévisible.

La nature et l'étendue de l'activité de surveillance renforcée sont définies par chaque ESPC

93. La BCE ne nous a pas démontré l'existence d'orientations officielles concernant le renforcement de la surveillance prudentielle (de quelle manière, dans quelle mesure et avec quelles options). Il nous a été expliqué que la pratique habituelle consiste à renforcer l'interaction avec l'encadrement supérieur de la banque concernée et d'exiger des rapports plus fréquents et plus détaillés avant de lancer officiellement les activités de gestion des crises.

Des outils de suivi de la liquidité ont été mis en place...

94. La disponibilité de données complètes et actuelles sur la liquidité est essentielle pour la gestion efficace d'une banque en crise. C'est la raison pour laquelle la BCE a conçu un modèle de déclaration de liquidité que les banques doivent utiliser en cas de crise. Ce document permet d'obtenir des informations primordiales sur le financement et la liquidité. Il est demandé en outre aux établissements de communiquer leur propre évaluation et d'expliquer à quoi ils s'attendent.

95. Cependant, les banques ne sont pas tenues de partager les hypothèses sous-jacentes. Une autre faiblesse potentielle réside dans le fait que les données ne sont collectées qu'au niveau du groupe. En d'autres termes, une crise qui se produirait au niveau d'une filiale

pourrait nuire à leur utilité lorsqu'il s'agit de fournir des informations critiques nécessaires à la BCE pour gérer la situation avec efficacité.

... mais, pour que le processus soit efficace, il faudrait quantifier les pertes subies ou prévisibles

96. La détection des évolutions défavorables et l'évaluation de leur impact sur les fonds propres sont tout aussi importantes pour une gestion efficace des crises. Étant donné que l'intervention précoce vise à restaurer la viabilité d'une banque, il est nécessaire de se faire une idée des pertes non comptabilisées et prévisibles ainsi que d'autres facteurs qui ne figurent pas encore dans les chiffres de la banque concernée. Sur la base des éléments probants qui nous ont été soumis, nous ne pouvons confirmer qu'il existe un processus efficace (comportant notamment des orientations pour les ESPC) qui permette de garantir que l'ampleur d'un problème donné est estimée avant que des mesures de réaction à la crise soient envisagées. La description du processus de la BCE ne reflète pas non plus la nécessité d'envisager de demander aux banques de suivre une politique de provisionnement spécifique pour leurs fonds propres, ou de renforcer l'exigence du deuxième pilier sur la base d'une évaluation quantifiée en pareils cas, en dehors du processus décisionnel du SREP annuel.

97. La gestion d'une situation de crise exige aussi des informations plus détaillées. La BCE dispose d'un outil standard pour suivre les prêts non productifs. Il permet d'obtenir certaines indications. Selon les orientations de l'ABE, lorsque la note SREP la plus basse s'accompagne d'inquiétudes à propos de la qualité des actifs, la BCE devrait *envisager* de collecter des informations pour l'estimation des actifs de la banque concernée, notamment en effectuant des inspections sur place dans le cadre de l'évaluation d'intervention précoce. Nous n'avons toutefois trouvé aucun élément attestant l'existence d'une telle procédure à la BCE. Dans les cas où il est urgent de prendre une décision, l'absence de ce type d'informations peut compromettre l'efficacité des opérations de gestion.

98. La BCE dispose d'un nombre limité d'équipes d'inspection sur place pour effectuer une analyse détaillée de la qualité des actifs des banques en crise. Même lorsqu'une ESPC a décelé des problèmes dans le portefeuille d'actifs, le processus normal d'inspection sur place

peut prendre un an. Cela limite la capacité opérationnelle de la BCE à réagir rapidement à une crise.

99. Certaines banques ont une note SREP élevée qui s'explique par leur taux élevé de prêts non productifs ou d'autres problèmes de qualité des actifs cernés lors d'analyses spécifiques de la BCE. La direction de celle-ci ne dispose ni d'informations de synthèse sur la mesure dans laquelle ces problèmes ont été évalués, que ce soit au cours d'inspections sur place ou autrement, ni d'un processus prospectif pour collecter des informations de cette manière.

Il faut plus d'orientations sur les pouvoirs juridiques et les mesures pratiques...

100. Pour gérer sa réaction aux crises de façon efficace, la BCE doit avoir:

- a) une bonne compréhension des pouvoirs juridiques dont elle dispose et des orientations relatives à leur utilisation;
- b) une bonne compréhension de l'éventail des mesures pratiques disponibles dans tout scénario donné;
- c) un moyen de garantir que les conclusions tirées de l'évaluation des plans de redressement sont bien prises en considération;
- d) des orientations, des outils et des formations.

101. Le premier préalable à une gestion efficace des crises est une bonne compréhension des pouvoirs dont la BCE dispose et des conditions juridiques de leur utilisation. La BCE s'appuie sur des procédures générales relatives à l'utilisation des pouvoirs de surveillance, qui va jusqu'à imposer des mesures en cas de crise. Elle dispose également d'un modèle de projet de décision ainsi que d'une liste de vérification comportant des questions à traiter lors de l'évaluation d'intervention précoce. Toutefois, ces éléments ne fournissent pas aux différentes autorités de surveillance les orientations nécessaires pour savoir comment utiliser leur pouvoir d'appréciation en cas de crise.

102. En outre, il existe un certain nombre de difficultés spécifiques à l'application du cadre réglementaire dans une situation de crise. Les libellés figurant dans le règlement MSU et dans la BRRD ne sont pas cohérents; des chevauchements sont possibles, et il n'existe pas de

hiérarchie claire entre les différentes mesures. De plus, il n'est pas exclu que les différences dans la manière dont la BRRD a été transposée dans le droit national des pays participants aient aggravé les incohérences existantes. Une fois ces problèmes cernés, la BCE a sondé les ACN au début de l'année 2016 et a ensuite fait part à la Commission de sa conclusion, à savoir que la législation devrait clarifier davantage l'intervention précoce et son lien avec les mesures de surveillance normales afin d'en garantir une utilisation efficace. Toutefois, cela n'a donné lieu à aucun processus ou orientation pour aider le personnel de la BCE à faire face aux difficultés relevées.

103. La BCE n'a pas dressé de liste complète des mesures spécifiques à prendre dans des conditions données, ni des pouvoirs juridiques sur lesquels les fonder. Par ailleurs, elle n'a pas analysé quelle intervention précoce ou quelles autres mesures il valait mieux utiliser. Ce manquement accroît le risque que les mesures appropriées ne soient pas prises. Or ces éléments permettraient d'améliorer la cohérence du processus décisionnel de la BCE relatif à l'exercice de ces pouvoirs et, dès lors, l'efficacité de sa gestion. Ces insuffisances nuisent à une gestion efficace de la réactivité.

104. Nous n'avons obtenu aucune preuve de l'existence d'une procédure garantissant que les conclusions tirées de l'évaluation, par la BCE, de la crédibilité et de la faisabilité des plans de redressement des banques sont utilisées.

... mais aussi sur le suivi de la mise en œuvre des mesures de surveillance...

105. Lorsque des mesures de surveillance sont imposées, les ESPC sont censées en suivre la mise en œuvre et en évaluer les résultats. Il n'existe aucune orientation pratique spécifique de la BCE à cet égard. Ainsi, la fréquence des mises à jour nécessaires, les mesures situation impliquant une intensification du suivi ou la prolongation des délais ne font l'objet d'aucune description explicite.

106. Un rapport d'audit interne a mis en évidence des faiblesses importantes dans le système général de suivi des mesures envisagées pour atténuer les risques de surveillance ou des exigences établies pour la surveillance continue (voir **point 87**), ce qui suscite des doutes quant au caractère systématique du suivi.

... et sur la clarté des consignes relatives aux évaluations pour déterminer si un établissement est en situation de défaillance avérée ou prévisible...

107. Si la situation continue de se détériorer, par exemple parce que les mesures prises s'avèrent inefficaces, il se peut que la BCE doive procéder à une évaluation de la banque concernée pour déterminer si elle est en situation de défaillance avérée ou prévisible. L'article 32, paragraphe 4, de la BRRD énumère les circonstances dans lesquelles une banque devrait être soumise à une telle évaluation. Dans un document d'orientation sur les évaluations pour déterminer si un établissement est en situation de défaillance avérée ou prévisible, l'ABE précise un certain nombre d'éléments objectifs sur lesquels il convient de fonder cette décision de surveillance.

108. La BCE a rédigé ses propres consignes internes sur l'application de ce document. Cependant, elles ont une portée beaucoup plus restreinte et sont nettement moins détaillées que l'original. Plus particulièrement, elles ne passent pas en revue les éléments objectifs mentionnés dans les orientations de l'ABE aux fins de l'évaluation, et ne donnent aucune instruction au personnel sur la manière de les utiliser²⁸. Nous estimons que la BCE ne réussit pas non plus à repérer les failles éventuelles dans les dispositifs de gouvernance d'entreprise, lesquelles, selon l'ABE, devraient être prises en considération à cet égard.

109. Étant donné que les consignes internes de la BCE visent à expliquer les exigences posées par celles de l'ABE sous l'angle opérationnel, mais qu'elles n'y parviennent pas totalement, la conception du processus de gestion des évaluations pour déterminer si un établissement est

²⁸ En substance, le texte prévoit que si la détermination d'une situation de défaillance avérée ou prévisible relève de l'appréciation discrétionnaire de l'autorité compétente, les orientations en question avancent des éléments généraux sur la base desquels fonder cette appréciation. La détection d'un seul élément objectif précisé dans les orientations et concernant un établissement particulier ne devrait jamais donner lieu à la détermination automatique d'une situation de défaillance avérée ou prévisible, ni déclencher automatiquement des mesures de résolution. Au contraire, dans chaque cas, les autorités compétentes devraient décider si l'établissement se trouve dans une telle situation en s'appuyant sur une évaluation approfondie d'éléments objectifs tant qualitatifs que quantitatifs et en tenant compte de toutes les autres circonstances et informations qui le concernent. En outre, la liste des éléments objectifs énoncés dans les orientations en cause n'est pas exhaustive et n'empêche nullement les autorités compétentes de tenir compte d'autres considérations indiquant qu'un établissement se trouve en situation de défaillance avérée ou prévisible.

en situation de défaillance avérée ou prévisible ne peut être considérée comme entièrement efficiente.

... ainsi que sur les activités de formation et les exercices de simulation pour renforcer l'efficience de la gestion

110. La division chargée de la gestion des crises a organisé une formation sur ce sujet. Le retour des participants est positif dans l'ensemble. Il aurait toutefois fallu mettre davantage l'accent sur une formation relative au cadre d'intervention précoce. La participation des agents des ACN actifs dans certaines ESPC a été faible dans les domaines liés à la gestion des crises. De plus, la BCE n'a pas organisé de séances structurées d'information en retour avec les ESPC, ce qui lui aurait pourtant permis de déceler d'autres besoins de formation que ceux mentionnés plus haut.

111. Dans le cadre de la préparation aux crises, la division chargée de leur gestion a pour mission d'organiser, en étroite coopération avec les ACN, des exercices de simulation de gestion des crises. Toutefois, à ce jour, aucun exercice de ce type n'a couvert les stades précoces d'une crise éventuelle ni la phase d'intervention précoce. Nous n'avons reçu aucune documentation montrant que la BCE avait élaboré une méthodologie ou des orientations spécifiques à cet égard, ou qu'elle avait l'intention de le faire dans un avenir proche.

La documentation relative à la réaction aux crises dans les évaluations d'intervention précoce doit être améliorée

112. La BCE nous a fourni des documents et des informations qui nous ont permis de nous faire une idée précise des processus pertinents relatifs à la gestion des processus d'intervention précoce, mais avec des limites et des passages expurgés. Nous ne sommes dès lors pas en mesure de tirer de conclusion générale confirmant que la BCE a mis en place un processus de gestion efficient pour garantir qu'elle use de ses pouvoirs d'intervention précoce en conformité avec le cadre réglementaire et les orientations pertinentes de l'ABE. Cependant, nous avons constaté des cas dans lesquels les orientations pratiques de la BCE en matière d'évaluations d'intervention précoce n'avaient pas été respectées.

113. Les éléments probants ne comportaient aucun exemple d'examen de la base juridique d'une mesure proposée, que ce soit au titre du règlement MSU ou de la législation nationale, contrairement à ce que préconisent les orientations de la BCE. Selon les informations obtenues, cet examen serait réalisé dans d'autres documents, qui ne nous ont pas été présentés.

114. Les évaluations d'intervention précoce que nous avons pu voir ne comportaient pas non plus d'examen des mesures disponibles, comme le voudrait un processus efficient permettant de sélectionner la plus appropriée d'entre elles. Dans la plupart des cas, l'évaluation proprement dite n'indiquait pas clairement comment la mesure proposée allait permettre de résoudre le problème ou de l'éviter.

115. Les orientations pratiques de la BCE relatives aux mesures d'intervention précoce précisent qu'il faut s'interroger sur le caractère nécessaire, judicieux et approprié de toute mesure. Cet aspect n'a pas été évalué dans les cas qui nous ont été présentés. Il n'y a pas eu non plus d'examen des mesures antérieures, même lorsqu'elles étaient similaires aux nouvelles propositions. Cet examen est pourtant une exigence explicite des orientations de la BCE.

