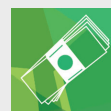


Rapport spécial

Tests de résistance des banques à l'échelle de l'UE: volume d'informations bancaires sans précédent, mais nécessité d'une meilleure coordination et d'une plus grande attention pour les risques

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



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Glossaire	
Synthèse	I-XI
Introduction	01-09
Tester la résistance des banques	01-03
Le mandat de l'ABE et des autres acteurs concernés	04-09
Approche d'audit	10-13
Observations	14-106
Le test de résistance réalisé par l'ABE présentait des insuffisances dans l'évaluation de la résilience aux risques systémiques	14-52
Certaines banques à risque étaient exclues du test de résistance	17-21
L'importance de certains risques systémiques n'a pas été correctement prise en considération dans le scénario défavorable	22-38
Le scénario défavorable 2018 n'appliquait pas de sévérité minimale à tous les pays et était moins sévère que la crise financière	39-52
Les calculs des banques s'apparentent toujours, dans une certaine mesure, à une boîte noire pour l'ABE	53-83
Les choix opérés ont eu une incidence sur la vraisemblance des résultats	57-66
L'ABE n'a qu'un aperçu limité de la solidité des calculs effectués par les banques	67-83
Les publications de l'ABE et des autorités compétentes étaient de qualité variable	84-106
L'ABE a publié un volume de données sans précédent, mais certaines informations essentielles font défaut	87-104
La communication de certaines AC et banques brosse un tableau exagérément positif	105-106
Conclusions et recommandations	107-117

Annexes

Annexe I — Structure de gouvernance et fonctions des acteurs du test de résistance

Annexe II — Risques révélés par l'enquête ascendante et risques retenus par le conseil général du CERS

Annexe III — Principales variables du scénario défavorable de l'ABE pour 2018 par rapport à la crise financière

Réponses de la Commission

Réponses de l'ABE

Équipe d'audit

Glossaire

Actifs pondérés en fonction des risques: afin de déterminer le capital qu'un établissement financier doit détenir, les actifs de celui-ci doivent être pondérés en fonction des risques qu'ils présentent. Les actifs sûrs (la trésorerie, par exemple) n'entrent pas en ligne de compte, mais d'autres (comme les prêts accordés à d'autres établissements) sont considérés comme plus risqués et sont donc assortis d'une pondération plus importante. Plus les actifs d'un établissement financier sont risqués, plus le capital dont il doit disposer sera élevé. Par conséquent, les actifs d'une banque et son hors-bilan sont pondérés en fonction d'un risque qui peut être attribué par le cadre réglementaire ou par des modèles internes sous certaines conditions.

Autorité bancaire européenne (ABE): agence de régulation de l'UE, chargée de garantir un niveau de réglementation et de surveillance prudentielles efficace et cohérent dans l'ensemble du secteur bancaire européen. Elle a notamment pour mission de lancer et de coordonner des tests de résistance dans le secteur financier de l'UE. Elle établit en outre les normes applicables.

Autorité compétente (AC): les banques sont placées sous la surveillance d'une autorité compétente. Dans la zone euro, la BCE est l'autorité compétente pour la surveillance directe des banques importantes, les autorités compétentes nationales étant chargées de surveiller les autres établissements financiers. Dans le cas des pays situés en dehors de la zone euro, l'autorité compétente est l'autorité de surveillance pour l'ensemble des banques, y compris celles qui sont importantes.

Autorité macroprudentielle: autorité dont le rôle consiste à réduire le risque et le coût macroéconomique de l'instabilité financière. Le comité européen du risque systémique (CERS) est chargé de la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'UE. Au niveau des États membres, l'autorité macroprudentielle est tantôt la banque centrale, tantôt l'autorité de surveillance bancaire, ou encore un conseil ou comité distincts créés à cette fin.

Banque centrale européenne (BCE): banque centrale des 19 pays de l'UE ayant adopté l'euro. Elle est notamment responsable de la politique monétaire et chargée de veiller, en coopération avec les autorités nationales de surveillance, au bon fonctionnement de la surveillance bancaire européenne dans le cadre du mécanisme de surveillance unique.

Banque d'Angleterre (Bank of England – BoE): la Banque d'Angleterre est la banque centrale du Royaume-Uni. Elle a pour mission d'y assurer la stabilité monétaire et

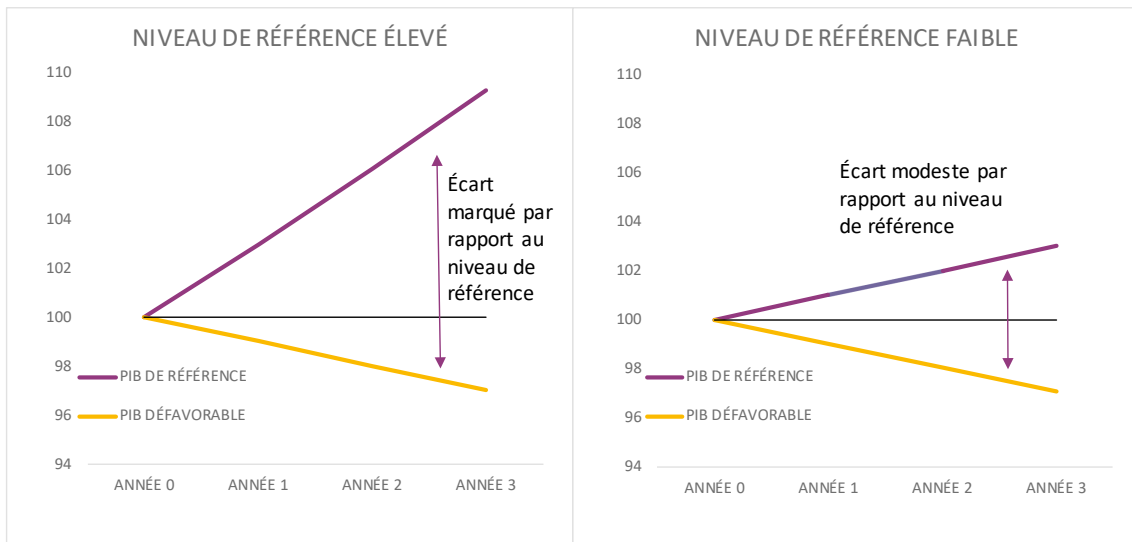
financière. Son mandat prévoit la surveillance des établissements financiers et la réalisation de tests de résistance au niveau national.

Banque des règlements internationaux (BRI): banque des banques centrales. La BRI encourage la coopération entre les **banques centrales** dans le but de garantir la stabilité monétaire et financière dans le monde. Référence mondiale, elle établit des normes en matière de test de résistance aux niveaux microprudentiel et macroprudentiel.

Comité européen du risque systémique (CERS): organe de l'UE chargé de surveiller le système financier de l'Union sur le plan macroprudentiel et de prévenir et atténuer le risque systémique. Le CERS dispose dès lors d'un mandat étendu, qui couvre les banques, les compagnies d'assurances, les gestionnaires d'actifs, les banques parallèles, les infrastructures des marchés financiers, ainsi que les autres établissements et marchés financiers.

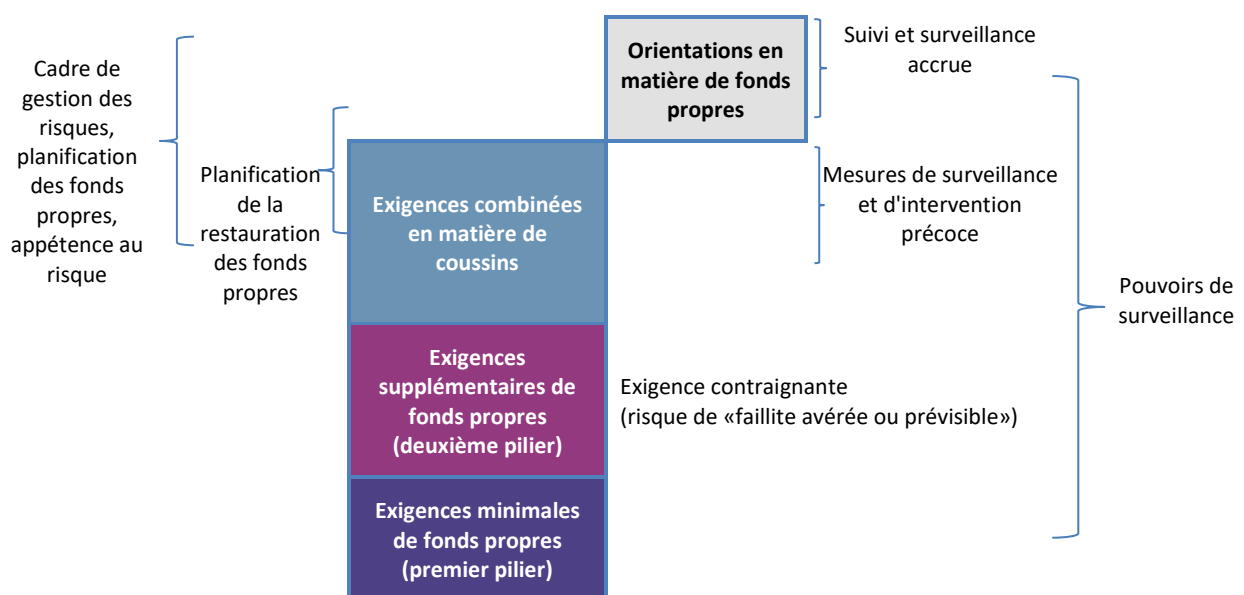
Contraction entre point haut et point bas: mesure de l'évolution d'une variable entre la valeur relevée la plus haute (point haut) et la valeur relevée la plus basse (point bas) au cours d'une période donnée. À titre d'exemple, le PIB se tasse généralement en cas de récession économique. La contraction entre point haut et point bas indique l'ampleur du recul.

Écart par rapport au niveau de référence: le scénario de référence comporte des hypothèses relatives à l'évolution de certaines variables au cours de la période de tensions (le PIB va augmenter dans tous les États membres, par exemple). Le scénario défavorable s'appuie sur des hypothèses relatives à l'évolution des mêmes variables au cours de la période de tensions (le PIB va diminuer dans tous les États membres, par exemple). Les tensions peuvent être mesurées de deux façons: le changement en termes absolus par rapport au point de départ, ou l'écart par rapport au niveau de référence. Un recul identique d'une variable peut représenter un écart modeste ou marqué par rapport au niveau de référence, selon que celui-ci est faible ou élevé. L'exemple hypothétique suivant montre cette réalité.



Source: Cour des comptes européenne.

Exigences de fonds propres: montant du capital (exprimé par un pourcentage) qu'un établissement est tenu de conserver par rapport au montant des actifs pondérés en fonction des risques, le but étant de couvrir les pertes imprévues. Les exigences minimales de fonds propres réglementaires se composent de l'exigence CET 1 au titre du premier pilier (4,5 % pour l'ensemble des banques), d'une exigence supplémentaire de fonds propres au titre du deuxième pilier et spécifique à l'établissement financier (elle est fixée par l'autorité de surveillance) et d'un coussin de capital (déterminé en fonction du pays et de l'établissement financier). Elles ont été instaurées après la crise financière pour améliorer la résilience des banques. Les différentes exigences et leur importance pour les banques et les autorités de surveillance sont illustrées ci-après:



Source: ABE.

Fonds propres de base de catégorie 1 (CET 1): les fonds propres de base (*Core Tier 1*) constituent la forme la plus solide de capital réglementaire. Ils se composent du capital de base de la banque et comprennent les actions ordinaires, les excédents de stock et les bénéfices non distribués.

Montant d'exposition pondéré: valeur d'une *exposition* aux fins du calcul de la *composante de fonds propres au titre du risque de crédit* après application d'une *pondération de risque*. Il s'agit du dénominateur utilisé pour calculer le ratio de fonds propres.

Prêts non performants (PNP): un prêt bancaire est considéré comme non performant lorsque l'emprunteur met 90 jours ou plus pour rembourser les tranches ou les intérêts convenus, ou lorsqu'il apparaît improbable que le crédit sera remboursé dans son intégralité. Les prêts non performants requièrent la constitution de provisions, ce qui réduit les bénéfices de la banque concernée et entraîne souvent des pertes, avec, comme corollaire, une réduction de ses fonds propres.

Processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (SREP): les autorités de surveillance évaluent et mesurent régulièrement les risques pour chaque banque et, dans ce cadre, font le point sur les exigences de fonds propres qui la concernent. Cet examen donne lieu à une décision qui énonce notamment les problèmes que la banque en cause doit résoudre dans un délai donné. Cette activité majeure porte le nom de «processus de contrôle et d'évaluation prudentiels» ou «SREP» en abrégé (pour *Supervisory Review and Evaluation Process*).

Ratio de levier: l'effet de levier est inhérent à l'activité bancaire. Il apparaît dès que les actifs d'une entité dépassent ses fonds propres. La crise financière a mis en évidence un important effet de levier dans les établissements de crédit et les sociétés d'investissement, qui avaient intégré de plus en plus d'éléments du bilan et hors bilan sur la base de fonds propres de plus en plus légers. Le ratio de levier se définit comme les fonds propres de catégorie 1 divisés par une mesure des éléments au bilan et hors bilan non pondérés en fonction du risque.

Réserve fédérale des États-Unis (*Federal Reserve*): la banque centrale des États-Unis; elle a notamment pour tâche de gérer la politique monétaire et de veiller à la stabilité du système financier américain. Elle est chargée d'effectuer des tests de résistance dans le cadre de sa mission de surveillance, conformément aux dispositions du *Dodd Frank Act* de 2010, afin de favoriser la stabilité du système financier.

Scénario de référence (ou de base) et scénario défavorable: par son test de résistance, l'ABE analyse l'évolution des fonds propres des banques dans le cadre d'un

scénario de référence et d'un scénario défavorable au regard d'une série prédéfinie de paramètres. Le scénario de référence reflète la meilleure estimation des futures conditions macroéconomiques, tandis que le scénario défavorable s'appuie sur une estimation négative de ces conditions afin de simuler l'évolution de la performance financière une fois que celle-ci est mise sous pression.

Système européen de surveillance financière (SESF): le cadre de surveillance financière dans l'[Union européenne](#) est opérationnel depuis 2011. Ce système se compose des autorités européennes de surveillance – l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) –, du [comité européen du risque systémique](#), du comité mixte des autorités européennes de surveillance, ainsi que des autorités nationales de surveillance des États membres de l'UE.

Test de résistance ascendant: ce type de test est effectué par les banques, qui utilisent leurs propres modèles développés en interne, et s'appuie sur leurs données spécifiques. Il porte sur des portefeuilles particuliers ou sur l'établissement dans son ensemble, et chiffre de manière détaillée l'impact potentiel de certains événements quant aux taux de perte de l'établissement.

Test de résistance descendant: test de résistance fondé sur des hypothèses générales ou systémiques ou sur des scénarios élaborés par les autorités compétentes ou macroprudentielles, et applicables à tous les établissements financiers concernés. Il s'appuie le plus souvent sur des données agrégées et des informations moins détaillées. Les établissements financiers sont moins directement impliqués que dans le cas d'un test de résistance ascendant.

Synthèse

I Le test de résistance à l'échelle de l'UE consiste en une évaluation des effets qu'un choc ordinaire pourrait avoir sur la situation financière des grandes banques européennes. Selon son règlement fondateur de 2010, l'Autorité bancaire européenne (ABE) est chargée de lancer et de coordonner des tests de résistance à l'échelle de l'UE, en coopération avec le comité européen du risque systémique (CERS).

II Des tests de résistance ont lieu depuis 2011. Tous ont été réalisés suivant l'approche ascendante, dans laquelle les banques communiquent les résultats obtenus dans le cadre du «scénario du choc» selon la méthodologie approuvée par l'ABE. La vérification de la qualité des résultats a été largement confiée aux autorités compétentes (AC) concernées, en l'occurrence les autorités nationales ou la Banque centrale européenne (BCE). Dans d'autres pays dotés d'un système financier d'envergure, comme les États-Unis, les autorités de surveillance s'appuient sur une approche descendante, qui leur offre un degré de contrôle bien plus important sur les résultats fournis par les banques.

III Afin de faire en sorte que les méthodes et pratiques utilisées ainsi que les résultats des projections des banques soient comparables et fiables, le règlement précise que l'ABE a autorité pour demander directement des informations auprès des banques et que les AC sont habilitées à effectuer des examens spécifiques et des inspections sur place, avec la participation de l'ABE.

IV Nous avons centré notre attention sur le test de résistance réalisé à l'échelle de l'UE par l'ABE en 2018. Nous avons examiné en particulier si ce test était adapté à sa finalité, si l'ABE disposait d'une assurance suffisante quant à la solidité des chiffres calculés par les différentes banques, et si les résultats publiés permettaient aux parties prenantes de conclure à la résilience du système.

V Nous avons examiné les documents pertinents et nous nous sommes entretenus avec des agents de l'ABE, du CERS et de la BCE. Nous avons également effectué des enquêtes auprès des banques et des AC et rendu visite à deux de celles-ci.

VI Avec des ressources très limitées et beaucoup d'efforts, l'ABE a coordonné l'exercice, qui impliquait de nombreuses parties prenantes et imposait des délais serrés.

VII Nous avons constaté que, comme les principales décisions au sein de l'ABE sont prises par les représentants des autorités nationales de surveillance, la conception et la mise en œuvre du test de résistance péchaient par un manque de dimension européenne. L'effet en est perceptible aux différents stades du test de résistance.

VIII Au début du processus, l'ABE n'a précisé ni les risques ni le degré de sévérité qu'elle estimait pertinents pour le test de résistance. De son côté, le CERS, qui a mis au point le scénario de crise, a obtenu un apport substantiel de la part de la BCE ainsi que des autorités et des banques centrales nationales. Nous avons constaté que, de ce fait, l'ABE ne contrôlait pas certaines étapes importantes du processus et que:

- d'importants risques systémiques n'étaient soumis qu'à un faible, voire aucun niveau de tension;
- le choc n'était pas déclenché par des événements internes au système financier de l'UE, mais par un ralentissement de l'activité économique;
- l'intensité d'un choc économique variait considérablement d'un pays à l'autre et était souvent moindre là où l'économie était plus faible et le système financier, plus vulnérable, sans qu'un degré de sévérité minimal synonyme de tensions ait été établi.

IX Ensuite, bien que de par son règlement, l'ABE soit chargée de veiller à la fiabilité et à la comparabilité des méthodes, pratiques et résultats, elle n'a exercé aucune autorité autre que celle qui consiste à lancer le test de résistance, à en fournir la méthodologie et à en assurer la coordination générale. Elle a décidé de se reposer entièrement sur les AC pour vérifier la manière dont les banques mettent en œuvre la méthodologie et estiment les effets des tensions. Elle n'a pas usé des prérogatives que lui confère son règlement pour remettre en cause le contrôle qualité des AC. En fait, l'ABE ne dispose pas, à l'heure actuelle, des ressources nécessaires pour exercer une surveillance complète. C'est pourquoi l'ABE n'a demandé aucun examen spécifique ni participé à la moindre inspection sur place. En outre, à l'exception de l'établissement de la méthodologie, elle n'a que peu œuvré pour assurer la comparabilité et la fiabilité des résultats. Le manuel de l'ABE décrivant les contrôles d'assurance qualité à effectuer par les AC n'étant pas contraignant, celles-ci jouissent d'une importante marge d'appréciation.

X Par ailleurs, les publications de l'ABE présentaient un degré de transparence sans précédent, avec l'accès à un volume important de données bancaires. Toutefois, dans ses rapports, les informations les plus critiques – en l'occurrence les exigences de

fonds propres pour chaque banque ainsi que le nombre de banques qui ne les auraient pas respectées une fois mises sous tension – faisaient défaut. De plus, s'il est vrai que les tensions/chocs variaient fortement en intensité d'un pays à l'autre, le rapport de l'ABE n'expliquait pas que la faiblesse de l'effet (légère érosion du capital) résultant de la simulation de crise pour telle ou telle banque n'était pas nécessairement due à la bonne santé de l'établissement financier en question, mais bien à un niveau de tension peu élevé.

XI En raison de cette situation et afin de permettre à l'ABE d'atteindre son objectif consistant à déceler (le développement) des vulnérabilités systémiques, nous formulons les recommandations ci-après pour faire du test de résistance un exercice véritablement utile:

- a) l'ABE devrait user de ses pouvoirs juridiques pour renforcer son contrôle sur le processus du test de résistance;
- b) l'ABE devrait développer une approche descendante pour les tests de résistance afin de compléter l'approche ascendante actuelle;
- c) la sélection des banques à soumettre à un test de résistance devrait tenir compte non seulement de leur taille, mais aussi de leurs risques et de leur importance systémique et garantir une couverture géographique suffisante;
- d) l'ABE devrait faire en sorte que le test de résistance remplisse son rôle, à savoir permettre d'évaluer la résilience en cas de détérioration des marchés. Elle devrait en particulier varier les scénarios de crise d'un test de résistance à l'autre, tenir dûment compte des risques inhérents au système financier de l'UE, et veiller à appliquer un niveau de tension minimal;
- e) l'ABE devrait publier les exigences minimales de fonds propres pour chaque banque et présenter les résultats d'une manière qui permette aux utilisateurs de les mettre en perspective;
- f) l'ABE devrait demander les ressources supplémentaires nécessaires afin de pouvoir jouer pleinement son rôle, tel qu'il est défini dans le règlement;
- g) la Commission européenne devrait se pencher sur l'adéquation de la structure de gouvernance de l'ABE lors du prochain réexamen du règlement ABE.

