



**Rapport de la task force sur l'union bancaire  
européenne au comité de contact des présidents  
des institutions supérieures de contrôle des  
États membres de l'Union européenne et de la  
Cour des comptes européenne**

***concernant la surveillance prudentielle des petits et  
moyens établissements («les établissements moins  
importants») de l'Union européenne après la mise en  
place du mécanisme de surveillance unique***



## **Table des matières**

<b>0</b>	<b>Synthèse</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>Cadre réglementaire</b>	<b>17</b>
<b>3</b>	<b>Conception de la surveillance des EMI</b>	<b>21</b>
	<b>3.1 Conception organisationnelle</b>	<b>21</b>
	3.1.1 Organisation institutionnelle des autorités de surveillance et étendue de leurs missions	21
	3.1.2 Financement des activités de surveillance	25
	3.1.3 Établissement du budget des ACN	28
	3.1.4 Affectation des ressources au sein des ACN	29
	3.1.5. Supervision des autorités de surveillance	30
	3.1.6 Assurance et contrôle qualité	32
	<b>3.2 Description du processus de surveillance des EMI</b>	<b>34</b>
<b>4</b>	<b>Surveillance des EMI dans la pratique</b>	<b>36</b>
	<b>4.1 Analyse des risques</b>	<b>36</b>
	<b>4.2 Processus de contrôle et d'évaluation prudentiels</b>	<b>40</b>
	<b>4.3 Intervention et suivi</b>	<b>46</b>
<b>5.</b>	<b>Déficits d'audit</b>	<b>49</b>
	<b>5.1 Surveillance des EI</b>	<b>49</b>
	<b>5.2 Surveillance des EMI</b>	<b>53</b>
	5.2.1 Surveillance des EMI dans les pays où l'ISC est dotée d'un mandat d'audit	53
	5.2.2 Surveillance des EMI dans les pays dont l'ISC est dépourvue de mandat d'audit	59
<b>6</b>	<b>Conclusions générales</b>	<b>62</b>
	<b>Annexe 1</b>	<b>1</b>
	<b>Annexe 2</b>	<b>1</b>

## Liste des abréviations

ABE	Autorité bancaire européenne
ACN	Autorité compétente nationale
AEAPP	Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles
AEMF	Autorité européenne des marchés financiers
BaFin	Autorité fédérale allemande de surveillance financière ( <i>Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht</i> )
BCC	Banque centrale de Chypre
BCE	Banque centrale européenne
BNB	Banque nationale de Bulgarie
BS	Banque de Slovénie ( <i>Banka Slovenije</i> )
Bundesbank	Deutsche Bundesbank
CA	Conseil d'administration
CRD	Directive sur les exigences de fonds propres
CRR	Règlement sur les exigences de fonds propres
DNB	Banque centrale des Pays-Bas ( <i>De Nederlandsche Bank</i> )
ECA	Cour des comptes européenne ( <i>European Court of Auditors</i> )
EI	Établissements importants
EMI	Établissements moins importants
FIN-FSA	Autorité finlandaise de surveillance financière
FMA	Autorité autrichienne de surveillance des marchés financiers
FMI	Fonds monétaire international
HPI	High Priority Institutions
ICAAP	Processus d'évaluation de l'adéquation du capital interne ( <i>Internal Capital Adequacy Assessment Process</i> )
IFRS	Normes internationales d'information financière ( <i>International Financial Reporting Standards</i> )
ILAAP	Processus d'évaluation de l'adéquation de la liquidité interne ( <i>Internal Liquidity Adequacy Assessment Process</i> )
IMAS	Système de gestion des informations

ISC	Institution supérieure de contrôle
MaRisk	Exigences minimales en matière de gestion des risques par les banques
MRU	Mécanisme de résolution unique
MSU	Mécanisme de surveillance unique
OeNB	Banque nationale d'Autriche ( <i>Oesterreichische Nationalbank</i> )
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier
RAS	Système d'évaluation des risques ( <i>Risk Assessment System</i> )
SEAD	Système européen d'assurance des dépôts
SEBC	Système européen de banques centrales
SREP	Processus de contrôle et d'évaluation prudentiels ( <i>Supervisory Review and Evaluation Process</i> )
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne

## **0 Synthèse**

### **0.1 Point de départ**

En 2008, l'Europe a été touchée par une crise financière, qui s'est muée en crise de la dette souveraine. De nombreux gouvernements ont volé au secours d'établissements financiers en péril en y injectant des centaines de milliards d'euros de fonds publics. En réaction, les pays de la zone euro ont instauré l'union bancaire européenne, laquelle comporte un mécanisme de surveillance unique (MSU). Dans le cadre du MSU, la Banque centrale européenne (BCE) est directement chargée de la surveillance prudentielle de tous les «établissements importants» (EI). Les autorités compétentes nationales (ACN) sont directement responsables de la surveillance des «établissements moins importants» (EMI) et suivent à cet égard les orientations de la BCE.

### **0.2 L'audit de la surveillance bancaire dans le cadre du mécanisme de surveillance unique**

Les institutions supérieures de contrôle de l'Allemagne, de l'Autriche, de Chypre, de la Finlande et des Pays-Bas ont réalisé un audit parallèle afin d'examiner la surveillance bancaire au niveau national. Cet audit parallèle visait à :

- 1) cerner les différences d'un État membre de l'Union européenne (UE) à l'autre dans la manière dont les autorités de surveillance ont mis en place et effectuent la surveillance prudentielle des EMI;
- 2) collecter des éléments probants relatifs à de possibles «déficits d'audit» qui seraient apparus à la suite de l'instauration du mécanisme de surveillance unique.

### **0.3 Première constatation majeure: il existe des différences dans la transposition de la réglementation, la conception et l'application de la surveillance bancaire**

Le *cadre réglementaire* de l'UE relatif aux banques est complexe et a subi un certain nombre de modifications depuis l'éclatement de la crise financière. Nous avons repéré des différences dans la manière dont les règles européennes ont été transposées dans le droit national. Nous avons constaté

que les règles et règlements qui s'appliquent diffèrent, bien que le mécanisme de surveillance soit unique et commun.

Par ailleurs, nous avons décelé des différences dans la *conception institutionnelle de la surveillance prudentielle*:

- souvent, c'est la banque centrale nationale qui est chargée de la surveillance prudentielle, mais, dans certains pays, l'autorité responsable de cette surveillance est une institution distincte, ou les responsabilités sont partagées entre la banque centrale et une autorité compétente nationale;
- le coût de la surveillance est supporté par les entités surveillées, mais à des degrés divers;
- souvent, le ministère des finances joue un rôle central dans le contrôle de l'autorité de surveillance, mais, dans deux pays, le parlement et des représentants des établissements réglementés y prennent part.

Nous avons également relevé les différences importantes suivantes dans les *pratiques de surveillance*:

- des méthodes élaborées soit par la Banque centrale européenne, soit par les autorités nationales sont utilisées pour classer les banques en fonction de leur importance systémique et pour évaluer les risques;
- la proportionnalité de l'évaluation annuelle dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (SREP) pour les établissements moins importants varie;
- lors du SREP, l'accent est principalement mis soit sur l'évaluation des risques pour le capital, la liquidité et la durabilité du financement, soit sur l'évaluation des modèles d'entreprise des banques ainsi que de l'adéquation de la gouvernance et de la gestion des risques;
- l'autorité compétente nationale recourt à des interventions soit quantitatives (exigences de capital supplémentaire), soit avant tout qualitatives.

### Principaux résultats

- La manière dont la réglementation bancaire est transposée et dont la surveillance bancaire est conçue et appliquée varie d'un État membre de l'UE à l'autre. Dans le cadre du mécanisme de surveillance unique, le règlement uniforme doit être respecté. La mise en place de la surveillance et la manière de l'appliquer peuvent néanmoins être adaptées aux situations nationales spécifiques ainsi qu'aux règles et règlements nationaux.
- Les ACN et la BCE devront déployer des efforts dans le futur afin d'atteindre un équilibre entre harmonisation, proportionnalité et flexibilité de la surveillance pour tenir compte des circonstances particulières du pays concerné. Nous encourageons la Commission européenne et les organes de décision nationaux à suivre de près l'évolution des pratiques de surveillance dans les États membres.

#### 0.4 Deuxième constatation majeure: les déficits d'audit se confirment et se creusent

Le mandat d'audit de la Cour des comptes européenne en ce qui concerne les activités de surveillance de la Banque centrale européenne est défini de manière restrictive et limité à l'examen de l'efficacité de la gestion de la BCE. Lorsque l'Eurogroupe s'est intéressé à la question en décembre 2015, il a affirmé que cette définition étroite trouvait son origine dans le droit primaire plutôt que dans le règlement relatif au MSU. Cependant, il conviendrait d'en examiner les effets, étant donné qu'ils donnent lieu à des différences de profondeur entre les audits effectués au niveau européen et ceux réalisés au niveau national dans certains États membres. Le rapport spécial que la Cour des comptes européenne a publié en novembre 2016 sur le thème du mécanisme de surveillance unique a confirmé que la perte du mandat d'audit par certaines institutions supérieures de contrôle (ISC) nationales après la mise en place du MSU n'a pas été compensée par le mandat confié à la Cour des comptes européenne.

Le réexamen, par la Commission européenne, de la surveillance prudentielle exercée par la Banque centrale européenne révèle en substance que le mandat de la Cour des comptes européenne est en effet plus limité que celui de certaines ISC nationales à l'égard des autorités chargées de la surveillance bancaire<sup>1</sup>. La Commission européenne encourage la Cour des comptes européenne et la Banque centrale européenne à conclure un accord

<sup>1</sup> Le 11 octobre 2017, la Commission européenne a publié son premier réexamen du règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil.

interinstitutionnel précisant les modalités d'échange d'informations afin de permettre à la première nommée d'accéder à toutes les informations nécessaires pour remplir son mandat d'audit.

Nous admettons qu'un accord interinstitutionnel peut constituer un premier pas pour améliorer l'obligation faite à la Banque centrale européenne de rendre compte de sa fonction de surveillance. Cependant, nous estimons en définitive nécessaire de clarifier le mandat d'audit de la Cour des comptes européenne, étant donné que ce dernier a une incidence directe sur l'éventail des informations que la BCE est en mesure de partager avec elle. La Cour des comptes européenne revendique le droit d'interpréter l'étendue de son mandat d'audit. De notre point de vue, la clarification de celui-ci devrait préciser, entre autres, que les dispositions de l'article 27.2 des statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) visent à protéger l'indépendance de la politique monétaire. L'autre fonction de la BCE, à savoir la surveillance prudentielle, doit faire l'objet d'un contrôle et d'une obligation de rendre compte plus stricts que la politique monétaire. Pour ce faire, la Cour des comptes européenne pourrait par exemple, être habilitée à réaliser des audits approfondis de la surveillance bancaire relative aux établissements importants, comme cela a été le cas dans plusieurs pays, dont l'Allemagne et les Pays-Bas, avant l'instauration du MSU. Le mandat d'audit de la Cour des comptes européenne doit peut-être être clairement défini dans le cadre d'une modification du droit secondaire (en l'occurrence le règlement relatif au mécanisme de surveillance unique), voire du droit primaire, pour assurer une plus grande sécurité juridique et parvenir à une solution pérenne. Au cours de notre audit parallèle, nous avons également constaté que *les institutions supérieures de contrôle mandatées pour contrôler la surveillance des établissements moins importants éprouvent de plus en plus de difficultés à accéder aux informations pertinentes*. Un nombre croissant de documents relatifs aux établissements moins importants sont soumis à des règles et des normes de la Banque centrale européenne. Par conséquent, les informations émanant de la BCE et pertinentes pour les audits concernant les établissements moins importants ne sont pas partagées avec les institutions supérieures de contrôle. Ce nouveau «déficit d'audit» se creusera à mesure que la Banque centrale européenne publiera des orientations et des méthodes



pour renforcer l'harmonisation de la surveillance prudentielle des établissements moins importants au cours des années à venir.