116. Les documents qui nous ont été fournis ne contenaient pas d'explications claires sur les raisons pour lesquelles les ESPC considéraient que les mesures proposées permettraient de remédier dans un délai raisonnable aux faiblesses constatées. De même, nous n'avons trouvé aucun élément attestant que la BCE avait explicitement envisagé des mesures de redressement ou d'autres mesures énoncées dans le plan de redressement à cet égard, ou qu'elle était préparée à attirer l'attention sur les cas pour lesquels elle pressentait qu'aucune des options de redressement envisagées ne permettrait de résoudre le problème.

117. Dans la plupart des cas, nous n'avons pas pu déterminer avec certitude si la BCE avait réellement essayé d'évaluer l'ampleur d'un problème détecté avant d'y réagir. En particulier, il n'existait pas de procédure pour centrer les inspections sur place sur l'évaluation de l'impact des pertes non comptabilisées et prévisibles et d'autres facteurs ne figurant pas encore dans les chiffres de la banque concernée. Les évaluations que nous avons pu consulter manquaient de clarté quant à la question de savoir si les mesures proposées

permettaient de régler le problème de (quasi-)non-respect des exigences dans un délai raisonnable, alors qu'il s'agit là d'une obligation explicitement énoncée dans les orientations de la BCE.

118. Sur la base des éléments probants qui nous ont été communiqués, nous n'avons pas été en mesure de confirmer que la BCE assurait un suivi efficient de la mise en œuvre des mesures d'intervention précoce. Nous n'avons notamment pas pu établir s'il existait un suivi rapide, sous la forme soit de mesures additionnelles, soit d'une évaluation permettant de déterminer si une banque est en situation de défaillance avérée ou prévisible, comme le prévoient pourtant les processus de la BCE en matière de gestion des crises.

119. Les éléments probants fournis ne nous ont permis que de contrôler des aspects choisis de l'efficacité de la réaction de la BCE aux situations de crise. Notre action a été limitée aux documents choisis par la BCE. Ils n'étaient pas suffisants pour nous permettre d'arriver à une conclusion générale sur la mise en œuvre des processus opérationnels de gestion des crises.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

120. Dans le cadre de son rôle de surveillance, la BCE a établi un cadre solide pour les procédures de gestion des crises, mais des améliorations importantes restent nécessaires:

- a) la structure organisationnelle est satisfaisante et garantit que, globalement, le flux d'informations circulant au sein de la BCE est adéquat. Les processus de coopération et de coordination externes peuvent toutefois être améliorés;
- b) nous avons décelé quelques défauts dans le cadre opérationnel de gestion des crises, ainsi que des éléments indiquant une mise en œuvre peu efficace. Nous les détaillons dans les conclusions ci-après.

Structure organisationnelle

121. La structure organisationnelle est satisfaisante, malgré des faiblesses dans la phase de planification initiale (**points 17 à 23**). Dans l'ensemble, le recrutement pour la division chargée de la gestion des crises était efficace (**points 24 et 25**). La BCE manque actuellement

de procédures pour réévaluer les besoins en personnel et pour redéployer les agents vers les ESPC traitant une situation de crise (**point 25**).

Coopération et coordination en matière de gestion des crises

122. La mise en place de la coordination et de la coopération avec les autres autorités n'est toujours pas terminée. Il n'existe que des orientations pratiques limitées pour garantir que, en cas de crise, les ESPC soient en mesure de remplir leur mission à l'égard du collège d'autorités de surveillance de manière cohérente et efficiente (**points 29 à 31**). Par ailleurs, il n'existe pas encore de cadre interne de règles de surveillance complémentaire des conglomérats financiers (**point 32**).

123. La coopération de la BCE avec le CRU s'appuie sur le partage et l'échange d'informations pertinentes pour l'exécution des missions dévolues à ces deux organes. Le CRU obtient un accès à un ensemble plus vaste d'informations au cours de la phase d'intervention précoce, si la BCE l'estime approprié ou s'il en fait lui-même la demande. Toutefois, le niveau des informations fournies n'augmente pas automatiquement à mesure que la santé financière de la banque concernée se détériore (**points 34 à 39**).

Recommandation n° 1

La BCE devrait renforcer sa coopération avec les acteurs externes:

- a) en poursuivant ses efforts pour conclure des accords écrits de coordination et de coopération pour tous les collèges d'autorités de surveillance dont la BCE est l'autorité de surveillance sur base consolidée, et en améliorant l'échange d'informations avec le CRU. Ce dernier aspect devrait être traité au cours du processus actuel de révision du protocole d'accord entre les deux organes;
- b) en adoptant un cadre interne pour la surveillance complémentaire des conglomérats financiers.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: 4^e trimestre de 2018

Planification du redressement

124. La BCE a conçu des procédures de contrôle interne appropriées pour le processus d'évaluation des plans de redressement (***point 51***) et fixé un calendrier cohérent pour la présentation de ceux-ci (***point 47***). Certaines difficultés inhérentes demeurent dans le cadre des collèges d'autorités de surveillance (***points 48 et 49***). Des experts nationaux peuvent intervenir dans l'évaluation des plans, ce qui implique des risques pour la gouvernance (***point 50***). Des orientations suffisantes ont été fournies pour la plupart des aspects, à l'exception des indicateurs de la planification du redressement (***points 51 à 54***). La BCE a donné corps à toutes les exigences juridiques dans un outil d'évaluation efficient, mais nous avons relevé l'absence de tout rapport de synthèse complémentaire et de toute procédure systématique d'utilisation des évaluations lors de la surveillance continue, la détection des crises et les activités de gestion (***points 55 à 61***). Dans l'ensemble, les informations en retour des entités surveillées étaient positives (***points 62 à 64***). Cependant, en raison des limites de la documentation que nous avons pu obtenir, nous ne sommes pas en mesure de livrer une conclusion sur l'efficacité du processus d'évaluation des plans de redressement dans la pratique (***points 65 et 66***).

Recommandation n° 2

En ce qui concerne la planification du redressement, la BCE devrait:

- a) améliorer la cohérence de son approche pour les banques présentant des modèles d'entreprise similaires et/ou actives dans les mêmes pays au travers d'orientations supplémentaires, notamment sur l'étalonnage des indicateurs;
- b) envisager des réalisations supplémentaires sous la forme de rapports de synthèse et prendre des dispositions pour que les ESPC utilisent systématiquement les évaluations des plans de redressement lors de la détection et de la gestion des crises.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: 4^e trimestre de 2018

Détection des crises

125. Les orientations actuelles sur la détection des crises ne sont pas suffisamment développées et ne précisent pas de critères objectifs susceptibles de contribuer à l'efficacité

de la gestion (**points 67 à 72**). Les procédures de détection des crises sont en place, mais il n'existe pas d'ensemble d'indicateurs fixant des seuils clairs pour établir la détérioration de l'entité surveillée. Cette insuffisance nuit également à une gestion efficiente des crises (**points 73 à 79**). L'efficience de la gestion des crises par la BCE pâtit en outre du fait que les évaluations d'intervention précoce s'effectuent principalement dans le cadre du cycle SREP annuel et non en réaction à une détérioration significative de la situation financière d'une banque (**points 89 à 91**), et que la documentation sous-jacente ne respecte pas entièrement les éléments énoncés dans les orientations existantes.

Recommandation n° 3

La BCE devrait:

- a) poursuivre le développement de ses orientations sur les évaluations d'intervention précoce et définir un ensemble d'indicateurs avec des seuils clairs afin de déceler toute détérioration éventuelle de la santé financière d'une banque, à l'aide de certains des indicateurs et conditions de déclenchement considérés comme judicieux dans le cadre de l'évaluation du plan de redressement de la banque concernée, et les lier à des processus clairs d'intensification du suivi afin de permettre une utilisation efficiente des informations disponibles;
- b) encourager le recours rapide et systématique aux évaluations d'intervention précoce dès qu'il est manifeste que la situation financière d'une banque se détériore de manière significative;
- c) mettre l'accent sur l'assurance qualité des évaluations d'intervention précoce afin de garantir que ses processus et orientations internes soient respectés.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: 2^e trimestre de 2018

126. La BCE ne dispose pas de procédures et systèmes clairement définis qui lui permettraient pleinement de compiler la multitude d'informations à sa disposition, de les évaluer, de les faire remonter à l'échelon hiérarchique supérieur et d'y réagir. De plus, son suivi centralisé des constatations n'est pas documenté de manière systématique (**points 80 à 86**).

Recommandation n° 4

La BCE devrait simplifier ses processus de traitement de l'ensemble des informations (y compris celles sur le risque systémique) afin de maximaliser sa capacité de repérer les banques en crise à un stade précoce. Pour ce faire, elle devrait introduire un système d'information de gestion en vue du signalement systématique des cas de (quasi-)non-respect des exigences réglementaires et instaurer des contrôles centralisés.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: 1^{er} trimestre de 2019

Réaction en cas de crise

127. L'approche que suit actuellement la BCE pour gérer ses réactions en cas de crise ne s'appuie pas sur une procédure garantissant l'estimation de l'ampleur d'un problème donné avant que des mesures de surveillance soient envisagées. La BCE n'est notamment pas en mesure de dépêcher rapidement des équipes d'inspection sur place pour effectuer une analyse détaillée de la qualité des actifs des banques en crise (points 96 à 99).

Recommandation n° 5

La BCE devrait:

- a) poursuivre l'élaboration de ses orientations en matière d'intervention précoce afin de garantir que tous les problèmes constatés au cours de la surveillance soient quantifiés avant d'envisager des mesures de réaction;
- b) mettre en place des processus clairs afin d'obtenir des assurances sur la qualité des actifs des établissements dont la situation financière s'est considérablement détériorée, lorsque l'incertitude persiste quant à l'évaluation des actifs. En particulier, la BCE devrait pouvoir dépêcher rapidement des équipes d'inspection sur place pour effectuer une analyse détaillée de la qualité des actifs des banques en crise;
- c) produire régulièrement, à l'intention de l'encadrement supérieur, des rapports sur l'état d'avancement qui résument de manière systématique, complète et prospective comment les banques confrontées à des problèmes de qualité de leurs actifs seront traitées au travers d'inspections sur place ou par d'autres moyens.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: 4^e trimestre de 2018
--

128. La BCE a décelé des difficultés dans l'application des mesures d'intervention précoce (y compris un chevauchement avec d'autres mesures) disponibles pour réagir à une crise. Elle s'en est ouverte au législateur afin d'essayer d'obtenir des modifications sur le plan juridique, mais elle n'a pas établi d'orientations à l'intention de son propre personnel pour permettre à ce dernier de surmonter ces difficultés. Il n'existe pas non plus de description des mesures spécifiques qui pourraient être envisagées dans une série de scénarios, ni des pouvoirs juridiques sur lesquels elles pourraient s'appuyer. À cet égard, la BCE n'exploite pas la précieuse expérience acquise lors des évaluations des plans de redressement et des crises antérieures lorsqu'il s'agit de déterminer les pouvoirs et les mesures à envisager dans un scénario donné. Une utilisation rigoureuse de cette expérience permettrait d'accroître considérablement l'efficacité en assurant que toutes les mesures appliquées sont appropriées et proportionnelles (**points 101 à 104**).

Recommandation n° 6

La BCE devrait poursuivre l'élaboration de ses orientations pratiques sur les évaluations d'intervention précoce afin:

- a) de remédier aux difficultés constatées dans l'application des pouvoirs en invitant la Commission à envisager des modifications juridiques pour résoudre les faiblesses éventuelles du cadre existant;
- b) d'introduire une description complète des mesures spécifiques qui pourraient être envisagées dans une série de scénarios, ainsi que des pouvoirs juridiques à appliquer. À cette fin, elle devrait exploiter systématiquement l'expérience acquise grâce à l'évaluation des plans de redressement des banques et des situations de crise antérieures.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: 4^e trimestre de 2018
--

129. Les orientations de la BCE sur la mise en œuvre de celles de l'ABE relatives aux évaluations pour déterminer si un établissement est en situation de défaillance avérée ou prévisible sont trop restreintes et trop peu détaillées. Elles ne permettent pas de

comprendre clairement comment utiliser les éléments objectifs décrits dans les orientations de l'ABE dans le cadre desdites évaluations (**points 107 à 109**).

Recommandation n° 7

La BCE devrait poursuivre l'élaboration des orientations pratiques sur les évaluations pour déterminer si un établissement est en situation de défaillance avérée ou prévisible, notamment en développant les consignes d'utilisation des éléments objectifs décrits dans les orientations de l'ABE.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: 1^{er} trimestre de 2018

130. La BCE nous a refusé l'accès à des documents et informations nécessaires à l'exécution de notre mission. Sur la base des documents que nous avons reçus, nous avons été en mesure d'évaluer à quel point la conception des activités d'évaluation des plans de redressement ainsi que des activités de gestion des crises avait contribué à l'efficience opérationnelle. Cependant, les éléments probants fournis par la BCE pour la mise en œuvre de ces activités étaient extrêmement limités, si bien que nous n'avons pas pu tirer de conclusions à propos de leur efficience lors de la gestion des crises dans la pratique (voir **annexe I**).