Introduction

Tester la résistance des banques

01 Un test de résistance consiste en une évaluation de la situation financière d'une banque lorsqu'elle se trouve soumise à une forte pression. L'objectif premier d'un test de ce type est d'obtenir une projection du comportement des principaux paramètres de viabilité d'une banque dans le cas d'une ou de plusieurs secousses importantes sur les marchés. Ces chocs peuvent être déclenchés par i) un événement touchant l'ensemble des marchés (une grave récession, un krach boursier ou une perte de confiance dans les banques, par exemple), ii) un événement «idiosyncratique» (c'est-à-dire un choc propre à la banque concernée et n'ayant pas forcément de lien avec la situation économique générale), ou iii) une combinaison des deux.

02 Le test de résistance était à l'origine un instrument utilisé par les banques elles-mêmes dans le cadre de leur gestion interne des risques, mais, par la suite, il a également été adopté par leurs autorités de surveillance. D'une manière générale, il était de nature microprudentielle étant donné qu'il portait sur la résilience d'établissements financiers distincts, que les scénarios échafaudés n'envisageaient pas de contagion du système et que le processus était surtout centré sur la protection des investisseurs et des déposants.

03 La crise financière a mis en lumière les faiblesses des pratiques de test de résistance au niveau microprudentiel. Selon le «rapport de Larosière» de 2009, «trop souvent, les simulations de crise (*stress tests*) étaient basées sur des hypothèses favorables ou même fausses»¹. Dans le sillage de la crise financière, les décideurs politiques ont reconnu qu'il fallait également s'intéresser de près aux chocs systémiques, c'est-à-dire ceux qui ébranlent au même moment tout le système financier. Cela signifie qu'il faut tenir compte des chocs économiques et financiers, de leur éventuel effet de contagion et de leur impact sur le système financier dans son ensemble.

¹ Rapport du groupe de haut niveau sur la surveillance financière dans l'UE (rapport de Larosière), 2009, point 14.

Le mandat de l'ABE et des autres acteurs concernés

04 Créée en 2010, l'Autorité bancaire européenne (ABE) a été investie du pouvoir de lancer et de coordonner, en coopération avec le comité européen du risque systémique (CERS)², des tests de résistance à l'échelle de l'Union. Le règlement fondateur de l'ABE précise également que celle-ci devrait «assurer la comparabilité et la fiabilité des méthodes, pratiques et résultats»³.

05 Les tests de résistance ont pour objet de simuler un choc important frappant collectivement une grande partie des banques européennes afin de permettre d'évaluer ensuite la résilience du système financier de l'UE dans son ensemble. Pour ce faire, un scénario de référence (correspondant à la meilleure estimation des futures conditions macroéconomiques) et un scénario défavorable (tenant compte d'une évolution nettement plus négative) sont établis.

06 L'ABE a lancé et coordonné des tests de résistance des banques à l'échelle de l'UE en 2011, 2014, 2016 et 2018. D'une manière générale, l'approche suivie pour un test de résistance peut être descendante ou ascendante. Dans le cas d'une approche descendante, l'autorité de surveillance élabore le scénario défavorable et calcule son effet sur les banques, comme c'est le cas au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Japon. À un stade précoce du processus, l'ABE a opté pour une approche ascendante, dans laquelle l'autorité de surveillance élabore le scénario, mais où ce sont les banques qui produisent les estimations de l'effet des chocs sur leurs principaux paramètres financiers. À plusieurs occasions – la dernière fois en décembre 2016 – elle a envisagé d'adopter une approche descendante, mais cette option a été rejetée par la grande majorité des membres du conseil des autorités de surveillance.

07 Les fonctions des différents acteurs (voir [annexe I](#)) peuvent être décrites comme suit, dans le contexte du test de résistance de 2018:

² Le comité européen du risque systémique a été établi sous la forme d'un organe indépendant en vertu du règlement (UE) n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 (JO L 331 du 15.12.2010, p. 1) afin d'effectuer la surveillance du système financier de l'Union européenne et de prévenir et atténuer le risque systémique.

³ Article 32, paragraphe 3 *bis*, du règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), ou «règlement ABE» (JO L 331 du 15.12.2010, p. 12).

- l'ABE a défini la méthodologie et établi un manuel d'assurance qualité général et non contraignant, et a rassemblé les résultats communiqués par les banques après que l'autorité de surveillance concernée («autorité compétente» ou AC) leur a appliqué un processus d'assurance qualité. Elle a également effectué des contrôles numériques et de vraisemblance, puis publié les résultats;
- le conseil général du CERS⁴ a approuvé le scénario défavorable. Auparavant, ce dernier avait été élaboré par la *task force* du CERS sur les tests de résistance et examiné par le comité technique consultatif du CERS⁵. À cet égard, la *task force* s'est appuyée dans une large mesure sur les ressources de la Banque centrale européenne (BCE) (voir [annexe I](#));
- la BCE et les banques centrales nationales ont fourni les projections macroéconomiques qui ont servi de scénario de référence;
- les AC (la BCE pour les banques de la zone euro et les autorités nationales pour celles situées en dehors) étaient chargées de l'assurance qualité des projections des banques relatives aux effets des tensions. En raison de ses ressources limitées et de la complexité de sa structure de gouvernance, l'ABE n'a pas pu user des prérogatives que lui confère son règlement⁶.

⁴ Font partie des membres du CERS: la Commission européenne, la BCE, l'ABE, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP), l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), ainsi que les autorités nationales en charge de la surveillance macroprudentielle (banques centrales et autorités de surveillance compétentes).

⁵ Cette *task force* du CERS a été créée sous les auspices du comité technique consultatif de ce dernier. Son effectif se compose d'agents issus du secrétariat du CERS et d'organes membres du CERS, dont l'ABE.

⁶ Article 32, paragraphe 3 *bis*, du règlement n° 1093/2010: «Aux fins de la réalisation à l'échelle de l'Union des évaluations de la résilience des établissements financiers visées au présent article, l'Autorité peut demander directement des informations à ces établissements financiers, conformément à l'article 35 et dans les conditions qui y sont fixées. Elle peut également demander aux autorités compétentes de procéder à des examens spécifiques. Elle peut demander aux autorités compétentes de réaliser des inspections sur place, et peut y participer, conformément à l'article 21, et dans les conditions qui y sont fixées afin d'assurer la comparabilité et la fiabilité des méthodes, pratiques et résultats.»

08 La structure de gouvernance de l'ABE s'est appuyée sur une participation non négligeable des autorités nationales. Son conseil des autorités de surveillance se compose de représentants des autorités nationales de surveillance. Dans le cadre juridique actuel, ces derniers choisissent également un candidat pour occuper les fonctions de président, ce choix étant toutefois soumis à l'approbation du Parlement. Bien que le règlement stipule que les membres du conseil des autorités de surveillance «devraient agir dans un esprit d'indépendance et dans le seul intérêt de l'Union»⁷, leur nomination n'est soumise à aucun aval des organes de l'UE: ils restent des agents des AC et peuvent être remplacés à tout moment.

09 Cette situation peut donner lieu à des tensions, étant donné que les membres du conseil des autorités de surveillance risquent de défendre des intérêts purement nationaux sans prendre suffisamment en considération l'intérêt européen, plus large. En 2014 déjà, la Commission avait reconnu⁸ qu'en raison de ces tensions, certaines décisions n'étaient pas prises, notamment dans le domaine de la convergence en matière de réglementation et de surveillance, ou que, lorsqu'elles l'étaient, elles servaient davantage les intérêts nationaux. C'est pourquoi, en 2017, elle a soumis une proposition de modification des règlements relatifs aux autorités européennes de surveillance (dont l'ABE)⁹, proposition qui traite entre autres de questions de financement et de gouvernance. En particulier, l'un des objectifs consistait à faire en sorte que la prise de décision soit davantage orientée sur l'UE qu'elle ne l'était jusque-là. La Commission a notamment proposé de doter l'ABE d'un conseil exécutif composé de membres à temps plein, choisis dans une liste restreinte établie par la Commission, nommés par le Conseil et ne disposant pas du droit de vote au conseil d'administration. Cependant, les colégislateurs ne sont pas arrivés à s'accorder sur cette proposition. Il n'empêche que, dans l'intention d'améliorer la gouvernance des autorités européennes de surveillance par d'autres moyens, l'accord politique intervenu le 21 mars 2019 renforce la position du président.

⁷ Article 42 du règlement ABE.

⁸ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement des autorités européennes de surveillance (AES) et du système européen de surveillance financière (SESF), COM(2014) 509 final du 8.8.2014.

⁹ Document COM(2017) 536 final du 20.9.2017, tel que modifié par le document COM(2018) 646 final du 12.9.2018.

Approche d'audit

10 Compte tenu du fait que les tests de résistance que l'ABE avait réalisés par le passé avaient été l'objet de certaines critiques, nous avons décidé d'effectuer un audit sur celui de 2018 tout en prenant en considération certains aspects du test de résistance de 2016. L'audit visait à évaluer si la gouvernance et la mise en œuvre des tests de résistance de l'ABE étaient suffisantes pour apporter une réponse claire à la question de la résilience du système financier de l'UE. Pour ce faire, nous avons examiné:

- a) si le test de résistance était adapté à l'objectif poursuivi;
- b) si l'ABE avait l'assurance que les calculs des banques étaient corrects;
- c) si les résultats publiés permettaient aux parties prenantes d'évaluer la résilience du système.

11 Les critères d'audit appliqués ont été tirés d'instruments juridiques pertinents, des normes internationales établies par la Banque des règlements internationaux (BRI) et par l'ABE elle-même, ainsi que des bonnes pratiques d'autres autorités chargées des tests de résistance, comme la Banque d'Angleterre et la Réserve fédérale des États-Unis. De plus amples détails sur ces critères seront fournis dans les différentes sections du présent rapport.

12 La collecte des éléments probants a comporté:

- a) un examen des documents pertinents de l'ABE, du CERS et de la BCE;
- b) une enquête en ligne auprès du personnel des autorités compétentes et des banques sous surveillance;
- c) des visites aux autorités compétentes;
- d) des entretiens avec des agents de l'ABE, du CERS et de la BCE.

13 L'audit devrait permettre d'alimenter le débat sur les avantages et les coûts des tests de résistance ainsi que sur les arguments en faveur et en défaveur des différentes approches méthodologiques.

Observations

Le test de résistance réalisé par l'ABE présentait des insuffisances dans l'évaluation de la résilience aux risques systémiques

14 Le système de tests de résistance mis en place à l'échelle de l'UE est conçu¹⁰ pour évaluer la résilience des établissements financiers de l'UE aux évolutions négatives des marchés ainsi que l'éventualité d'une intensification du risque systémique en situation de crise. Le règlement ABE définit ces évolutions négatives comme étant les tendances, les risques potentiels et les vulnérabilités résultant du niveau microprudentiel¹¹.

15 Les tests de résistance sont supposés permettre de repérer les établissements financiers susceptibles de poser eux-mêmes un risque systémique, en particulier en période de crise, et de garantir que ce risque soit atténué¹². Il revient au conseil des autorités de surveillance de l'ABE de décider quelles banques soumettre au test de résistance. Les critères pertinents pour les tests de résistance sont établis par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire¹³ et par l'ABE elle-même¹⁴. Selon ces deux instances, les tests de résistance devraient poursuivre des objectifs clairement articulés et formellement définis, et la conception des scénarios devrait être alignée sur ceux-ci. Pour bien faire, les tests doivent offrir un degré de sévérité suffisant, mais être plausibles.

¹⁰ Article 21, paragraphe 2, point b) du règlement ABE.

¹¹ Considérant 43 du règlement ABE et point 4 du «rapport de Larosière».

¹² Article 22, paragraphe 2, et article 23 du règlement ABE.

¹³ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, Banque des règlements internationaux, *Stress testing principles*, dernière mise à jour en octobre 2018.

¹⁴ Document ABE/GL/2018/03 du 19 juillet 2018 intitulé «Orientations révisées sur les procédures et les méthodologies communes à appliquer dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (*Supervisory Review and Evaluation Process - SREP*) et des tests de résistance prudentiels».

16 Nous avons dès lors examiné si:

- a) l'échantillon des banques participantes était approprié aux fins de l'exercice;
- b) les risques identifiés étaient appropriés aux fins de l'exercice;
- c) les tensions imposées étaient suffisamment sévères pour évaluer la résilience.

Certaines banques à risque étaient exclues du test de résistance

17 L'ABE avait pour objectif d'assurer une large couverture des avoirs bancaires dans l'UE et aussi d'englober les plus grandes banques. C'est pourquoi, dans son échantillon, elle n'a inclus que les banques dont l'actif consolidé atteignait au moins 30 milliards d'euros.

18 Le nombre de banques participantes a chuté depuis la première série de tests de résistance. En 2011, 90 banques de 21 pays avaient pris part à l'exercice, alors qu'en 2018, ce chiffre a considérablement reculé, à 48 banques de 15 pays (neuf¹⁵ dans lesquels la BCE est la principale autorité de surveillance et six¹⁶ où ce n'est pas le cas).

19 Toutes les banques dépassant le seuil de 30 milliards d'euros ne figuraient pas dans l'échantillon final: les plus importantes d'entre elles ont été intégrées jusqu'à couvrir environ 70 % de l'actif consolidé du secteur bancaire de la zone euro et plus ou moins le même pourcentage de l'actif consolidé du secteur bancaire hors zone euro. En d'autres termes, le seuil réel fixé pour les banques de la zone euro était de 100 milliards d'euros, ce qui s'est traduit par l'exclusion de certains pays dont le système bancaire est plus faible.

20 Nous avons également constaté que le conseil des autorités de surveillance avait finalement exclu sept banques dont l'actif dépassait 30 milliards d'euros, parce qu'elles

¹⁵ Il s'agit de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Irlande, de l'Italie, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Finlande.

¹⁶ Il s'agit du Danemark, de la Hongrie, de la Pologne, de la Suède, du Royaume-Uni ainsi que de la Norvège.

étaient en cours de restructuration¹⁷ ou préparaient une fusion avec une autre banque, ou bien parce que leur actif consolidé était repassé sous le seuil au moment de la constitution de l'échantillon. Cependant, les banques qui sont en cours de restructuration et qui ont bénéficié d'une aide d'État figurent parmi les plus vulnérables. Enfin, parmi les banques exclues se trouvaient des établissements financiers pour lesquels les fonds propres se sont finalement révélés insuffisants.

21 Nous avons constaté que le conseil des autorités de surveillance de l'ABE avait débattu des avantages et des inconvénients d'utiliser des critères supplémentaires fondés sur les risques pour sélectionner les banques. La décision de l'ABE de prendre la taille de la banque comme seul critère a eu pour effet:

- qu'aucune des banques dont une part importante des prêts sont des prêts non performants (PNP), établies dans cinq pays, n'a été sélectionnée, pas plus que les banques fortement exposées à la dette intérieure et à d'autres dettes publiques¹⁸;
- que les informations sur les banques évaluées par les marchés à un niveau bien inférieur à leurs fonds propres comptables n'ont pas non plus été utilisées lors du processus de sélection.

L'importance de certains risques systémiques n'a pas été correctement prise en considération dans le scénario défavorable

22 Comme le prévoit son règlement fondateur, l'ABE est tenue de lancer et de coordonner des tests de résistance des banques à l'échelle de l'UE, en coopération avec le CERS. Il n'existe toutefois aucune disposition formelle régissant les fonctions respectives des parties. Au fil des ans s'est développée une pratique qui consiste pour l'ABE à demander au CERS d'élaborer le scénario défavorable avec l'aide de divers comités, au sein desquels siègent des représentants de l'ABE (voir *figure 1* de l'*annexe I*).

¹⁷ En 2011 et en 2014, l'échantillon retenu pour les tests de résistance comprenait des banques en cours de restructuration.

¹⁸ Selon le tableau des risques de l'ABE de décembre 2017, qui classait les systèmes financiers des pays en fonction de leurs ratios de PNP, cinq pays (Bulgarie, Grèce, Chypre, Portugal et Slovaquie) présentaient un ratio de PNP d'environ 10 %. Aucun d'entre eux ne figurait dans l'échantillon du test de résistance.

23 Le scénario défavorable pour 2018 a été imaginé par la *task force* du CERS sur les tests de résistance, qui se composait d'agents du secrétariat du CERS et de membres du CERS¹⁹, avec la contribution de la BCE. Cette *task force* était présidée par un représentant de la BCE (en l'occurrence le directeur général adjoint de la direction «Politique macroprudentielle et stabilité financière») et était très tributaire des ressources de la BCE (personnel, modèles et données). Elle a utilisé abondamment ces ressources de la BCE²⁰ pour calibrer les modèles qui ont produit les variables à utiliser par les banques pour leurs calculs.

24 Étant donné qu'un test de résistance a pour but de permettre d'évaluer dans quelle mesure le risque systémique augmenterait en situation de crise (voir point 14), il faudrait, lors de l'élaboration du scénario de crise, commencer par recenser les risques les plus importants, tant par leur caractère systémique que par leur pertinence. Un niveau de tension approprié devrait ensuite être appliqué aux principaux facteurs de risque.

25 Nous avons dès lors examiné si:

- a) les risques systémiques les plus importants avaient été recensés;
- b) ces risques avaient conditionné le niveau de tension appliqué.

Tous les risques systémiques n'ont pas été pris en considération

26 Le conseil des autorités de surveillance de l'ABE n'a pas communiqué de manière officielle au CERS son avis sur les risques qu'il conviendrait d'accentuer (et donc d'utiliser comme déclencheurs) au début du processus, qu'il s'agisse de risques provenant du secteur financier de l'UE, de risques propres à un pays ou de risques présentés par des banques ou groupes de banques particuliers, et susceptibles de mettre en péril le système financier. Alors qu'il existe un certain chevauchement dans les compositions des comités qui ont élaboré le scénario défavorable, les risques n'ont été approuvés par le conseil de l'ABE que vers la fin du processus (en décembre 2017).

¹⁹ Font partie des membres du CERS: la Commission européenne, la BCE, l'ABE et les autorités nationales en charge de la surveillance macroprudentielle (banques centrales et autorités de surveillance compétentes).

²⁰ Il s'agit d'agents provenant des directions «Politique macroprudentielle et stabilité financière», «Relations internationales» et «Questions économiques».

27 En d'autres termes, l'identification des risques a été essentiellement laissée à l'appréciation du CERS, après discussion au sein des comités qui le composent, notamment sa *task force* sur les tests de résistance. Selon son mandat, qui est très clair, celle-ci doit étudier la manière de cerner les risques systémiques (y compris ceux touchant des secteurs spécifiques ou un nombre limité de pays) et adopter une approche visant à créer un niveau de tension suffisant pour les banques.

28 Le CERS procède régulièrement à une évaluation des risques, qui sert également aux fins du test de résistance. Pour ce dernier, il s'est également appuyé sur i) le résultat d'une enquête ascendante réalisée auprès des membres du CERS (principalement des autorités macroprudentielles), ii) l'apport direct des membres du CERS, iii) les débats et les présentations au sein des groupes d'experts du CERS, iv) un ensemble de données figurant dans le tableau de bord des risques²¹ du CERS, et v) l'analyse interne de la BCE.

29 Dans l'enquête ascendante, qui est l'un des éléments utilisés pour l'évaluation des risques, les autorités macroprudentielles sont invitées, sur une base trimestrielle, à recenser et à hiérarchiser un certain nombre de risques pour la stabilité financière concernant leur propre économie et l'UE. Toutefois, les résultats de cette enquête montrent qu'elle présente des faiblesses susceptibles d'avoir une influence sur le processus d'identification et d'agrégation des risques, voire de le fausser. Ainsi:

- les autorités macroprudentielles se montrent systématiquement plus positives dans leur évaluation de leur propre pays que dans celle de la situation de l'UE dans son ensemble. Cette différence peut donner lieu à une sous-pondération des risques provenant d'un pays ou d'un petit groupe de pays;
- le ton et la teneur des évaluations qualitatives effectuées par les autorités macroprudentielles varient considérablement. Pour ce qui est de la teneur, certaines autorités répondent en mettant l'accent sur le risque de détérioration de la situation, tandis que d'autres se placent dans la perspective opposée.

²¹ La loi impose au CERS de produire régulièrement des tableaux de bord des risques. Le CERS n'évalue pas les risques et ne formule aucun commentaire à leur propos, mais fournit des informations spécifiques par pays pour un moment donné (en d'autres termes, il n'existe pas de données historiques permettant d'évaluer les changements).

30 Le conseil général du CERS a sélectionné quatre risques comme possibles facteurs déclencheurs du scénario défavorable, comme cela est expliqué à l'*annexe II*.

Cependant, si les risques résultant de la qualité des actifs du secteur bancaire (par exemple les problèmes liés aux prêts non performants) étaient considérés comme importants dans l'enquête ascendante, ils ne faisaient pas partie des risques ou chocs majeurs retenus dans le scénario défavorable²², alors que les PNP étaient à l'origine de la plupart des sauvetages bancaires après la crise financière (voir également points **37** et **38** pour plus de détails).