Dix institutions supérieures de contrôle de la zone euro *ne disposent que d'un mandat limité, voire d'aucun mandat, pour l'audit de la surveillance bancaire des établissements moins importants*, et/ou sont confrontées à des difficultés dans l'exercice de ce droit. La surveillance des établissements moins importants dans les États concernés échappe dès lors en grande partie au contrôle externe.

### **Principales recommandations**

- La Cour des comptes européenne et la Banque centrale européenne devraient commencer par conclure un accord interinstitutionnel précisant les modalités de leurs échanges d'informations. Cependant, nous estimons en définitive nécessaire de clarifier le mandat d'audit de la Cour des comptes européenne pour ce qui est de la surveillance des établissements importants, étant donné qu'il a une incidence directe sur l'éventail des informations que la BCE est en mesure de partager avec elle. Il peut être nécessaire de consolider cette clarification dans le droit secondaire et, le cas échéant, dans le droit primaire, afin d'obtenir une plus grande sécurité juridique et de parvenir à une solution pérenne.
- Les autorités compétentes nationales devraient autoriser la divulgation des informations relatives à la surveillance prudentielle des établissements moins importants à leurs institutions supérieures de contrôle respectives, conformément aux dispositions de l'article 59, paragraphe 2, de la directive sur les exigences de fonds propres (voir annexe 2).
- Les gouvernements et parlements nationaux des États membres de l'UE devraient vérifier si leurs institutions supérieures de contrôle ont bien reçu, en droit et en fait, le mandat de contrôle de la surveillance bancaire. Le cas échéant, et pour autant que ce soit faisable, elles devraient essayer d'obtenir une extension de leur mandat d'audit, de manière à ce qu'il cadre avec les dispositions de l'article 59, paragraphe 2, de la directive sur les exigences de fonds propres.

# 1 Introduction

## Contexte

À la suite de l'éclatement de crise financière en 2008, le fonctionnement de la surveillance du secteur financier a été passé au crible, ce qui a permis de déceler un certain nombre de lacunes. En réaction, le Conseil européen a décidé, en 2012, de mettre en place une union bancaire européenne qui s'appuie sur trois piliers :

1. le mécanisme de surveillance unique (MSU), opérationnel depuis 2014, qui garantit le bon déroulement de la surveillance des établissements financiers par l'introduction d'un ensemble harmonisé de règles et d'une surveillance harmonisée;
2. le mécanisme de résolution unique (MRU), opérationnel depuis 2016, qui vise à garantir une résolution efficiente des défaillances des établissements financiers, à un coût minimal pour le contribuable et pour l'économie réelle;
3. un système européen d'assurance des dépôts (SEAD), proposé en 2015 mais non encore finalisé<sup>2</sup>, pour remplacer les systèmes nationaux de garantie des dépôts et éviter ainsi d'éventuels retraits massifs des dépôts en cas de défaillance bancaire.

Depuis l'entrée en vigueur du MSU, la Banque centrale européenne (BCE) est exclusivement chargée de la surveillance prudentielle des établissements importants (EI) dans les États membres de la zone euro, ainsi que dans les pays qui ont fait le choix du MSU<sup>3</sup>. Ce dernier comporte un système commun de surveillance bancaire, auquel participent les autorités compétentes nationales (ACN) et la BCE. Il existe en tout quelque 130 EI<sup>4</sup>, qui

---

<sup>2</sup> Entre-temps, des systèmes nationaux de garantie des dépôts ont été mis en place dans tous les États membres de l'UE et offrent une garantie harmonisée d'un montant de 100 000 euros par compte.

<sup>3</sup> Jusqu'à présent, aucun des États membres de l'UE situé en dehors de la zone euro n'a adhéré au MSU.

<sup>4</sup> Sur la base du règlement relatif au MSU, un établissement de crédit, une compagnie financière holding ou une compagnie financière holding mixte n'est pas considéré comme moins important, sauf si des circonstances particulières, à

représentent approximativement 80 pour cent des actifs des banques dans l'UE.

Les petites et moyennes banques (également appelées «établissements moins importants» ou EMI) sont soumises directement à la surveillance des ACN, pour autant que celle-ci n'ait pas été reprise par la BCE, laquelle reste toutefois l'autorité de surveillance finale et garantit la cohérence des exigences en matière de surveillance.

À la suite de la mise en place du MSU, les responsabilités d'audit en matière de surveillance bancaire ont également changé:

- la responsabilité d'audit relative la surveillance prudentielle directement exercée par la BCE – c'est-à-dire sur les banques les plus importantes – n'incombe plus aux institutions supérieures de contrôle (ISC) nationales, mais est désormais confiée à la Cour des comptes européenne (ECA) dans le cadre de son mandat;
- la responsabilité d'audit relative à la surveillance prudentielle des EMI directement exercée par les autorités nationales de surveillance incombe toujours aux ISC nationales.

En d'autres termes, les ISC des pays de la zone euro auparavant mandatées pour contrôler la surveillance de l'ensemble des banques ne sont plus autorisées à le faire pour les EI. Une enquête<sup>5</sup> révèle que c'est le cas de huit ISC au moins<sup>6</sup>. Le fait que le mandat d'audit de l'ECA est plus limité que celui

---

préciser dans la méthodologie, justifient de le considérer comme tel, si l'une des trois conditions suivantes est remplie: I) la valeur totale de ses actifs est supérieure à 30 milliards d'euros; II) le ratio entre ses actifs totaux et le PIB de l'État membre participant d'établissement est supérieur à 20 %, à moins que la valeur totale de ses actifs soit inférieure à 5 milliards d'euros; III) à la suite d'une notification de son autorité compétente nationale estimant que l'établissement présente un intérêt important pour l'économie nationale, la BCE arrête une décision confirmant cette importance après avoir procédé à une évaluation exhaustive comprenant une étude du bilan de l'établissement de crédit concerné. Les critères à prendre en considération sont déterminés par la BCE. Voir <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.en.html>

<sup>5</sup> Pour cerner la teneur des mandats d'audit des différentes ISC dans le cadre du MSU, la Cour des comptes européenne a procédé à une enquête en 2015.

<sup>6</sup> Il s'agit de l'Allemagne, de l'Autriche, de Chypre, de l'Espagne, de l'Irlande, de la Lituanie, de Malte et des Pays-Bas.

de plusieurs ISC nationales a suscité la crainte d'un «déficit d'audit» dans la surveillance bancaire.

Lorsque l'Eurogroupe a examiné la question en décembre 2015, il a estimé que le MSU ne créait pas de déficit d'audit, mais qu'il existait des différences dans les compétences de contrôle de la surveillance bancaire, qui sont plus vastes dans certains États membres qu'au niveau européen. Il a invité la Commission européenne à y prêter une attention particulière au moment de réexaminer le règlement relatif au MSU.

En outre, comme la BCE est l'autorité de surveillance finale dans le cas des EMI, des questions se sont posées à propos de la mesure dans laquelle le MSU impacte la capacité des ISC nationales à exercer de manière indépendante un contrôle des activités de surveillance des ACN. Pour ces différentes raisons, le comité de contact, assemblée autonome, indépendante et apolitique réunissant les présidents des ISC des États membres de l'UE et de l'ECA, a décidé de faire de l'audit de la surveillance bancaire l'une de ses priorités.

#### Mandat du comité de contact pour la réalisation d'un audit parallèle

Lors de sa réunion de juin 2015, le comité de contact a adopté une déclaration sur la surveillance bancaire et sur l'importance d'avoir, dans ce domaine, des dispositifs entièrement contrôlables, satisfaisant à l'obligation de rendre compte et efficaces après l'entrée en vigueur du MSU<sup>7</sup>. Dans ce document, il prévoyait également la création d'une task force, sous-groupe organisationnel au sein duquel plusieurs ISC se sont engagées à collaborer sur le thème de l'union bancaire. Cette task force a reçu pour mission de planifier, puis de réaliser un audit en collaboration portant sur la surveillance des EMI dans un échantillon de pays de l'UE.

#### Objectifs de l'audit parallèle

L'audit parallèle visait d'abord à établir un état des lieux, à cerner les différences éventuelles d'un État membre de l'UE à l'autre au niveau du cadre

---

<sup>7</sup> [http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC\\_STATEMENT\\_2015/CC\\_SSM\\_statement\\_FR.pdf](http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC_STATEMENT_2015/CC_SSM_statement_FR.pdf)

réglementaire de la surveillance bancaire après l'instauration du MSU, et à déterminer la manière dont les différentes autorités nationales de surveillance ont organisé et exercent la surveillance prudentielle.

Le second objectif consistait à collecter des éléments probants relatifs à de possibles «déficits d'audit» qui seraient apparus à la suite de l'instauration du MSU. Il s'agissait notamment de déterminer les problèmes rencontrés par les ISC lors du contrôle de la surveillance des EMI dans leur propre pays.

#### Audit parallèle: approche, étendue et questions

Les ISC qui ont pris part à l'audit parallèle (Allemagne, Autriche, Chypre, Finlande et Pays-Bas) ont été invitées à réaliser leurs travaux d'audit conformément au plan d'audit commun et à synthétiser leurs constatations dans un rapport par pays. Le rapport conjoint a été rédigé sur la base des différents rapports par pays après qu'ils ont été soumis, comme d'habitude, à une procédure contradictoire dans les pays concernés. Le rapport final a été adopté par les ISC participantes et approuvé par le comité de contact des présidents des ISC de l'UE.