Recommandation n° 8

La BCE devrait autoriser la Cour des comptes à accéder à tous les documents ou informations qui lui sont nécessaires pour accomplir sa mission au titre de l'obligation de rendre compte.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: immédiatement

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 12 décembre 2017.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

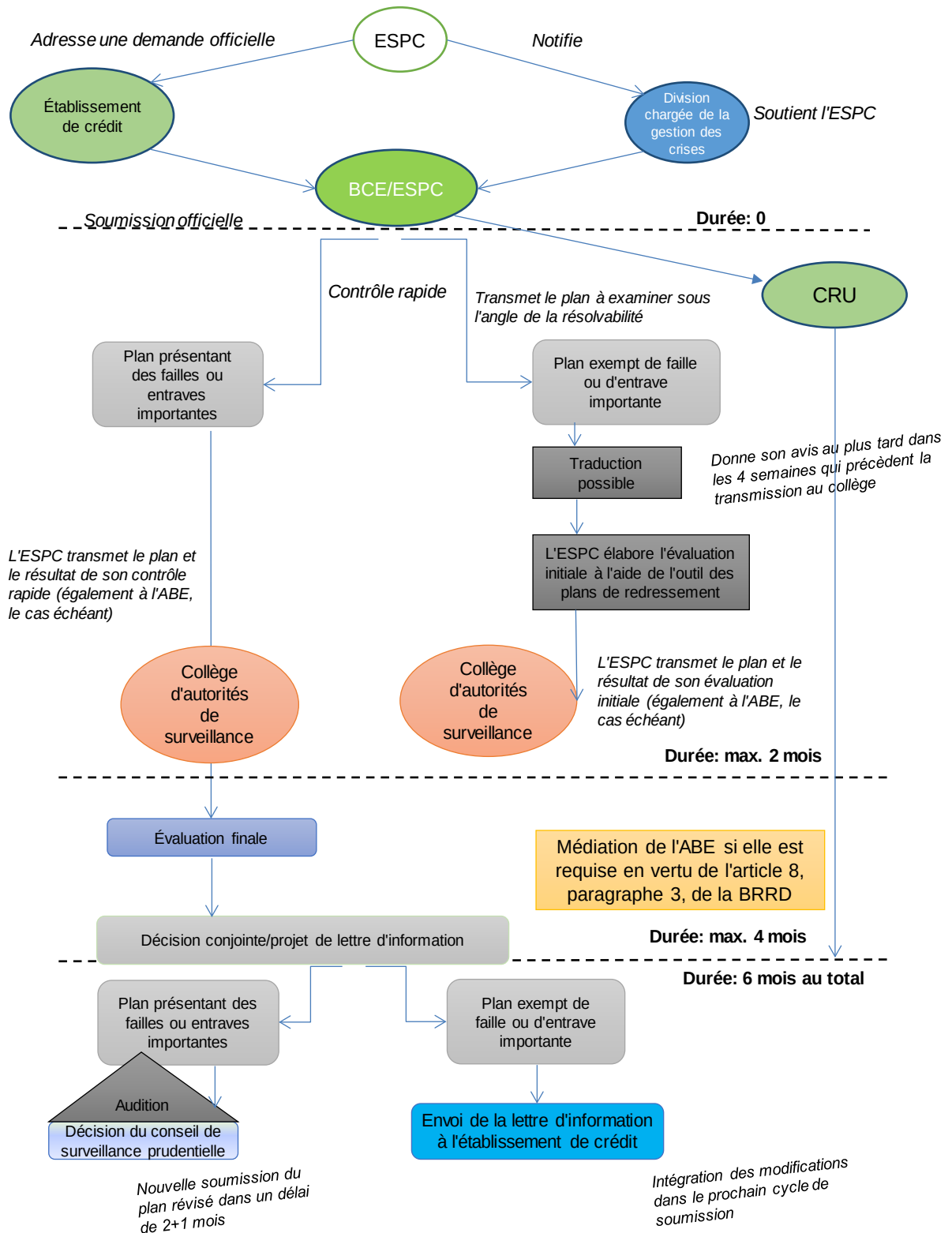
Président

ANNEXE I**LIMITES DE L'ÉTENDUE DE L'AUDIT**

Ce que nous avons demandé	Ce que la BCE nous a montré	Ce qui faisait défaut	Ce que cela a impliqué pour notre audit sur l'efficacité de la gestion	Limites de l'étendue de l'audit
<u>Échantillon de plans de redressement</u>				
Les plans de redressement complets de huit banques sélectionnées de manière aléatoire, ainsi que les évaluations y afférentes des ESPC (modèle, lettres d'information et décisions conjointes).	Des sections remaniées sur les «indicateurs», les «options» et les «scénarios» pour trois plans de redressement (mais pas plus d'une section par plan), ainsi que les évaluations, par les ESPC, de ces sections, avec les lettres d'information et décisions conjointes remaniées.	La taille de l'échantillon final n'était pas représentative (moins de 1 % de la population). Toutes les données quantitatives ont été remaniées. Les informations ne couvraient pas tous les aspects de la planification du redressement et aucun plan complet n'a été fourni. De ce fait, nous ne disposions pas d'informations suffisantes pour procéder à des tests de cheminement, à des vérifications de détail ou à des tests des contrôles.	Nous n'avons pas été en mesure d'examiner si, dans la pratique, l'outil d'évaluation permet de réaliser des évaluations complètes, cohérentes et efficaces à tous les niveaux du MSU. Nous n'avons pas pu vérifier a) si les orientations initiales (critères généraux pour chaque question) et les ajouts ultérieurs étaient cohérents et facilement compris par les différentes ESPC pour permettre à celles-ci de toujours répondre aux questions de l'outil de manière cohérente et efficace, et b) si les fonctions supplémentaires et les relevés de l'outil enregistrent avec efficacité toutes les insuffisances décelées au cours d'une évaluation dans la perspective d'en informer les banques.	Les documents mis à notre disposition pour l'échantillon ne nous ont pas permis d'utiliser des procédures d'audit satisfaisantes et appropriées afin de vérifier si, dans la pratique, les orientations/critères de l'outil d'évaluation sont cohérent(e)s et appliqué(e)s de manière uniforme et efficace. Nous n'avons pas été en mesure de parvenir à une conclusion sur l'utilisation de l'outil d'évaluation et ne pouvons donc exprimer d'opinion sur l'efficacité de l'évaluation des plans de redressement dans la pratique.
<u>Échantillon de banques en situation de crise</u>				
Un accès total aux dossiers de surveillance (par exemple les notes, les évaluations, les actes opérationnels, les projets de décisions et les décisions finales, les échanges avec les parties prenantes internes et externes, les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions, etc.) de cinq banques confrontées à des degrés de crise divers et sélectionnées aléatoirement afin de couvrir toutes les étapes du processus de gestion des crises par la BCE.	Une sélection limitée de documents pour trois banques, ne couvrant chaque fois qu'une seule étape de la gestion des crises par la BCE et sans ordre chronologique. Les documents étaient fortement retouchés (les dates, les données obligatoires les plus pertinentes, les auteurs, les destinataires et certaines parties du raisonnement étaient caviardés).	L'échantillon n'était pas représentatif, étant donné qu'il n'y avait qu'un seul exemple par étape et que nous n'avons pas obtenu de documentation sur l'ensemble du processus (de A à Z) suivi pour une même banque. Les documents ont été présélectionnés et fortement remaniés: nous n'avons donc pas eu d'accès total aux dossiers. Ces informations n'étaient pas suffisantes pour nous permettre d'effectuer des tests de cheminement, de la détection de la crise à sa résolution.	Cet échantillon était crucial pour notre évaluation de certaines procédures clés (tests des contrôles et vérifications de détail), en particulier en raison du fait que la documentation du système et les orientations étaient souvent incomplètes. Il n'a pas été possible d'effectuer des tests de cheminement afin de vérifier tout au long du processus l'efficacité de la gestion de la préparation aux crises, de leur détection, de leur suivi et de la réaction lorsqu'elles se produisent. Même dans les quelques documents présélectionnés que nous avons obtenus, les retouches et l'indisponibilité des données sous-jacentes ont considérablement limité notre capacité à évaluer l'efficacité de la gestion.	Nous n'avons été en mesure d'effectuer ni tests de cheminement, ni tests complets des contrôles, ni vérifications de détail pour juger de l'efficacité de la BCE dans ses activités de gestion des crises (par exemple la communication interne et externe avec les collègues et le CRU, la détection des crises et la réaction à celles-ci). Nous avons dû nous contenter des informations qui nous ont été fournies. Nous n'avons pas obtenu toutes les informations contextuelles nécessaires pour nous permettre d'évaluer les processus. Nous ne pouvons dès lors émettre d'opinion sur l'efficacité des activités de gestion des crises dans la pratique.

ANNEXE II

ÉTAPES PROCÉDURALES DE L'ÉVALUATION DES PLANS DE REDRESSEMENT (DE L'ESPC AU COLLEGE D'AUTORITÉS DE SURVEILLANCE)



ANNEXE III**ENQUÊTE AUPRÈS DES ENTITÉS SOUMISES À UNE SURVEILLANCE**

Les **questions 1 à 5** portent sur des demandes d'informations de contact relatives aux entités: siège social, raison sociale, nom de la personne de contact, adresse de courrier électronique et numéro de téléphone.

1. Normes fournies par l'ABE

Question 6: Dans quelle mesure le document EBA/GL/2015/02 (Orientations sur la liste minimale des indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour les plans de redressement) est-il utile?

Question 7: Veuillez préciser tout aspect pour lequel vous estimez ces orientations incomplètes (voir **encadré 1.1**).

	4	6 %
Très utile	27	42 %
Utile	27	42 %
Peu utile	5	8 %
Pas du tout utile	0	0 %
Pas de réponse	1	2 %
Total	64	100 %

Question 8: Dans quelle mesure le document EBA/RTS/2014/11 (le projet final de normes techniques de réglementation sur le contenu des plans de redressement) est-il utile? **Question 9:** Veuillez préciser tout aspect pour lequel vous estimez ces normes incomplètes (voir **encadré 1.1**).

	4	6 %
Très utile	26	41 %
Utile	30	47 %
Peu utile	3	5 %
Pas du tout utile	0	0 %
Pas de réponse	1	2 %
Total	64	100 %

Question 10: Dans quelle mesure le document ABE/GL/2014/06 (Orientations de l'ABE relatives à l'éventail de scénarios à appliquer dans les plans de redressement) est-il utile? **Question 11:** Veuillez préciser tout aspect pour lequel

vous estimez ces orientations incomplètes (voir **encadré 1.1**).

	2	3 %
Très utile	16	25 %
Utile	35	55 %
Peu utile	9	14 %
Pas du tout utile	1	2 %
Pas de réponse	1	2 %
Total	64	100 %

Question 12: Dans quelle mesure le document EBA/RTS/2014/12 (le projet final de normes techniques de réglementation sur l'évaluation des plans de redressement) est-il utile? **Question 13:** Veuillez préciser tout aspect pour lequel vous estimez ces normes incomplètes (voir **encadré 1.1**).

Extrêmement utile	1	2 %
Très utile	9	14 %
Utile	28	44 %
Peu utile	17	27 %
Pas du tout utile	0	0 %
Sans objet	2	3 %
Pas de réponse	7	11 %
Total	64	100 %

Question 14: Comment jugez-vous les orientations initiales de l'ABE (EBA/REC/2013/02 – Recommandation sur l'élaboration de plans de redressement) pour les aspects suivants?

a) Indicateurs des plans de redressement et niveaux d'étalonnage

Excellentes	1	2 %
Bonnes	13	21 %
Appropriées	13	21 %
Mauvaises	20	32 %
Très mauvaises	3	5 %
Pas de réponse	13	21 %
Total	63	100 %

b) Scénarios et options des plans de redressement

Excellentes	2	3 %
Bonnes	14	22 %
Appropriées	16	25 %
Mauvaises	16	25 %
Très mauvaises	2	3 %

Pas de réponse	13	21 %
Total	63	100 %

c) Identification des fonctions critiques et des principales branches d'activité

Excellentes	1	2 %
Bonnes	8	13 %
Appropriées	19	30 %
Mauvaises	18	29 %
Très mauvaises	4	6 %
Pas de réponse	13	21 %
Total	63	100 %

Question 15: Comment les aspects abordés aux questions ci-dessus pourraient-ils être encore améliorés (voir **encadré 1.1**)?

2. Orientations générales fournies par l'ABE ou en interaction avec la BCE (par exemple une ESPC)

Question 16: Si vous avez adressé des questions à la BCE, dans quel délai avez-vous obtenu une réponse?

Très rapidement	5	8 %
Rapidement	7	11 %
Dans un délai approprié	24	39 %
Tardivement	9	15 %
Jamais	1	2 %
Sans objet	12	19 %
Pas de réponse	4	6 %
Total	62	100 %

Question 17: Les réponses de la BCE sont-elles claires et bien expliquées?

Toujours	4	6 %
Souvent	22	35 %
Parfois	17	27 %
Rarement	3	5 %
Jamais	0	0 %
Sans objet	13	21 %
Pas de réponse	3	5 %
Total	62	100 %

Question 18: Les réponses de la BCE améliorent-elles la qualité du plan de redressement?

Toujours	11	18 %
Souvent	17	28 %

Parfois	17	28 %
Rarement	2	3 %
Jamais	0	0 %
Sans objet	12	20 %
Pas de réponse	2	3 %
Total	61	100 %

Question 19: Les réponses ou orientations de la BCE préalables à la soumission du plan de redressement sont-elles cohérentes avec la lettre d'information émise à la fin du cycle de soumission? **Question 20:** Dans la négative, veuillez décrire les problèmes éventuels et suggérer des améliorations (voir **encadré 1.2**).