31 Les risques de liquidité pour les banques elles-mêmes n'entraient pas dans le cadre de l'exercice, puisque ce dernier ciblait leur solvabilité. La question de la couverture des risques de liquidité a été abordée pour la dernière fois en 2011 par le conseil des autorités de surveillance de l'ABE²³. À titre de comparaison, le FMI, qui procède lui aussi à des tests de résistance pour évaluer la résilience du système bancaire de la zone euro, a recouru à une double approche, fondée sur la liquidité et sur la solvabilité.

32 En dépit d'un mandat clair²⁴, qui le charge d'identifier également les risques posés au système financier par les différents établissements, le CERS n'a pas cerné les risques susceptibles de provenir de banques particulières ou de groupes de banques. Au lieu de cela, le processus d'identification des risques a consisté en l'examen d'agrégats au niveau national, de la zone euro ou de l'UE.

33 L'ABE publie régulièrement un tableau de bord des risques²⁵ dont le but est d'identifier et de suivre les risques systémiques. Pour chaque risque, le tableau de bord de l'ABE décrit les facteurs de risque mais aussi le niveau de risque, c'est-à-dire la probabilité de voir ces facteurs se matérialiser et leur impact prévisible sur les banques, avec des tendances statistiques dépourvues de tout commentaire. Les

²² En ce qui concerne la qualité des actifs (les PNP, par exemple), il n'existe qu'un lien indirect comme facteur de revenu bancaire et qu'un scénario de type général avec un impact sur les prix de l'immobilier et sur les PNP, mais pas de scénario sur mesure ciblant les banques dont le portefeuille présente des faiblesses.

²³ En 2019, la BCE a procédé à un test de liquidité indépendant.

²⁴ Article 22, paragraphe 2, du règlement ABE.

²⁵ Un tableau de bord des risques est requis en vertu de l'article 22, paragraphe 2, du règlement ABE.

indicateurs figurant dans le tableau n'entrent toutefois pas explicitement en ligne de compte pour l'élaboration du test de résistance, et l'ABE n'a pas demandé qu'ils soient utilisés en tant qu'éléments essentiels.

La simulation de crise imposée s'inspirait davantage d'un ralentissement de l'activité économique que d'un choc provenant du secteur financier de l'UE

34 Sur la base des risques recensés, le scénario défavorable proprement dit devrait déterminer l'intensité des chocs, les voies de transmission ainsi que l'échéance à laquelle les facteurs de tension pourraient toucher les banques²⁶. Le conseil des autorités de surveillance de l'ABE n'a toutefois tenu aucun débat formel ni pris de décision officielle sur le type de chocs à imposer aux banques avant le processus d'identification des risques. Ces considérations ont été laissées à l'appréciation du CERS. Ce n'est que vers la fin du processus que le président de la *task force* a présenté le scénario et les risques qui motivaient ce dernier au conseil des autorités de surveillance de l'ABE.

35 Comme pour les tests de résistance précédents, l'approche choisie par le CERS en 2018 consistait en une succession d'événements macroéconomiques et financiers défavorables ayant une incidence sur des variables comme le PIB, le chômage, les prix de l'immobilier d'habitation et les taux d'intérêt et susceptibles de se matérialiser dans les trois ans. Le scénario de référence reflète les projections macroéconomiques les plus actuelles de l'Eurosystème et de la BCE pour l'UE²⁷, tandis que le scénario défavorable tient compte de toute une série d'écarts par rapport au scénario de référence au cours de la même période pour les paramètres principaux.

36 Le test de résistance de l'ABE a permis d'évaluer la vulnérabilité du système et des banques à des tensions macroéconomiques communes (une récession économique) plutôt qu'à un choc financier important, qui ne manquerait pas d'engendrer un certain niveau de tension. Cependant, selon un document de travail de 2009 de la BRI, les preuves empiriques ne confirment en rien l'hypothèse implicite

²⁶ Banque des règlements internationaux, Institut pour la stabilité financière, *FSI Insights on policy implementation No 12, stress-testing banks – a comparative analysis*, novembre 2018.

²⁷ Avant 2018, le scénario de référence s'appuyait sur les projections de la Commission européenne.

de tests de résistance antérieurs, à savoir que c'est un choc macroéconomique majeur qui provoque la détérioration d'un système financier fragile²⁸.

37 Le choix d'un scénario de récession économique ne reflétait pas l'importance de certains risques ni le fait qu'ils ne pèsent pas de la même manière sur les différents pays. De même, un tel scénario, dans lequel les risques financiers sont exacerbés de manière implicite, rendait impossible toute mise au jour d'une sensibilité à des risques systémiques spécifiques. En d'autres termes, le scénario choisi ne s'appuyait pas sur un choc financier déclenché par la défaillance de grandes banques ou par les risques systémiques recensés dans le tableau de bord des risques de l'ABE (voir point **33**), comme:

- une hausse brutale des taux des banques centrales ou des différentiels de taux pour les obligations souveraines de certains États membres, qui alimenterait davantage encore une crise de la dette souveraine;
- l'existence d'un stock résiduel important de PNP, compte tenu d'une éventuelle multiplication des obstacles à leur réduction ainsi que du risque résultant d'un niveau d'endettement élevé.

38 De plus, la récession imaginée était déclenchée par des événements extérieurs à l'UE. Aucun scénario défavorable, que ce soit celui de 2018 ou l'un des précédents, n'a pris un événement ou un risque propre à l'UE comme facteur déclencheur. De même, il n'a jamais été décidé de prendre un événement ou un risque spécifique du secteur bancaire²⁹ comme déclencheur, malgré le fait que dans les résultats de l'enquête ascendante (voir [annexe II](#)), deux des quatre risques les plus importants y trouvaient leur origine. Les effets d'amplification (par exemple les ventes précipitées de portefeuilles ou la faillite d'une banque qui se répercute ensuite sur les différentiels de taux des autres) et le degré variable des problèmes hérités du passé selon le pays n'ont pas non plus été pris en considération dans le scénario, bien que cela ait été le cas dans une certaine mesure dans les variables de celui-ci (une hausse des taux d'intérêt, par exemple).

²⁸ Alfaro, R., et Drehmann, M., *BIS quarterly Review December 2009*, p. 34, ainsi que Borio, Drehmann et Tsatsaronis, *BIS Working Papers No 369*, p. 8.

²⁹ Par exemple les risques liés à la qualité des actifs composant les portefeuilles des banques, ou les inquiétudes à propos de la rentabilité de celles-ci.

Le scénario défavorable 2018 n'appliquait pas de sévérité minimale à tous les pays et était moins sévère que la crise financière

39 Lors de l'élaboration du scénario 2018, la *task force* compétente du CERS a tenu compte des critiques adressées lors de l'exercice précédent et reprochant notamment au scénario i) de ne pas avoir été suffisamment prospectif ou ii) d'avoir été moins pertinent pour certains pays, la «sévérité» appliquée étant inégale.

40 Ni l'ABE ni le CERS n'ont clarifié ex ante ce qu'il fallait entendre par «sévère». Bien que la *task force* ait procédé à des comparaisons au niveau des États membres, les comparatifs de sévérité – tant au sein du CERS que dans les publications – portaient surtout sur le degré de sévérité au niveau agrégé de l'UE et de la zone euro. Cette approche a négligé les paramètres au niveau des États membres, là où bon nombre de vulnérabilités pouvaient être détectées.

41 C'est pourquoi nous avons examiné le processus d'élaboration du scénario (y compris les aspects de modélisation) ainsi que l'orientation proposée pour un certain nombre de paramètres.

42 Nous avons constaté qu'en raison de leur présence au sein de la *task force* et du conseil général du CERS, les banques centrales nationales et les autorités nationales de surveillance participaient activement à l'élaboration du scénario défavorable. À titre d'exemple, beaucoup de résultats modélisés s'appuyaient sur les élasticités du modèle de base fournies par les banques centrales nationales dans le cadre du processus normal de prévision de la BCE.

43 Ce rôle de premier plan confié aux autorités nationales et la capacité limitée de l'ABE de contrôler le processus n'étaient guère propices à un scénario défavorable objectif prenant dûment en considération – et de manière cohérente – les vulnérabilités des banques et des pays à l'échelle de l'UE. À la suite des débats au sein des structures du CERS, un certain nombre de décisions ad hoc ont été prises à propos du scénario défavorable (voir [encadré 1](#)).

Encadré 1

Décisions prises par les structures du CERS

- Certains États membres ont demandé plus de sévérité pour leur économie nationale (par exemple sous la forme d'une dépréciation monétaire plus marquée), tandis que d'autres ont plaidé en faveur d'une sévérité moindre (par exemple en ce qui concerne le repli du PIB).
- À un stade avancé du processus, l'ABE a demandé que la sévérité ne puisse être inférieure à un certain seuil pour le recul du PIB, précisant plus particulièrement que tous les États membres devraient enregistrer une croissance cumulée négative sur la période de trois ans. Cette exigence a provoqué un désaccord au sein de la *task force* du CERS sur les tests de résistance, certains États membres s'opposant à une augmentation du degré de sévérité (et donc de l'écart par rapport au niveau de référence). Ces pays estimaient le degré qui leur était appliqué jusque-là comme suffisant et conforme à la méthodologie convenue. Finalement, les parties se sont accordées sur un degré minimal correspondant à une croissance cumulée tout juste négative pour chaque État membre. Cette adaptation s'est traduite par une augmentation de la sévérité du scénario pour 11 États membres à un stade très avancé du processus d'élaboration.

44 Outre les banques centrales nationales, la BCE a elle aussi participé activement à l'élaboration du scénario, en particulier par l'intermédiaire des directions relevant de sa politique monétaire plutôt que de celles chargées de sa fonction de surveillance. De ce fait, le CERS n'a pas tenu compte, dans ses déclencheurs du scénario défavorable, des éventuelles conséquences des futures décisions prises en matière de politique monétaire³⁰. Par ailleurs, il est parti du principe que la politique monétaire i) limiterait la hausse des taux d'intérêt à long terme dans l'UE prévue dans le scénario défavorable, et ii) empêcherait toute augmentation marquée des différentiels de taux au niveau de la dette souveraine³¹ (c'est-à-dire la différence de rendement entre obligations émises par différents gouvernements nationaux). Au cours de la crise de la

³⁰ Il convient de souligner que l'une des conclusions du «rapport de Larosière» était que le facteur sous-jacent fondamental qui avait permis l'éclatement de la crise était le volume important de liquidités dû aux faibles taux d'intérêt qui prévalaient alors au niveau mondial.

³¹ L'une des hypothèses de modélisation consistait à calibrer les chocs relatifs aux taux d'intérêt sur la base de la période postérieure à 2012, contrairement aux chocs économiques, qui étaient calibrés quant à eux en fonction d'une période beaucoup plus longue. Elle s'appuyait sur le fait que depuis 2012, les autorités monétaires étaient prêtes à intervenir pour maintenir les taux à un niveau bas en cas de crise.

dette européenne, ces différentiels s'étaient considérablement creusés. C'est pourquoi le taux d'intérêt relativement faible augmente dans le scénario défavorable.

45 Globalement, les pays ont été soumis à des chocs d'intensité très différente, et il en a donc été de même pour les banques, selon leur exposition géographique. À titre d'exemple, en ce qui concerne le PIB, la Suède a encaissé le choc le plus important en termes absolus, l'équivalent de deux fois celui essuyé par l'Italie (voir présentation graphique pour l'ensemble des pays à la [figure 4](#), plus loin dans le présent rapport).

46 Afin d'évaluer la sévérité du test de résistance 2018, nous avons examiné le scénario sur la base de toute une série de paramètres, en comparant ses différents aspects avec les tests de résistance précédents de l'ABE, les événements historiques (la crise financière de 2008) et le(s) scénario(s) appliqué(s) par d'autres autorités chargées d'effectuer des tests de résistance, comme nous l'expliquons aux points suivants.

47 Comme nous l'avons précisé au point [35](#), le scénario défavorable a été défini par rapport au scénario de référence pour la période de prévision concernée, et l'ABE a déclaré dans sa communication que le test de résistance 2018 était plus sévère que les précédents pour ce qui est de l'écart de la variable PIB (écart de 8,3 %). Cependant, le paramètre le plus pertinent est le déclin absolu entre le point de départ (PIB 2017) et le point d'arrivée du scénario défavorable (voir [glossaire](#)). En d'autres termes, même un écart important peut représenter une tension très faible si le niveau de référence est élevé et révisé à la hausse, comme ce fut le cas.

48 En fait, le scénario défavorable 2018 a été finalisé pour l'essentiel à la fin du mois de novembre 2017. Un nouveau scénario de référence a toutefois été bouclé en décembre 2017, et le scénario défavorable devait y être joint. Comme le scénario de base était devenu plus positif, les niveaux de tension absolus par rapport au point de départ ont baissé pour de nombreux pays. C'est la raison pour laquelle l'ABE a cherché à imposer des niveaux de tension minimaux (voir [encadré 1](#)). Ce choix est intervenu fort tard dans le processus et a entraîné de nombreuses modifications.

49 Par comparaison avec les tests de résistance 2014 et 2016 de l'ABE, le scénario défavorable 2018 était plus sévère, notamment pour ce qui est de l'écart du PIB de la zone euro et du chômage, par rapport aux valeurs du scénario de référence. Toutefois, vu les projections favorables de ce dernier, la situation était différente en termes absolus:

- en ce qui concerne le PIB de la zone euro, le test de résistance 2018 semblait certes plus sévère, mais dans une faible mesure seulement. Ce n'était cependant pas le cas pour la majorité des États membres (voir [tableau 1](#)). En 2018 et par rapport aux exercices précédents, le déclin absolu était le plus important dans plusieurs grandes économies, dont la plupart s'en étaient plutôt bien sorties lors de la dernière récession, alors que pour d'autres États membres, qui avaient considérablement souffert lors de la dernière crise, il était relativement modéré. Cette répartition particulière des effets défavorables sur le PIB entre les différents États membres n'a pas été bien expliquée;
- en ce qui concerne le chômage, le test de résistance 2018 a été plus léger, parce que le niveau de référence du chômage était beaucoup plus positif.

Tableau 1 – Scénario dans lequel le déclin absolu du PIB a été le plus important pour les différents États membres

2014	2016	2018
Tchéquie	Bulgarie	Belgique
Irlande	Estonie	Danemark
Espagne	Grèce	Allemagne
Croatie	Lettonie	France
Italie	Pays-Bas	Pologne
Chypre	Autriche	Suède
Lituanie	Portugal	Royaume-Uni
Luxembourg	Slovaquie	
Hongrie	Finlande	
Malte		
Roumanie		
Slovénie		

Source: CERS et propres calculs.

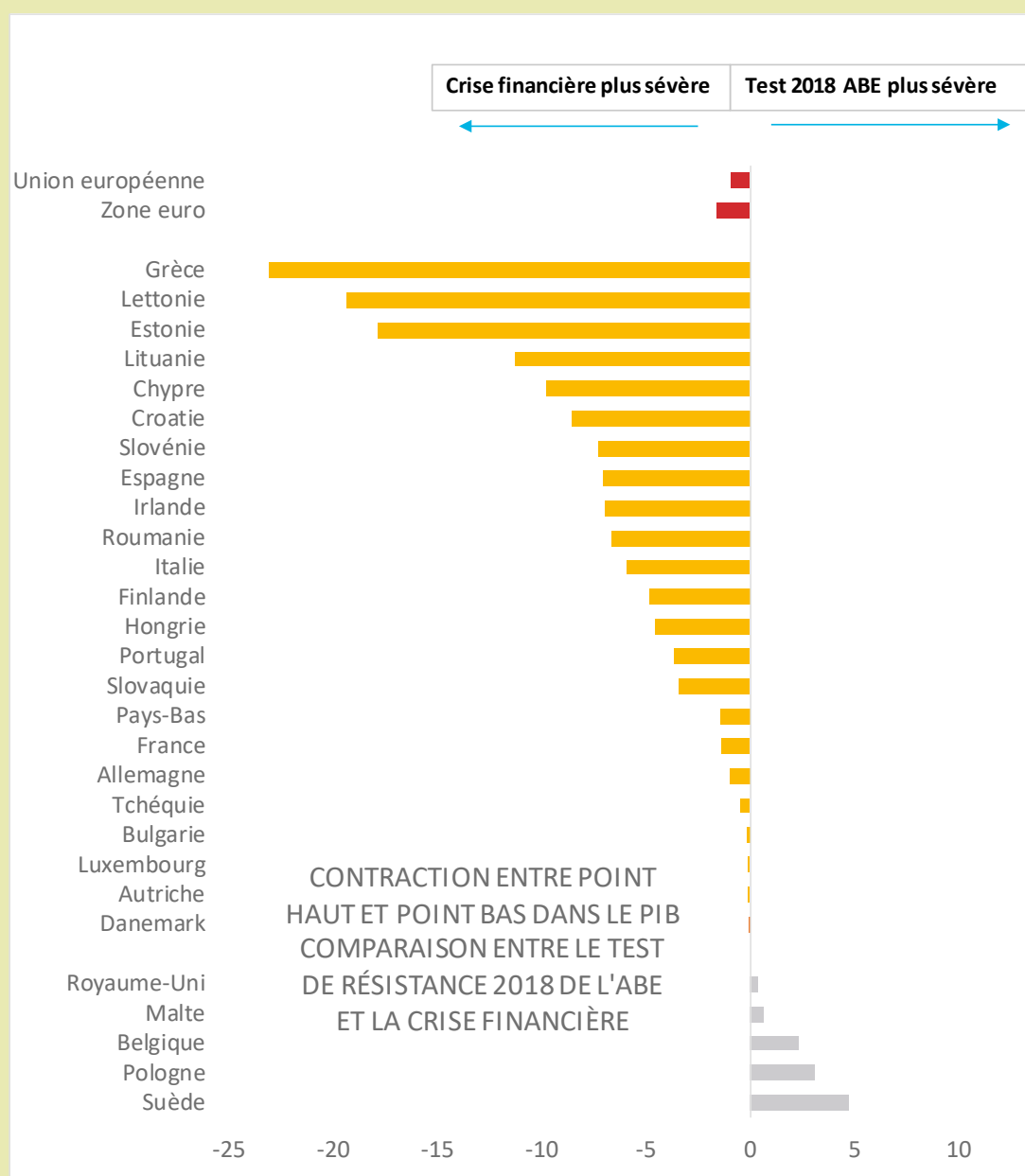
50 Examinée sous l'angle des différentes économies et variables, la tension imposée ne procède pas d'une sévérité homogène. Le déclin absolu du PIB n'est pas aussi sévère qu'au moment et au lendemain de la crise financière pour la plupart des États membres, et la hausse du chômage est nettement moins marquée (c'est même spectaculaire dans certains cas) (voir [encadré 2](#)).

Encadré 2

Sévérité du scénario, par État membre, par rapport à la crise financière et à ses conséquences

Comme l'illustre la [figure 1](#), la contraction entre point haut et point bas du PIB dans le scénario défavorable 2018 est moins importante que celle enregistrée au moment et au lendemain de la crise financière pour 23 des 28 États membres.

Figure 1 – Contraction entre point haut et point bas du PIB: comparaison entre le scénario défavorable et la crise financière

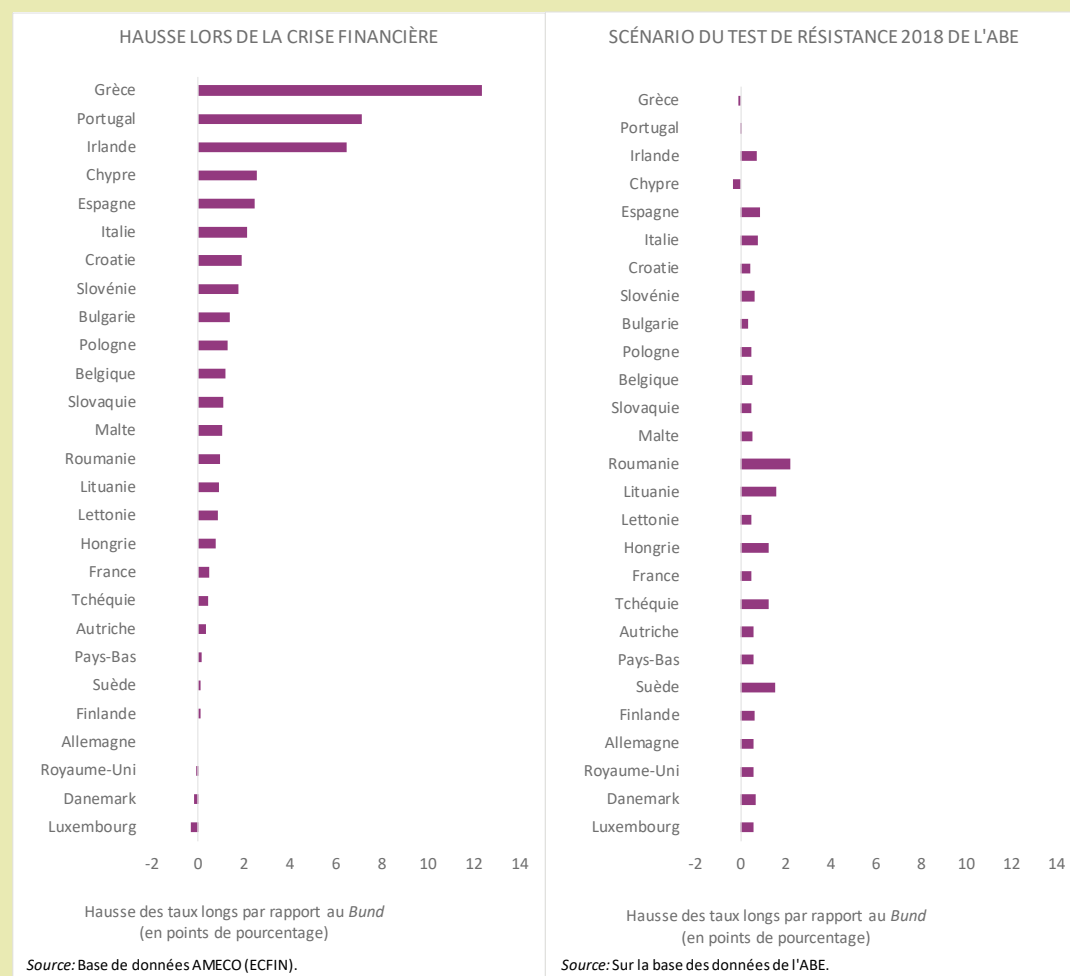


Source: Base de données AMECO, propres calculs.