L'audit parallèle portait sur les questions suivantes:

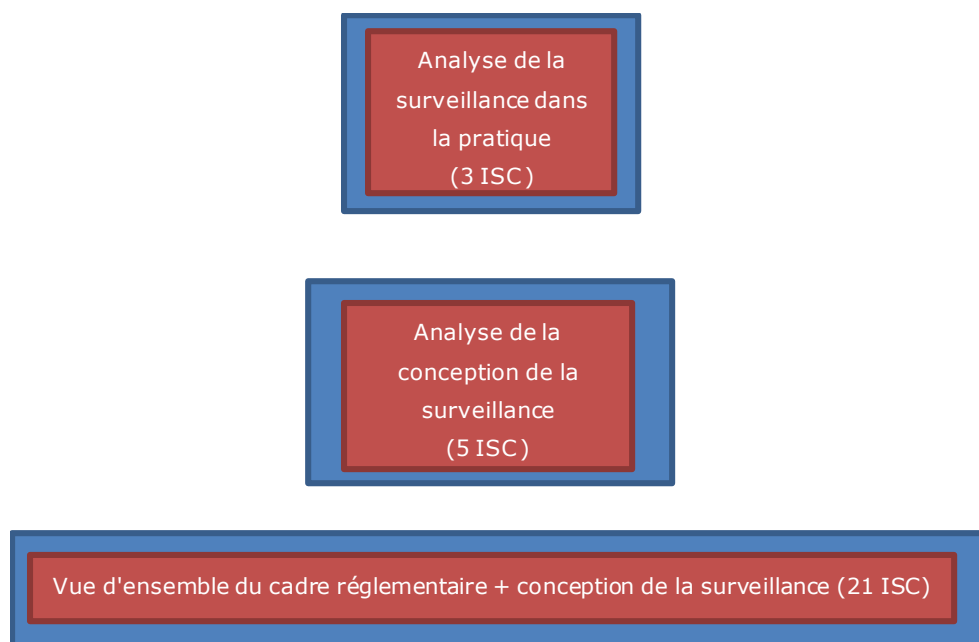
1. *Cadre réglementaire*: dans quelle mesure le cadre réglementaire national (et européen) a-t-il changé depuis l'instauration du MSU ou à la suite de celle-ci?
2. *Conception de la surveillance des EMI*: comment la surveillance prudentielle a-t-elle été élaborée par l'ACN depuis l'instauration du MSU?
3. *Surveillance des EMI dans la pratique*: comment les normes de surveillance prudentielle sont-elles appliquées?

Étant donné que les mandats d'audit des ISC participantes (voir annexe 1) diffèrent, toutes les ISC n'ont pas été en mesure d'examiner les trois questions d'audit dans le cadre de leurs travaux.

Les ISC de l'Allemagne, de Chypre et des Pays-Bas ont réalisé un audit au cours duquel toutes les questions ont été traitées. Les ISC de l'Autriche et de la Finlande ont pu répondre aux deux premières questions de l'audit parallèle.

En outre, un groupe de 16 autres ISC ont contribué à l'audit en fournissant des informations sur le paysage bancaire de leur pays ainsi que des vues d'ensemble des changements apportés au cadre réglementaire et à la conception de la surveillance au niveau national<sup>8</sup>.

Figure 1.1 – Découpage de l'audit et ISC participantes



L'étendue de l'audit qui fait l'objet du présent rapport se limite à la surveillance prudentielle des EMI. En procédant à cette surveillance, les autorités garantissent la sécurité et la solidité du système bancaire dans leur pays. Les ACN veillent à ce que les banques respectent bien la réglementation qui les concerne et ne prennent pas de risques excessifs<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Seize ISC ont contribué à l'audit en fournissant des informations sur le paysage bancaire de leur pays ainsi que des vues d'ensemble des changements apportés au cadre réglementaire et à la conception de la surveillance au niveau national. Il s'agit des ISC de la Bulgarie, de la Croatie, de l'Estonie, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Irlande, de la Lettonie, de la Lituanie, du Luxembourg, de Malte, de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie, du Royaume-Uni, de la Slovénie et de la Suède.

<sup>9</sup> Définition adaptée de Mishkin, F.S. (2001): *Prudential Supervision: Why Is It Important and What Are the Issues?* in *Prudential Supervision: What Works and What Doesn't*, par Frederic S. Mishkin, éditions University of Chicago Press.

### Méthodologie d'audit

Chacune des cinq ISC participant à l'audit parallèle a réalisé ses travaux d'audit dans le respect de ses pratiques nationales. Cela signifie également que l'audit a été effectué au cours de périodes différentes, les ISC de l'Allemagne et de l'Autriche ayant terminé plus tôt que celles de Chypre, de la Finlande et des Pays-Bas. Dans tous les pays, l'audit a comporté une analyse de documents de surveillance, l'échange d'informations par courrier électronique, ainsi que des réunions et des entretiens avec des fonctionnaires de l'autorité de surveillance concernée, voire de diverses autorités dans le cas de l'Allemagne et de l'Autriche. En Autriche et aux Pays-Bas, les ministères des finances ont également pris part aux travaux d'audit.

Pour favoriser des observations approfondies en matière de surveillance, les ISC de l'Allemagne, de l'Autriche, de Chypre et des Pays-Bas ont demandé et obtenu l'accès à un nombre significatif de fichiers des EMI sélectionnés. Par ailleurs, l'ISC des Pays-Bas a demandé et obtenu l'autorisation d'assister à la réunion annuelle de l'autorité néerlandaise de surveillance au cours de laquelle sont prises les décisions relatives au processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (SREP) des EMI.

### Difficultés rencontrées au cours de l'audit

L'ISC de la Finlande a dû composer avec le fait qu'elle n'avait pas de mandat pour contrôler la surveillance bancaire. Alors que les quatre autres ISC qui ont participé à l'audit parallèle disposaient d'un mandat complet pour contrôler la surveillance bancaire dans leur pays, elles ont également été confrontées à des limitations (parfois importantes). Dans la plupart des cas, celles-ci étaient dues aux relations entre l'autorité nationale de surveillance et la BCE. Le chapitre 5 comporte des informations plus détaillées sur ces problèmes.

### Informations sensibles et/ou confidentielles obtenues durant les audits

Les ISC qui ont réalisé des travaux d'audit en lien avec la troisième question (application de la surveillance) ont pu accéder à des données de surveillance sensibles et/ou confidentielles. Les auditeurs répondent aux mêmes

exigences de discrétion et aux mêmes normes en matière de secret professionnel que celles applicables aux entités auditées (les ACN). Selon le degré de confidentialité, les ISC ont pris des mesures appropriées pour protéger les informations contre tout accès ou toute divulgation non autorisés.

Les normes de confidentialité et de secret professionnel, ainsi que les mesures de conformité s'appliquent également à la task force dans son ensemble. C'est la raison pour laquelle le rapport final agrège et compare les résultats nationaux, sans toutefois divulguer d'informations sensibles et/ou confidentielles.



## 2 Cadre réglementaire

Le présent chapitre est consacré à la manière dont le MSU a impacté le cadre réglementaire imposé aux banques dans les États membres ayant participé à l'audit parallèle. Deux constatations majeures se dégagent:

- depuis l'éclatement de la crise financière, quelques modifications législatives apportées au niveau de l'UE ont nécessité plusieurs adaptations des lois bancaires nationales. Même pour des experts, il est devenu difficile de suivre ces changements;
- avant la mise en place du MSU, les banques devaient déjà composer avec un cadre réglementaire complexe, fondé sur des règles et règlements internationaux, européens et nationaux. Le MSU a entraîné le transfert de certaines prérogatives à la BCE, nécessitant de nouveaux ajustements, qui n'ont fait qu'accroître la complexité du dispositif réglementaire.

### Modifications fréquentes du cadre réglementaire depuis la crise financière

À la suite des événements liés à la crise financière et de la dette souveraine qui a éclaté en 2007/2008, le cadre réglementaire régissant le secteur bancaire a subi plusieurs modifications. Elles sont brièvement présentées ci-après.

- |      |  |
|------|--|
| 2009 | Adaptation de Bâle II: la première réaction du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire fut d'émettre des exigences plus strictes en matière de titrisation.  |
| 2011 | <p>Lancement du système européen de surveillance financière (SESF): ce dernier a débouché sur la création des trois autorités européennes de surveillance:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'Autorité bancaire européenne (ABE),</li> <li>• l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP),</li> <li>• l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF).</li> </ul> |
| 2014 | Instauration de Bâle III, du règlement sur les exigences de fonds propres (CRR) et de la directive sur les exigences de fonds propres  |

(CRD IV): ces textes imposaient, entre autres, des conditions plus strictes en matière de fonds propres et de liquidité aux banques.

- 2014      Lancement du MSU: le règlement transférait la responsabilité de la surveillance des EI et, indirectement, celle des EMI à la BCE.
- 2015      Lancement du MRU: mise en place d'un cadre pour la résolution ordonnée des défaillances avérées ou prévisibles des banques.

Ces changements ont nécessité un nombre élevé d'adaptations des règles et règlements nationaux, entraînant la modification de règles existantes et l'instauration de nouvelles. Entre l'automne 2008 et l'été 2017, la loi bancaire allemande a été modifiée à 73 reprises par des propositions législatives distinctes. En outre, quatre modifications supplémentaires au moins entreront en vigueur en 2018. Au cours de la même période, la loi bancaire autrichienne a enregistré 38 modifications, tandis que la loi néerlandaise de surveillance financière a fait l'objet d'au moins 75 adaptations entre le moment de son entrée en vigueur (en janvier 2007) et la consultation lancée en novembre 2016 en vue de la révision de la loi. Ces modifications donnent l'impression d'un rythme de changement soutenu, si bien que, même pour des experts en la matière, il est difficile de suivre. En particulier, les EMI de taille plus modeste doivent supporter des frais administratifs élevés pour se conformer à la réglementation.

#### Le cadre réglementaire national avant l'instauration du MSU

Avant l'instauration du MSU, les banques d'Europe évoluaient déjà dans un environnement réglementaire complexe. Cette complexité tenait en partie au fait que les règles et règlements avaient différentes origines. En effet, le cadre réglementaire s'appuyait sur des sources nationales, mais aussi sur:

- des règlements de l'UE directement applicables dans les États membres (le CRR, par exemple);
- des directives de l'UE nécessitant une transposition dans le droit national (la CRD IV, par exemple);

- les orientations de l'ABE<sup>10</sup>;
- les normes techniques directement applicables élaborées par l'ABE sur la base d'une centaine de mandats présentés dans le CRR et dans la CRD IV;
- les recommandations non contraignantes formulées par le Conseil de stabilité financière, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (transposées dans le régime CRD IV) et l'ABE.

Si les influences européennes et internationales ont contribué d'une certaine manière à créer une base réglementaire commune, leur caractère non

contraignant et leur formulation sous la forme de directives ont eu pour effet que des différences réglementaires substantielles ont subsisté d'un État membre à l'autre. À titre d'exemple, la CRD IV ne recommande pas l'introduction des normes internationales d'information financière (IFRS). Dans son article 87, paragraphe 2, la CRD IV évoque les «règles comptables applicables» et laisse le choix à l'État membre concerné, comme c'est le cas avec d'autres règles de l'UE. Dans plusieurs pays, les IFRS sont appliquées, les actifs étant généralement comptabilisés à la valeur du marché. En Allemagne toutefois, la plupart des banques ont continué à appliquer le code de commerce, qui précise que les actifs sont évalués au coût d'acquisition<sup>11</sup>. La transposition de l'article 104 de la CRD IV constitue un autre exemple. Cet article dispose que les autorités de surveillance bancaire devraient être habilitées à corriger

ou à sanctionner toute violation de la réglementation bancaire. En Finlande,

#### **Exemple – Transposition de l'article 104 de la CRD IV en Finlande**

Selon les dispositions de l'article 104 de la CRD, les autorités responsables de la surveillance bancaire doivent avoir une série spécifique de compétences pour imposer des mesures de surveillance en cas de violation avérée ou prévisible dans les 12 mois de la CRD ou du CRR. Ces compétences peuvent aller de l'imposition de rapports supplémentaires ou plus fréquents à la restriction ou la limitation des activités de l'établissement bancaire.