	33	53 %
Non	2	3 %
Sans objet	19	31 %
Pas de réponse	8	13 %
Total	62	100 %

Orientations concernant la section relative à la structure et à l'activité de l'établissement dans le plan de redressement

Question 21: Quel était le niveau d'interaction avec l'ESPC en ce qui concerne la section relative à la structure et à l'activité de l'établissement dans le plan de redressement?

Élevé	6	10 %
Moyen	29	47 %
Faible	19	31 %
Inexistant	3	5 %
Pas de réponse	5	8 %
Total	62	100 %

Question 22: Dans l'ensemble (par exemple les travaux de l'ESPC et les orientations de l'ABE), comment jugez-vous la clarté des orientations reçues à propos de la section relative à la structure et à l'activité de l'établissement dans le plan de redressement pour les aspects ci-après?

a) Stratégie commerciale globale et stratégie globale en matière de risque, modèle d'entreprise et plan d'entreprise

Très bonne	4	7 %
Bonne	27	44 %
Acceptable	20	33 %
Mauvaise	3	5 %
Très mauvaise	0	0 %
Sans objet	5	8 %

Pas de réponse	2	3 %
Total	61	100 %

b) Identification et cartographie des fonctions critiques et des principales branches d'activité

Très bonne	6	10 %
Bonne	17	28 %
Acceptable	21	35 %
Mauvaise	10	17 %
Très mauvaise	0	0 %
Sans objet	5	8 %
Pas de réponse	1	2 %
Total	60	100 %

c) Interconnectivité interne et externe

Très bonne	3	5 %
Bonne	18	30 %
Acceptable	20	33 %
Mauvaise	13	21 %
Très mauvaise	0	0 %
Sans objet	4	7 %
Pas de réponse	3	5 %
Total	61	100 %

Question 23: Comment les aspects relatifs à la structure et à l'activité de l'établissement et abordés à la question précédente pourraient-ils être encore améliorés (voir **encadré 1.2**)?

Orientations concernant la section relative à la gouvernance dans le plan de redressement

Question 24: Quel était le niveau d'interaction avec l'ESPC en ce qui concerne la section relative à la gouvernance dans le plan de redressement?

Élevé	12	20 %
Moyen	29	48 %
Faible	11	18 %
Inexistant	4	7 %
Pas de réponse	5	8 %
Total	61	100 %

Question 25: Dans l'ensemble (par exemple les travaux de l'ESPC et les orientations de l'ABE), comment jugez-vous la clarté des orientations reçues à propos de la section relative à la gouvernance dans le plan de redressement pour les aspects ci-après?

a) Élaboration, maintien et actualisation du plan de redressement

Très bonne	9	15 %
Bonne	35	57 %
Acceptable	9	15 %

Mauvaise	2	3 %
Très mauvaise	3	5 %
Sans objet	2	3 %
Pas de réponse	1	2 %
Total	61	100 %

b) Intégration et cohérence du plan de redressement par rapport aux procédures internes et de gouvernance de l'établissement

Très bonne	11	18 %
Bonne	26	43 %
Acceptable	16	26 %
Mauvaise	4	7 %
Très mauvaise	1	2 %
Sans objet	2	3 %
Pas de réponse	1	2 %
Total	61	100 %

c) Procédures relatives à la progressivité de l'activation et de la mise en œuvre du plan de redressement

Très bonne	10	16 %
Bonne	29	48 %
Acceptable	13	21 %
Mauvaise	6	10 %
Très mauvaise	0	0 %
Sans objet	2	3 %
Pas de réponse	1	2 %
Total	61	100 %

Question 26: Comment les aspects relatifs à la gouvernance et abordés à la question précédente pourraient-ils être encore améliorés (voir **encadré 1.2**)?

Orientations concernant les indicateurs du plan de redressement

Question 27: Quel était le niveau d'interaction avec l'ESPC en ce qui concerne les indicateurs du plan de redressement?

Élevé	20	33 %
Moyen	25	41 %
Faible	10	16 %
Inexistant	1	2 %
Pas de réponse	5	8 %
Total	61	100 %

Question 28: Dans l'ensemble (par exemple les travaux de l'ESPC et les orientations de l'ABE), comment jugez-vous la clarté des orientations reçues à propos des indicateurs du plan de redressement pour les aspects ci-après?

a) L'ensemble d'indicateurs ou le cadre qu'ils forment

Très bonne	7	11 %
Bonne	32	52 %
Acceptable	17	28 %
Mauvaise	2	3 %
Très mauvaise	1	2 %
Sans objet	1	2 %
Pas de réponse	1	2 %
Total	61	100 %

b) La meilleure manière d'étalonner les indicateurs (eu égard au modèle d'entreprise, à la taille et à la complexité de l'établissement, aux exigences réglementaires et à d'autres considérations) dans la perspective de l'activation des options de redressement

Très bonne	3	5 %
Bonne	15	25 %
Acceptable	27	44 %
Mauvaise	12	20 %
Très mauvaise	1	2 %
Sans objet	2	3 %
Pas de réponse	1	2 %
Total	61	100 %

c) Intégration et cohérence des indicateurs par rapport au cadre général de gestion des risques de l'établissement dans le but de garantir une gestion efficace des risques et des crises

Très bonne	4	7 %
Bonne	23	38 %
Acceptable	24	39 %
Mauvaise	7	11 %
Très mauvaise	0	0 %
Sans objet	1	2 %
Pas de réponse	2	3 %
Total	61	100 %

Question 29: Comment les aspects relatifs aux indicateurs du plan de redressement et abordés à la question précédente pourraient-ils être encore améliorés (voir [encadré 1.2](#))?

Orientations concernant les options de redressement

Question 30: Quel était le niveau d'interaction avec l'ESPC en ce qui concerne les options de redressement?

Élevé	15	25 %
Moyen	30	49 %
Faible	9	15 %
Inexistant	1	2 %

Pas de réponse	6	10 %
Total	61	100 %

Question 31: Dans l'ensemble (par exemple les travaux de l'ESPC et les orientations de l'ABE), comment jugez-vous la clarté des orientations reçues à propos des options de redressement pour les aspects ci-après?

a) Évaluation des options de redressement de l'établissement

Très bonne	4	7 %
Bonne	27	44 %
Acceptable	22	36 %
Mauvaise	5	8 %
Très mauvaise	1	2 %
Sans objet	1	2 %
Pas de réponse	1	2 %
Total	61	100 %

b) Analyse de la crédibilité, de l'impact et de la faisabilité des options de redressement

Très bonne	5	8 %
Bonne	23	38 %
Acceptable	22	36 %
Mauvaise	8	13 %
Très mauvaise	1	2 %
Sans objet	1	2 %
Pas de réponse	1	2 %
Total	61	100 %

Question 32: Comment les aspects relatifs aux options de redressement et abordés à la question précédente pourraient-ils être encore améliorés (voir [encadré 1.2](#))?

Orientations concernant la teneur des scénarios

Question 33: Quel était le niveau d'interaction avec l'ESPC en ce qui concerne la teneur des scénarios?

Élevé	10	16 %
Moyen	30	49 %
Faible	15	25 %
Inexistant	1	2 %
Pas de réponse	5	8 %
Total	61	100 %

Question 34: Dans l'ensemble (par exemple les travaux de l'ESPC et les orientations de l'ABE), comment jugez-vous la clarté des orientations reçues à propos de la teneur des scénarios pour les aspects ci-après?

a) Adéquation des scénarios choisis

Très bonne	4	7 %
------------	---	-----

Bonne	21	34 %
Acceptable	26	43 %
Mauvaise	6	10 %
Très mauvaise	2	3 %
Sans objet	1	2 %
Pas de réponse	1	2 %
Total	61	100 %

b) Impact et faisabilité des options de redressement prévues dans les scénarios

Très bonne	2	3 %
Bonne	22	36 %
Acceptable	24	39 %
Mauvaise	8	13 %
Très mauvaise	2	3 %
Sans objet	1	2 %
Pas de réponse	2	3 %
Total	61	100 %

Question 35: Comment les aspects relatifs aux scénarios et abordés à la question précédente pourraient-ils être encore améliorés (voir [encadré 1.2](#))?

3. Clarté des lettres d'information

Question 36: Considérez-vous que les lettres d'information envoyées en réponse à la deuxième série de plans de redressement ont fourni des informations solides pour les aspects suivants?

a) Indicateurs des plans de redressement et niveaux d'étalonnage

Toujours	7	12 %
Souvent	20	33 %
Parfois	15	25 %
Rarement	5	8 %
Jamais	0	0 %
Sans objet	8	13 %
Pas de réponse	5	8 %
Total	60	100 %

b) Scénarios et options des plans de redressement

Toujours	5	8 %
Souvent	23	38 %
Parfois	15	25 %
Rarement	4	7 %
Jamais	0	0 %
Sans objet	8	13 %
Pas de réponse	5	8 %
Total	60	100 %

c) Identification des fonctions critiques et des principales branches d'activité

Toujours	5	8 %
Souvent	20	33 %

Parfois	11	18 %
Rarement	4	7 %
Jamais	3	5 %
Sans objet	12	20 %
Pas de réponse	5	8 %
Total	60	100 %

Question 37: Considérez-vous que les lettres d'information répondaient à vos besoins pour ce qui est de la clarté des points soulevés? **Question 38:** Si vous avez répondu «Jamais», «Rarement» ou «Parfois» à la question précédente, quels sont les points qui pourraient être améliorés (voir [encadré 1.3](#))?

	4	7 %
Souvent	26	44 %
Parfois	12	20 %
Rarement	4	7 %
Jamais	0	0 %
Sans objet	8	14 %
Pas de réponse	5	8 %
Total	59	100 %

Question 39: Si une lettre d'information contenait des recommandations ou des propositions de modification concernant le plan de redressement, avez-vous disposé d'un délai suffisant pour mettre en œuvre ces commentaires/remédier à ces faiblesses avant de soumettre le plan de redressement suivant ou une version dûment actualisée du plan de redressement?

Toujours	19	31 %
Souvent	20	33 %
Parfois	11	18 %
Rarement	1	2 %
Jamais	1	2 %
Sans objet	5	8 %
Pas de réponse	4	7 %
Total	61	100 %

Question 40: Disposez-vous d'un canal de communication clairement établi avec la BCE?

Toujours	49	80 %
Souvent	9	15 %
Parfois	2	3 %
Rarement	0	0 %
Jamais	0	0 %
Sans objet	0	0 %
Pas de réponse	1	2 %
Total	61	100 %

Question 41: Les agents de la BCE sont-ils disponibles pour clarifier les constatations relatives à votre établissement?

Toujours	27	44 %
Souvent	19	31 %
Parfois	8	13 %
Rarement	1	2 %
Jamais	0	0 %
Sans objet	3	5 %
Pas de réponse	3	5 %
Total	61	100 %

Question 42: Si vous avez répondu «Jamais», «Rarement» ou «Parfois» à la question précédente, quels sont les points qui pourraient être améliorés (voir [encadré 1.3](#))?

4. Discussion avec la BCE sur les points soulevés dans les lettres d'information

Question 43: Avant de soumettre à nouveau le plan de redressement, avez-vous disposé d'un délai raisonnable pour commenter le retour de la BCE et en discuter avec elle? **Question 44:** Dans la négative, veuillez décrire les problèmes éventuels et suggérer des améliorations (voir [encadré 1.4](#)).

Toujours	21	34 %
Souvent	18	30 %
Parfois	4	7 %
Rarement	4	7 %
Jamais	2	3 %
Sans objet	8	13 %
Pas de réponse	4	7 %
Total	61	100 %

Question 45: Selon vous, le processus de traitement des problèmes/d'application des mesures mentionnés dans la lettre d'information est-il efficient?

Question 46: Si vous avez répondu «Jamais», «Rarement» ou «Parfois» à la question précédente, quels sont les points qui pourraient être améliorés (voir [encadré 1.4](#))?

	13	21 %
Souvent	24	39 %
Parfois	12	20 %
Rarement	2	3 %
Jamais	0	0 %

Sans objet	5	8 %
Pas de réponse	5	8 %
Total	61	100 %

5. Mise à jour des plans de redressement

Question 47: Est-il facile de contacter l'autorité de surveillance pour traiter les problèmes en lien avec la mise à jour des plans de redressement?

Toujours	27	44 %
Souvent	19	31 %
Parfois	4	7 %
Rarement	0	0 %
Jamais	0	0 %
Sans objet	7	11 %
Pas de réponse	4	7 %
Total	61	100 %

Question 48: Si l'évaluation du plan de redressement a mis au jour des failles ou des entraves importantes, la période de 2+1 mois est-elle suffisante pour soumettre un plan de redressement révisé?

Question 49: Si vous avez répondu «Jamais», «Rarement» ou «Parfois» à la question précédente, quels sont les points qui pourraient être améliorés (voir [encadré 1.5](#))?

	0	0 %
Souvent	6	10 %
Parfois	9	15 %
Rarement	12	20 %
Jamais	3	5 %
Sans objet	28	46 %
Pas de réponse	3	5 %
Total	61	100 %

Question 50: La BCE a-t-elle demandé, pour son évaluation d'un plan de redressement révisé, des informations qui avaient déjà été demandées lors de l'évaluation initiale? **Question 51:** Veuillez détailler votre réponse et suggérer des améliorations (voir [encadré 1.5](#)).