Dans le cas de 20 États membres, la hausse entre point bas et point haut du chômage par État membre imaginée dans le scénario défavorable de 2018 était moins importante qu'au moment et au lendemain de la crise financière. Pour dix des pays concernés (Grèce, Estonie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Irlande, Croatie, Portugal, Bulgarie et Italie), elle était nettement inférieure à celle enregistrée au moment et au lendemain de la crise financière, où elle avait été d'au moins cinq points de pourcentage (cinq de ces dix pays avaient même vu leur taux de chômage bondir de dix points de pourcentage ou plus, la Grèce et l'Espagne enregistrant un écart d'environ 20 points). En outre, la Grèce, l'Espagne et Chypre ont enregistré un recul du chômage, même dans le scénario défavorable.

Comme l'illustre la [figure 2](#) relative aux différentiels de taux des obligations souveraines (à savoir l'écart des taux d'intérêt en vigueur par rapport au *Bund* allemand), l'augmentation du différentiel pour certains États membres (Grèce, Irlande, Chypre, Espagne, Italie, Pologne et Belgique) était beaucoup moins importante que lors de la crise financière.

Figure 2 – Évolution annuelle moyenne des taux d'intérêt par rapport au *Bund* allemand, sur trois ans



Source: Base de données AMECO, propres calculs.

51 Les références extérieures les plus pertinentes pour l'exercice de l'ABE sont les tests de résistance effectués par la Banque d'Angleterre, par la banque centrale américaine (*Federal Reserve*) ainsi que par le FMI pour la zone euro. Le scénario défavorable 2018 était d'une sévérité équivalente ou supérieure à d'autres pour ce qui est du PIB, mais moindre en ce qui concerne le chômage, les taux d'intérêt à long terme, les différentiels de taux et les prix de l'immobilier (voir [encadré 3](#) pour des exemples).

Encadré 3

Comparaison avec d'autres autorités chargées d'effectuer des tests de résistance

Bien que le type de scénario choisi par les différentes autorités chargées des tests de résistance influence le niveau de sévérité de la simulation, les comparaisons ci-après sont pertinentes.

- En ce qui concerne le déclin absolu du PIB, le repli de ce dernier était équivalent à celui avancé dans le scénario très défavorable des États-Unis, et plus sévère que celui retenu par la Banque d'Angleterre (voir [annexe III](#)).
- En ce qui concerne le chômage (dans la zone euro), le scénario de la Banque d'Angleterre était plus sévère, tant pour ce qui est de l'écart par rapport au niveau de référence qu'en hausse absolue.
- En ce qui concerne les taux d'intérêt à long terme, l'écart par rapport au scénario de référence était nettement plus important lors du test effectué par la Banque d'Angleterre. Dans le cas du test de résistance de l'ABE, la hausse des taux d'intérêt dans la zone euro ne dépassait pas 100 points de base. Par ailleurs, dans le test de résistance de la Réserve fédérale des États-Unis, les taux d'intérêt ont reculé au cours de la période. En ce qui concerne les différentiels de taux pour les obligations, l'impact du resserrement du crédit était plus important dans le scénario du FMI que dans le test de résistance 2018 de l'ABE.

52 L'analyse des références internationales pertinentes indique que les tests de résistance peuvent avoir un ou plusieurs scénarios défavorables³². Les procès-verbaux des réunions du conseil des autorités de surveillance de l'ABE ne comportent aucune allusion à une quelconque discussion ou décision à propos de l'utilisation d'un ou de

³² Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, Banque des règlements internationaux, *Stress testing principles*, dernière mise à jour en octobre 2018, p. 6.

plusieurs scénarios. Depuis 2011, tous les tests de résistance ont été effectués sur la base d'un seul scénario défavorable. À titre de comparaison, la pratique de la Réserve fédérale des États-Unis et de la Banque d'Angleterre consiste à produire deux scénarios. Pour sa part, le FMI a lui aussi, lors de son récent test de résistance pour la zone euro, complété son scénario macrofinancier par une série de tests de sensibilité³³.

Les calculs des banques s'apparentent toujours, dans une certaine mesure, à une boîte noire pour l'ABE

53 L'ABE a mis au point une méthodologie qui définit la manière dont les banques doivent calculer l'effet des tensions engendrées par le scénario de référence et par le scénario défavorable.

54 Cette méthodologie prévoit l'utilisation de plafonds et de planchers pour garantir un certain niveau de prudence en matière de surveillance, en particulier pour que des banques ne puissent tirer avantage des tensions imposées dans certains cas. À titre d'exemple, les produits d'intérêts provenant des PNP et projetés par les banques sont plafonnés pour éviter tout optimisme excessif.

55 Comme ce sont les banques qui les calculent, les résultats sont soumis à un processus d'assurance qualité.

56 Nous avons examiné si:

- a) la méthodologie était appropriée;
- b) l'ABE avait obtenu une assurance suffisante quant à la solidité des calculs des banques.

³³ Le rapport par pays n° 18/228 du FMI explique en substance que toute une série de tests de sensibilité ont été effectués afin d'analyser plus avant la résilience du système bancaire de la zone euro à une évolution plus marquée des facteurs de risque. Un test de résistance inversé portant sur les actifs complexes opaques a permis de déterminer l'ampleur de l'erreur d'évaluation nécessaire pour épuiser les coussins de capital.

Les choix opérés ont eu une incidence sur la vraisemblance des résultats

57 La méthodologie est adoptée par le conseil des autorités de surveillance de l'ABE. Ce dernier peut également accorder des dérogations à la méthodologie. Bien que celles-ci concernent des banques bien précises, il n'existe pas de mécanisme permettant de garantir que les membres votants qui pourraient être concernés par un conflit d'intérêts ne prennent pas part au vote. Lors du test de 2016, le conseil des autorités de surveillance a approuvé une dérogation à la méthodologie (au profit d'une grande banque, malgré les réserves du personnel de l'ABE). Il n'y a pas eu de dérogations de ce type lors du test de résistance 2018.

58 Dans l'ensemble, nous avons trouvé la méthodologie de l'ABE très complète. Toutefois, pour certains aspects, la méthodologie ne détaillait pas suffisamment les contraintes et les orientations, comme dans le domaine du risque de crédit (parties non garanties des crédits, achats dans le cadre d'un sauvetage et traitement des sûretés non hypothécaires).

59 Lorsqu'elles appliquent la méthodologie, les banques doivent traduire le scénario de référence et le scénario défavorable (c'est-à-dire les paramètres économiques) en paramètres de risque. Pour ce faire, elles utilisent souvent des modèles³⁴. Ces calculs effectués sur la base de modèles donnent lieu à des modifications du bilan, du compte de résultat ainsi que des actifs pondérés en fonction des risques (et, par conséquent, des exigences de fonds propres³⁵). L'**encadré 4** illustre de manière très simplifiée le risque de crédit.

Encadré 4

Conversion des paramètres macroéconomiques en impacts

En ce qui concerne le risque de crédit, les paramètres macroéconomiques doivent être convertis, entre autres, en «probabilités de défaut» (PD) et en «pertes en cas de défaut» (PCD). Par exemple, la probabilité de défaut d'un portefeuille de crédits de

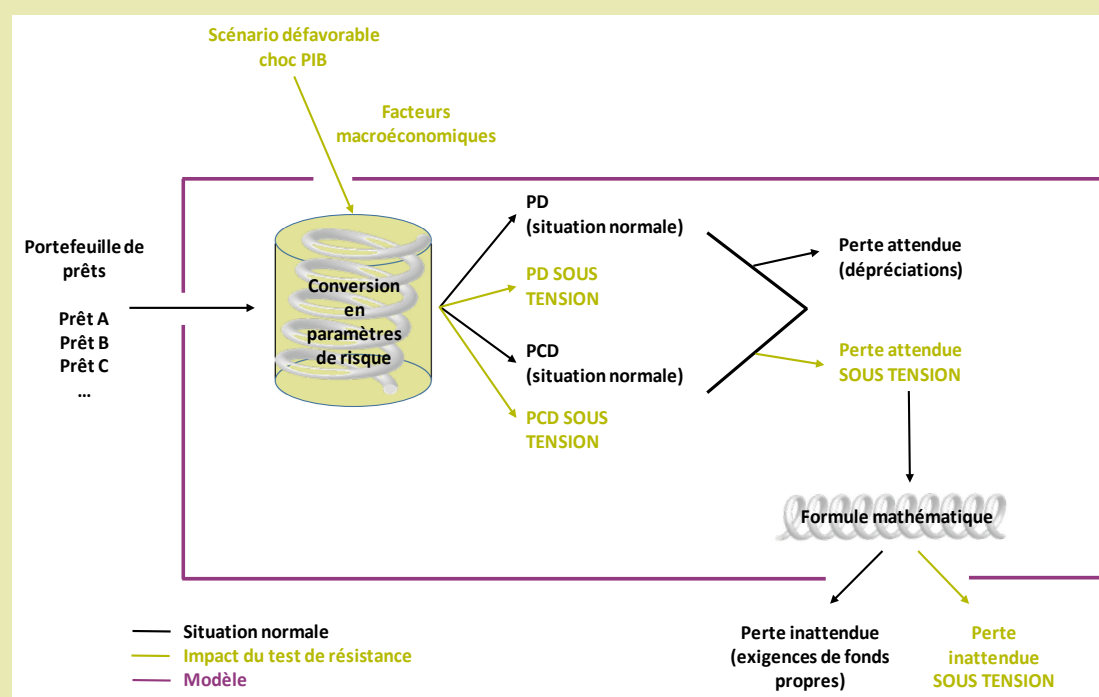
³⁴ Les banques ont deux possibilités pour établir leurs exigences de fonds propres. Elles peuvent opter soit pour l'approche standard, soit pour l'approche fondée sur les notations internes (ou approche NI), dans sa version simple ou avancée. Si c'est la deuxième approche qui est choisie, il est probable que des modèles soient utilisés. La réglementation dispose que ces derniers doivent être approuvés par l'autorité de surveillance bancaire.

³⁵ Les exigences de fonds propres sont exprimées sous la forme d'un pourcentage des actifs pondérés en fonction des risques.

consommation devrait être calculée en tenant compte, entre autres, des coefficients de réactivité au PIB, à la consommation privée, au chômage et aux taux d'intérêt.

Les PD et les PCD sont les paramètres d'entrée des modèles bancaires utilisés pour le calcul des pertes anticipées et non anticipées, ainsi que des exigences de fonds propres. La *figure 3* donne une illustration simplifiée du principe.

Figure 3 – Conversion des paramètres en impacts (pour le risque de crédit)



Remarque: les modèles internes qu'une banque utilise pour sa comptabilité et à des fins réglementaires peuvent également servir aux tests de résistance. Cependant, les banques peuvent aussi disposer de modèles spécifiques pour effectuer ce type de tests.

Source: Cour des comptes européenne.

60 Lorsqu'une banque utilise ses propres modèles, leur exactitude est essentielle pour garantir la crédibilité des résultats des tests de résistance. Toutefois, lorsqu'ils

sont développés par les banques elles-mêmes, ils peuvent être faussés³⁶, ce qui démontre la nécessité d'une assurance qualité rigoureuse.

61 Lorsque les banques ne disposent pas de modèles appropriés pour estimer les paramètres de risque de crédit (les PD et les PCD – voir *figure 3*), elles sont censées s'appuyer sur les indicateurs de référence établis par la BCE en matière de risque de crédit. Ces indicateurs de référence ont été modélisés par la direction Politique macroprudentielle et stabilité financière, qui relève de la fonction monétaire de la BCE.

62 Outre l'incertitude liée au modèle, nous avons également décelé des lacunes dans certaines des hypothèses utilisées.

63 Un indicateur de référence devrait consister en un coefficient ou en un ensemble de coefficients pour chaque paramètre de risque (PD, PCD, etc.) mesurant la réactivité de chaque risque aux différentes variables macroéconomiques. La méthodologie appliquée pour produire les indicateurs de référence ainsi que ces derniers en soi (y compris les coefficients) ont été examinés avec les AC nationales. Les indicateurs de référence ont été approuvés par le conseil des autorités de surveillance de l'ABE³⁷. Or la BCE ne dévoile pas ces coefficients précis aux banques concernées, pas plus qu'elle ne les publie. Au lieu de cela, un résultat est généré pour chaque type de portefeuille et pour chaque pays, sur la base des variables macroéconomiques figurant dans le scénario de référence et dans le scénario défavorable, et c'est ce résultat – et lui seul – qui est communiqué aux banques. Cette combinaison de facteurs a eu pour effet de réduire la transparence³⁸ et d'inciter les banques à indiquer, dans leurs réponses à

³⁶ En raison d'erreurs commises lors du développement, de la mise en œuvre et/ou de l'utilisation de ces modèles, les risques peuvent être surestimés ou sous-estimés, parfois même considérablement. En général, cette réalité est désignée sous le nom de «risque de modèle». Les banques peuvent également calibrer les modèles pour réduire au minimum l'effet des tensions sur leurs résultats.

³⁷ La méthodologie utilisée pour la production des indicateurs de référence a également été présentée au secteur bancaire (de la zone euro uniquement) dans le cadre de l'atelier sectoriel consacré au test de résistance, avant de procéder à celui-ci.

³⁸ Si l'ABE estime qu'une plus grande transparence à propos de la méthodologie des indicateurs de référence pour le risque de crédit permettrait aux banques de trafiquer plus aisément leurs résultats, une manipulation est toujours possible à tous les stades du processus.

notre enquête, que l'établissement des indicateurs de référence en matière de risque de crédit était un processus de type «boîte noire».

64 L'approche ascendante a été limitée par l'imposition d'un certain nombre de plafonds et de planchers (voir point 54). L'ABE a procédé à certaines évaluations ad hoc (y compris de données bancaires) pour estimer l'impact de ces plafonds et planchers sur les résultats des banques. Cependant, en raison de ses ressources limitées, elle n'a pas été en mesure de donner une vue d'ensemble de l'impact de ces plafonds et planchers sur les résultats.

65 Pour permettre aux banques d'effectuer leurs projections, il y a lieu de formuler des hypothèses. Certaines d'entre elles sont imposées par la méthodologie; d'autres peuvent être échafaudées par les banques elles-mêmes. L'un des principaux choix méthodologiques a été de travailler avec l'hypothèse d'un bilan statique plutôt que dynamique, plus précisément avec un modèle d'entreprise inchangé pendant toute la période de prévision, ce qui signifie que les actifs et passifs arrivant à échéance sont remplacés par des postes présentant des caractéristiques similaires dans les prévisions des banques.

66 L'hypothèse du bilan statique présente des inconvénients:

- les banques fortement touchées en situation de crise vont probablement manquer des affaires et perdre l'accès au financement (notamment le financement de gros et le financement interbancaire). Or il se peut que cela ne se reflète pas dans leurs calculs;
- dans une certaine mesure, les banques devraient pouvoir contrer les effets négatifs du scénario défavorable en recourant à des options de redressement³⁹, telles que la vente d'actifs. Toutefois, l'hypothèse du bilan statique ne permet pas aux banques de prévoir de telles actions dans le scénario défavorable. Bien que nous reconnaissons que l'ABE/les AC devraient évaluer la crédibilité et la faisabilité de ces actions, nous observons que le test de résistance organisé en 2018 par la Banque d'Angleterre intégrait le recours aux actions de gestion «stratégiques» qu'une banque pourrait raisonnablement entreprendre dans un scénario de crise. Ne pas tenir compte de cet aspect

³⁹ Cela peut inclure l'application de mesures définies dans le plan de redressement de la banque. Ce dernier énonce les mesures que la banque prendrait si sa situation financière venait à se détériorer gravement. Il doit être actualisé chaque année.

empêche une évaluation de la résilience effective d'une banque qui serait mise à mal en cas de crise.

L'ABE n'a qu'un aperçu limité de la solidité des calculs effectués par les banques

67 L'ABE dispose du mandat juridique⁴⁰ pour participer directement au contrôle de la qualité des modèles et résultats des banques. Plus précisément, elle est habilitée à i) demander des informations directement aux banques, ii) demander aux AC d'effectuer des examens spécifiques, iii) demander aux AC de réaliser des inspections sur place, et iv) demander aux AC d'exiger des banques qu'elles disposent d'informations pertinentes ayant fait l'objet d'un audit indépendant.

68 Toutefois, en raison de sa structure de gouvernance actuelle et de ses ressources limitées, l'ABE s'est entièrement reposée⁴¹ sur les AC pour cette assurance qualité. Il n'y a que pour le test de résistance 2011 que l'assurance qualité a été vérifiée directement par le personnel de l'ABE, avec l'assistance d'une équipe composée d'experts nationaux et de la BCE/du CERS.

69 L'ABE a établi des modèles standard que les banques devaient compléter en y indiquant toutes les données requises (jusqu'à 900 000 points de données pour les banques les plus importantes). L'ABE a également fourni des orientations pour ses modèles.

70 Les banques devaient présenter leurs modèles complétés aux AC, qui devaient ensuite les vérifier afin de garantir la qualité des données, puis de les soumettre à leur tour à l'ABE.

71 Après avoir accepté les fichiers, celle-ci a procédé à une série de contrôles automatisés de la qualité des données figurant dans les modèles soumis. Tout problème relevé dans la qualité des données a alors été communiqué à l'AC concernée aux fins d'un nouveau contrôle.

⁴⁰ Article 32, paragraphes 3 *bis* et 3 *ter*, du règlement ABE.

⁴¹ Voir, par exemple, les manuels de l'ABE en matière d'assurance qualité.

72 Nous avons dès lors examiné si:

- a) l'ABE disposait d'une assurance suffisante concernant les contrôles qualité effectués par les AC;
- b) les contrôles réalisés par l'ABE elle-même permettaient de garantir la qualité des résultats fournis par les banques.

L'ABE ne disposait que de peu d'informations sur les contrôles qualité effectués au niveau des AC

73 En ce qui concerne les contrôles qualité que les AC devaient réaliser, la note méthodologique faisait référence à certaines actions à entreprendre (par exemple il était demandé aux AC d'examiner, d'exiger, de remettre en question, etc.). Il s'agissait là d'un document contraignant. Parallèlement, l'ABE a établi un manuel spécifique pour l'assurance qualité avec des orientations destinées aux AC et portant sur leur examen des calculs des banques et sur la remise en question des résultats soumis par ces dernières. Le conseil des autorités de surveillance a approuvé ce manuel comme document non contraignant, laissant ainsi une confortable marge d'appréciation aux AC.

74 Les AC étaient censées demander à chaque banque concernée de leur fournir une note explicative ou d'autres documents dans un format qu'elles définiraient, avec les informations qualitatives dont la liste figurait à l'annexe III de la note méthodologique. Cette note explicative était supposée être utilisée par les AC, dans le cadre du processus d'assurance qualité, afin de les aider à effectuer une analyse pertinente des données fournies. La qualité et le niveau de détail de ces notes variaient d'une AC à l'autre⁴².

75 L'ABE ne s'estime pas en mesure de remettre en question ou de contrôler systématiquement les travaux des AC. Nous avons constaté qu'elle ne disposait pas d'informations détaillées sur la profondeur ou l'étendue des contrôles effectués par les AC et qu'elle ignorait en particulier:

- si les AC évaluaient le fonctionnement des modèles de test de résistance des banques au regard de normes minimales en matière de solidité et de réactivité

⁴² À titre d'exemple, notre enquête a révélé que le degré d'exhaustivité des données transmises aux AC au titre de l'annexe 3 lors du test de 2016 était extrêmement variable (les documents comptaient de 11 à 180 pages).

économétriques des paramètres de risque. En effet, selon notre enquête auprès des AC et sur la base des entretiens que nous avons eus, les autorités de surveillance n'ont pas effectué de contrôles approfondis sur place de ces modèles. Ces derniers n'ont été remis en question par les autorités de surveillance que lorsque celles-ci estimaient que les chiffres avancés n'étaient pas vraisemblables;

- dans quelle mesure les résultats étaient influencés par l'application de limites (plafonds et planchers) ou, pour le formuler autrement, dans quelle mesure les résultats auraient été meilleurs ou pires en l'absence de contraintes. Ni l'ABE ni les AC n'ont recueilli d'informations de ce type de manière systématique;
- dans quelle mesure les résultats étaient influencés par d'autres données, tels les indicateurs de référence de la BCE pour le risque de crédit. Elle ne savait pas non plus si ces derniers étaient utilisés parce que les modèles bancaires internes étaient faibles ou lacunaires ou parce que les chiffres de référence étaient plus favorables que les propres calculs des banques. Les AC ont toute liberté pour utiliser ou non les indicateurs de référence de la BCE en matière de risque de crédit lorsqu'elles estiment que les chiffres des banques sont exagérément optimistes ou qu'elles jugent que les propres modèles des banques sont inappropriés.