La transposition de la CRD IV dans le droit national s'est traduite par des différences dans les compétences des ACN. Nous constatons que, en Finlande, la transposition de l'article 104 de la CRD ne garantit pas à l'autorité compétente finlandaise – l'autorité de surveillance financière (FIN-FSA) – la possibilité d'imposer des mesures de surveillance aux EMI dans tous les cas envisagés par la CRD.

<sup>10</sup> Les orientations de l'ABE devraient être prises en considération par la BCE et les ACN en vertu du principe «appliquer ou expliquer».

<sup>11</sup> [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ecb\\_guide\\_options\\_discretions.fr.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ecb_guide_options_discretions.fr.pdf)

cette disposition n'a pas été transposée de la même manière que dans les autres États membres.

#### Le cadre réglementaire national après l'instauration du MSU

L'instauration de l'union bancaire en 2014 s'est accompagnée de l'adoption d'un nombre accru de textes législatifs de l'UE, notamment le règlement MSU et le règlement-cadre de la BCE sur le MSU. Ces règlements ont attribué à la BCE des missions et des compétences en matière de surveillance bancaire. De ce fait, il était nécessaire pour certains pays d'adapter leur cadre réglementaire national dans les domaines pour lesquels le règlement MSU avait attribué à la BCE des tâches précédemment confiées aux ACN. Deux des principales tâches concernées sont l'octroi et la révocation des licences bancaires, ainsi que l'octroi de déclarations de non-objection pour l'acquisition ou la cession de participations qualifiées dans des établissements de crédit. Ces deux missions sont dévolues à la BCE pour tous les établissements, qu'il s'agisse d'EI ou d'EMI (procédures communes). Le règlement MSU dispose que les EI réglementés doivent soumettre toutes leurs requêtes, notifications et demandes directement à la BCE.

En dépit du fait que les deux règlements susmentionnés ont conduit à une européanisation de la surveillance et ont dès lors posé les jalons d'une plus grande uniformité dans la réglementation bancaire, il subsiste des différences considérables au niveau national. Cela s'explique en partie par le fait que les matières qui ne figurent pas dans la liste des tâches incombant à la BCE restent du ressort des autorités nationales. Il en va ainsi, par exemple, de l'application des règles en matière de protection des consommateurs ou de celles concernant la lutte contre le blanchiment d'argent.

### **3 Conception de la surveillance des EMI**

#### **3.1 Conception organisationnelle**

Le présent chapitre est consacré à la présentation des systèmes de surveillance en vigueur dans les différents pays. Nous y examinons le cadre institutionnel ainsi qu'un certain nombre d'aspects organisationnels comme le budget alloué à la surveillance bancaire, l'affectation des ressources au sein des ACN et l'assurance qualité. Bien que les audits aient couvert tout un éventail d'aspects, parmi lesquels les contrôles internes et les bilans des autorités de surveillance, nous avons choisi de nous concentrer ici sur les résultats que nous estimons importants.

Nous constatons que, dans la plupart des pays, la surveillance prudentielle est confiée à la banque centrale. Dans les cinq pays, le coût de la surveillance est (partiellement) imputé aux établissements surveillés (EI et EMI), mais varie selon les établissements. Cette situation s'explique largement par le paysage bancaire des pays concernés, lequel est très différent d'un État à l'autre.

À la fin de 2016, l'UE comptait quelque 6 600 établissements bancaires. Le total des actifs détenus par ces derniers s'élevait à 43 200 milliards d'euros<sup>12</sup>, montant qui correspond à près du triple du PIB de l'UE<sup>13</sup>. En particulier, l'Allemagne, suivie à bonne distance par la Pologne et l'Autriche, possède un nombre de banques élevé en termes absolus.

##### **3.1.1 Organisation institutionnelle des autorités de surveillance et étendue de leurs missions**

Les réponses au questionnaire et l'audit parallèle font apparaître que le dispositif institutionnel choisi pour la surveillance bancaire varie d'un pays à l'autre. Le tableau 3.1 en donne une vue d'ensemble.

<sup>12</sup> Faits et chiffres du secteur bancaire européen pour l'année 2016, Fédération bancaire de l'Union européenne, [http://www.ebf.eu/facts\\_and\\_figures/](http://www.ebf.eu/facts_and_figures/). Informations prélevées le 27 juillet 2017. Chiffres au 31 décembre 2016.

<sup>13</sup> PIB 2016 de l'UE: 14 800 milliards d'euros, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcod e=tec00001&language=fr>

Tableau 3.1 – Dispositif institutionnel choisi pour la surveillance bancaire

Dispositif institutionnel	Pays
L'autorité de surveillance fait partie intégrante de la banque centrale	12 (BG, CY, EL, HR, HU, IE, LT, NL, PT, RO, SI, UK)
L'autorité de surveillance est une institution distincte	6 (EE, FI, LV, MT, PL, SE)
L'autorité de surveillance partage des compétences avec la banque centrale	3 (A, DE, LU)

Dans une majorité de pays (12), la surveillance est assurée par la banque centrale. D'un point de vue organisationnel, cela semble logique, étant donné que les banques centrales sont en interaction permanente avec les banques et sont dès lors bien armées pour exercer également des fonctions de surveillance. Six pays ont fait le choix d'une solution dans laquelle la surveillance prudentielle est effectuée par une institution distincte, autre que la banque centrale. Dans trois pays, les missions de surveillance sont réparties entre deux autorités. Ainsi, en Allemagne et en Autriche, les banques centrales sont chargées des travaux d'audit sur le terrain, tandis qu'une institution distincte prend les décisions en matière de surveillance. La séparation des missions entre deux institutions peut s'expliquer par la volonté constitutionnelle de ces pays de garantir l'indépendance et la responsabilité de leur banque centrale, sur la base du principe qui veut que, si la banque centrale est indépendante en droit, mais que les décisions de surveillance doivent être soumises à un contrôle démocratique, l'autorité qui prend les décisions ne peut être la banque centrale.

Le tableau 3.2 ci-après fournit de plus amples informations sur la répartition des missions entre autorités de surveillance et sur leurs responsabilités respectives.

Tableau 3.2 – Missions de surveillance par pays

	Autriche		Chypre	Finlande	Allemagne		Pays-Bas
<b>ACN</b>	<i>Oesterreichische Nationalbank</i> (OeNB)	Autorité de surveillance des marchés financiers (FMA)	Banque centrale de Chypre (BCC)	Autorité finlandaise de surveillance financière (FIN-FSA)	<i>Deutsche Bundesbank</i> (Bundesbank)	<i>Bundesanstalt für Finanzdienstleistungs-aufsicht</i> (BaFin)	<i>De Nederlandsche Bank</i> (DNB)
<b>Surveillance bancaire</b>	Travaux sur le terrain	Décisions	Travaux sur le terrain <b>et</b> décisions	Travaux sur le terrain <b>et</b> décisions	Travaux sur le terrain	Décisions	Travaux sur le terrain <b>et</b> décisions
<b>Surveillance du secteur des assurances et des pensions</b>	Non	Oui	Non <sup>14</sup>	Oui	Non	Oui	Oui
<b>Surveillance des marchés financiers</b>	Non	Oui	Non <sup>15</sup>	Oui	Non	Oui	Non <sup>16</sup>

Le tableau 3.2 indique, par exemple, que l'éventail des secteurs surveillés varie dans les cinq pays. À Chypre, l'autorité de surveillance s'occupe exclusivement de la surveillance des banques. Aux Pays-Bas, elle est responsable de la surveillance des banques, des compagnies d'assurances et des fonds de pension, avec une entité distincte par secteur. En Allemagne, en Autriche et en Finlande, la surveillance des banques, des compagnies d'assurances, des fonds de pension et des opérations de bourse est totalement intégrée. Les nombres et les types d'institutions que les autorités de surveillance bancaire des pays qui ont participé à l'audit parallèle sont chargées de surveiller sont différents.

Comme l'illustre le tableau 3.3 ci-après, plus de 30 pour cent de l'ensemble des établissements financiers de la zone euro (établissements de crédit et succursales à l'étranger) se trouvent en Allemagne et en Autriche. À l'origine, bon nombre d'entre eux ont été établis en tant que banques d'entraide municipales (banques d'épargne) ou de coopératives d'entraide (*Volksbanken* et *Raiffeisenbanken*). De leur côté, Chypre, la Finlande et les Pays-Bas

<sup>14</sup> À Chypre, l'Inspection générale des assurances est chargée de la surveillance du secteur de l'assurance, tandis que, pour le secteur des pensions, cette mission incombe à un registre de fonds spécifique pour les prestations de retraite professionnelles.

<sup>15</sup> L'autorité chypriote des opérations de bourse en est chargée.

<sup>16</sup> L'autorité néerlandaise de contrôle des marchés financiers en est chargée.

possèdent un nombre moins élevé d'établissements en termes absolus, mais une part supérieure à la moyenne pour ce qui est des succursales d'établissements étrangers. En fait, les mêmes succursales d'établissements étrangers existent dans les cinq pays, ce qui peut créer une situation particulièrement complexe pour l'ACN: les banques étrangères peuvent être des établissements qui développent des activités à l'échelle du globe et qui possèdent des succursales dans un certain nombre de pays. Une succursale partage des services au sein de son groupe, par exemple en matière de gestion de la trésorerie, de gestion de la capacité de prise de risques ou de systèmes informatiques. Si plusieurs succursales d'un même groupe – ou la société mère – rencontrent des difficultés, il sera peut-être nécessaire que plusieurs ACN interviennent officiellement. Leur intervention auprès des différentes sociétés possédant une personnalité juridique propre peut mettre en péril le maintien des fonctions systémiques du groupe<sup>17</sup>. Par conséquent, les ACN qui ont affaire à des succursales doivent prévoir les conséquences d'une intervention pour chaque succursale.

Tableau 3.3 – Nombre d'établissements de crédit et de succursales étrangères

Nombre d'établissements de crédit et de succursales contrôlées de l'étranger	Nombre d'établissements de crédit		Nombre de succursales contrôlées de l'étranger	
	Année 2014	Année 2015	Année 2014	Année 2015
<b>Autriche</b>	677	648	30	30
<b>Chypre</b>	32	32	24	24
<b>Finlande</b>	262	248	30	32
<b>Allemagne</b>	1 698	1 666	105	108
<b>Pays-Bas</b>	177	161	39	42
<b>UE</b>	7 352	7 110	986	982

Source: BCE 2016, *Report on financial structures*, annexe, tableau 5.