	2	3 %
Souvent	0	0 %
Parfois	8	13 %
Rarement	6	10 %
Jamais	15	25 %
Sans objet	26	43 %

Pas de réponse	4	7 %
Total	61	100 %

6. Évaluation globale de la planification du redressement

Question 52: Dans l'ensemble, dans quelle mesure le processus de planification du redressement a-t-il permis à votre établissement de mieux comprendre la situation et de mieux se préparer à une crise éventuelle?

Énormément	10	17 %
Beaucoup	31	52 %
Moyennement	13	22 %
Très peu	4	7 %
Pas du tout	0	0 %
Sans objet	1	2 %
Pas de réponse	1	2 %
Total	60	100 %

Question 53: Le processus global est-il axé sur le fond ou sur la forme (traduisez: dans quelle mesure est-il axé sur les formalités plutôt que sur les risques)?

Très axé sur le fond	2	3 %
Axé sur le fond	9	15 %
Acceptable	26	43 %
Axé sur la forme	13	22 %
Très axé sur la forme	7	12 %
Sans objet	1	2 %
Pas de réponse	2	3 %
Total	60	100 %

Question 54: Dans quelle mesure estimez-vous que les risques principaux ont été examinés avec vous?

Toujours	16	27 %
Souvent	20	33 %
Parfois	10	17 %
Rarement	3	5 %
Jamais	0	0 %
Sans objet	4	7 %
Pas de réponse	7	12 %
Total	60	100 %

Question 55: Veuillez suggérer d'éventuelles améliorations qui ne seraient pas couvertes par les réponses que vous avez données plus haut et qui pourraient être apportées à la planification du redressement (voir **encadré 1.6**).

Encadré 1 – Enquête auprès des entités soumises à une surveillance

En ce qui concerne les points perfectibles, les différents établissements importants soumis à une surveillance ont formulé les remarques ci-après.

1. Normes fournies par l'ABE

- O Les orientations de l'ABE sur la liste minimale des indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour les plans de redressement (EBA/GL/2015/02) sont très contraignantes (sept banques) dans certains domaines et ne laissent aucune latitude d'interprétation aux entités (la liste des indicateurs obligatoires, par exemple). En outre, celles-ci ont indiqué qu'elles devraient être autorisées à sélectionner les indicateurs les plus appropriés pour leur modèle d'entreprise spécifique (12 banques), car cela permettrait une harmonisation plus efficace avec les besoins d'information existants et les cadres de gestion des risques en place. De même, elles estiment que ces orientations auraient dû comporter une définition technique par indicateur (six banques) et développer davantage le point de rupture de ce dernier. Elles ont également souligné que l'interaction entre la société mère et ses filiales devrait être mieux couverte et qu'une distinction devrait être opérée entre les indicateurs obligatoires de la société mère et ceux de ses filiales (deux banques).
- O Le projet final de normes techniques de réglementation sur le contenu des plans de redressement (EBA/RTS/2014/11) ne fournit pas d'orientations claires sur le fond du plan de redressement d'un groupe «intégré», ni sur la manière d'intégrer les entités significatives (filiales) dans le plan de redressement du groupe (trois banques). Par ailleurs, les entités ont fait remarquer que les banques doivent joindre une quantité importante d'informations (sur la base des orientations de l'ABE et du retour d'information de la BCE), qui ont une utilité limitée en temps de crise et qui figurent généralement dans d'autres documents communiqués à la BCE (huit banques). Elles ont aussi sollicité une distinction claire entre le contenu des plans de redressement et celui concernant la planification de la résolution, arguant que certaines parties du contenu des plans de redressement ne présentent aucun intérêt pour les mesures de redressement, alors qu'elles sont primordiales pour la planification de la résolution (quatre banques).
- O Les orientations de l'ABE relatives à l'éventail de scénarios à appliquer dans les plans de redressement (EBA/GL/2014/06) ne donnent pas de définition claire de la méthodologie adoptée pour les tests de résistance inversés (neuf banques). De plus, les entités ont indiqué qu'il serait très utile d'expliquer davantage la distinction entre les événements en évolution rapide et ceux en évolution lente (quatre banques) et d'être plus clair sur le degré de gravité et le calendrier des scénarios (trois banques).
- O Le projet final de normes techniques de réglementation sur l'évaluation des plans de redressement (EBA/RTS/2014/12) est trop général (sept banques) et pourrait être amélioré par des orientations complémentaires. En outre, les entités ont estimé qu'il serait très utile de préciser davantage les modalités d'intégration des filiales dans le plan de redressement du groupe (trois banques) et de fournir de plus amples détails sur la manière dont les autorités de surveillance devraient appliquer le principe de proportionnalité en tenant compte de la taille de l'établissement et de son modèle d'entreprise (deux banques).
- O Globalement, les orientations de l'ABE sont considérées comme étant très abstraites et doivent être ciblées, directives et judicieuses (neuf banques). Pour certaines entités (cinq banques), les explications relatives à l'étalonnage des indicateurs de redressement devraient être plus détaillées.

2. Orientations générales fournies par l'ABE ou en interaction avec la BCE (par exemple une ESPC)

- O Les réponses ou les orientations de la BCE préalables à la soumission du plan de redressement devraient être davantage centrées sur la qualité de ce dernier et non être dictées par des impératifs d'harmonisation et de comparabilité des plans de redressement (trois banques). En outre, certaines entités ont déclaré qu'elles n'avaient pas encore reçu de lettre d'information après avoir soumis leur plan de redressement et que le délai normal était dépassé (trois banques).
- O En ce qui concerne la structure et l'activité de l'établissement, des orientations plus détaillées devraient être fournies à propos de la manière d'identifier/de cartographier les principales branches d'activité et les fonctions critiques, ainsi que sur l'interconnectivité interne et externe (dix banques). Par ailleurs, les entités ont indiqué que les orientations devraient être harmonisées avec les exigences posées par les autorités de résolution (huit banques). Elles ont également fait observer que l'interaction avec les ESPC devrait davantage porter sur l'obtention d'une assistance ou de réponses à des questions techniques, et que les membres des ESPC et les autres membres des équipes de surveillance prudentielle devraient mieux interagir afin d'éviter de consentir deux fois les mêmes efforts, étant donné que les informations requises ont souvent déjà été fournies dans le cadre d'autres rapports réglementaires (quatre banques).

- 0 En ce qui concerne la gouvernance, les orientations devraient être plus détaillées pour les descriptions à fournir, les interconnexions avec les filiales et les processus de progressivité (cinq banques).
- 0 En ce qui concerne les indicateurs du plan de redressement, il faudrait des orientations plus claires sur leur étalonnage (huit banques). De plus, les entités estiment que l'évaluation du choix des indicateurs de redressement d'un établissement devrait faire l'objet d'une plus grande souplesse (cinq banques).
- 0 En ce qui concerne les options de redressement, les orientations devraient comporter davantage de détails sur les critères d'évaluation de la crédibilité et de la faisabilité des options de redressement (onze banques).
- 0 En ce qui concerne les scénarios, le niveau général de détail requis n'est pas toujours clair (quatre banques). De plus, le calendrier devrait être plus clair (deux banques) et les scénarios/approches en matière de tests de résistance inversés ne sont pas suffisamment détaillé(e)s (cinq banques).

3. Clarté des lettres d'information

- 0 En ce qui concerne la question de savoir si les lettres d'information répondent aux besoins de clarté des points soulevés, il conviendrait d'opérer une distinction claire entre la planification du redressement et celle de la résolution (deux banques), de fournir de plus amples détails sur les recommandations afin de mettre en œuvre les améliorations attendues (dix banques), mais aussi d'avoir davantage de souplesse dans l'analyse et de faire preuve de plus de volonté pour comprendre le point de vue de la banque sur les indicateurs de redressement et les conditions de déclenchement (deux banques). Par ailleurs, plusieurs banques ont indiqué qu'elles n'avaient pas encore reçu leur lettre d'information (sept banques).
- 0 En ce qui concerne la disponibilité des agents de la BCE pour clarifier les constatations, il conviendrait de mettre en place une meilleure coordination de la communication entre toutes les parties concernées par la planification du redressement (six banques). Trois banques ont également précisé que le délai imparti pour mettre en œuvre les recommandations était souvent trop court.

4. Discussion avec la BCE sur les points soulevés dans les lettres d'information

- 0 En ce qui concerne le retour d'information de la BCE précédant la nouvelle soumission du plan de redressement, les entités ont indiqué que les échéances/délais pour la mise en œuvre des modifications apportées aux plans de redressement des grands groupes transfrontaliers doivent tenir compte des différences de calendrier des directions/autorités de surveillance locales, différences qui pourraient ne pas être compatibles avec les demandes de la BCE. Il faut une plus grande flexibilité dans ce domaine et davantage de dialogue et d'échanges entre autorités de surveillance. Par ailleurs, les entités ont souligné que la communication était plutôt unilatérale et qu'elles n'avaient pas la possibilité de commenter les informations en retour de la BCE (trois banques).
- 0 En ce qui concerne le traitement des problèmes/l'application des mesures mentionnés dans la lettre d'information, les entités ont estimé qu'il faudrait laisser un temps suffisant aux banques pour faire part de leurs remarques et pour mettre en œuvre l'évaluation finale de l'autorité de surveillance (trois banques). Elles considèrent en outre que la BCE vérifie la présence de tous les éléments figurant dans les orientations de l'ABE sans vraiment s'interroger sur leur pertinence pour une banque donnée, ce qui se traduit par l'insertion, dans le plan de redressement, d'informations supplémentaires peu utiles à l'établissement concerné en cas de crise (cinq banques).

5. Mise à jour des plans de redressement

- 0 En ce qui concerne la période de 2+1 mois pour la soumission d'un plan de redressement révisé (lorsque l'évaluation du plan de redressement initial a mis au jour des failles ou des entraves importantes), les entités estiment que la période devrait être adaptable en fonction des failles ou entraves décelées et que, si des problèmes substantiels sont repérés, le délai octroyé est bien trop court (18 banques).
- 0 En ce qui concerne les informations requises par la BCE pour son évaluation d'un plan de redressement révisé, les entités ont fait remarquer que, parfois, les informations sont déjà disponibles mais ne semblent pas partagées efficacement avec toutes les autorités de surveillance concernées (quatre banques).

6. Évaluation globale de la planification du redressement

- 0 Il faudrait s'intéresser de manière plus spécifique aux améliorations des éléments clés et être moins formel sur les orientations susceptibles de réduire l'efficacité dans la pratique (sept banques).
- 0 Les synergies entre les informations demandées pour la planification du redressement (MSU) et celles requises pour la planification de la résolution (CRU) devraient être davantage exploitées. Cela contribuerait de manière significative à la cohérence des informations/données liées (tout en évitant des

chevauchements inutiles) et serait une bonne chose tant pour les autorités de surveillance que pour les banques (une banque).

- O L'accent mis sur l'harmonisation complète de tous les plans de redressement (européens) semble avoir pour effet d'occulter les différences entre banques. Les remarques et les informations en retour ne servent pas toujours les possibilités d'utilisation du plan de redressement et l'état de préparation d'une banque à une phase de redressement. Au lieu de cela, elles semblent traiter de problèmes de comparabilité des plans de redressement entre banques, ce qui ne devrait pas être l'objectif ultime de la planification du redressement (une banque).
 - O Le plan de redressement devrait être un document stratégique aux mains de l'organe de direction de la banque. Cependant, les exigences en ont fait un document lourd (de centaines, voire de milliers de pages) et donc difficile à lire et à comprendre (une banque).
-

Réponses de la BCE

Résumé

Nos constats

Paragraphe IV

La BCE reconnaît que la finalisation des accords a été plus longue que prévu en raison de la complexité des négociations, qui concernent un grand nombre d'autorités différentes, mais des progrès réguliers sont accomplis et des accords écrits destinés aux collèges d'autorités de surveillance prudentielle devraient être finalisés sous peu.

Paragraphe V

La BCE a fourni à la Cour les documents et informations lui permettant d'évaluer l'efficacité de la gestion de la BCE en établissant des procédures de gestion de crise pour sa fonction de surveillance prudentielle, conformément au mandat de la Cour tel que défini à l'article 27, paragraphe 2, du protocole sur les statuts du SEBC et à l'article 20, paragraphe 7, du règlement MSU. À cet égard, la BCE exprime son désaccord au sujet de la déclaration de la Cour selon laquelle celle-ci ne peut tirer de conclusions sur l'efficacité de la gestion de ce processus en raison du manque d'éléments probants apportés par la BCE. Conformément à ses obligations découlant des statuts du SEBC et du règlement MSU, la BCE a pleinement coopéré avec la Cour afin de faciliter l'audit et a consacré un temps et des ressources considérables pour mettre à la disposition de l'équipe d'auditeurs un nombre important de documents et d'explications. Certains documents relatifs à des établissements importants n'ont pu être fournis en totalité ou ont été soumis dans des versions épurées mais l'ensemble des documents étaient conformes au mandat de la Cour.