76 Le manuel d'assurance qualité suggérait aux AC d'effectuer une autoévaluation de l'utilisation qu'elles en faisaient. Toutefois, aucune AC n'a fourni une telle évaluation à l'ABE.

Les contrôles effectués par l'ABE sont insuffisants

77 L'ABE disposait d'effectifs limités (environ sept équivalents temps plein) pour gérer le test de résistance 2018. Elle a procédé à des vérifications automatiques des données transmises par les AC. Ces vérifications ont notamment pris la forme i) de contrôles numériques (recherche de signes erronés, sous-totaux censés être inférieurs aux totaux, etc.), ii) de contrôles de la bonne application des contraintes de la méthodologie et iii) de contrôles statistiques de vraisemblance. L'ABE a communiqué les résultats de ces contrôles aux AC, qui devaient assurer le suivi.

78 Pour les contrôles de vraisemblance, différentes données fournies par les banques ont été comparées. Celles qui déviaient de la distribution normale étaient considérées comme pouvant présenter un problème de qualité («aberrations»).

79 Pour ces contrôles, toutes les banques ont été logées à la même enseigne. Du fait de la taille modeste de l'échantillon, il était impossible de créer des groupes de pairs (par exemple des banques présentant une exposition géographique et des niveaux de tension similaires, des établissements suivant un modèle d'entreprise analogue ou encore des banques dotées d'une santé financière semblable). Dès lors, le repérage des aberrations par l'ABE n'a eu qu'une utilité très limitée pour la vérification des résultats, étant donné qu'il existe de nombreuses explications valables à leur présence. En effet, ne prêter attention qu'aux aberrations peut même amener à ignorer des cas plus critiques, en l'occurrence des banques qui auraient dû être considérées comme des aberrations et qui ne l'ont pas été.

80 En dépit de son rôle de coordonnatrice, l'ABE n'a pas obtenu systématiquement d'informations – ou ne disposait pas des ressources pour toujours les demander – sur les activités de surveillance des AC (comme les notes SREP⁴³ par banque), informations qui auraient pourtant été pertinentes pour juger de la validité des résultats des tests de résistance.

81 L'ABE n'avait que peu d'informations sur la mesure dans laquelle les AC avaient assuré le suivi des problèmes de qualité soulevés. Si elle a fait part de son inquiétude à propos du caractère conservateur des résultats, elle dépendait du bon vouloir des AC pour les réponses. En effet, la qualité du retour d'information pour l'exercice 2018 différait considérablement d'une AC à l'autre. Lorsque l'ABE a reçu des explications, elle ne disposait ni du temps ni des ressources pour les remettre en cause de manière approfondie. Et lorsqu'elle n'en a pas obtenues, elle n'a bien souvent pas donné suite, partant du principe que l'AC concernée avait de bonnes raisons de ne pas formuler de commentaires.

82 Quelques insuffisances de fonds propres sont apparues dans certaines banques peu après la publication, par l'ABE, des résultats des tests de résistance. Elles se sont révélées dans des conditions économiques et financières normales (et non dans le cadre d'un scénario de crise). Le ratio CET 1⁴⁴ du scénario de référence ne reflétait pas de telles situations. Dans les faits, l'ABE s'est fiée aux données de départ fournies par les banques.

⁴³ La note SREP globale va de 1 (aucun risque perceptible) à 4 (risque élevé).

⁴⁴ Ratio CET 1 = capital CET 1 / \sum montants d'exposition au risque (pour le risque de crédit, le risque de marché, le risque opérationnel, etc.).

83 L'ABE s'étant appuyée sur les AC pour l'assurance qualité, elle n'a joué qu'un rôle mineur dans ce processus. Le conseil des autorités de surveillance n'a jamais décidé d'user des prérogatives que lui confère le règlement ABE, en particulier le droit de demander aux AC de procéder à des examens spécifiques ou d'effectuer des inspections sur place (voir point **67** et **68**).

Les publications de l'ABE et des autorités compétentes étaient de qualité variable

84 Les résultats et les principales données pertinentes du test de résistance à l'échelle de l'UE ont été publiés en novembre 2018. L'impact du test de résistance est surtout rendu par la variation des fonds propres de base de catégorie 1 (CET 1) et du ratio de levier⁴⁵. Le site internet de l'ABE propose des documents d'analyse des résultats et permet d'accéder à une base de données contenant les informations obtenues auprès des banques au cours de la procédure.

85 Certaines AC et banques participantes ont elles aussi publié les résultats du test de résistance effectué par l'ABE.

86 Nous avons donc examiné:

- a) la pertinence des publications de l'ABE;
- b) l'exactitude des informations communiquées par les AC et les banques.

L'ABE a publié un volume de données sans précédent, mais certaines informations essentielles font défaut

87 La quantité d'informations publiées par l'ABE dépasse de loin le volume d'informations communiquées par les autres autorités sur leurs propres tests de résistance. Il en résulte une plus grande transparence, notamment pour les autorités de surveillance, les analystes bancaires et les autres lecteurs avertis.

⁴⁵ Ce ratio a été introduit après la crise financière afin de juguler l'effet de levier excessif caractérisant le secteur bancaire (il ne tient pas compte des risques bancaires). Il correspond au quotient de la division des fonds propres de base de catégorie 1 par la sommes des montants d'exposition des actifs et des éléments hors bilan.

88 Afin d'évaluer la valeur informative des données publiées par l'ABE, nous avons examiné si elles apportaient une réponse aux questions suivantes:

- a) Quels sont les facteurs ayant conduit aux résultats?
- b) Les résultats sont-ils comparables?
- c) La résilience aux tensions des banques et du système financier de l'UE apparaît-elle clairement?

Informations sur les facteurs

89 À un niveau agrégé, le rapport de l'ABE analyse les principaux facteurs de l'impact par type de risque (risque de crédit, risque de marché et risque opérationnel) ainsi que les effets sur les principaux éléments du bilan. Il donne en outre une description plus détaillée de l'impact de certains types de risque et d'hypothèses méthodologiques (l'ABE affirme par exemple que les pertes dues au risque de crédit contribuent le plus à l'impact dans la simulation de crise).

90 Il manque toutefois une information importante dans le rapport de l'ABE sur les résultats, à savoir:

- la mesure dans laquelle les pertes de crédit, qui sont de loin le principal facteur négatif, sont dues à de nouveaux actifs en défaut ou à des actifs en défaut qui existaient déjà⁴⁶;
- la mesure dans laquelle la méthodologie de l'ABE, avec ses hypothèses et ses contraintes (voir point **64**), ou l'utilisation des indicateurs de référence de la BCE en matière de risque de crédit (voir points **60** à **63**) ont eu une incidence sur les résultats. Jusqu'à présent, l'ABE n'a pas procédé elle-même à l'évaluation de ces aspects.

⁴⁶ La deuxième option est particulièrement intéressante, puisque cela pourrait signifier que la méthodologie de l'ABE est plus rigoureuse que la comptabilité de la banque concernée. Si tel devait être le cas, les pertes de crédit relevées lors du test de résistance révéleraient un sous-provisionnement existant plutôt que de futures pertes supplémentaires dans un scénario défavorable.

Comparaison des résultats

91 Le rapport de l'ABE fait état d'importantes variations d'une banque à l'autre. En effet, les résultats des différentes banques ne sont pas faciles à comparer pour un certain nombre de raisons, comme:

- le fait que l'hypothèse du bilan statique (voir points [65](#) et [66](#)) et d'autres éléments normatifs (voir point [64](#)) de la méthodologie ont des effets variables d'une banque à l'autre;
- le fait que les résultats des banques (en l'occurrence la variation du ratio CET 1) sont fonction de l'approche qu'elles utilisent pour calculer leurs exigences de fonds propres réglementaires, qui a donc une incidence sur le dénominateur du ratio⁴⁷ (voir point [59](#));
- le fait que chaque banque a sa propre méthode pour convertir les paramètres du scénario de référence et du scénario défavorable (en général, elle utilise des modèles sur mesure) (voir points [59](#) et [60](#));
- l'absence d'approche homogène en matière d'assurance qualité parmi les AC (voir points [73](#) à [83](#)).

92 Comme cela est précisé au point [87](#), l'ABE publie un large éventail d'informations utiles qui ne seraient pas disponibles autrement. Cependant, son rapport ne fournissait pas certaines explications permettant d'aider le lecteur à mettre les chiffres en perspective. À titre d'exemple, il ne présentait aucune analyse de banques par pays⁴⁸

⁴⁷ À titre d'exemple, les exigences de fonds propres pour le risque de crédit restent globalement inchangées pour les banques (les moins sophistiquées) qui appliquent l'approche standard, mais augmenteraient pour celles qui choisissent l'approche NI simple étant donné que la probabilité d'un défaut se renforcerait. Toutefois, seules les exigences de fonds propres des banques (les plus sophistiquées) optant pour l'approche NI avancée refléteraient dans une large mesure le scénario défavorable.

⁴⁸ Par exemple, contrairement au rapport de 2016, celui de 2018 comporte un tableau comparant, sous une forme agrégée, les ratios CET 1 transitoires et «à pleine charge» par pays, mais sans fournir de ventilation pour les pays de la zone euro (le tableau ne présente que six pays, la zone euro et l'UE). Il convient d'observer qu'en 2016, les données par pays ont été retirées de la version finale publiée, à la demande de la BCE agissant en tant qu'AC.

établissant une comparaison des résultats des banques avec la sévérité relative du scénario défavorable pour leur pays. Parmi les explications manquantes, citons:

- la mesure dans laquelle les niveaux de tension différaient d'un pays à l'autre;
- la mesure dans laquelle les niveaux de tension différaient de la crise financière (la Banque d'Angleterre a effectué une comparaison de cette nature);
- l'approche suivie par chaque banque pour calculer ses exigences de fonds propres et la mesure dans laquelle elle a influencé les résultats⁴⁹.

93 L'*encadré 5* donne des exemples d'analyses que nous avons effectuées pour mettre les résultats de 2018 en perspective. Cependant, ces informations et les implications relatives à la résilience ne figuraient pas dans les publications de l'ABE.

Encadré 5

Résultats 2018 – exemples de situations que l'ABE aurait dû expliquer

En 2018, les banques de Suède et de Belgique ont enregistré des impacts parmi les plus faibles pour ce qui est du ratio CET 1, bien que la secousse au niveau du PIB ait été largement supérieure à la moyenne et deux fois plus élevée à celle qu'elles avaient connue lors de la crise financière. La banque hongroise qui a participé au test a enregistré le troisième impact le plus faible, avec un recul du PIB inférieur à la moyenne et plus de trois fois moindre que lors de la crise financière. Les banques polonaises ont présenté les impacts de loin les plus faibles. Pourtant, le repli du PIB a été quasi nul en Pologne (-0,2 %).

Le résultat le plus remarquable concerne les banques irlandaises participantes: les impacts qu'elles ont enregistrés étaient bien supérieurs à la moyenne, tandis que le PIB accusait le deuxième recul le moins élevé (à moins de 20 % de celui relevé lors de la crise financière).

Les aberrations, c'est-à-dire les banques présentant un impact important sur le ratio CET 1, étaient néerlandaise pour l'une (*N.V. Bank Nederlandse Gemeenten*) et italienne pour l'autre (*Banco BPM*).

⁴⁹ À la page 22, le rapport de l'ABE indique simplement que la comparaison banque par banque des résultats transitoires et «à pleine charge» révèle que l'évolution des ratios de fonds propres des banques et de l'impact avec et sans dispositions transitoires diffère d'une banque à l'autre. Il n'explique pas en quoi les banques ont pu tirer parti de ces différentes dispositions, bien que cette information soit visible dans les outils interactifs en ligne.

Tableau 2 – Comparaison entre la baisse du PIB (contraction entre point haut et point bas) et l'impact sur le ratio CET 1 (transitoire)

Comparaison avec la crise financière	Pays	Nombre de banques	Comparaison avec la contraction point haut/point bas moyenne du PIB (ensemble de l'UE)	Impact sur le CET 1 (par rapport à la moyenne)
Nettement inférieure à celle enregistrée lors de la crise financière	ES	4	sous la moyenne	variable (de très faible à faible et 1 élevé)
	IT	4	sous la moyenne	variable (de faible à très faible et 1 élevé)
	HU	1	sous la moyenne	très faible
	IE	2	nettement inférieure	d'élévé à très élevé
	FI	1	proche de la moyenne	élévé
Inférieure à celle enregistrée lors de la crise financière	NL	4	sous la moyenne	variable (de faible à très faible et 1 extrêmement élevé (aberration))
	FR	6	nettement inférieure	variable (de faible à très faible et 3 élevés)
	DE	8	au-dessus de la moyenne	variable (d'élévé à très élevé et 1 extrêmement élevé (aberration), mais 1 faible)
Proche de celle enregistrée lors de la crise financière	DK	3	nettement supérieure	élévé
	AT	2	proche de la moyenne	variable (1 élevé, 1 très faible)
Supérieure à celle enregistrée lors de la crise financière	UK	4	au-dessus de la moyenne	d'élévé à très élevé
Nettement supérieure à la crise financière	SE	4	nettement supérieure	très faible
	BE	2	au-dessus de la moyenne	très faible
	PL	2	contraction quasi nulle	impact extrêmement faible (aberration)

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de l'ABE.

Résilience des banques et du système financier

94 Le rapport de l'ABE présente, pour chaque banque, l'évolution de plusieurs ratios de fonds propres (par exemple le ratio CET 1 et le ratio de levier). En d'autres termes, il donne la valeur pour 2017, la valeur après la simulation de crise (en 2020) et la différence entre les deux. Le fait que le rapport de 2018 ait pour la première fois organisé les banques sur la base de l'importance de leur ratio CET 1 constitue une amélioration.

95 Il manquait toutefois une information essentielle pour se faire une idée de la résilience d'une banque (c'est-à-dire pour comprendre si une banque respecterait ou non ses exigences de fonds propres une fois exposée à des conditions défavorables): les exigences de fonds propres pour chacune des banques (premier et deuxième piliers et combinaison des exigences de coussins de capital).

96 La proposition des agents de l'ABE de publier les exigences de fonds propres a été rejetée par le conseil des autorités de surveillance. Pourtant, dans son avis de 2015,

l'ABE s'était fermement exprimée en faveur d'une telle publication. Elle avait également souligné que la directive relative aux abus de marché⁵⁰ rendait obligatoire la publication des exigences de fonds propres pour les établissements financiers qui ont des titres cotés en bourse⁵¹. À l'époque, le président du conseil des autorités de surveillance de l'ABE avait à plusieurs reprises déclaré publiquement que les AC devraient publier cette information. À titre de comparaison, la Banque d'Angleterre l'inclut dans la publication des résultats de ses propres tests de résistance⁵². La pratique dans ce domaine varie d'une AC à l'autre (elles sont habilitées à publier ces exigences) et d'une banque à l'autre (elles peuvent les publier de leur propre initiative).

97 Étant donné que l'ABE ne publie pas les exigences de fonds propres des banques, le lecteur est obligé d'aller chercher cette information auprès d'autres sources publiques, qui, bien souvent, ne suivent pas la même logique et optent pour des formes de présentation différentes. En ce qui concerne le test de résistance de 2016, nous avons cherché cette information pour un échantillon de huit banques, et nous avons constaté qu'elles n'auraient respecté ni la combinaison des exigences de coussins de capital ni les exigences minimales de fonds propres (premier et deuxième piliers). Le rapport de 2016 de l'ABE ne relaie pas cette information importante.

98 Pour ce qui est de 2018, sur la base des informations dont l'ABE disposait, nous avons conclu qu'aucune banque n'aurait enfreint les exigences minimales (premier et deuxième piliers sur la base du CET 1). Cependant, quatre banques n'auraient pas respecté le seuil mentionné à l'article 27, paragraphe 1, de la directive relative au redressement et à la résolution des banques⁵³ (exigences de fonds propres plus 1,5 point de pourcentage), ce qui peut déclencher des mesures d'intervention précoce.

⁵⁰ Directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché) (JO L 96 du 12.4.2003, p. 16).

⁵¹ Avis de l'ABE du 16 décembre 2015 sur l'interaction entre le pilier 1, le pilier 2 et la combinaison des exigences de coussins de capital et des restrictions sur les distributions, points 10 à 13 et 15: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/983359/EBA-Op-2015-24+Opinion+on+MDA.pdf>.

⁵² *Stress testing the UK banking system: 2017 results, both on an aggregate and a bank-by-bank basis*, p. 10.

⁵³ Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil (JO L 173 du 12.6.2014, p. 190).

Nous avons également identifié neuf banques qui n'auraient pas respecté leur combinaison des exigences de coussins de capital.

99 De même, le fait qu'un certain nombre de banques risquaient de ne pas respecter le seuil de 3 % fixé pour le ratio de levier en cas de récession est une source d'inquiétude qui aurait mérité une plus grande attention qu'une simple ligne dans le rapport de 60 pages de l'ABE⁵⁴.

100 Compte tenu du fait que le test de résistance s'appuie sur l'hypothèse du bilan statique, cela signifie que l'ABE ne recueille pas d'informations sur les mesures de gestion que les banques pourraient prendre (en particulier leurs options de redressement) et qu'elle ne peut dès lors pas en publier. Sans ces informations complémentaires, il est impossible d'évaluer l'aptitude des banques à atténuer les effets négatifs du scénario défavorable, c'est-à-dire leur résilience⁵⁵.

101 Les scénarios défavorables changent d'un exercice à l'autre pour ce qui est du niveau de sévérité et des risques couverts. En conséquence, il est difficile de déterminer si la résilience des banques s'est améliorée ou détériorée au fil du temps.

102 En 2016, l'ABE était arrivée à la conclusion générale que le système bancaire de l'UE était résilient. Elle n'a pas posé ce constat de manière aussi explicite dans son rapport 2018, mais un certain nombre d'AC ont déclaré que les résultats démontraient la résilience des banques qu'elles avaient surveillées. En outre, un bulletin de santé positif ne peut être délivré pour l'ensemble des banques ni pour le système financier de tous les pays:

- une comparaison avec la crise financière de 2008 montrerait si les banques de l'UE sont mieux armées qu'il y a dix ans pour faire face à des tensions aussi fortes. Or, comme nous l'avons déjà expliqué, le scénario défavorable était moins sévère que la crise financière;
- en ce qui concerne les différentes banques, il y a eu des cas de non-respect ou de quasi-non-respect des exigences minimales réglementaires (voir points [97](#) et [98](#)), et, pour ce qui du système dans son ensemble, aucune analyse (y

⁵⁴ Christian Stiefmueller, *Banks stress-tests 2018: Trying too hard to reassure*, *Finance Watch*, 7 novembre 2018.

⁵⁵ L'évaluation de la crédibilité et de la faisabilité de ces options de redressement s'inscrit dans le cadre d'une surveillance permanente.

compris des effets d'amplification, des tendances communes, etc.) n'a été effectuée;

- peu de temps après la publication des résultats d'un test de résistance, quelques banques ont été confrontées à une importante insuffisance de fonds propres.

103 Enfin, nous observons que l'ancienne présidente du conseil de surveillance prudentielle de la BCE a souligné à plusieurs reprises qu'en combinant un examen rigoureux du bilan avec un test de résistance, la BCE avait considérablement amélioré sa connaissance de la situation financière réelle des banques⁵⁶. En ce qui concerne le test de résistance 2018, elle a précisé qu'il coûtait très cher à l'autorité de surveillance financière et qu'il n'apportait pas suffisamment d'éléments nouveaux⁵⁷.

104 À l'époque, le président de l'ABE a mis en évidence le rôle positif joué par la forte pression de surveillance coordonnée par l'ABE au travers de ses différents tests de résistance et exercices de recapitalisation⁵⁸ pour consolider les ratios de fonds propres des banques. Il a précisé que la divulgation détaillée des résultats avait également renforcé la discipline de marché et contribué à restaurer la confiance⁵⁹. Mais il avait également déclaré que, indépendamment de la quantité de données que l'Autorité publiait, la valeur informative des résultats était limitée en raison du découplage des résultats des tests de résistance et des mesures de surveillance ainsi que de la contradiction entre la transparence des premiers et l'opacité des seconds⁶⁰.

⁵⁶ Discours prononcé par Danièle Nouy, *A year of the SSM – résumé and outlook*, lors de la *European Supervisor Education Initiative Conference 2015*, Prague, octobre 2015.

⁵⁷ Kröner, A., et Deters, J., *Handelsblatt*, *EZB fordert Banken-Stresstest 2.0*, 27 novembre 2018.

⁵⁸ Discours prononcé par Andrea Enria, alors président en exercice de l'Autorité bancaire européenne, à la Banque nationale du Danemark le 14 juin 2017.

⁵⁹ Remarques introductives d'Andrea Enria lors d'un colloque ABE-FMI à Londres le 1^{er} mars 2017.

⁶⁰ Discours prononcé par Andrea Enria, alors président en exercice de l'Autorité bancaire européenne, à la Banque nationale de Roumanie le 15 novembre 2018.