Comme l'illustre le tableau 3.4 ci-après, les établissements allemands et néerlandais détiennent plus de 37 pour cent des actifs dans la zone euro. La

<sup>17</sup> <https://www.bundestag.de/blob/333188/2466b19bce1a95b29b00f6c8f63f5289/09--prof--hellwig-data.pdf>, p. 3 f.



valeur des actifs détenus par les filiales et les succursales étrangères en Finlande est près de deux fois plus élevée que celle des actifs détenus par les groupes bancaires nationaux.

Tableau 3.4 – Total des actifs des groupes bancaires nationaux et des filiales et succursales contrôlées de l'étranger

Total des actifs des groupes bancaires nationaux et des filiales et succursales contrôlées de l'étranger	Groupes bancaires nationaux (milliards d'euros)		Filiales et succursales contrôlées de l'étranger (milliards d'euros)	
	Année 2014	Année 2015	Année 2014	Année 2015
<b>Autriche</b>	751	720	328	337
<b>Chypre</b>	49	59	27	14
<b>Finlande</b>	163	178	410	369
<b>Allemagne</b>	6 750	6 649	312	306
<b>Pays-Bas</b>	2 359	2 346	169	182
<b>Zone euro</b>	24 265	24 067	3 831	3 677

Source: BCE 2016, *Report on financial structures*, annexe, tableau 6.

### 3.1.2 Financement des activités de surveillance

Il existe différents moyens pour les ACN de financer leur budget.

Globalement, nous pouvons opérer une distinction entre un financement sur des fonds publics (le budget de l'État, par exemple), un financement propre<sup>18</sup> et un financement obtenu par une intervention directe des banques sous surveillance (par exemple des redevances<sup>19</sup> ou des prélèvements<sup>20</sup> imputés aux banques).

<sup>18</sup> Dans le cas d'un financement propre, les recettes tirées par une ACN des opérations non bancaires servent à couvrir le coût de la surveillance. On parle aussi de «financement croisé».

<sup>19</sup> Dans le cas d'une redevance, le coût d'un établissement est réparti après l'utilisation d'avantages. À titre d'exemple, en Finlande, la redevance de surveillance due est soit fixe, soit proportionnelle et calculée sur la base des derniers états financiers adoptés, voire mixte.  
[http://www.finanssivalvonta.fi/en/About\\_us/Powers\\_funding/Funding/Supervision\\_fees/Pages/Default.aspx](http://www.finanssivalvonta.fi/en/About_us/Powers_funding/Funding/Supervision_fees/Pages/Default.aspx)

<sup>20</sup> Dans le cas d'un prélèvement, le coût d'un établissement n'est pas réparti en fonction de l'utilisation de services, mais bien sur la base d'autres critères (par exemple le bilan de l'utilisateur).

Le tableau 3.5 montre que la part du coût de la surveillance exercée par les ACN et imputé aux banques diffère entre les cinq pays sur lesquels cet audit a porté.

- À Chypre, en Finlande et aux Pays-Bas, le coût de la surveillance effectuée par les ACN est largement couvert par les redevances réclamées aux banques.
- En Allemagne et en Autriche, les frais supportés par les autorités d'intervention (respectivement la *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* (BaFin) et l'autorité de surveillance des marchés financiers (FMA)) sont essentiellement couverts par l'imposition de prélèvements aux banques. Les banques centrales doivent financer une bonne partie de leurs budgets de surveillance sur leurs fonds propres.

Tableau 3.5 – Indicateurs clés 2015 pour la surveillance bancaire

Indicateur clé Institution	Budget (millions d'euros)	Financement sur le budget de l'État	Financement par des redevances (millions d'euros)	Financement par des prélèvements	Financement propre	Effectif (ETP)
<b>Autriche: OeNB</b>	34,74 <sup>21</sup>	0	0	8,00	26,74	154,10
<b>Autriche: FMA</b>	31,12 <sup>22</sup>	1,78	0,51	28,83	0	74,10
<b>Chypre: BCC<sup>23</sup></b>	1,90	0	1,90	0	0	6,00
<b>Finlande: FIN-FSA</b>	25,90	0	23,10	0	2,80	121,00
<b>Allemagne: Bundesbank</b>	114,50	0	13,20	0	101,30	1 216,00
<b>Allemagne: BaFin</b>	71,70	0	1,00	76,40	0	488,00
<b>Pays-Bas: DNB</b>	144,00	0	144,00	0	0	603,00

Remarque: les chiffres figurant dans les colonnes 2 (budget) et 7 (effectif) peuvent inclure différents éléments suivant le pays et ne peuvent dès lors être comparés directement sans réserve.

Source: Autorités compétentes nationales respectives.

Dans le cadre de notre analyse, nous avons décidé d'examiner les budgets de la surveillance par banque et par agent de surveillance (ETP<sup>24</sup>). Cela n'a été possible que dans une certaine mesure parce que les chiffres émanent des ISC participantes et ne s'accompagnent pas toujours de précisions sur ce qui est inclus ou non (par exemple la lutte contre le blanchiment d'argent, la réglementation, etc.). Cette réserve ayant été posée, le tableau 3.6 ci-après montre que ces deux statistiques diffèrent notablement entre les cinq pays audités. Le budget de surveillance le plus élevé par banque est renseigné par les Pays-Bas. Ceux-ci font également état de l'effectif le plus élevé par

<sup>21</sup> Ce montant indique le coût total de la surveillance bancaire pour l'institution.

<sup>22</sup> Ce montant indique le coût total de la surveillance bancaire pour l'institution.

<sup>23</sup> La BCC n'a pas communiqué le coût total de la surveillance bancaire qu'elle exerce; elle n'a transmis à son ISC nationale que les chiffres relatifs aux EMI. Elle estime que le coût de la surveillance qu'elle exerce sur les EI ne pourrait être divulgué avec exactitude que si des travaux d'audit étaient consacrés à l'évaluation de l'efficacité de la fonction de surveillance de la BCE.

<sup>24</sup> ETP: équivalents temps plein.

banque, avec environ 3,7 ETP affectés à la supervision d'un établissement, contre environ 0,5 ETP en Autriche et en Finlande. Cette situation peut s'expliquer, entre autres, par le fait que l'ACN néerlandaise réalise l'essentiel des travaux d'audit elle-même, ainsi que par le nombre élevé de banques importantes et de succursales étrangères surveillées que les autorités néerlandaises sont appelées à surveiller.

Tableau 3.6 – Chiffres clés 2015 pour la surveillance bancaire

Chiffres clés Institution	Budget (millions d'euros)	Effectif (ETP)	Nombre d'établissements de crédit	Budget/établissement de crédit (x 1 000 euros)	Effectif/établissement de crédit (ETP)
<b>Autriche<sup>25</sup></b>	65 860	228,2	648	102	0,4
<b>Chypre<sup>26</sup></b>	1 837	6,0	5	367	1,2
<b>Finlande</b>	25 900	121,0	248	104	0,5
<b>Allemagne</b>	186 200	1 704,0	1 666	112	1,0
<b>Pays-Bas</b>	144 000	603,0	161	894	3,7

Remarque: les chiffres figurant dans les colonnes 2 (budget) et 3 (effectif) peuvent inclure différents éléments suivant le pays et ne peuvent dès lors être comparés directement sans réserve.

Source: Autorités compétentes nationales respectives.

### 3.1.3 Établissement du budget des ACN

Le budget annuel d'une ACN est généralement élaboré par le comité exécutif. Dans la plupart des cas, il est approuvé en interne, par le conseil de surveillance. Parfois, il est également approuvé par une autorité externe, comme le ministère des finances ou le parlement. Les résultats pour les cinq pays audités sont présentés dans le tableau 3.7 ci-après.

<sup>25</sup> Ce montant indique le coût total de la surveillance bancaire pour l'institution.

<sup>26</sup> Ces chiffres ne couvrent que la surveillance des EMI.

Tableau 3.7 – Établissement du budget

	Autriche		Chypre	Finlande	Allemagne		Pays-Bas
	FMA	OeNB	BCC	FIN-FSA	BaFin	Bundesbank	DNB
<b>Élaboration du budget</b>	Comité exécutif	Conseil de direction	Conseil d'administration	Directeur général	Comité exécutif	Conseil de la Bundesbank	Conseil de direction
<b>Approbation interne du budget</b>	Conseil de surveillance	Conseil général	Conseil d'administration		Conseil administratif	Conseil de la Bundesbank	Conseil de surveillance
<b>Approbation externe du budget</b>				Conseil de la Banque de Finlande			Ministère des finances et ministère de l'emploi et des affaires sociales

Aux Pays-Bas, le budget est établi par le conseil de direction de l'autorité de surveillance. Il est approuvé, au niveau interne, par le conseil de surveillance de la banque centrale et, au niveau externe, par le ministère des finances (et par celui de l'emploi et des affaires sociales en ce qui concerne la surveillance des fonds de pension). Dans le rapport d'évaluation du secteur financier qu'il a publié le 13 avril 2017, le Fonds monétaire international (FMI) recommandait de renforcer l'indépendance opérationnelle de l'autorité nationale de surveillance prudentielle (DNB) dans l'établissement des budgets et des salaires. En Finlande, la banque centrale entérine le budget de la FIN-FSA, et le Parlement procède annuellement à un examen ex post. En Allemagne, en Autriche et à Chypre, ce sont les banques centrales nationales qui décident en toute autonomie de leur budget. Ce point est développé à la section 3.1.5 (tableau 3.9).

#### 3.1.4 Affectation des ressources au sein des ACN

Les ressources des ACN (fonds, effectifs et capacité informatique) sont affectées à leurs unités constitutives sur une base annuelle:

Tableau 3.8 – Répartition des ressources

	<b>Autriche</b>	<b>Chypre</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Pays-Bas</b>
<b>Unité</b>	Mission	Service	Service	Mission
<b>Méthodes</b>	Plan d'investissement et tableau des effectifs	Budget par service	Tableau des effectifs et planification informatique générale	Aucune méthode spécifique
<b>Critères</b>	Missions de surveillance	Expérience/qualifications des agents de surveillance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effectifs: des agents sont affectés à la surveillance d'une banque spécifique.</li> <li>• Informatique: en général, chaque unité reçoit la même capacité informatique que celle de l'année précédente pour traiter les projets en cours.</li> </ul>	Pas de critères spécifiques

Le tableau 3.8 présente les différences qui ressortent des informations fournies par quatre des pays concernés. Aux Pays-Bas, l'affectation d'agents à des missions de surveillance offre un espace notable à des décisions ad hoc. Dans tous les cas, l'affectation de ressources semble s'effectuer en fonction de besoins.