Paragraphe VI

En ce qui concerne les remarques de la Cour sur le caractère incomplet des éléments probants fournis, la BCE réaffirme la position exprimée dans ses commentaires au paragraphe précédent. S'agissant des autres points soulevés dans ce paragraphe :

1. la BCE respecte les orientations de l'ABE relatives aux interventions précoces. Les orientations pratiques concernant les évaluations relatives aux interventions précoces sont mises à jour et soumises aux équipes de surveillance prudentielle conjointes (*Joint Supervisory Teams*, JST) chaque année. Les orientations les plus récentes, élaborées en septembre 2017, n'ont pas été prises en compte au cours du processus d'audit et répondent aux préoccupations exprimées par la Cour (en décrivant notamment les indicateurs ainsi que les critères objectifs) ;
2. tous les pouvoirs de surveillance prudentielle et d'intervention précoce sont examinés quelle que soit la situation de crise. La BCE ne limite pas le recours potentiel à ses pouvoirs à certains scénarios.

Elle respecte les orientations de l'ABE sur les évaluations relatives aux situations de défaillance avérée ou prévisible. La BCE a élaboré a) des orientations pratiques à l'attention des JST sur les évaluations relatives aux situations de défaillance avérée ou prévisible et b) des orientations internes supplémentaires sur les moyens de déterminer si une entité est en situation de défaillance avérée ou prévisible (conformément à l'article 18 du règlement MSU). Ces orientations figuraient parmi les documents vérifiés par la Cour.

Accès aux éléments probants

Paragraphe VII

La BCE a communiqué à la Cour tous les documents demandés concernant ses procédures et ses politiques. S'agissant des informations spécifiques à certaines banques, la Cour a demandé les cycles complets de planification du rétablissement de huit banques et les dossiers prudentiels complets de cinq banques à différents stades d'une situation de crise. À cet égard, la BCE a transmis à la Cour :

- des extraits, rendus anonymes, de neuf plans préventifs de rétablissement (les banques ont été sélectionnées au hasard) et trois lettres de compte rendu se rapportant à de tels plans ;
- trois dossiers, rendus anonymes, contenant des extraits d'outils d'évaluation de plans préventifs

de rétablissement, de lettres de compte rendu et de décisions conjointes relatives aux sections des plans préventifs de rétablissement sur les indicateurs, les scénarios et les options (couvrant différentes banques) ;

- les dossiers, contenant des documents modifiés, de trois établissements importants (sélectionnés au hasard) se trouvant à différents stades d'une situation de crise, dans lesquels seule l'identité de l'établissement était masquée ;
- le calendrier de crise, présenté au format Excel, d'un établissement important rendu anonyme.

S'agissant des plans préventifs de rétablissement, le mandat de la BCE porte uniquement sur leur évaluation (et ne comprend donc pas leur rédaction) et le mandat d'audit de la Cour, pour sa part, consistait uniquement à évaluer l'efficacité du processus d'évaluation. Nous considérons par conséquent que la Cour était en mesure d'apprécier l'efficacité de ce processus étant donné qu'elle avait accès à l'ensemble des outils d'évaluation et aux orientations horizontales dont disposent les JST ainsi qu'aux évaluations de trois plans préventifs de rétablissement.

En ce qui concerne les cas de crise particuliers, la BCE considère que la Cour a reçu suffisamment d'informations pour évaluer l'efficacité de la gestion des crises par la BCE. La Cour avait accès à une sélection de documents issus du dossier prudentiel rendu anonyme (évaluations relatives aux interventions précoces, notes au conseil de surveillance prudentielle, notes internes avec analyses, etc.). Dans le même temps, la Cour avait également accès aux documents produits par les fonctions horizontales du MSU.

Nos recommandations

Paragraphe IX

La coordination formelle dans le cadre des collèges s'améliorera considérablement avec la conclusion des accords écrits de coordination et de coopération. En pratique, cette coordination s'améliore à chaque cycle prudentiel annuel conclu par les collèges d'autorités de surveillance, qui sont pleinement opérationnels.

La fourniture d'orientations supplémentaires sur les indicateurs pour les plans préventifs de rétablissement a été une priorité pour la division Gestion des crises (*Crisis Management Division*, CRM) de la BCE. Au cours du cycle 2017, les orientations existantes de l'ABE ont été enrichies par une analyse comparative approfondie avec un groupe de pairs permettant aux JST de mieux évaluer l'adéquation des indicateurs établis par chaque banque. Ces comparaisons avec les pairs continueront d'être mises à jour chaque année.

Paragraphe XI

1. Toutes les questions sont quantifiées avant que des mesures de réaction à la crise ne soient envisagées, comme le confirment les documents fournis à la Cour pendant l'audit (évaluations relatives aux interventions précoces, notes du conseil de surveillance prudentielle, analyses internes, etc.).
2. La BCE surveille systématiquement la qualité des actifs des banques, à la fois sur pièces (par exemple par le biais des activités de suivi des JST et des travaux en cours du groupe de travail sur les prêts non performants, mis en place en juillet 2015), et sur place, en procédant à des contrôles spécifiques sur le risque de crédit (plus d'une soixantaine en 2016).
3. La BCE respecte les orientations de l'ABE sur les évaluations relatives aux situations de défaillance avérée ou prévisible. La BCE a également élaboré a) des orientations pratiques à l'attention des JST sur les évaluations relatives aux situations de défaillance avérée ou prévisible et b) des orientations internes supplémentaires sur les moyens de déterminer si une entité est en situation de défaillance avérée ou prévisible (conformément à l'article 18 du règlement MSU). Ces orientations figuraient parmi les documents vérifiés par la Cour.

Approche et méthodologie d'audit

Paragraphe 14

Il convient de noter que 509 documents (environ 5 800 pages au total) ont été communiqués à la Cour dans le cadre de cet audit. Trente-huit réunions ont été organisées entre l'équipe d'audit de la Cour et des membres du personnel de la BCE.

Paragraphe 16

Tous les documents demandés concernant les politiques et les processus ont été mis à disposition. S'agissant des cas particuliers, la Cour a reçu des documents lui permettant de vérifier la mise en œuvre des processus sans que les banques concernées puissent être identifiées. Les documents n'ont été modifiés qu'à de rares occasions, compte tenu des règles strictes de la Cour en matière de confidentialité, principalement afin de masquer l'identité des banques concernées, qui n'était pas nécessaire pour l'audit.

Observations

Structure organisationnelle, recrutement et affectation du personnel pour les activités de gestion des crises

Paragraphe 25

La dernière phrase de ce paragraphe indique que la BCE ne dispose pas d'un processus permettant de réévaluer les besoins en personnel ou de réaffecter les ressources en personnel en cas de crise. Toutefois, lorsqu'une crise éclate, la JST est soutenue par la division CRM et d'autres ressources de la DG/MS IV. En outre, la BCE considère que des procédures spéciales ne sont pas nécessaires puisque les responsables ont d'ores et déjà la possibilité de réaffecter les ressources entre les unités en cas de besoin.

Coopération et coordination en matière de gestion des crises

Paragraphe 29

Les orientations à l'attention des JST sur les dispositions relatives aux collèges sont disponibles sur IMAS. Ces orientations internes sont exhaustives et comprennent des références au cadre juridique et aux documents, instructions et modèles de l'ABE relatifs à la cartographie des groupes ainsi que des modèles d'accords écrits de coordination et de coopération (illustrés par des exemples), des étapes opérationnelles et des procédures internes d'approbation des accords écrits de coordination et de coopération et des modèles pour le programme d'examen prudentiel des collèges.

Le modèle d'accord écrit de coordination et de coopération couvre le minimum d'informations à échanger en situation de crise, en référence aux exigences légales minimales (article 17, paragraphe 3, et article 19 du règlement délégué (UE) 2016/98 de la Commission et article 13 du règlement d'exécution (UE) 2016/99 de la Commission) et aucun membre de collège n'a demandé d'inclure des informations en sus de ces exigences légales.

Paragraphe 30

À fin octobre 2017, douze accords écrits de coordination et de coopération avaient été conclus, deux étaient en cours d'approbation, quatorze faisaient l'objet d'un examen interne et deux étaient en phase de négociation.

Aucune hiérarchisation des risques n'a eu lieu lors de la conclusion des accords écrits de coordination et de coopération, la législation de niveau 2 exigeant la conclusion de tels accords pour tous les collèges, sans prévoir la possibilité d'utiliser une approche fondée sur les risques. Les principaux freins à la finalisation de ces accords étaient la complexité des différentes configurations des collèges, dans lesquels participent des autorités venant d'un grand nombre de pays, et la nécessité de regrouper une série d'exigences diverses en un seul document partagé.

Enfin, même si certains accords écrits de coordination et de coopération ne sont pas encore finalisés, les exigences régissant la coopération entre les autorités des différents États membres de l'Union européenne (UE) sont énoncées dans la législation pertinente et leur application ne dépend donc pas de manière significative de l'existence de tels accords. Par conséquent, le risque que l'absence d'un accord écrit de coordination et de coopération puisse réduire la capacité de la BCE à réagir à temps et de manière efficace à une crise est assez limité.

Paragraphe 31

La gestion des tâches des JST relatives aux collèges lors d'une situation de crise est décrite en détail dans le règlement délégué (UE) 2016/98 de la Commission et le règlement d'exécution (UE) 2016/99 de la Commission, qui figurent dans IMAS pour en faciliter l'accès aux JST. Des orientations pratiques sur le fonctionnement des collèges sont en outre présentées à la section 3.12 du manuel de surveillance prudentielle. Par conséquent, la BCE est en désaccord avec cette constatation.

Paragraphe 32

La BCE travaille actuellement à la création d'un cadre prudentiel pour les conglomérats financiers, qui devrait être mis en œuvre, une fois approuvé, lors du prochain cycle prudentiel. Les JST se basent actuellement sur les pratiques relatives aux conglomérats financiers adoptées par les Autorités compétentes nationales (ACN) avant la mise en place du MSU.

Paragraphe 33

Le modèle d'accord écrit de coordination et de coopération couvre le minimum d'informations à échanger en situation de crise, en référence aux exigences légales minimales (article 17, paragraphe 3, et article 19 du règlement délégué (UE) 2016/98 de la Commission et article 13 du règlement d'exécution (UE) 2016/99 de la Commission) et aucun membre de collège n'a demandé d'inclure des informations en sus de ces exigences légales. Comme indiqué, la section du modèle consacrée à l'interaction entre collèges d'autorités de surveillance et collèges de résolution est incomplète en raison de l'instauration récente des collèges de résolution. Les travaux à ce sujet se poursuivent, sur la base de l'expérience acquise lors des cycles de collèges précédents depuis la création du Conseil de résolution unique (CRU).

L'interaction avec le CRU et les autres parties prenantes doit être améliorée

Paragraphe 37

La quantité des informations partagées avec le CRU en situation normale a été convenue avec le CRU et repose sur une évaluation initiale des besoins effectuée lors de la finalisation du protocole d'accord actuel (c'est-à-dire fin 2015). Conformément à ce protocole d'accord, la BCE partage avec le CRU toutes les informations dont il a besoin pour la planification de la résolution. Davantage d'informations sont échangées dans les situations de crise, le CRU recevant des informations supplémentaires, soit automatiquement via IMAS, soit par téléchargement dans Darwin.

Paragraphe 38

En situation de crise, la BCE met automatiquement à disposition du CRU un nombre accru d'informations pertinentes et l'annonce dans IMAS. Tel est le cas lorsqu'une banque est soumise à une mesure d'intervention précoce mais aussi lorsque la détérioration de la situation financière d'un établissement est susceptible de conduire au non-respect avéré ou prévisible des exigences prudentielles.

Si le CRU a besoin de compléments d'information, il en fait la demande. Ces demandes sont considérées comme hautement prioritaires et les informations sont téléchargées dans Darwin dès qu'elles sont rassemblées.

Par ailleurs, le CRU est invité à participer à toutes les réunions du conseil de surveillance prudentielle consacrées aux banques en situation de crise et reçoit donc automatiquement la même quantité d'informations que les membres du conseil.

Paragraphe 39

Cf. les commentaires de la BCE ci-dessus. La BCE ayant convenu avec le CRU a) de l'échange d'un ensemble d'informations à des fins de planification des résolutions, b) de procédures permettant l'intensification de l'échange d'informations dans les situations de crise et c) de canaux de communication efficaces (Darwin et IMAS), elle ne considère pas que l'efficacité de l'échange d'informations s'est détériorée.

La révision en cours du protocole d'accord vise à tenir compte de l'expérience acquise au cours des deux dernières années et accroît encore le volume d'informations échangées automatiquement avec le CRU.

Comité européen du risque systémique (CERS)

Paragraphe 40

La supervision bancaire de la BCE dispose de son propre processus de suivi et de distribution de tous les documents pertinents préparés par le CERS et présentés lors des réunions de son conseil général, de son comité de pilotage et de son comité technique consultatif et lors des consultations écrites. Il s'agit non seulement des projets et des versions finales des avertissements/recommandations, mais aussi d'autres documents pertinents pour l'identification des risques systémiques pesant sur la stabilité financière. Des orientations pertinentes destinées aux JST dans le contexte du SREP figurent dans le manuel de surveillance prudentielle. Les risques

systémiques pesant sur la stabilité financière sont donc pris en compte dans le processus de surveillance prudentielle de la BCE et dans sa gestion des crises.