La communication de certaines AC et banques brosse un tableau exagérément positif

105 Avant publication, le conseil des autorités de surveillance avait approuvé un protocole de communication pour les tests de résistance à l'échelle de l'UE, conçu pour favoriser la coordination, l'uniformité et la cohérence de la communication externe. Ce protocole met l'accent sur l'interaction avec les AC et la communication externe de celles-ci, et fixe des normes minimales pour les publications des AC et des banques.

106 Il n'empêche que les communiqués de presse relatifs aux tests de résistance et publiés par les AC et les banques concernées diffèrent tant en quantité qu'en substance. Dans sa communication, la BCE fait référence au rapport de l'ABE. Or nous avons relevé des cas – y compris dans la zone euro – où des AC ou des banques nationales brossaient un tableau bienveillant de la résilience d'une banque ou du système financier au niveau d'un pays, alors que les exigences minimales de fonds propres réglementaires n'étaient pas respectées dans le scénario défavorable (voir [encadré 6](#)). Voilà qui montre que l'ABE n'a pas le pouvoir de prescrire ce que les AC et les banques participantes doivent publier. C'est d'autant plus important qu'il est demandé à toutes les AC de soumettre au personnel de l'ABE leurs projets de communication avant publication.

Encadré 6

Certains communiqués sont trompeurs

Certaines banques centrales n'ont pas émis leurs propres communiqués de presse, préférant renvoyer aux publications de l'ABE. D'autres AC ont tenu un langage très positif à propos des banques de leur ressort. Toutefois, si elles ont souligné des baisses inférieures à la moyenne des ratios CET 1, elles n'ont pas fait mention des niveaux de tension inférieurs à la moyenne auxquels les banques concernées ont été exposées, ou elles ont purement et simplement ignoré celles qui avaient enregistré de mauvais résultats.

Il y avait également des différences notables dans la manière dont les banques avaient présenté leurs propres résultats. Ainsi, les banques n'ont pas toutes signalé que, dans le scénario défavorable, elles n'avaient pas respecté le seuil des exigences de fonds propres majorés de 1,5 point de pourcentage, ce qui est un facteur déclencheur d'une intervention précoce.

En outre, plusieurs autres banques n'ont pas avoué que, dans le scénario défavorable, elles n'auraient pas pu atteindre le ratio de levier transitoire, pourtant obligatoire pour toutes les banques de l'UE depuis le 1^{er} janvier 2019. Une banque a publié un communiqué de presse dans lequel elle affirme que le test de résistance de 2018 était plus sévère que les précédents, ce qui est contraire aux dispositions du protocole de communication.

Conclusions et recommandations

107 De par son règlement de 2010, l'ABE a pour mission, en coopération avec le CERS, de lancer et de coordonner des tests de résistance à l'échelle de l'Union. Afin d'assurer «la comparabilité et la fiabilité des méthodes, pratiques et résultats», le règlement donne également pouvoir à l'ABE de réclamer directement des informations aux établissements financiers et de demander aux autorités compétentes d'effectuer des examens spécifiques, de réaliser des inspections sur place et de la laisser prendre part à ces activités (voir points [04](#), [07](#) et [67](#)).

108 Dans la pratique, l'ABE a décidé de limiter son rôle au lancement des tests de résistance, à la fourniture d'une méthodologie ad hoc et à une coordination assez large de ces activités, renonçant ainsi à consentir de véritables efforts pour assurer la fiabilité et la comparabilité des résultats produits par les banques dans le cadre de l'approche ascendante (voir points [67](#) et [68](#) ainsi que [73](#) à [76](#)).

109 Le manuel de l'ABE décrivant les actions d'assurance qualité à entreprendre par les AC n'était pas contraignant. Dans les faits, l'ABE connaissait mal, voire ignorait la teneur des contrôles effectués par les AC ainsi que les modèles utilisés par les banques. Plus particulièrement, fidèle à l'interprétation qu'elle fait de son mandat, elle n'a pas demandé d'examens spécifiques ni participé à des inspections sur place, pas plus qu'il n'y a eu la moindre activité susceptible d'assurer la comparabilité et la fiabilité des résultats (voir points [73](#) à [83](#)).

Recommandation n° 1 – Renforcer le contrôle sur le processus du test de résistance

Pour garantir que les résultats publiés soient utiles, comparables et fiables, l'ABE devrait:

- 1) user de ses pouvoirs juridiques pour obtenir des AC toutes les informations qu'elle juge nécessaires et, le cas échéant, participer aux visites sur place qu'elles effectuent, afin d'obtenir une assurance sur i) la fiabilité des méthodes et modèles utilisés par les banques et ii) les résultats de celles-ci. La sélection des banques soumises à une surveillance spécifique de l'ABE devrait se faire en fonction des risques qu'elles présentent;

- 2) fournir des orientations claires et contraignantes pour les AC et développer en conséquence ses propres procédures d'assurance qualité;
- 3) dans des cas dûment justifiés, rejeter les résultats du test de résistance, en l'occurrence lorsque les AC et les banques ne suivent pas ses orientations ou que ses contrôles de la qualité montrent que les résultats ne sont pas satisfaisants;
- 4) demander aux autorités budgétaires les ressources nécessaires pour pouvoir honorer pleinement ses obligations découlant du règlement ABE.

Quand? Au moment du test de résistance de 2022.

Recommandation n° 2 – Compléter la procédure ascendante actuelle par des éléments descendants

L'ABE devrait tester la résilience des établissements financiers aux évolutions négatives des marchés en introduisant une approche descendante pour compléter l'approche ascendante actuelle. Il en résulterait une plus grande cohérence et un meilleur contrôle du processus tout en permettant d'avoir un indicateur de référence pour les tests de résistance effectués par les autorités compétentes et les établissements financiers concernés. La sélection de ceux-ci pour l'une ou l'autre approche peut varier.

Quand? Au moment du test de résistance de 2022.

110 Le critère de départ retenu par l'ABE pour sélectionner les banques était le montant des actifs, mais ensuite, elle prenait une décision ad hoc pour exclure certains établissements (voir points [19](#) et [20](#)). En outre, l'ABE ne tenait pas compte du risque systémique que les banques pouvaient poser au système financier. De ce fait, toutes les banques vulnérables ne figuraient pas dans sa sélection. Certaines banques qui n'avaient pas été retenues avaient récemment fait l'objet d'une restructuration, se situaient dans un pays où les banques sont fortement exposées aux obligations souveraines, ou présentaient une concentration élevée de prêts non performants (voir point [21](#)).

Recommandation n° 3 – Sélectionner les banques en fonction de leurs risques plutôt que de leur seule taille

Afin que l'échantillon des banques participantes couvre bien les risques qu'elle a estimés pertinents pour l'exercice, l'ABE devrait également élargir la couverture géographique et ajouter des critères fondés sur les risques à celui de la taille lors de la sélection des banques à soumettre à un test de résistance.

Quand? Au moment du test de résistance de 2022.

111 Nous avons constaté que l'exercice de l'ABE testait la résistance des banques à une récession économique plutôt qu'à un choc causé avant tout par des défaillances du système financier, alors que c'était précisément ce type de choc qui avait été le principal déclencheur de la dernière crise (voir points [35](#) et [36](#)).

112 Par ailleurs, nous avons observé que des risques systémiques majeurs – ainsi que certains pays et variables – étaient soumis à un niveau de tension faible, voire nul. Bien que la tension doive être «sévère mais plausible», ni l'ABE ni le CERS n'ont défini ex ante ce qu'il faut entendre par «sévère». Pour un certain nombre de variables et d'États membres, le niveau de tension imposé par le scénario défavorable était nettement plus faible que lors de la crise financière (voir points [37](#) à [52](#) ainsi que l'[encadré 2](#)).

Recommandation n° 4 – Adopter différents scénarios de crise

Afin de garantir que la tension soit suffisamment sévère pour évaluer la probabilité de voir le risque systémique se renforcer en cas de crise, et d'évaluer la résilience de la banque concernée aux vulnérabilités systémiques dans l'UE, l'ABE devrait:

- 1) axer davantage le processus d'identification et d'agrégation des risques sur l'UE en:
 - o tenant dûment compte des risques provenant de l'intérieur de l'UE, susceptibles de déclencher un événement défavorable ayant une incidence sur le système financier;
 - o demandant que les risques répertoriés dans ses tableaux de bord constituent le point de départ de la modélisation du scénario défavorable;

- 2) essayer différents types de scénario d'un exercice à l'autre (en mettant l'accent sur des risques différents, par exemple) et envisager l'ajout de chocs supplémentaires, plus spécifiques à un pays, ou d'analyses de sensibilité;
- 3) préciser le niveau de sévérité globale qu'elle souhaite pour les paramètres clés et définir les critères pour évaluer les niveaux de sévérité minimaux en termes absolus pour tous les pays.

Quand? Au moment du test de résistance de 2020.

113 Le rôle dominant joué par les autorités nationales de surveillance et macroprudentielles dans la conception du test de résistance n'a pas permis de garantir des scénarios comparables et objectifs pour les États membres (voir points [29](#), [42](#) et [43](#)) ainsi que l'[encadré 1](#), étant donné que la dimension européenne n'était pas suffisamment prise en considération.

Recommandation n° 5 – Adopter une structure de gouvernance garantissant que les intérêts de l'UE sont dûment pris en considération

En septembre 2017, la Commission européenne a présenté une série de propositions ouvrant la voie à une intégration financière plus poussée et à une véritable union des marchés des capitaux. Elles portaient notamment sur la gouvernance et le financement des autorités européennes de surveillance, dont l'ABE fait partie. Toutefois, l'accord politique intervenu en mars 2019 entre le Conseil et le Parlement européen n'envisage pas de modifications aussi importantes.

La Commission devrait mettre à profit le prochain réexamen triennal du règlement ABE pour rendre la structure de gouvernance de l'ABE plus appropriée.

Quand? Au moment du prochain réexamen (en 2022).

114 L'ABE a publié toute une série de données sur les résultats du test de résistance et amélioré ainsi la transparence (voir points [84](#) et [87](#)). Toutefois, les exigences de fonds propres au titre du deuxième pilier et donc les exigences globales de fonds propres n'ont pas été publiées, si bien que les informations les plus cruciales pour comprendre les implications du test de résistance n'étaient pas disponibles (voir points [94](#) à [99](#)).

115 Le rapport de l'ABE n'établit pas le lien entre les résultats et le scénario défavorable. De plus, des informations importantes sur les facteurs sous-tendant les résultats des banques font défaut, alors qu'elles permettraient pourtant une mise en perspective (voir points **90**, **92** et **93** ainsi que l'*encadré 5*).

116 Les pratiques actuelles des banques et des AC en ce qui concerne la publication d'exigences de fonds propres supplémentaires sont variables, mais dans de nombreux États membres, ces données sont mises à la disposition du public (voir point **96**).

117 Dans plusieurs cas, les autorités nationales (essentiellement les banques centrales) et les banques ont publié une image faussée de l'impact de la crise simulée sur la situation financière de celles-ci (voir point **106** et l'*encadré 6*).

Recommandation n° 6 – Accroître la valeur informative des publications

Afin de permettre aux lecteurs de ses publications de comprendre les implications des données communiquées, l'ABE devrait:

- 1) mentionner les exigences minimales de fonds propres de chaque banque dans les informations qu'elle publie et présenter les résultats de telle manière que les utilisateurs puissent les mettre en perspective (c'est-à-dire regrouper les résultats par pays, par niveau de tension auquel les banques ont été exposées, ainsi que par type et taille d'établissement financier);
- 2) formuler des déclarations univoques quant à la résilience du système financier de l'UE dans son ensemble par rapport au test de résistance précédent, et indiquer clairement les facteurs qui influencent le plus la résilience.

Quand? Au moment du test de résistance de 2022.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Neven MATES,
Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 4 juin 2019.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE
Président

Annexes

Annexe I — Structure de gouvernance et fonctions des acteurs du test de résistance

Structure de gouvernance de l'ABE

L'ABE est une autorité de régulation de l'UE.

Conseil des autorités de surveillance: il se compose du président de l'ABE et des directeurs des autorités nationales de surveillance des 28 États membres de l'Union européenne. Il prend toutes les décisions stratégiques de l'ABE et adopte notamment les projets de normes techniques, de directives, d'avis et de rapports. C'est également lui qui décide en dernier ressort du budget de l'ABE.

Conseil d'administration: il se compose du président de l'ABE et de six membres élus au sein du conseil des autorités de surveillance. Il prend les décisions relatives aux activités de l'ABE et est chargé de la mise en œuvre du programme de travail de l'ABE. Le conseil d'administration veille à ce que l'ABE accomplisse la mission et exécute les tâches qui lui sont confiées en vertu de son règlement fondateur.

Structure de gouvernance et groupes de travail du CERS

Le CERS est un organe de l'UE indépendant.

Conseil général: le conseil général est présidé par le président de la BCE (actuellement M. Mario Draghi) et est l'organe décisionnel du CERS. Il a pour mission d'identifier et de hiérarchiser les risques systémiques et, le cas échéant, d'adresser des recommandations et des mises en garde. Le président et le vice-président de la BCE, les gouverneurs des banques centrales nationales des États membres, un membre de la Commission européenne, les présidents de l'ABE, de l'AEAPP et de l'AEMF, ainsi que le président et les deux vice-présidents du comité scientifique consultatif (CSC) et le président du comité technique consultatif (CTC) sont les membres du conseil général disposant d'un droit de vote. Le conseil général compte également des membres sans droit de vote: les hauts représentants des AC nationales, le président du Comité économique et financier, les gouverneurs des banques centrales nationales ou les hauts représentants de l'Islande, de la Norvège et du Liechtenstein.

Les scénarios des tests de résistance sont élaborés et examinés au niveau technique (comité technique consultatif), avant d'être approuvés par le conseil général.

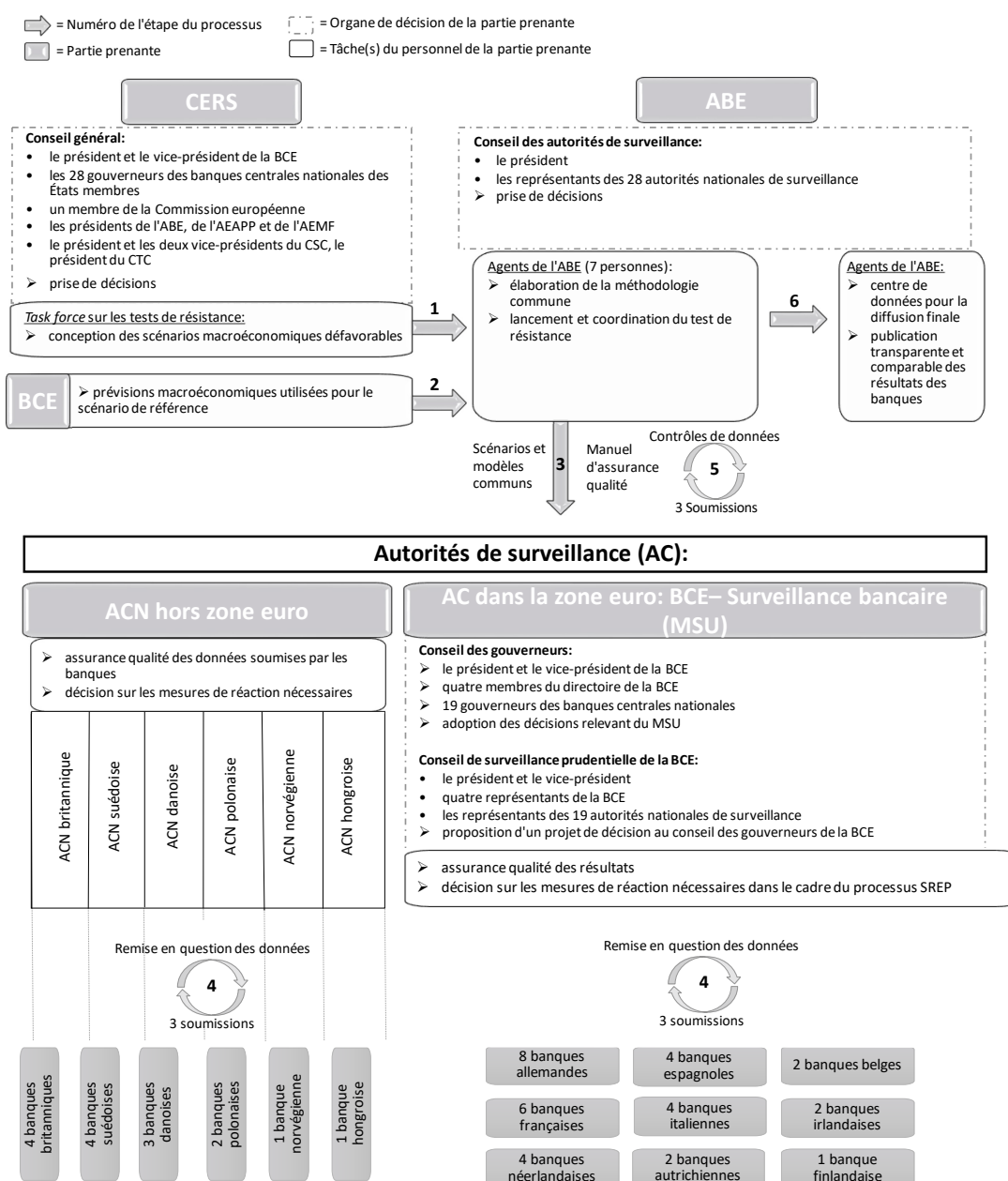
CTC (comité technique consultatif): le CTC fournit des conseils et une assistance sur les questions concernant les travaux du CERS. Sa composition reflète celle du conseil général: il comprend des représentants des banques centrales nationales, des autorités nationales de surveillance, des trois autorités européennes de surveillance, de la Commission européenne, du CSC et des États membres de l'Espace économique européen qui ne font pas partie de l'UE. Le CTC élabore et examine les scénarios des tests de résistance.

Task force sur les tests de résistance: établie sous les auspices du CTC, elle assure la liaison avec les structures concernées des autorités européennes de surveillance et fait largement appel au soutien de la BCE pour la modélisation et les aspects techniques. Cette *task force* élabore les projets de scénarios qui seront examinés par le CTC avant d'être soumis pour examen et approbation au conseil général. C'est la raison pour laquelle son président rend compte au CTC, au comité directeur et au conseil général. La *task force* sur les tests de résistance est composée d'experts des banques centrales et des autorités compétentes nationales, ainsi que de la BCE, de l'AEAPP, de l'ABE, de l'AEMF et de la Commission européenne.

Les différents acteurs et leurs fonctions dans le test de résistance

Les fonctions des différents acteurs du test de résistance à l'échelle de l'UE sont illustrées à la *figure 1*.

Figure 1 – Les acteurs et leurs fonctions respectives



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents de l'ABE.

Annexe II — Risques révélés par l'enquête ascendante et risques retenus par le conseil général du CERS

01 Le *tableau 1* établit une comparaison entre les quatre risques présentant les notes les plus élevées dans l'enquête ascendante (voir point 29) et les quatre risques finalement retenus par le conseil général du CERS pour alimenter le scénario.

Tableau 1 – Risques révélés par l'enquête ascendante et risques retenus par le conseil général du CERS

Principaux risques révélés par l'enquête ascendante	Risques retenus par le conseil général du CERS
Réévaluation des primes de risque au niveau mondial	Révision brutale et importante des primes de risque sur les marchés financiers mondiaux, à la suite, par exemple, d'un choc provoqué par un changement de politique attendu, avec, comme corollaire, un resserrement des conditions de financement
Qualité des actifs dans le secteur bancaire	
Rentabilité du secteur bancaire	Spirale négative entre une rentabilité bancaire en berne et une croissance nominale faible sur fond de déficits structurels pour le secteur bancaire de l'UE
Soutenabilité de la dette souveraine	Inquiétudes concernant la soutenabilité de la dette publique et privée sur fond de possible révision des primes de risque et d'aggravation de la fragmentation politique
----	Risques de liquidité dans le secteur financier non bancaire, avec une possible contagion du système financier élargi

Source Documents publics et internes du CERS.

02 Les trois premiers risques retenus par le conseil général du CERS correspondent grosso modo à trois des principaux risques relevés par l'enquête ascendante.

03 Par contre, en ce qui concerne le quatrième risque (Risques de liquidité dans le secteur financier non bancaire), il a été choisi, alors que les risques prédéfinis y afférents avaient reçu une priorité relativement faible dans l'enquête ascendante⁶¹.

⁶¹ En particulier, les pénuries de liquidités sur les marchés, les régimes de pension, ainsi que les fonds d'investissement et autres établissements financiers.