### 3.1.5. Supervision des autorités de surveillance

La BCE est chargée d'exercer la supervision générale des activités de surveillance des ACN afin de garantir une surveillance adéquate et harmonisée des établissements moins importants<sup>27</sup>. En outre, dans les différents pays, la surveillance bancaire fait l'objet d'un suivi, soit de la part du ministère des finances, soit du parlement, ou de la banque centrale. Des représentants du secteur bancaire participent souvent au processus. Plusieurs modèles de suivi sont utilisés, comme l'illustre le tableau 3.9 ci-après.

<sup>27</sup> <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmguidebankingsupervision201409fr.pdf>, p. 45.

Tableau 3.9 – Rôle du ministère des finances, du parlement et des représentants des établissements réglementés dans la supervision de l'autorité de surveillance

	Autriche	Chypre	Finlande	Allemagne	Pays-Bas
<b>ACN (banque centrale)</b>	<p>OeNB: <b>Ministère des finances:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>droits des actionnaires</li> <li>droit d'obtenir des informations sur les coûts directs des activités sur place et des analyses hors site</li> </ul>	<p>BCC: Parlement et <b>ministère des finances:</b></p> <p>droit d'obtenir des informations sur le budget</p>	<p>Banque de Finlande: ne participe pas à la surveillance bancaire.</p>	<p>Bundesbank: <b>Parlement:</b></p> <p>droit d'obtenir des informations sur</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>les états financiers</li> <li>le rapport de l'auditeur externe</li> <li>le rapport de l'ISC fédérale</li> </ul>	<p>DNB: <b>Ministère des finances:</b></p> <p>le ministère des finances approuve le budget annuel.</p>
<b>ACN (autre que la banque centrale)</b>	<p>FMA: le conseil de surveillance se compose de six membres votants et de deux membres cooptés, dont:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>trois membres du ministère des finances</b></li> <li>trois membres de l'OeNB</li> <li><b>deux membres cooptés de la chambre économique autrichienne</b></li> </ul> <p>Rôle du <b>ministère des finances:</b> il vérifie si la FMA remplit son mandat, respecte les lois et règlements concernés et reste dans les limites de ses compétences.</p>	S.o.	<p>FIN-FSA: le <b>Parlement</b> décide de la composition du conseil parlementaire de surveillance, qui examine l'efficacité et l'efficacité de la surveillance bancaire.</p>	<p>BaFin: le conseil d'administration compte 17 membres votants:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>six membres des <b>ministères</b> fédéraux</li> <li>cinq membres du <b>Parlement</b></li> <li><b>six experts</b></li> </ul> <p>Rôle du <b>ministère des finances:</b> contrôle juridique et prudentiel</p>	S.o.

Comme l'illustre le tableau 3.9, la supervision de l'autorité de surveillance varie entre les cinq États membres.

- En Autriche, la banque centrale (OeNB) a l'obligation légale d'informer l'ACN (FMA) et, dans une certaine mesure, le ministère des finances du coût de ses activités de surveillance. La FMA est supervisée par le ministère des finances. Trois membres de la banque centrale siègent au conseil de surveillance de la FMA.

- À Chypre, le Parlement et le ministère des finances ne sont informés que sur le budget de la banque centrale.
- En Finlande, le conseil parlementaire de surveillance examine l'efficacité et l'efficacité de la surveillance bancaire.
- En Allemagne, la supervision est différente selon l'institution: le Parlement possède des droits d'information restreints à la Bundesbank, tandis que le ministère fédéral des finances a des droits de supervision limités au sein de la BaFin. En outre, le conseil d'administration de celle-ci participe à la supervision.
- Aux Pays-Bas, la supervision s'effectue dans le cadre de la fonction d'approbation du budget, laquelle est une prérogative du ministère des finances.

### 3.1.6 Assurance et contrôle qualité

L'assurance et le contrôle qualité visent surtout à déterminer quelles améliorations pourraient être apportées aux méthodes, aux normes et aux politiques en matière de surveillance<sup>28</sup>. En ce qui concerne la surveillance bancaire, l'assurance qualité est prise en charge à deux niveaux: celui de la BCE et celui de l'ACN.

La BCE est responsable de l'assurance qualité de la surveillance des EMI effectuée par les ACN (direction générale Surveillance microprudentielle III). De son point de vue, le but de l'assurance qualité consiste à évaluer l'application cohérente du cadre méthodologique commun et de veiller à la conformité. Par ailleurs, l'assurance qualité permet de contrôler la qualité des pratiques de surveillance.

Les ACN s'occupent de l'assurance et du contrôle qualité de différentes manières. Nous structurons les informations disponibles à cet égard selon un modèle à trois lignes de défense:

---

<sup>28</sup> <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmguidebankingsupervision201409fr.pdf>, p. 47.



- la première ligne se charge des contrôles internes dans le cadre des processus originaux appliqués par les unités opérationnelles;
- la deuxième ligne se concentre sur la gestion de la qualité et sur l'amélioration continue de celle-ci;
- la troisième ligne veille à l'assurance qualité par révision interne.

Les constatations par pays sont présentées au tableau 3.10 ci-après<sup>29</sup>. Elles montrent que toutes les autorités de surveillance bancaire appliquent des mesures de contrôle qualité.

En Allemagne, en Autriche, à Chypre et aux Pays-Bas, les ACN ont fait part de mesures qui peuvent être inscrites dans un modèle à trois lignes de défense orienté processus. En d'autres termes, les processus réels sont testés sur le plan de leur conformité aux exigences.

---

<sup>29</sup> La Finlande n'est pas concernée, puisque l'ISC de ce pays ne dispose pas de droits d'audit sur l'ACN (FIN-FSA).

Tableau 3.10 – Assurance qualité

	Autriche		Chypre	Allemagne		Pays-Bas
	OeNB	FMA	BCC	Bundesbank	BaFin	DNB
<b>Première ligne de défense</b>	Observation du manuel de surveillance du MSU et des descriptions des processus internes	Observation du manuel de surveillance du MSU et des descriptions des processus internes	Observation du manuel de surveillance du MSU	Observation des descriptions des processus organisationnels	Observation des descriptions des processus organisationnels	Observation du manuel de surveillance du MSU et des descriptions des processus organisationnels
<b>Deuxième ligne de défense</b>	Spécifications en matière d'assurance qualité contenues dans le manuel de surveillance du MSU, mais aussi procédures d'approbation internes et orientations relatives à la documentation	Spécifications en matière d'assurance qualité contenues dans le manuel de surveillance du MSU, mais aussi procédures d'approbation internes et orientations relatives à la documentation	Pas de programme d'assurance qualité propre jusqu'à présent  Participation au réseau de la BCE relatif à l'assurance qualité de la surveillance du MSU	L'assurance qualité intervient entre autres dans l'élaboration des consignes de service et dans la formation du personnel.	Gestion de la qualité et amélioration continue de la qualité: en cours d'élaboration	Le service en charge de la gestion des risques et de la stratégie réalise des audits indépendants des activités de surveillance.
<b>Troisième ligne de défense</b>	Audits par les services d'audit généraux de la banque centrale et par la task force conjointe, composée d'auditeurs internes de l'ACN et de la banque centrale	Audits par les services d'audit généraux de la banque centrale et par la task force conjointe, composée d'auditeurs internes de l'ACN et de la banque centrale	Audits par le service d'audit interne de la BCC	L'assurance qualité passe par des examens de la surveillance en cours.	Audits par révision interne	En théorie, audits par le service d'audit interne de la DNB; dans la pratique, pas d'audits internes de la surveillance des EMI.

### 3.2 Description du processus de surveillance des EMI

Nous avons constaté que la structure du processus de surveillance était généralement décrite dans des manuels. Les cinq ISC participantes ont toutes indiqué que leurs ACN respectives suivaient, dans une certaine mesure, le manuel de surveillance du MSU (voir aussi le chapitre 4).

Tableau 3.11 – Description du processus de surveillance des EMI

	<b>Autriche</b>	<b>Chypre</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Pays-Bas</b>
<b>EMI</b>	Manuel de surveillance du MSU complété par la propre méthodologie de l'Autriche pour les EMI	Manuel de surveillance du MSU comme pour les EI	Manuel de surveillance du MSU complété par la propre méthodologie de l'Allemagne pour les EMI	Manuel de surveillance du MSU comme pour les EI

Les Pays-Bas appliquent, pour la surveillance des EMI, les dispositions élaborées au départ pour la surveillance des EI. Chypre utilise une procédure similaire, mais applique le principe de proportionnalité. En Allemagne et en Autriche, la méthodologie du MSU est complétée par des méthodes propres adaptées à la surveillance des EMI.

Lors de nos travaux d'audit, nous avons constaté que, dans la plupart des cas, l'accès au manuel de surveillance du MSU n'était pas accordé. Ce problème est expliqué plus en détail au chapitre 5.

## 4 Surveillance des EMI dans la pratique

Dans le présent chapitre, nous évaluons les trois grandes étapes de la surveillance prudentielle des EMI à Chypre<sup>30</sup>, en Allemagne et aux Pays-Bas.

- **Analyse des risques** – Globalement, nous constatons que, lorsqu'elles classent et analysent les risques présentés par les EMI qu'elles surveillent, les ACN de Chypre et des Pays-Bas suivent les méthodes utilisées par la BCE pour les EI, alors qu'en Allemagne, les autorités en charge de la surveillance bancaire suivent leur propre méthode nationale à l'égard des EMI.
- **SREP** – Le processus de contrôle et d'évaluation prudentiels a été audité par trois ISC et est appliqué par les ACN des pays en cause sur une base annuelle, avec des différences notables dans le niveau de détail.
- **Intervention et suivi** – Les SREP des trois États membres audités s'appuient sur un système de suivi, mais les ACN n'évaluent pas la mesure dans laquelle ce dernier a été efficace pour chaque EMI.

### 4.1 Analyse des risques

L'analyse des risques effectuée par les ACN servent 1) à classer les EMI en fonction de leur importance systémique (comme le requiert le MSU) et 2) à fournir une première orientation pour le SREP annuel.

#### Classification des EMI en fonction de leur importance systémique

Lorsqu'il s'agit de classer les établissements en fonction de leur importance systémique, il convient d'opérer d'abord une distinction entre EI et EMI.

Comme nous l'avons précisé précédemment, seuls les EMI sont soumis à une surveillance «nationale» assurée par leur ACN. Sur la base d'une analyse des risques, les EMI sont ensuite classés par les ACN en fonction de leur importance systémique. Cette classification s'effectue de différentes manières

---

<sup>30</sup> L'ISC de Chypre a indiqué que, en raison d'une coopération insuffisante de la part de la BCC, elle n'a bien souvent pas reçu de confirmation écrite des réponses que la BCC lui avait données oralement.

selon le pays et constitue le fondement pour décider, par exemple, de la fréquence à laquelle une analyse complète doit être réalisée.

À Chypre et aux Pays-Bas, les ACN utilisent la méthode de la BCE pour classer les EMI en fonction de leur importance systémique: établissements à haute priorité, à priorité moyenne ou à faible priorité. La taille de l'EMI, son impact sur l'économie nationale et son risque intrinsèque sont d'importants éléments d'évaluation. Pour mesurer le risque intrinsèque, l'ACN des Pays-Bas utilise le modèle d'évaluation quantitative des risques, qui fait partie de son activité de surveillance continue dans le SREP.