Coopération avec les autorités concernées

Paragraphe 41

La BCE tient à faire remarquer qu'elle a signé des protocoles d'accord avec non seulement l'Autorité européenne des marchés financiers mais aussi avec quelques autorités de marché nationales dans des États membres de l'UE, des autorités de pays tiers et des autorités européennes. Elle a également conclu un protocole d'accord avec le CRU.

Paragraphe 42

Des négociations sont en cours avec toutes les autorités que la BCE a identifiées comme étant prioritaires dans le cadre de la première série de négociations. En outre, des « autorités prudentielles majeures » figurent en tête de la liste prioritaire, ce qui prouve que les priorités de la BCE sont en adéquation avec ses actions.

Planification du rétablissement

Le recours à des experts nationaux implique des conflits de gouvernance éventuels

Paragraphe 50

Le manuel de surveillance prudentielle permet aux experts nationaux en charge de fonctions horizontales de participer aux délibérations relatives à l'évaluation des plans préventifs de rétablissement. Ces évaluations ne sont donc jamais confiées exclusivement à un membre du personnel d'une ACN ne faisant pas partie de la JST concernée. Au contraire, cette personne coopérera avec les membres de la JST et de la division CRM. Cela vaut dans d'autres domaines également, le recours à des experts nationaux n'étant pas limité à l'évaluation des plans préventifs de rétablissement.

Paragraphe 53

Le législateur a chargé l'ABE d'élaborer des orientations précisant une liste minimale d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs (cf. article 9, paragraphe 2, de la directive BRRD). La fourniture d'orientations supplémentaires sur les indicateurs pour les plans préventifs de rétablissement est l'une des priorités de la division CRM. Au cours du cycle d'évaluation 2017, lancé en septembre 2017, les orientations fournies aux JST ont été complétées par une comparaison détaillée avec les pairs, ce qui leur permet de mieux évaluer l'adéquation des indicateurs établis par chaque banque. Ces comparaisons avec les pairs continueront d'être mises à jour chaque année.

Paragraphe 54

Cf. les commentaires de la BCE sur le paragraphe 53. Compte tenu de l'analyse par les pairs supplémentaire effectuée pour le cycle de 2017 (dont les résultats ont été soumis à toutes les JST en octobre 2017), la BCE considère que l'analyse a déjà été réalisée et est utilisée par les JST dans leur évaluation des plans préventifs de rétablissement.

Paragraphe 59

Toutes les autorités de surveillance, y compris les experts des ACN, ont accès aux informations prudentielles via IMAS. L'utilisation d'IMAS et des principales statistiques comme sources de référence fait partie de la formation de base des superviseurs, si bien que la pertinence de cette constatation n'est pas clairement établie.

Paragraphe 60

Le lien entre l'évaluation des plans préventifs de rétablissement et les activités prudentielles en cours est décrit dans le manuel de surveillance prudentielle.

Paragraphe 61

Plusieurs documents normalisés sont préparés à la suite des évaluations des plans préventifs de rétablissement, dans lesquels figurent toutes les informations pertinentes relatives à l'utilisation de ces plans en situation de crise. La prise en compte d'une synthèse des plans préventifs de rétablissement lors des réunions de crise est un conseil utile qui a déjà été retenu.

Paragraphe 65

La BCE réitère sa position exprimée dans les commentaires sur le paragraphe 16.

Paragraphe 66

Cf. les commentaires de la BCE sur le paragraphe VII.

Détection des crises

Paragraphe 69

Outre ces deux principaux documents, la BCE dispose d'autres orientations :

1. s'agissant des interventions précoces, un ensemble de documents complémentaires (comprenant des orientations pratiques détaillées) est mis à la disposition des JST pour chaque cycle d'évaluation dans le cadre du SREP. Ces orientations portent notamment sur les conditions de déclenchement, le lien entre l'évaluation relative à une intervention précoce et le SREP, les critères d'évaluation, les mesures disponibles, l'interaction avec le CRU ainsi que la cohérence avec d'autres évaluations. Elles ont été communiquées aux JST en septembre 2015, 2016 et 2017 et complètent les orientations de l'ABE relatives aux interventions précoces ;
2. il existe un ensemble d'orientations supplémentaires concernant les évaluations relatives à la situation de défaillance avérée ou prévisible à l'attention des JST, notamment une note approuvée par le conseil de surveillance prudentielle sur la mise en œuvre, au sein de la BCE, des orientations de l'ABE sur la défaillance avérée ou prévisible ainsi qu'un calendrier et des étapes de procédure pour ces évaluations couvrant différents scénarios (à évolution rapide ou lente, par exemple).

Paragraphe 70

Les pouvoirs juridiques de la BCE et les conditions d'utilisation des mesures d'intervention précoce sont prévus par la législation (la BRRD et le droit national transposant cette directive) et repris, à titre de référence, dans les orientations pratiques fournies aux JST pour le cycle d'évaluation réalisé dans le cadre du SREP 2017. Les éléments objectifs encadrant les avis prudentiels en matière d'intervention précoce sont décrits en détail dans les orientations de l'ABE relatives à ces interventions. Si une ou plusieurs conditions de déclenchement est (sont) activée(s), l'autorité de surveillance doit évaluer la nécessité d'une intervention précoce. Une telle procédure est régulièrement mise en œuvre au sein de la BCE. Les orientations de l'ABE fournissent en outre une liste précise des événements significatifs qui déclenchent une évaluation relative aux interventions précoces (assortie d'exemples).

Paragraphe 71

Il a d'ores et déjà été tenu compte de tous les commentaires de la Cour dans les orientations fournies en septembre 2017 dans le contexte des évaluations de 2017 relatives aux interventions précoces. À titre d'exemple, ces orientations a) prévoient expressément les exigences pertinentes (en termes de fonds propres, de liquidité et de gouvernance) et b) fournissent un modèle permettant de rapporter et de décrire les manquements ou manquements prévisibles. Le constat établi au paragraphe 71 ne s'applique donc pas aux orientations existantes.

Paragraphe 72

Cf. le commentaire de la BCE ci-dessus, qui indique que des orientations pratiques supplémentaires sont fournies au personnel de la BCE.

Paragraphe 77

Les orientations de l'ABE comprennent trois types de conditions de déclenchement pour mener une évaluation relative aux interventions précoces (reposant respectivement sur la note SREP globale, sur les changements ou anomalies significatifs et sur les événements significatifs). La BCE les utilise tous. Elle réalise chaque année des évaluations relative aux interventions précoces pour l'ensemble des banques ayant obtenu soit a) une note SREP globale de 3, combinée à une note égale à 4 pour certains éléments, soit b) une note SREP globale égale à 4. La BCE a élaboré et met à jour, chaque année, des orientations pratiques à l'attention des JST sur les évaluations relatives aux interventions précoces dans le contexte du SREP.

Paragraphe 78

Comme expliqué dans les commentaires sur le paragraphe 77 ci-dessus, la BCE fait pleinement usage des trois conditions de déclenchement décrites dans les orientations de l'ABE. La seule condition de déclenchement systématique qui entraîne une évaluation annuelle est la note SREP globale dans la mesure où celle-ci est mise à jour (au moins) une fois par an. Les changements et autres événements significatifs sont pris en considération le cas échéant, c'est-à-dire de manière *ad hoc*.

Paragraphe 79

Pour ce qui est de la dernière phrase, la BCE fait remarquer que la section 3.2 des orientations de l'ABE fait référence aux indicateurs suivis dans le cadre du SREP. La BCE suit une longue liste d'indicateurs dans le cadre du SREP et ce suivi est intégré aux évaluations relatives aux interventions précoces.

Paragraphe 80

Nous comprenons l'utilité d'introduire un processus visant à suivre de façon centralisée tous les manquements aux exigences prudentielles. Les travaux à ce sujet se poursuivent. En ce qui concerne les dépassements des conditions de déclenchement des plans de rétablissement, sachant que, hormis la liste minimum, le plan de chaque établissement inclut des indicateurs de rétablissement différents assortis de différents seuils, il est difficile de mettre en place un suivi centralisé de ces données. Toutefois, en vertu de la BRRD, les établissements sont tenus de fournir une notification, sans délai, de toute décision de prendre des mesures prévues dans le plan de rétablissement ou de toute décision de s'abstenir de prendre de telles mesures. Tout manquement à ces obligations de notification peut donner lieu à des sanctions.

Paragraphe 81

Un rapport détaillant les manquements est distribué régulièrement en interne à la haute direction et aux unités horizontales concernées, y compris la division CRM. Le processus de remontée des informations et de déclenchement d'une réaction à une crise en cas de détérioration importante est inclus dans le plan d'action d'urgence (*emergency action plan*, EAP).

L'IMAS apporte une amélioration à travers le déclenchement d'alertes automatiques en cas de manquements ou de manquements prévisibles aux exigences prudentielles.

Paragraphe 82

Voir les commentaires de la BCE sur le paragraphe 81, qui portent sur les améliorations en cours de l'IMAS.

L'EAP prévoit une procédure spécifique pour la gestion de la participation des parties prenantes internes afin de traiter une détérioration importante de la situation financière d'une banque, et cette procédure prescrit une évaluation relative à la situation de « défaillance avérée ou prévisible » si besoin.

Paragraphe 83

Un retard dans la déclaration d'une banque n'a été jugé « inopportun » qu'une seule fois. Dans le cas de cette banque, la JST avait déjà déterminé que le mécanisme de remontée d'informations contenu dans le plan de rétablissement était inadéquat et avait demandé à ce qu'il soit amélioré. Dans d'autres cas, l'écart entre la date du non-respect et celle de la déclaration était dû, par exemple, à des décalages de déclaration (certaines données prudentielles n'étant disponibles qu'avec un décalage).

Paragraphe 84

1. La BCE envisage toujours des mesures de suivi dans les situations de non-respect prévisible des exigences de fonds propres ou de liquidité.
2. Le non-respect des seuils des indicateurs de rétablissement ne déclenche aucun type d'action de surveillance automatique. En cas de non-respect, la BRRD accorde à la direction de la banque la possibilité de décider, ou non, d'activer des mesures de rétablissement, le contrôleur bancaire devant être informé dans tous les cas.

Paragraphe 85

Une approche systématique est adoptée pour garantir que le risque systémique et les éventuels effets microprudentiels des développements macroéconomiques sont pris en compte dans les différentes étapes du processus de surveillance prudentiel de la BCE :

- la division Analyse des risques de la BCE émet des rapports réguliers sur les risques et tendances macroéconomiques susceptibles d'avoir une incidence sur le système financier et le secteur bancaire. Cette analyse utilise plusieurs sources, provenant notamment de la fonction de banque centrale de la BCE, du suivi des risques de l'ABE et des enquêtes propres de la division ;
- le conseil de surveillance prudentielle identifie les risques émergents et établit des priorités de surveillance pour chaque année, avant le début du cycle de planification des tâches de surveillance dans les JST ;
- les JST prennent en compte ces priorités et préparent un plan opérationnel de surveillance pour chaque année en considérant son incidence sur leurs établissements ;
- toutes les informations pertinentes relatives à ces risques et à ces priorités sont considérées comme faisant partie du processus SREP et de l'évaluation de la RAS.

En ce qui concerne les risques systémiques identifiés par le CERS, cette analyse est prise en compte dans le SREP. Les processus pertinents sont documentés dans le manuel de surveillance prudentielle.

Paragraphe 86

L'identification des cas de crise n'est pas générée « automatiquement » par un système. La BCE a mis en place un système de double suivi, par la division CRM et par les JST, afin de garantir que toutes les situations de crise sont détectées. Les procédures de remontée d'informations à la direction sont définies dans l'EAP et la section *ad hoc* du manuel de surveillance prudentielle. Le conseil de surveillance prudentielle est informé régulièrement, lors de ses réunions, de la situation des banques soumises à un suivi étroit.

Paragraphe 88

Voir les commentaires de la BCE sur les paragraphes V, VII, 14 et 16.

Paragraphe 89

La BCE réalise régulièrement des évaluations relatives aux interventions précoces dans le cadre du cycle de SREP pour toutes les banques concernées, conformément aux orientations de l'ABE. La BCE réalise également des évaluations relatives aux interventions précoces dans tous les cas de non-respect (prévisible) des exigences de fonds propres ou de liquidité. Tous les dossiers examinés par la Cour avaient trait à des banques ayant une note SREP de 3 ou 4, chacun de ces cas ayant fait l'objet d'une évaluation relative à une intervention précoce.

Paragraphe 91

Toutes les constatations de surveillance pertinentes ont été prises en compte (résultats des dialogues prudentiels, mesures en cours de mise en œuvre par la banque, conclusions des contrôles sur place, questions concernant les NPL, résultats des tests de résistance, options des plans préventifs de rétablissement, questions de financement, etc.) dans les évaluations relatives aux interventions précoces dans les cas étudiés.

Réaction en cas de crise

Paragraphe 95

S'agissant des données au niveau des filiales, veuillez noter que les JST ont la possibilité de demander à leur banque de fournir des données supplémentaires au niveau des filiales, certaines données de ce type étant d'ailleurs incluses dans le modèle du groupe.

Paragraphe 96

La Cour fait référence à la nécessité d'une procédure demandant aux banques de suivre une politique de provisionnement spécifique. Comme c'est le cas pour tous les pouvoirs de la BCE prévus dans le règlement MSU, la description d'une procédure n'est pas requise. Le processus de décision général de la BCE (à savoir approbation du conseil de surveillance prudentielle, procédure d'approbation tacite devant le Conseil des gouverneurs, etc.) s'applique.