Annexe III — Principales variables du scénario défavorable de l'ABE pour 2018 par rapport à la crise financière

Figure 1 – PIB de la zone euro: écart par rapport au niveau de référence (en %) et déclin absolu dans le scénario défavorable

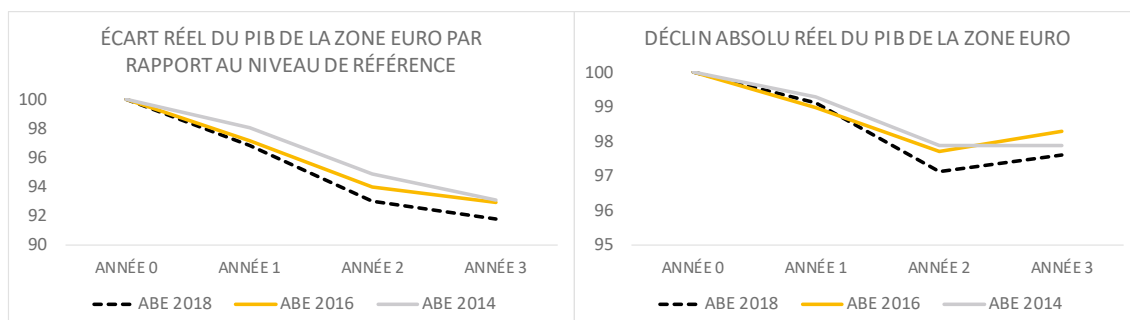
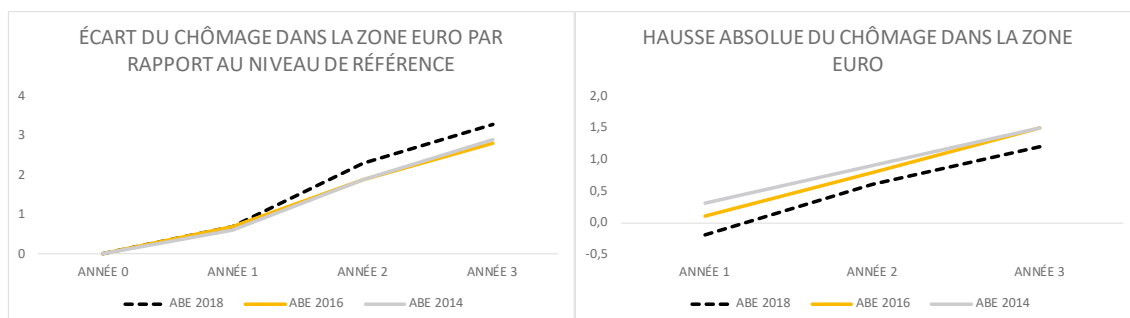
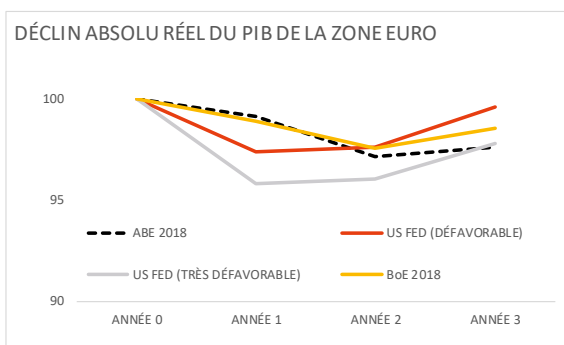
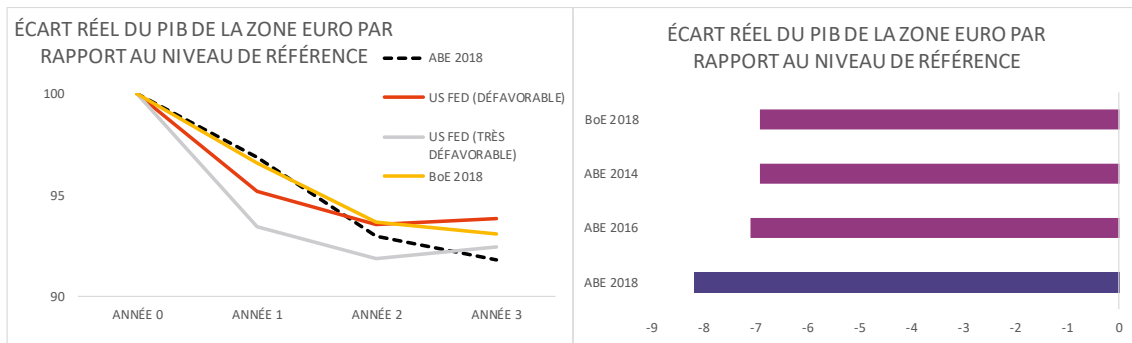


Figure 2 – Chômage dans la zone euro: écart par rapport au niveau de référence (en %) et hausse absolue dans le scénario défavorable



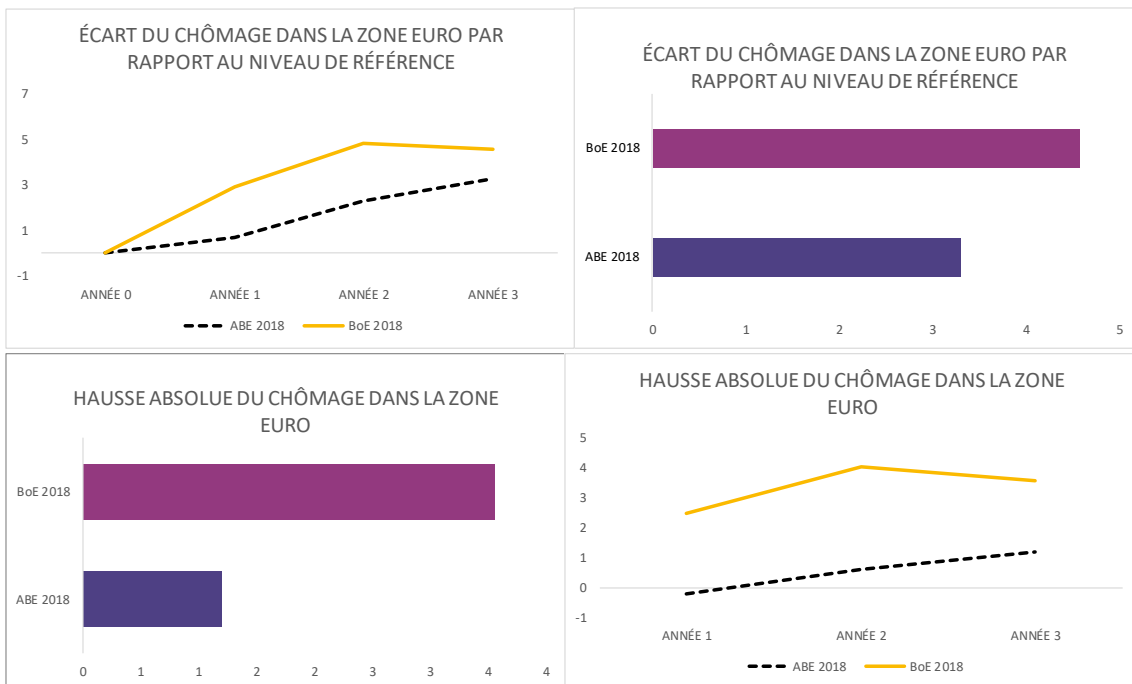
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de l'ABE/du CERS.

Figure 3 – PIB: comparaison avec d'autres tests de résistance



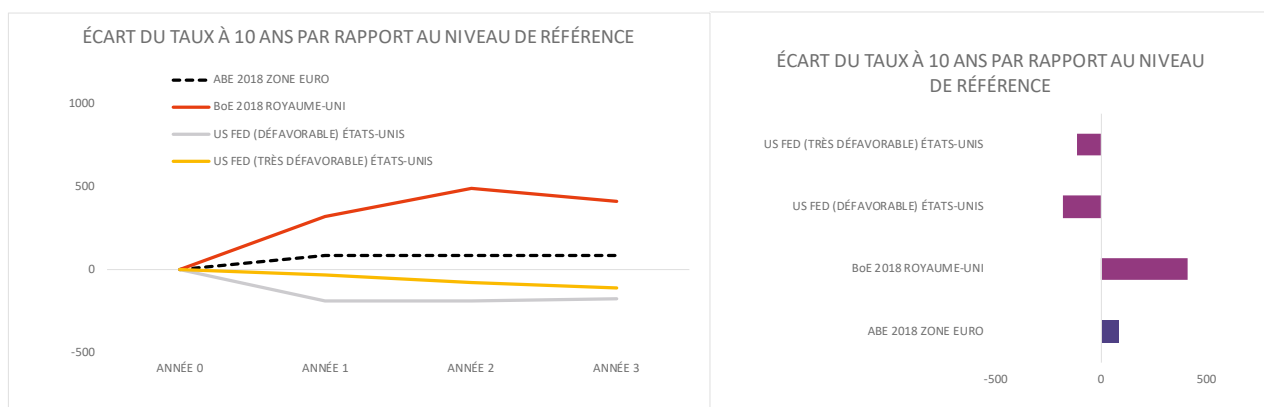
Source: ABE, banque centrale des États-Unis (US Fed) et Banque d'Angleterre (BoE).

Figure 4 – Chômage: comparaison avec d'autres tests de résistance



Source: ABE et Banque d'Angleterre (BoE).

Figure 5 – Taux à 10 ans: comparaison avec d'autres tests de résistance



Source ABE, banque centrale des États-Unis (US Fed) et Banque d'Angleterre (BoE).

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«TEST DE RÉSISTANCE DES BANQUES À L'ÉCHELLE DE L'UE: IL FAUT AMÉLIORER LA COORDINATION ET DAVANTAGE TENIR COMPTE DES RISQUES»

INTRODUCTION

9. La Commission avait reconnu le risque que les organes de décision des AES soient influencés par les intérêts nationaux et ne tiennent pas suffisamment compte de l'intérêt général de l'Europe. C'est pourquoi elle a présenté en 2017 une proposition visant à modifier les règlements relatifs aux autorités européennes de surveillance (dont l'ABE), notamment en matière de financement et de gouvernance. L'un des objectifs, en particulier, était de faire en sorte que la prise de décision soit davantage orientée sur l'UE qu'elle ne l'était jusque-là. Concrètement, la Commission proposait que l'ABE soit dotée d'un conseil exécutif composé de membres à temps plein, choisis sur une liste restreinte établie par la Commission, nommés par le Conseil et ne disposant pas du droit de vote au conseil d'administration.

Or, les colégislateurs n'ont pu parvenir à un accord sur cette solution et la proposition de modification n'a pas été retenue dans le dernier accord politique du 21 mars 2019. En revanche, cet accord politique renforce la position du président, l'idée étant d'améliorer la gouvernance des autorités européennes de surveillance par d'autres moyens. En particulier, à compter de l'entrée en vigueur des dispositions modifiées, le président sera nommé par le Conseil, après confirmation du Parlement européen, sur la base d'une liste restreinte de candidats qualifiés préparée par le conseil des autorités de surveillance avec l'aide de la Commission. Il disposera aussi du droit de vote dans le principal organe de décision du conseil des autorités de surveillance et du droit explicite de soumettre des projets de décision pour adoption.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 5: La structure de gouvernance devrait garantir que les intérêts de l'UE seront dûment pris en compte

La Commission accepte la recommandation et convient que la structure de gouvernance de l'Autorité bancaire européenne (et des autres autorités européennes de surveillance) devrait assurer la bonne prise en compte des intérêts de l'UE.

Comme l'exige l'article 81 du règlement (CE) n° 1093/2010 (et conformément à l'accord politique conclu le 21 mars 2019 par les colégislateurs), la Commission réexaminera à nouveau le fonctionnement de l'ABE d'ici à 2022. Ce réexamen portera aussi sur la gouvernance de l'ABE. En fonction de ses résultats, la Commission décidera s'il est justifié d'apporter de nouvelles améliorations à cette gouvernance.

27 mai 2019

Réponses de l'ABE au rapport spécial de la Cour des comptes européenne relatif au test de résistance à l'échelle de l'UE

Commentaires généraux

L'ABE salue le rapport de la Cour des comptes et prend acte des efforts déployés par celle-ci pour fournir des informations précieuses afin d'améliorer l'efficacité du test de résistance à l'échelle de l'UE à l'avenir.

Depuis 2011, l'ABE a mené quatre exercices de test de résistance. L'annonce du test de résistance a facilité un niveau très élevé d'actions préventives. Les exercices de l'ABE ont contribué à un renforcement significatif de la situation des fonds propres des banques européennes, à l'identification appropriée des prêts non productifs et aux actions en cours visant à les réduire et à améliorer sensiblement la compréhension par le marché du système bancaire de l'UE.

Bien que l'évaluation par les autorités prudentielles pour chaque banque reste sous la responsabilité des autorités nationales de surveillance, l'ABE fonde son analyse sur des outils statistiques qui permettent de comparer les résultats des banques avec les autres. Menée sur un vaste échantillon transfrontalier de banques et mettant en commun des informations disponibles auparavant uniquement au niveau national, l'ABE a mis en place la première base de données complète de ce type en Europe.

De même qu'aux États-Unis, les résultats du test de résistance à l'échelle de l'UE sont communiqués pour chaque banque, mais la granularité des informations fournies dans l'UE a été sans précédent, comme la Cour des comptes l'a constaté dans son rapport. Cela représente un avantage supplémentaire dans une communauté de surveillance fragmentée au sein de l'UE. Les chiffres communiqués complètent les résultats et sont utilisés par les acteurs du marché pour effectuer leurs propres tests de résistance ou leur propre analyse générale.

L'exercice fait intervenir de nombreux acteurs et est géré dans des délais serrés. Cela entraîne nécessairement des défis liés à la structure de gouvernance, ce qui constitue une difficulté dans tout test de résistance, mais en particulier dans un contexte régional. Le rôle de l'ABE en tant que coordinateur, développeur et gardien de la méthodologie doit être concilié avec un cadre juridique

dans lequel l'ABE joue un rôle limité en assurant la qualité des résultats des banques et dispose de ressources limitées.

Comme le souligne le rapport, la configuration de l'UE nécessite des efforts supplémentaires pour garantir la cohérence entre des banques appartenant à des juridictions différentes, et soumises à des règles et des pratiques de surveillance qui ne sont pas pleinement harmonisées. L'ABE s'engage à tenir compte des recommandations de la Cour des comptes européenne dans le cadre du débat en cours sur les modifications possibles à plus long terme du test de résistance à l'échelle de l'UE.

L'ABE a pris contact avec le CERS et la BCE en ce qui concerne ces réponses, lorsque cela s'est avéré nécessaire.

Commentaires détaillés

Synthèse

VII.

L'ABE ne commente pas sa propre gouvernance au-delà de ce qui a été publié dans l' «Avis de l'Autorité bancaire européenne sur la consultation publique sur le fonctionnement des autorités européennes de surveillance».

VIII.

Dans de nombreux cas, la circonscription du conseil des autorités de surveillance de l'ABE et du conseil général et des sous-groupes du CERS est identique et, par conséquent, la collaboration entre ces deux organisations a lieu tout au long du processus.

IX.

Le rôle de l'ABE reflète sa gouvernance et ses ressources. Cet aspect est essentiel dans de nombreuses décisions relatives à la mise en place et à la mise en œuvre de l'exercice.

La répartition actuellement mise en œuvre des tâches liées aux tests de résistance entre l'ABE et les AC, en vertu de laquelle les autorités compétentes assument l'entière responsabilité de l'assurance de la qualité, est un moyen prudent et efficace d'exécuter l'exercice, compte tenu du cadre juridique, de la gouvernance et des ressources actuels. L'ABE se félicite de la collaboration étroite et fructueuse avec les autorités compétentes, notamment la supervision bancaire de la BCE, qui a eu lieu lors des tests de résistance menés ces dernières années, ce qui s'est traduit par une approche plus forte et plus crédible en la matière.

X.

L'ABE tient à souligner que cette observation doit être lue conjointement avec le débat sur la communication d'informations dans le cadre du deuxième pilier entre les autorités compétentes. Avant les modifications apportées très récemment à la législation sur les exigences de fonds

propres, l'obligation de publier les niveaux des exigences du deuxième pilier des banques n'était pas explicite. Cela changera avec les modifications apportées à la législation sur les exigences de fonds propres (règlement 575/2013 et directive 2013/36/UE) (voir article 447: Publication d'informations sur les paramètres clés), qui entre en vigueur en juillet 2019.

Le rapport de l'ABE est un rapport factuel, mais l'ABE a souligné que les résultats devaient être lus conjointement avec le scénario macroéconomique.

Introduction

7.

Le rôle de l'ABE reflète son mandat légal, qui ne lui confère pas des responsabilités spécifiques en matière d'assurance de la qualité, ainsi que ses ressources limitées.

Observations

14.

Dans cette section, le test de résistance à l'échelle de l'UE a été crucial pour recenser les poches de vulnérabilité et a déclenché des mesures pour recapitaliser le secteur bancaire de l'UE. La divulgation sans précédent d'informations sur les expositions des banques a également renforcé la discipline de marché. Toutefois, comme tout test de résistance, l'exercice mené à l'échelle de l'UE n'a pas pour ambition de couvrir tous les risques possibles. L'ABE a toujours clairement expliqué et communiqué cette limitation dans ses rapports.

20.

Les banques en cours de restructuration sont exclues de l'échantillon parce que l'évaluation des «évaluations de la viabilité de la DG COMP dans le cadre des procédures relatives aux aides d'État» est régulièrement effectuée par la Commission européenne elle-même. En outre, l'hypothèse de bilans statiques ne serait pas optimale pour les banques en cours de restructuration, en particulier lorsque la réduction de l'endettement fait partie des conditions requises pour recevoir une aide d'État.

21.

L'ABE tient à souligner que l'objectif du test de résistance est de fournir une vision prospective des risques potentiels pour les banques. Par conséquent, le point de départ devrait être une sélection neutre de banques, sans aucun a priori. Dans le cas contraire, il pourrait y avoir un biais de sélection si les autorités de surveillance sélectionnent uniquement les banques «plus faibles» en fonction d'indicateurs de risque rétroactifs et manquent les banques connaissant des vulnérabilités potentielles mais encore inconnues.

La plupart des banques des pays mentionnés au premier alinéa faisaient partie d'un échantillon mis en avant par la BCE. Un rapport sur ce test de résistance a été publié en février 2019 et a révélé des résultats sous forme agrégée (à l'exception de la Grèce pour laquelle des données bancaires par banque ont été publiées).

22.

Dans cette section, l'ABE fait observer que son test de résistance se fonde sur un seul scénario défavorable et qu'il ne peut donc pas couvrir tous les risques systémiques, mais qu'il se concentre sur les risques les plus importants. L'inclusion d'un scénario supplémentaire rendrait l'exercice plus contraignant et, par conséquent, les coûts, les avantages et les implications en termes de ressources devraient être évalués.

26-33.

Sur ce point, l'ABE note que, comme tout test de résistance, l'exercice mené à l'échelle de l'UE n'a pas pour ambition de couvrir tous les risques possibles. L'ABE a toujours clairement expliqué et communiqué cette limitation dans ses rapports.

27.

Bien que ce processus ne soit pas documenté, les travaux réguliers de l'ABE sur l'évaluation des risques, y compris le tableau de bord des risques de l'ABE, aident le personnel de l'ABE à s'exprimer sur le scénario. En outre, dans le paragraphe suivant de la CCE, la contribution des membres du CERS à l'évaluation des risques du CERS est reconnue, ce qui inclut également la contribution de l'ABE.

30.

Le test de résistance de l'ABE est une analyse de scénario dans laquelle les variables macroéconomiques sont établies selon un récit des risques (données d'entrée) et les variables spécifiques aux banques (résultats) dans une situation de tension sont ensuite estimées par les banques, conformément à la méthodologie commune. Par conséquent, une augmentation significative des prêts non performants est le résultat, et non le point de départ, de l'exercice, et les provisions pour risque de crédit augmentent effectivement dans le cadre du test de résistance. Il convient également de noter que le scénario macrofinancier défavorable pour le test de résistance du secteur bancaire à l'échelle de l'UE de 2018 indique que «dans l'ensemble, l'augmentation du risque de crédit de l'emprunteur se traduirait par une augmentation du niveau des prêts non performants des banques et par une augmentation concomitante des revenus d'intérêts perdus».

En outre, le CERS souhaite souligner que les risques identifiés par le conseil général ont tendance à englober la terminologie plus fine utilisée dans le cadre de l'enquête ascendante, de sorte que les risques liés à la qualité des actifs relèvent du risque 2 à l'annexe II du présent rapport.

31.

Bien que cette phrase soit correcte, elle ne reconnaît pas qu'un test de liquidités et un test de solvabilité sont méthodologiquement différents. À cet égard, le test de résistance à l'échelle de l'Union est un exercice de solvabilité et non un test de liquidité, tandis que le risque de liquidité devrait être pris en compte par d'autres moyens, tels que le ratio de couverture des besoins de liquidité et le ratio de financement net stable. Un test de liquidités nécessiterait un exercice différent (comme celui que la BCE mène en 2019) et, étant donné que les horizons temporels sont différents, un test de liquidités peut difficilement être inclus dans le test de résistance actuel à l'échelle de l'UE, compte tenu: i) de son horizon temporel; ii) de l'hypothèse de bilans statiques et iii) de la communication détaillée des résultats par banque.

32.

L'évaluation des risques du CERS comprend des analyses de données individuelles établies au niveau des banques, provenant de sources multiples chaque fois qu'il le juge approprié, conformément à son mandat. Le CERS est chargé de la surveillance macroprudentielle du système financier de l'UE et de la prévention et de l'atténuation du risque systémique, et non de la surveillance microprudentielle des banques.

33.

Le tableau de bord du risque de l'ABE est utilisé comme source d'information pour aider le personnel de l'ABE à développer sa réflexion sur le scénario du CERS. En outre, comme indiqué ci-dessus, la contribution des membres du CERS à l'exercice d'évaluation des risques est reconnue, ce qui inclut également l'ABE.