À Chypre, trois EMI sont répertoriés comme des établissements à haute priorité. Dans aucun d'entre eux, le niveau des actifs ne dépasse les cinq milliards d'euros, alors que, selon les règles du MSU, il s'agit là du principal critère pour envisager un tel statut pour un EMI. Mais ce sont les trois EMI les plus importants sur le plan du total des actifs. Les cinq EMI restants sont classés comme des établissements à priorité moyenne/faible, étant donné que la BCC n'a trouvé, dans les règles du MSU, aucune explication lui permettant d'opérer une distinction claire entre les établissements à priorité moyenne et ceux à faible priorité.

En Allemagne, un modèle national est utilisé pour classer les EMI en fonction de leur importance systémique. La Bundesbank et la BaFin dressent ensemble un profil de risque pour chaque institution et l'actualisent en permanence. Sur la base de ces profils de risque, la BaFin procède à une classification des risques présentés par les établissements en fonction de la qualité de ceux-ci et de leur importance systémique. Le critère *qualité* permet d'évaluer l'étendue et la complexité des risques, mais aussi de déterminer si l'organisation d'un établissement ainsi que ses systèmes de gestion des risques sont structurés de manière appropriée. En évaluant l'*importance systémique* d'un établissement, la BaFin estime l'impact qu'une défaillance de ce dernier pourrait avoir sur le secteur financier dans son ensemble. Les facteurs pris en considération pour cette estimation sont la taille, l'intensité des relations interbancaires ainsi que l'étendue de l'interconnectivité commerciale avec les pays étrangers.

### Un point de départ pour le SREP

La deuxième fonction de l'analyse des risques consiste à servir de base au SREP.

Nos principales constatations relatives aux systèmes d'évaluation des risques (RAS) utilisés par les ACN d'Allemagne, de Chypre et des Pays-Bas sont résumées au tableau 4.1. La BCE a mis au point un *modèle d'évaluation/de contrôle des risques* qui permet d'attribuer à ceux-ci une note de 1 (risque faible) à 4 (risque élevé)<sup>31</sup>. Les notes attribuées aux différents domaines à risque sont combinées pour donner une note globale. La manière dont ce cumul s'opère est décrite dans le manuel du MSU élaboré par la BCE. Ce document est toutefois confidentiel et son accès nous a été refusé.

---

<sup>31</sup> BCE (2016), «Brochure relative à la méthodologie SREP du MSU», fiche 16.

Tableau 4.1 – Aperçu des principales constatations concernant l'analyse des risques

Thème d'audit	Chypre	Allemagne	Pays-Bas
<b>Analyse des risques par les ACN</b>	Processus continu, dans le cadre du SREP annuel, sur la base du manuel du MSU	Processus continu, y compris l'examen et l'analyse de l'information réglementaire et des autres informations financières, l'évaluation du modèle d'entreprise, les examens horizontaux par les pairs ainsi que les tests de résistance internes des EMI	Évaluation trimestrielle continue, intégrée dans le SREP annuel et fondée sur le manuel du MSU
<b>Méthodologie utilisée pour l'analyse des risques</b>	Suivi et évaluation des rapports en interne et inspections sur place. Sur cette base, le processus d'évaluation de l'adéquation du capital interne (ICAAP) de la banque est examiné au cours du SREP, et des agents de la BCC (jugement d'experts) lui attribuent une note RAS.	Application d'un modèle ICAAP visant spécifiquement à assurer la mise en place d'une structure de gouvernance interne appropriée fondée sur les MaRisk <sup>32</sup>	Attribution d'une note RAS au moyen d'un outil quantitatif fondé sur le modèle de la BCE, avec, en outre, un jugement d'experts
<b>Catégories de risques évaluées</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modèle d'activité et rentabilité</li> <li>- Gouvernance et gestion des risques</li> <li>- Risques pesant sur les fonds propres</li> <li>- Risques de financement et de liquidité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risque de crédit</li> <li>- Risques liés aux prix du marché</li> <li>- Risques de contrepartie</li> <li>- Risques de liquidité</li> <li>- Risques opérationnels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risque de crédit</li> <li>- Risque opérationnel</li> <li>- Risque de marché</li> <li>- Risque de taux d'intérêt dans le portefeuille bancaire (IRRBB)</li> <li>- Risque de liquidité à court terme</li> <li>- Durabilité du financement et risque d'entreprise</li> </ul>
<b>Analyse des risques réalisée par l'ACN seule ou avec la BCE</b>	Essentiellement seule (partiellement avec la BCE)	Seule	Seule

Comme l'illustre le tableau 4.1, l'analyse des risques est un processus continu dans chaque ACN. Elle est intégrée dans le processus SREP annuel ou elle en fait partie. La méthodologie appliquée pour réaliser l'analyse des risques diffère toutefois, puisque chacune des trois ACN évaluées suit une approche distincte. Les ACN de Chypre et des Pays-Bas attribuent des notes RAS sur la base du MSU, à cette différence près que la première s'appuie pour ce faire sur un jugement qualitatif d'experts, tandis que la seconde combine des éléments quantitatifs et qualitatifs. L'ACN allemande utilise son propre

<sup>32</sup> Exigences minimales définies au niveau national pour la gestion des risques (*Mindestanforderungen an das Risikomanagement* ou MaRisk).

modèle, fondé sur les rapports que les établissements sont tenus de produire régulièrement pour renseigner leur position financière et sur le processus d'évaluation de l'adéquation du capital interne (ICAAP). Les catégories de risques évaluées au cours du processus par les ACN sont étroitement liées, mais pas totalement identiques. Dans le cas de Chypre, un nombre limité d'analyses des risques ont été effectuées en collaboration avec la BCE. En Allemagne et aux Pays-Bas, la BCE n'a pas participé aux analyses des risques.

## 4.2 Processus de contrôle et d'évaluation prudentiels

Le SREP constitue l'élément central de la surveillance prudentielle des EMI.

### **Qu'est-ce que le processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (SREP)?**

Le processus de contrôle et d'évaluation prudentiels impose à l'ACN d'effectuer, chaque année et pour chaque établissement, les actions suivantes:

- a) collecter les faits (pour alimenter le programme de surveillance prudentielle);
- b) réaliser une évaluation globale prospective:
  - de la viabilité et de la durabilité du modèle d'activité d'une banque,
  - de l'adéquation de la gouvernance d'une banque et de sa gestion des risques,
  - des risques pesant sur les fonds propres,
  - des risques de financement et de liquidité;
- c) prendre la décision SREP en matière de mesures de surveillance.

Les autorités de surveillance utilisent déjà des procédures similaires depuis un certain temps. En décembre 2014, l'ABE a publié – à l'intention des autorités compétentes – des orientations sur les procédures et les méthodologies communes à appliquer dans le cadre du SREP<sup>33</sup>.

- En ce qui concerne la surveillance des EI, la BCE a établi un manuel du MSU. Ce document comporte des dispositions sur la manière dont les ACN européennes de la zone euro sont supposées appliquer le SREP. Le manuel du MSU doit respecter les orientations de l'ABE.
- En ce qui concerne la surveillance des EMI, certaines ACN (Chypre et les Pays-Bas) appliquent les dispositions du manuel du MSU, conçues au départ pour la surveillance des EI. À compter de 2018, une méthodologie commune sera en place<sup>34</sup>.

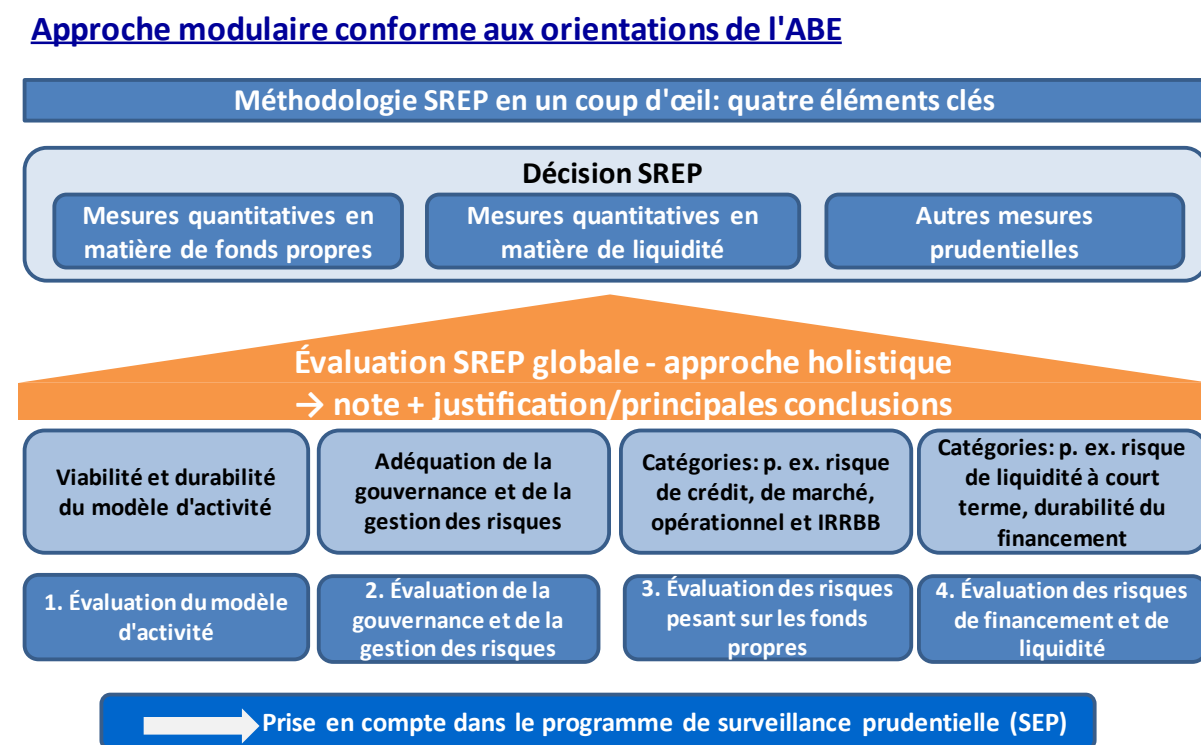
<sup>33</sup> ABE/GL/2014/13.

<sup>34</sup> Voir site web de la BCE (page *A consistent SREP methodology for LSIs*).



Depuis 2016, les ACN doivent respecter ce processus harmonisé ou, si elles ne le font pas, en expliquer les raisons. Le SREP peut être représenté schématiquement comme suit:

Figure 4.1 – Éléments à prendre en considération par l'autorité de surveillance dans le cadre du SREP, tels qu'ils sont proposés par la BCE/le MSU



Source: BCE (2016), «Brochure relative à la méthodologie SREP du MSU 2016 – Égalité de traitement – Normes de surveillance prudentielle élevées – Évaluation adéquate des risques».