Paragraphe 97

La BCE respecte les orientations de l'ABE sur les interventions précoces (le paragraphe 11 de ces orientations prévoit que si une note SREP de 4 est octroyée à une banque, la BCE doit envisager la mesure d'intervention précoce consistant à collecter des informations à des fins d'évaluation de l'actif de la banque (article 27, paragraphe 1, point h), de la BRRD). Comme indiqué précédemment, la BCE procède toujours à une évaluation relative à une intervention précoce quand une note SREP de 4 est attribuée à une banque. Ces évaluations examinent (a) si les conditions pour une intervention précoce sont réunies et (b), dans l'affirmative, quelles sont les mesures les plus adaptées (parmi toutes les mesures prévues par la BRRD). Dès lors, cette constatation n'est pas pertinente, dans la mesure où la BCE dispose déjà d'un tel processus.

Paragraphe 99

Le conseil de surveillance prudentielle de la BCE est informé des résultats des contrôles sur place par le biais de mises à jour sur les différentes banques. Pour les banques ayant une note SREP élevée, les JST sont tenues de fournir des mises à jour régulières au conseil de surveillance prudentielle, afin que la direction soit informée en permanence des constats pertinents.

Paragraphe 102

La BCE a entamé un débat sur des modifications du cadre relatif aux interventions précoces (voir aussi l'avis CON/2017/47 de la BCE).

Paragraphe 103

En ce qui concerne la définition de mesures d'intervention précoce pour différents scénarios, nous doutons de l'utilité d'établir une liste de mesures pour chaque scénario éventuel, car les crises surviennent de différentes manières. Ainsi, par exemple, une crise de fonds propres peut se transformer en crise de liquidité et une crise lente peut s'accélérer et dès lors demander des mesures plus urgentes, etc. Par conséquent, toutes les mesures prudentielles et relatives à une intervention précoce devraient être considérées comme applicables à tout moment.

Paragraphe 105

Les JST assurent le suivi des mesures prudentielles. Les mesures relatives à des interventions précoces sont semblables à des mesures prudentielles classiques s'agissant du processus de décision et de suivi avec, en plus, un élément d'interaction avec le CRU conformément au protocole d'accord. Toutefois, il convient de noter que l'activation de mesures d'intervention précoce survient dans le cadre d'un niveau élevé d'implication de l'autorité de surveillance (tel que défini dans le manuel de surveillance prudentiel) et que, par conséquent, le suivi de leur mise en application est plus exigeant.

Paragraphe 108

Les orientations supplémentaires de la BCE sur l'évaluation pour déterminer si une banque est en situation de défaillance avérée ou prévisible doivent être lues conjointement avec les orientations de l'ABE, auxquelles la BCE se conforme. Les éléments objectifs de ces évaluations sont détaillés dans les orientations de l'ABE. Les orientations complémentaires de la BCE couvrent uniquement l'article 18, paragraphe 4, point a), du règlement MSU quand il a été jugé nécessaire de clarifier la politique sur les exigences attachées au maintien de l'agrément et d'inclure des orientations pratiques détaillées pour les JST.

Paragraphe 109

Voir les commentaires de la BCE sur le paragraphe 108 ci-dessus. Les orientations opérationnelles détaillées de la BCE complètent les orientations de l'ABE.

Paragraphe 110

À la suite d'une recommandation de la Cour dans le cadre de son premier audit du MSU, la BCE a conçu un programme de formation coordonné par sa division Assurance-qualité en matière de surveillance. Ce programme prévoit un processus annuel d'inventaire des besoins de formation basé sur les souhaits exprimés par les différentes équipes. Sur cette base, des cours sont organisés visant à répondre à ces besoins. L'intervention précoce est couverte dans les formations régulières sur la gestion des crises dispensées par le personnel de la division CRM.

Paragraphe 111

Il convient de noter que la BCE a rencontré trois cas dans lesquels l'EAP a été déployé pleinement en 2017 ; des enseignements ont été tirés qui sont en cours d'intégration dans le cadre de gestion des crises.

Paragraphe 112

La BCE a fourni une série d'éléments et d'informations pertinents pour l'audit, notamment :

- toutes les informations disponibles sur les processus et les politiques concernant les interventions précoces,
- un extrait de la documentation relative à trois banques en situation de crise et à un cas supplémentaire, avec un calendrier détaillé, complétés par une session de clarification par vidéo-conférence.
- Elle a aussi organisé plusieurs réunions et vidéo-conférences rassemblant les coordinateurs et membres des JST ainsi que des responsables et des experts de la division CRM.

La BCE respecte ses orientations sur les interventions précoces lorsqu'elle procède à des évaluations de ce type.

Paragraphe 113

Si une évaluation relative à une intervention précoce ne se traduit pas par une proposition de mesure devant être adoptée, un examen de la base juridique n'est pas nécessaire. Toutefois, si des mesures d'intervention précoce sont proposées, une décision comprenant une description de la base juridique et des motifs est rédigée.

Paragraphe 118

Voir les commentaires de la BCE sur les paragraphes 105 et 112.

Paragraphe 119

Cf. les commentaires de la BCE sur le paragraphe 112.

Conclusions and recommandations

Paragraphe 120 b)

Ceci est à comparer avec un certain nombre de remarques positives ailleurs dans le rapport, notamment concernant la création d'un cadre regroupant des procédures de gestion des crises (paragraphe III), la structure organisationnelle de la gestion des crises (paragraphe 20), l'élaboration d'un processus d'obtention d'informations détaillées sur la liquidité en situation de crise (paragraphe 94), l'établissement d'un protocole d'accord régissant les interactions avec le CRU (paragraphe 36).

S'agissant des évaluations relatives aux interventions précoces et à la situation de « défaillance avérée ou prévisible », les constatations de la crise portent essentiellement sur le manque d'orientations opérationnelles supplémentaires. Toutefois, comme expliqué dans les commentaires de la BCE aux paragraphes 69 à 72, 97 et 108 : a) la BCE a bien émis des orientations supplémentaires, et b) ces orientations doivent être prises en compte conjointement avec les orientations de l'ABE relatives à l'intervention précoce et à l'évaluation pour déterminer si un établissement est en situation de défaillance avérée ou prévisible, auxquelles se conforme la BCE.

Coopération et coordination en matière de gestion des crises

Paragraphe 123

Voir les commentaires de la BCE sur les paragraphes 37 et 38. Le partage d'informations avec le CRU augmente automatiquement quand une banque rencontre des difficultés. De plus amples informations, au-delà de cette augmentation automatique, sont disponibles au CRU sur demande et ces demandes sont traitées en urgence.

Recommandation 1

La BCE accepte cette recommandation.

a)

- La finalisation des accords écrits de coordination et de coopération progresse bien. Nous

poursuivrons nos efforts en vue de la conclusion de tous les accords pendants. Des progrès substantiels devraient survenir prochainement, les processus et les négociations avec les différentes parties prenantes ayant bien avancé ces derniers mois.

- Des travaux sont en cours concernant la révision du protocole d'accord avec le CRU.
- b) Les travaux relatifs aux conglomérats financiers ont d'ores et déjà débuté. La première version du cadre interne de surveillance complémentaire des conglomérats financiers pourrait être terminée cette année. Le reste des travaux sera effectué en 2018.

Planification du rétablissement

Recommandation 2

La BCE accepte cette recommandation.

a) L'ABE a déjà émis des orientations relatives à l'étalonnage des indicateurs de rétablissement et des travaux complémentaires sont réalisés sur l'évaluation des plans préventifs de rétablissement dans le cadre de la révision du module du manuel de surveillance unique. Dans le cycle d'évaluation 2017, les JST ont pu s'appuyer sur l'analyse par les pairs produite par la division CRM pour évaluer l'étalonnage des indicateurs de rétablissement.

b) La division CRM a déjà fourni aux JST un modèle destinés aux rapports de synthèse devant leur être adressés dans le cadre du cycle d'évaluation 2017 (qui a débuté fin septembre 2017). Ce rapport complète les réalisations existantes en matière de synthèse, à savoir la lettre d'information, le modèle d'évaluation et le modèle de décision conjointe/ABE (pour les banques soumises à un collège), et sera utilisé dans le processus d'évaluation. Il est attendu des JST qu'elles utilisent le modèle pour produire les rapports de synthèse au cours du cycle d'évaluation 2017.

Détection des crises

Paragraphe 125

Voir les commentaires de la BCE sur les paragraphes 67 à 79 et 89 à 91.

Recommandation 3

La BCE accepte cette recommandation.

a) La BCE accepte la proposition de la Cour de développer davantage ses orientations relatives aux interventions précoces, en les liant à l'EAP et en définissant clairement des conditions de déclenchement pour la transition entre les différentes phases qu'il contient. En parallèle, la BCE concentre ses efforts sur les modifications du cadre juridique relatif aux interventions précoces auxquelles elle travaille en collaboration avec le CRU et la Commission européenne.

b) La BCE accepte la recommandation de la Cour d'encourager les évaluations relatives à une intervention précoce dès qu'une détérioration significative de la situation financière d'une banque est détectée. Cette pratique est déjà établie.

c) La BCE accepte la recommandation de la Cour de mettre l'accent sur l'assurance qualité de la mise en œuvre des orientations internes.

Paragraphe 126

Voir les commentaires de la BCE sur les paragraphes 80 à 86.

Recommandation 4

La BCE accepte cette recommandation.

La BCE travaille depuis la création du MSU à la mise en place de systèmes informatiques intégrés soutenant le processus de surveillance prudentielle. En 2017, des projets ont été lancés pour intégrer les informations relatives au signalement des cas de non-respect et de crise dans IMAS.

Réaction en cas de crise

Paragraphe 127

Voir les commentaires de la BCE sur les paragraphes 96 à 99.

Recommandation 5

La BCE accepte cette recommandation.

a) La BCE considère que le processus en place garantit déjà que tous les constats prudentiels sont quantifiés.

b) La BCE a déjà mis en place un processus visant à garantir que des informations supplémentaires peuvent être obtenues sur la qualité de l'actif des établissements dont la situation financière s'est détériorée considérablement.

c) La BCE produira régulièrement un rapport d'étape consolidé couvrant l'ensemble des banques pour lesquelles des problèmes de qualité des actifs ont été décelés. Des informations de ce type sont déjà fournies à la haute direction pour chaque banque.

Paragraphe 128

Voir les commentaires de la BCE sur les paragraphes 101 à 104.

Recommandation 6

La BCE accepte la recommandation (a) mais n'accepte pas la recommandation (b).

a) La BCE a déjà été en contact avec la Commission européenne afin de clarifier les problèmes liés aux interventions précoces.

b) La BCE considère qu'il n'est pas utile de développer des scénarios complets et des suites de mesures éventuelles, car les situations de crise surviennent de différentes manières et plusieurs combinaisons de mesures peuvent être nécessaires selon la spécificité de chaque situation de crise.

Paragraphe 129

Voir les commentaires de la BCE sur les paragraphes 107 à 109.

Recommandation 7

La BCE n'accepte pas cette recommandation, car elle a déjà défini des orientations sur les évaluations relatives aux situations de défaillance avérée ou prévisible complétant les orientations de l'ABE en la matière. Les éléments objectifs mentionnés dans la recommandation sont décrits intégralement dans les orientations de l'ABE, auxquelles la BCE se conforme.

Paragraphe 130

Voir les commentaires de la BCE sur les paragraphes V, VI, VII, 14, 15 et 16.

Recommandation 8

La BCE n'accepte pas cette recommandation. La BCE a fourni à la Cour les documents et informations lui permettant d'évaluer l'efficacité opérationnelle de la gestion de la BCE en établissant des procédures de gestion de crise pour sa fonction de surveillance prudentielle, conformément au mandat de la Cour tel que défini à l'article 27, paragraphe 2, des statuts du SEBC et à l'article 20, paragraphe 7, du règlement MSU.

La BCE continuera à coopérer pleinement avec la Cour afin de lui permettre d'exercer son mandat, tel que défini dans les statuts du SEBC et le règlement MSU.

Événement	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	28.2.2017
Envoi officiel du projet de rapport à la Banque centrale européenne	3.11.2017
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	12.12.2017
Réception des réponses officielles de la Banque centrale européenne dans toutes les langues	14.12.2017

La Banque centrale européenne (BCE) est en charge de la surveillance des banques depuis 2014, à la suite de la mise en place du mécanisme de surveillance unique. Dans ce cadre, sa mission consiste à contribuer à la sécurité et au bon fonctionnement du système bancaire. Quelque 120 groupes bancaires de la zone euro relèvent directement du mandat de la BCE, tandis que les autres sont suivis par les autorités nationales de surveillance, en étroite coopération avec elle.

Notre audit visait à évaluer l'efficacité de la BCE dans une activité de surveillance spécifique: la gestion des crises. Nous constatons que la BCE a établi un cadre solide à cet égard. Cependant, nous relevons certains défauts de conception ainsi que des éléments indiquant une mise en œuvre peu efficace, qu'il conviendrait de prendre en considération.

Nous formulons plusieurs recommandations axées sur une meilleure utilisation des évaluations des plans de redressement, sur le développement des orientations pratiques concernant les activités de gestion des crises, ainsi que sur le renforcement des systèmes d'information de gestion.



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, 2018.

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.