34.

Le test de résistance de l'ABE est une analyse de scénario dans laquelle les variables macroéconomiques sont établies selon un récit des risques (données d'entrée) et les variables spécifiques aux banques (résultats) dans une situation de tension sont ensuite estimées par les banques, conformément à la méthodologie commune.

Comme indiqué plus haut, le récit du scénario est un effort conjoint de l'ABE et du CERS. La composition du conseil des autorités de surveillance (et des sous-structures) de l'ABE et du conseil général du CERS (et des sous-structures) se chevauchent dans une large mesure, de sorte que les mêmes autorités compétentes sont représentées dans les deux organisations, ce qui signifie également que des échanges de vues et des discussions sur la conception de scénarios avec tous les acteurs concernés ont lieu pendant tout le processus.

36.

Le scénario prévoyait des chocs tant de la part des secteurs réels que des secteurs financiers.

37.

Il est important de différencier les éléments déclencheurs du scénario et leur interaction avec d'autres risques et vulnérabilités, qui sont néanmoins reflétés dans le récit et dans l'étalonnage du scénario. En outre, le CERS souligne que les menaces pesant sur la stabilité financière qui sont à la base du scénario défavorable ne représentent aucune répercussion involontaire des futures décisions de politique monétaire.

38.

Les risques générés au sein de l'UE jouent un rôle d'amplification important dans le scénario. Un effet de rétroaction négatif entre la faiblesse de la rentabilité des banques et une faible croissance nominale, associé à des préoccupations d'ordre public et privé en matière de viabilité de la dette, sont explicitement mentionnés dans le récit et jouent un rôle clé dans l'étalonnage des chocs. La conception de scénarios garantit que les banques qui sont excessivement exposées à ces risques sont identifiées par l'exercice, ce qui inclut la possibilité de défaillances bancaires si les éléments de preuve le soutiennent. En outre, étant donné les implications plus larges des effets d'amplification, ils dépassent généralement le cadre microprudentiel du test de résistance de l'ABE.

43.

La BCE et le CERS estiment que l'affirmation de la CCE selon laquelle la participation des autorités nationales au processus n'est pas propice à un scénario objectif et ne fournit pas une description complète du processus de développement de scénarios.

Encadré 1.

Le CERS et la BCE notent qu'en ce qui concerne les observations de la Cour des comptes sur l'utilisation d'un niveau de sévérité supplémentaire, tout modèle fondé sur des données historiques présente des limites et que le jugement des responsables politiques est une contribution dans le processus global. De nombreuses discussions ont eu lieu dans l'ensemble du processus et les autorités compétentes ont eu des points de vue différents sur la sévérité appropriée pour leur pays, mais ces points de vue et discussions n'ont pas automatiquement donné lieu à des actions. Chaque décision a été prise de manière transparente en collaboration avec l'ensemble de la task force.

45.

En ce qui concerne l'observation de la CCE selon laquelle les pays ont fait l'objet de niveaux de choc très différents, il convient de noter qu'il a été démontré que la variation des chocs entre les pays découle du récit — voir Bianchi (2019), «The role of country factors in the 2018 ABE stress test», No. 1/FS/19, Banque centrale d'Irlande.

En Suède, le choc important sur les prix des logements, qui reflétait les vulnérabilités de l'immobilier dans ce pays, explique la sévérité globale du scénario.

Encadré 3.

Les scénarios de tests de résistance appliqués relatifs aux États-Unis et à l'ensemble de l'UE sont différents de ceux de la Banque d'Angleterre, car ils indiquent une inflation faible tout au long de la période de trois ans plutôt qu'une forte hausse du niveau des prix, comme cela est supposé pour le Royaume-Uni. En outre, il existe des différences entre l'application de chocs sur les taux d'intérêt à long terme. Le scénario du test de résistance à l'échelle de l'UE suppose une augmentation relativement légère des taux d'intérêt sur 10 ans, tandis que le scénario de la banque d'Angleterre simule une forte augmentation. D'autre part, le scénario global d'analyse et de réexamen des fonds propres suppose une baisse des taux à long terme.

Le choc relatif au taux de chômage observé dans le test de résistance défavorable à l'échelle de l'UE est inférieur à celui de tous les autres scénarios de test de résistance, mais le taux de chômage final pour l'UE est le plus élevé parmi d'autres tests de résistance.

58.

La méthodologie ne peut expliquer chaque cas. Les améliorations potentielles devraient fournir suffisamment de détails sans compliquer excessivement la méthodologie.

60.

S'il est vrai que les modèles peuvent présenter des lacunes, l'exercice ascendant est complété par:

- I. des contraintes incluses dans la méthodologie;
- II. un processus d'assurance de la qualité (et des manuels d'assurance de la qualité);
- III. des statistiques descriptives;
- IV. des indicateurs relatifs au risque de crédit;
- V. un large éventail d'outils pour garantir la comparabilité des résultats.

62.

Les hypothèses retenues sont fondées sur les observations issues de la littérature économique en la matière, ou sur les méthodes les plus récentes en matière de tests de résistance.

63.

Les coefficients précis ne sont pas partagés avec les banques pour garantir l'efficacité des tests de résistance à l'échelle de l'UE. Par ailleurs, il est important de noter que le fait d'assurer une transparence totale concernant les critères de référence et les modèles d'opposition de l'ABE/de la BCE irait à l'encontre de l'objectif consistant à réaliser un test de résistance ascendant (sous contrainte), étant donné que l'un de ses objectifs clés est de contribuer à favoriser la capacité de gestion des risques et la capacité de modélisation des banques. Dans un exercice ascendant, les établissements participants devraient se concentrer sur le développement de nouveaux modèles

ou sur l'amélioration de modèles existants plutôt que d'essayer d'anticiper les attentes des autorités de surveillance. En outre, le fait de fournir aux banques l'ensemble des élasticités qui sous-tendent les critères de référence de l'ABE/de la BCE rendrait trop aisée pour elles le fait d'adapter leurs projections de tests de résistance et la documentation requise relative aux modèles, de sorte qu'il serait pratiquement impossible pour les autorités compétentes de remettre dûment en cause les résultats des banques.

66.

L'hypothèse de bilan statique sert à analyser l'impact du test de résistance dans l'hypothèse «toutes choses étant égales par ailleurs». Les éventuelles mesures de gestion visant à atténuer les risques sont considérées comme faisant partie du SREP. Modifier cette approche nécessiterait d'importantes ressources supplémentaires pour l'assurance de la qualité et pour l'évaluation de la crédibilité des actions de gestion.

68.

L'ABE n'est pas chargée de l'assurance de la qualité, mais elle a fourni certains outils pour aider les AC (statistiques descriptives, rapports d'assurance de la qualité). Voir également la réponse de l'ABE au sujet des inspections sur place.

75.

L'ABE convient avec la Cour des comptes que les ressources limitées n'ont pas permis de recueillir systématiquement des informations complètes sur la mesure dans laquelle les résultats auraient varié positivement ou négativement en l'absence de contraintes. Néanmoins, en ce qui concerne le fonctionnement des modèles de tests de résistance des banques par rapport aux normes minimales, l'ABE a fourni les statistiques descriptives aux autorités compétentes et des rapports d'assurance qualité afin d'aider les AC dans le processus d'assurance de la qualité lors de la remise en question des estimations des banques dans le cadre du test de résistance.

En ce qui concerne les critères de référence en matière de risque de crédit, le modèle de risque de crédit pour 2018 comprenait des champs à remplir par les banques dans le cas où des critères de référence en matière de risque de crédit sont utilisés. Ces informations ont donc, d'une certaine manière, été demandées aux banques. Néanmoins, l'ABE a reconnu que la manière dont les banques mettaient en évidence l'utilisation de critères de référence était jugée incohérente et, pour cette raison, des changements sont attendus pour le prochain exercice de test de résistance. Des orientations supplémentaires devraient être fournies aux banques sur les conditions dans lesquelles l'utilisation de critères de référence devrait être signalée.

La BCE, en sa qualité d'AC, note qu'il existe un grand nombre de modèles de tests de résistance utilisés au niveau des banques, qui ne font pas l'objet d'une surveillance ou d'une approbation par les autorités de contrôle. Par conséquent, compte tenu des ressources et du temps disponibles pendant le processus de test de résistance, la BCE n'est pas en mesure de soumettre

systématiquement tous les modèles au contrôle de la qualité. Toutefois, lorsque les chiffres ont été jugés peu plausibles, les modèles correspondants ont été contestés.

76.

L'ABE tient à souligner que, même si le manuel relatif à l'assurance de la qualité laisse entendre que les autorités compétentes devraient procéder à cette autoévaluation, cela n'inclut aucune obligation de partager cette évaluation avec l'ABE.

79.

L'ABE tient à souligner que, dans la mesure du possible (risque de crédit et NII), il a été décidé de fournir des statistiques par pays de la contrepartie pour l'ensemble des pays de l'UE, du MSU et des pays nordiques.

82.

Dans un test de résistance non fondé sur la réussite ou l'échec, l'objectif n'est pas d'identifier les banques qui échouent, mais de déterminer celles qui sont plus faibles et méritent davantage de contrôle prudentiel. En fait, la banque à laquelle cette affirmation semble faire référence avait connu l'un des plus importants épuisements du capital dans le cadre du test de résistance. En outre, toute vérification des données relatives au point de départ est effectuée par les AC.

83.

La planification, la préparation des inspections sur place est un processus qui est généralement planifié plusieurs mois à l'avance. En ce qui concerne les besoins en ressources, il convient de souligner que, par exemple, une seule inspection sur place peut nécessiter plus de 50 personnes/semaines sur place, en fonction de la portée de l'enquête et de la complexité du sujet faisant l'objet de l'examen.

87.

L'ABE accueille favorablement la conclusion relative à la transparence de l'exercice, qui fournit une grande quantité d'informations, et reconnaît que les seules informations manquantes se trouvent dans le niveau des exigences du pilier 2, ce qui reflète le débat sur sa divulgation dans l'UE.

Voir également le commentaire ci-dessous sur le paragraphe relatif à la communication d'informations sur les exigences de fonds propres.

90.

Il convient de noter que le modèle de test de résistance comprend des informations sur la migration entre les différentes étapes, de manière à prendre en compte les nouveaux actifs en défaut.

91.

L'ABE tient à souligner que tous les alinéas de ce paragraphe mettent en évidence des caractéristiques claires qui sont typiques d'un test de résistance ascendant.

La comparaison entre les modèles internes et l'approche normalisée mentionnée au deuxième alinéa est rendue obligatoire par le règlement sur les exigences de fonds propres et non par la méthodologie de l'ABE.

92.

La note de bas de page de ce paragraphe est exacte dans les faits, mais elle ne mentionne pas que cette comparaison peut également être considérée, dans les feuilles de calcul fournies, au niveau de chaque banque.

93.

Le rapport de l'ABE sur le résultat des tests de résistance est un résumé très neutre des résultats et vise à être informatif mais impartial. Si la transparence totale est fournie sur les résultats et les expositions sous-jacentes, le jugement est laissé aux autorités compétentes et aux autres parties prenantes, étant donné également que le test de résistance est le point de départ, et non le point final, du processus de contrôle prudentiel.

95.

L'ABE tient à souligner que cela doit être lu conjointement avec le débat sur la divulgation d'informations en vertu du deuxième pilier. Avant les modifications très récentes apportées à la législation sur les exigences de fonds propres, la publication des niveaux des exigences des banques relatives au deuxième pilier n'était pas obligatoire et des points de vue différents ont été émis concernant les avantages de cette transparence totale.

L'ABE convient néanmoins que certaines améliorations dans ce domaine sont nécessaires, en particulier dans le droit fil du discours de l'ancien président de l'ABE prononcé à la Banque nationale de Roumanie (novembre 2018).

97-100.

Les orientations du SREP soulignent le rôle important des actions d'atténuation susceptibles de permettre à l'établissement de respecter pleinement les exigences de fonds propres applicables dans un délai approprié. Ceci est effectivement reconnu dans ce rapport. Étant donné que le test de résistance de l'ABE repose sur une hypothèse de bilan statique, une simple comparaison des résultats des tests de résistance et des exigences de fonds propres exige la prudence.

101.

L'ABE tient à souligner que cette phrase ne peut être comprise que comme étant centrée sur l'évaluation de la sensibilité des banques au scénario. La résilience dépend également des points de départ des fonds propres des banques, qui peuvent être comparés au fil du temps.

En fait, le test de résistance à l'échelle de l'UE a contribué à l'augmentation progressive du capital dans les banques, comme l'a confirmé l'examen de l'évolution du point de départ du ratio CET1 au fil du temps.

102.

L'ABE ne prétend pas produire un bulletin de santé correct, pas plus qu'elle ne le sous-entend dans ses rapports, mais elle souligne toujours que les résultats doivent être lus conjointement avec ses actions et hypothèses de suivi, et qu'il convient en particulier de les prendre comme point de départ des discussions avec les AC.

L'ABE n'évalue pas si les banques pourraient actuellement faire face à la crise financière de 2008 ni à aucune autre crise, dans la mesure où seul un scénario identique à celles-ci pourrait le faire.

Conclusions et recommandations

108.

Le rôle de l'ABE reflète son mandat légal, qui ne lui confère pas des responsabilités spécifiques en matière d'assurance de la qualité, ainsi que ses ressources limitées. La seule manière d'accroître la participation de l'ABE au processus d'assurance qualité passe par une augmentation des ressources. En outre, il convient de s'interroger sur les implications que cela a en termes de coût du test de résistance et de possibilité de duplication avec les travaux effectués par les autorités de surveillance (comme le MSU).

L'ABE souligne que la comparabilité est assurée par la publication de données très granulaires et elle fournit des explications transparentes quant aux éventuelles différences entre les banques. L'ABE fournit également aux autorités compétentes des instruments d'étalonnage pour leur assurance de la qualité.

109.

L'ABE convient avec la Cour des comptes que, indépendamment des mandats juridiques, ces activités nécessitent une utilisation intensive des ressources et, pour cette raison, elles ne peuvent pas être menées avec les sept équivalents temps plein, y compris les statisticiens, qui travaillent actuellement sur le test de résistance. En outre, les examens et inspections spécifiques devraient être organisés, faire l'objet de marchés, etc., ce qui est pratiquement impossible à réaliser dans les délais du calendrier prévu pour les tests de résistance, en particulier avec peu ou pas de budget alloué à ces tâches.

Recommandation 1 – Renforcer le contrôle sur le processus du test de résistance

L'ABE accepte la recommandation. Il convient de souligner que son succès dépend de plusieurs facteurs: i) l'obtention de ressources supplémentaires substantielles, comme cela a déjà été indiqué et recommandé par la Cour des comptes elle-même; ii) une gouvernance adaptée aux objectifs fixés par la Commission sur la base de la recommandation de la Cour des comptes.

Il importe également d'éviter les chevauchements avec les tâches déjà effectuées par les autorités compétentes.

Recommandation 2 – Compléter la procédure ascendante actuelle par des éléments descendants

L'ABE accepte la recommandation. Il convient de souligner que son succès est subordonné à l'obtention de ressources supplémentaires.

Dans ce cas également, des ressources et un budget spécifiques seraient nécessaires. La mise en place en partant de zéro d'un modèle descendant nécessite une expertise spécifique et, éventuellement, le soutien de consultants, mais une mise en œuvre progressive d'éléments descendants peut être réalisable avec une préparation précoce du côté de l'ABE et des acteurs concernés, afin que de tels éléments soient mis en œuvre d'ici à 2022.

110.

Les décisions sur l'échantillon ne sont pas arbitraires, mais reposent sur les critères inclus dans la méthodologie et les retours officiels reçus des AC.

L'ABE tient à souligner que, l'objectif même du test de résistance étant d'identifier les banques potentiellement faibles, la sélection de l'échantillon devrait être neutre, c'est-à-dire qu'il pourrait y avoir des banques considérées comme sûres sur la base d'indicateurs de risque en amont, mais très sensibles à un choc négatif.

Recommandation 3 – Sélectionner les banques en fonction de leurs risques plutôt que de leur seule taille

L'ABE accepte partiellement la recommandation. L'ABE réexaminera la couverture géographique. Toutefois, l'ABE ne partage pas le point de vue de la CCE en ce qui concerne le recours à des critères fondés sur les risques pour compléter le critère de taille lors de la définition de l'échantillon aux fins du test de résistance à l'échelle de l'UE.

111.

L'ABE fait observer que, dans les deux cas, l'impact final serait mesuré en termes de détérioration des variables macroéconomiques et financières.

Recommandation 4 – Adopter différents scénarios de crise

L'ABE accepte partiellement cette recommandation.

Pour la sous-recommandation 4.1, étant donné que les risques peuvent être d'origine mondiale, l'ABE conserve le pouvoir discrétionnaire (en coordination avec le CERS) de sélectionner les risques les plus pertinents.

En ce qui concerne la sous-recommandation 4.2, cela alourdirait la charge de l'exercice pour les autorités compétentes, les banques et l'ABE. Sans ressources supplémentaires, plusieurs scénarios peuvent être non gérables dans le cadre du test de résistance à l'échelle de l'UE.

L'ABE note également, en ce qui concerne la sous-recommandation 4.3, qu'elle peut améliorer les critères d'appréciation de la gravité du scénario, mais qu'il ne serait pas possible de quantifier les niveaux de gravité de chaque paramètre, ce qui est plutôt le résultat du scénario global.

Au-delà des préoccupations en matière de ressources, la mise en œuvre pour le test de résistance de 2020 serait un défi. Selon le calendrier habituel du test de résistance, le CERS ne disposerait que de très peu de mois pour discuter, mettre en œuvre et décider de cet ajustement significatif dans la conception du scénario.

Recommandation 5 – Adopter une structure de gouvernance garantissant que les intérêts de l'UE sont dûment pris en considération

Il n'appartient pas à l'ABE de formuler des observations sur sa propre gouvernance et nous acceptons toute conclusion de la Commission.

114.

Le pilier 2 et, partant, les exigences globales de fonds propres, ne sont pas publiés, en raison du débat qui règne entre les AC au sujet de la divulgation des exigences du pilier 2.

L'ABE vise à présenter un rapport compact, factuel et accessible qui résume les résultats du test de résistance. Le rapport complète la riche diffusion des données qui accompagne la publication des résultats des tests de résistance. L'ABE est prête à envisager d'éventuelles améliorations pour enrichir encore la valeur informative du rapport.

Recommandation 6 – Accroître la valeur informative des publications

L'ABE accepte la sous-recommandation 6.1.

L'ABE accepte en partie la sous-recommandation 6.2. Elle note que le test de résistance est le point de départ du processus de SREP et qu'il se fonde sur l'hypothèse de bilan statique, toute affirmation sur la résilience pourrait induire en erreur, étant donné qu'il incombe aux autorités compétentes de fournir une évaluation de la résilience à la fin du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels. L'ABE renforcera le contenu des informations fournies dans le rapport de synthèse.

Équipe d'audit

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

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par M. Neven Mates, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Neven Mates, Membre de la Cour, assisté de: MM. George Karakatsanis, chef de cabinet, et Marko Mrkalj, attaché de cabinet; M^{me} Marion Colonerus, manager principal; M. Mirko Gottmann, chef de mission; M^{mes} Karolina Beneš et Violeta Radu, ainsi que MM. Giuseppe Diana, Shane Enright, Jörg Genner, Helmut Frank, Athanasios Koustoulidis et Julio Cesar Santin Santos, auditeurs.



De gauche à droite: Marion Colonerus, Giuseppe Diana, Mirko Gottmann, Julio Cesar Santin Santos, Neven Mates, Marko Mrkalj, Jörg Genner, Athanasios Koustoulidis, Shane Enright.

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête / Début de l'audit	24.4.2018
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité audité)	23.4.2019
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	4.6.2019
Réception des réponses officielles de la Commission dans toutes les langues	3.7.2019
Réception des réponses officielles de l'ABE dans toutes les langues	28.6.2019

PDF ISBN 978-92-847-2197-9 doi:10.2865/36345 QJ-AB-19-008-FR-N

HTML ISBN 978-92-847-2218-1 doi:10.2865/992741 QJ-AB-19-008-FR-Q

Le présent rapport rend compte de l'évaluation de la mise en œuvre du test de résistance des banques réalisé à l'échelle de l'Union dans le cadre du mandat confié à l'Autorité bancaire européenne (ABE). Le scénario de crise macroéconomique prévoyait bien une dégradation des conditions économiques par rapport au scénario de référence, mais le choc était moins sévère que celui annoncé au départ.

Les effets négatifs du choc étaient concentrés dans plusieurs économies majeures, dont la plupart s'en étaient plutôt bien sorties lors de la dernière récession, au lieu de porter sur les pays les plus affectés par cette crise. En outre, le scénario n'a pas soumis les banques retenues à des chocs financiers violents, et certains risques systémiques n'ont pas été suffisamment pris en considération.

En raison de son manque de ressources et des dispositions actuelles en matière de gouvernance, l'ABE n'était pas en mesure d'assurer «la comparabilité et la fiabilité des méthodes, pratiques et résultats», contrairement à ce que prévoit son règlement fondateur. De ce fait, elle a dû essentiellement s'en remettre aux autorités nationales de surveillance. Le volume important d'informations publiées est toutefois un aspect positif.



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, 2019.

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

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.