Le SREP vise avant tout à garantir que les établissements ont mis en place des dispositifs, des stratégies, des procédures et des mécanismes adéquats et qu'ils possèdent des fonds propres et des liquidités suffisants pour gérer et couvrir correctement leurs risques. Ces derniers incluent les risques révélés par les tests de résistance ainsi que ceux qu'un établissement peut représenter pour le système financier<sup>35</sup>.

Les établissements financiers sont tenus de respecter les obligations légales qui fixent le montant minimal de fonds propres qu'ils doivent détenir (fonds

<sup>35</sup> <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/supervisory-review-and-evaluation-srep-and-pillar-2/-/activity-list/NRWsAs5hcSDu/more>

propres du pilier 1<sup>36</sup>). À la suite d'une décision SREP, un établissement peut être amené à constituer des fonds propres supplémentaires (pilier 2<sup>37</sup>) afin de couvrir des risques (additionnels) spécifiques. Dans le cadre du SREP, les ACN sont censées collecter les informations transmises par les établissements sur la situation de leurs fonds propres et sur leur position de liquidité<sup>38</sup>.

Le tableau 4.2 ci-dessous donne une vue d'ensemble de la manière dont les ACN des pays ayant participé à l'audit parallèle appliquent le SREP.

---

<sup>36</sup> Exigences minimales de fonds propres.

<sup>37</sup> Exigences de fonds propres supplémentaires déterminées par établissement dans le cadre du SREP.

<sup>38</sup> Les banques sont supposées transmettre régulièrement des rapports concernant la situation de leurs fonds propres dans le cadre du processus d'évaluation de l'adéquation du capital interne (ICAAP), ainsi que leur position de liquidité dans le cadre du processus d'évaluation d'adéquation de la liquidité interne (ILAAP).

Tableau 4.2 – Principales constatations concernant le SREP

Thème d'audit	Chypre	Allemagne	Pays-Bas
<b>Fréquence de l'évaluation des EMI dans le cadre du SREP</b>	<p>La BCC soumet la plupart des EMI à un SREP annuel.</p> <p>Tous les rapports transmis par les EMI sont évalués dès réception et combinés avec d'autres facteurs que la BCC estime pertinents (par exemple les résultats des inspections sur site actuelles et antérieures, les rapports des auditeurs externes et internes, les rapports ICAAP/ILAAP annuels de la banque et les informations macroprudentielles).</p>	<p>La BaFin prend une décision SREP annuelle à propos de chaque EMI. Trois types d'apports sont pris en considération pour le SREP:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. l'audit annuel détaillé des états financiers, avec, en particulier, une évaluation approfondie, par l'auditeur externe, de l'adéquation et de l'efficacité de la gestion des risques ainsi que de la régularité de l'organisation de l'activité<sup>39</sup>;</li> <li>2. les données fournies annuellement par les banques,</li> <li>3. les audits spéciaux réalisés par l'ACN et dont la fréquence dépend de la classification du risque et de l'importance systémique de l'EMI concerné<sup>40</sup>.</li> </ol>	<p>Tous les EMI sont soumis à un SREP annuel, dans le cadre duquel tous les rapports les concernant sont évalués parallèlement à d'autres facteurs jugés pertinents pour le SREP par la DNB, comme les résultats des enquêtes sur place ou les informations macroprudentielles.</p>
<b>Évaluation:</b> - du modèle d'activité - de la gouvernance et de la gestion des risques - du risque de liquidité - des risques pesant sur les fonds propres	<p>La BCC évalue tous les éléments du SREP annuel et attribue une note RAS sur cette base.</p> <p>Il n'existe pas de méthodologie interne garantissant une approche exacte de la BCC, mais celle-ci précise que le SREP appliqué aux EMI respecte les orientations de l'ABE et le manuel du MSU.</p>	<p>L'évaluation du modèle d'activité et de la gouvernance s'appuie sur les MaRisk.</p> <p>La BaFin/la Bundesbank ont mis en œuvre l'approche SREP en suivant les orientations de l'ABE.</p> <p>Les risques pesant sur les fonds propres sont évalués avec le profil de risque et le résultat de l'ICAAP, conformément à la législation de l'UE.</p> <p>Le risque de liquidité est</p>	<p>La DNB évalue tous les éléments au cours du cycle SREP annuel, qui se fonde – selon ses dires – sur le manuel de la BCE relatif au MSU.</p> <p>Sont inclus les notes RAS calculées au moyen d'un outil fondé sur le modèle de la BCE, l'ICAAP, l'ILAAP, les tests de résistance, les résultats des enquêtes sur place et les informations macroprudentielles.</p>

<sup>39</sup> Parmi les autres aspects examinés, citons les systèmes informatiques, le risque de taux d'intérêt, la conformité du risque de crédit avec les obligations liées aux opérations sur les produits dérivés, la planification de la réorganisation, la détermination des fonds propres, les ressources en capital, le coussin de fonds propres, la position de liquidité et la correction des insuffisances. Dans certains cas, l'auditeur externe est tenu d'informer sans délai l'ACN (par exemple s'il détecte un risque de défaillance de l'établissement). L'étendue de l'audit est précisée dans la réglementation allemande sur les rapports d'audit. La BaFin peut également procéder à des tests sur des points méritant une attention particulière.  
[https://www.gesetze-im-internet.de/pr\\_fbv\\_2015/BJNR093000015.html](https://www.gesetze-im-internet.de/pr_fbv_2015/BJNR093000015.html)

<sup>40</sup> Un EMI de faible importance systémique et présentant un risque global peu élevé peut fort bien ne faire l'objet d'un audit spécial de la part de l'ACN que tous les 12 ans.

Thème d'audit	Chypre	Allemagne	Pays-Bas
		évalué sur la base du résultat de l'ILAAP, conformément à la législation de l'UE.	
<b>Types de décisions SREP</b>	Détection des faiblesses et obligation de constituer des fonds propres supplémentaires au titre du pilier 2.	<p>Jusqu'à la fin de 2015, essentiellement des mesures informelles pour combattre les lacunes organisationnelles.</p> <p>Dans une procédure d'escalade, des mesures formelles peuvent être imposées si aucune amélioration n'est apportée dans un délai donné.</p> <p>Depuis 2016, détection des faiblesses, décision prudentielle générale en matière de fonds propres et de liquidité, obligation de constituer des fonds propres supplémentaires au titre du pilier 2, et obligation de satisfaire à des exigences supplémentaires en matière de liquidité.</p>	Détection des faiblesses, décision prudentielle générale en matière de fonds propres et de liquidité, obligation de constituer des fonds propres supplémentaires au titre du pilier 2, et obligation de satisfaire à des exigences supplémentaires en matière de liquidité.
<b>Types de problèmes décelés</b>	Non renseigné <sup>41</sup> .	<p>Entre autres:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- défauts de conception dans le système de gestion des risques</li> <li>- insuffisances dans l'organisation de l'activité</li> <li>- rendement et fonds propres insuffisants</li> <li>- risque opérationnel élevé</li> <li>- risque de crédit cumulé</li> <li>- risques de taux d'intérêt</li> <li>- insuffisances dans le contrôle informatique et l'audit interne</li> </ul>	<p>Entre autres:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- risque pour la réputation</li> <li>- risque pour le modèle d'activité</li> <li>- incertitude quant à la qualité des données</li> <li>- charges grevant les actifs</li> <li>- plan de redressement insuffisant</li> <li>- absence de culture du risque identifiable et recherche évidente de rendement</li> <li>- risque opérationnel par anticipation de risques inconnus ou imprévus</li> </ul>

<sup>41</sup> Confidentiel – La BCC n'autorise pas la divulgation de ces informations.

Thème d'audit	Chypre	Allemagne	Pays-Bas
<b>SREP structuré applicable à tous les EMI au niveau de l'ACN?</b>	<p>Selon la BCC, la phase d'information est largement harmonisée pour tous les EMI.</p> <p>Le rapport SREP pour tous les EMI comporte l'évaluation des quatre éléments de risque décrits dans le manuel du MSU, sur la base d'une note RAS. Il n'existe toutefois aucune procédure interne pour le garantir.</p>	<p>Le SREP de l'autorité allemande de surveillance bancaire respecte principalement les exigences posées par l'ABE.</p>	<p>Le SREP de la DNB est harmonisé pour tous les EMI. Il se fonde sur la méthodologie de la BCE pour les EI et est conforme aux règles de l'ABE pour les EI et aux règlements de l'UE.</p>

Si nous examinons le tableau 4.2, nous constatons que la fréquence avec laquelle le SREP est appliqué ne diffère pas sensiblement entre Chypre, l'Allemagne et les Pays-Bas. Dans les trois pays, la quasi-totalité des EMI sont soumis à une évaluation et à une décision SREP chaque année. En Allemagne et aux Pays-Bas, le SREP est harmonisé pour tous les EMI, mais il existe des différences en ce qui concerne ses sources d'information. En Allemagne, trois types d'apports sont pris en considération pour l'évaluation SREP:

- l'audit annuel réalisé par l'auditeur externe, qui comporte une évaluation qualitative détaillée ainsi qu'une analyse des états financiers;
- les données fournies annuellement par les banques;
- les résultats des «audits spéciaux», dont la fréquence dépend de la classification du risque et de l'importance systémique de l'EMI concerné. À titre d'exemple, un EMI de faible importance systémique et présentant un risque global peu élevé peut fort bien ne faire l'objet d'un audit spécial de la part de l'ACN que tous les 12 ans.

Aux Pays-Bas, tous les EMI, même ceux présentant un faible risque systémique, font l'objet, chaque année, d'une évaluation SREP complète de leurs fonds propres et de leurs liquidités, sur la base des données communiquées annuellement par les banques. La méthodologie appliquée par la DNB s'appuie sur le manuel de la BCE relatif au MSU. À Chypre, le SREP est harmonisé pour tous les EMI et s'inspire de la méthodologie suivie par la BCE pour les EI.

Pour le SREP, les trois pays mettent également l'accent sur des éléments différents. Jusqu'en 2015, les autorités allemandes de surveillance centraient avant tout leur évaluation sur le modèle d'activité, la gouvernance et la gestion des risques des EMI (les deux premiers sont essentiellement des éléments qualitatifs du SREP). Depuis, elles privilégient l'évaluation des risques pesant sur les fonds propres, sur la liquidité et sur le financement des banques (les deux derniers sont essentiellement des éléments quantitatifs du SREP), à l'instar de l'autorité néerlandaise de surveillance. Du fait de ce choix, l'ACN néerlandaise tend à imposer des exigences de fonds propres supplémentaires dès le départ et à chaque EMI, alors que, jusqu'en 2015, les autorités allemandes de surveillance ne le faisaient que si aucune suite n'était donnée aux mesures qualitatives recommandées plus tôt dans le processus. L'autorité chypriote de surveillance se concentre davantage sur l'évaluation des dispositifs mis en place par les banques pour leur gouvernance et la gestion de leurs risques, ainsi que sur celle des risques pesant sur les fonds propres. L'ACN de Chypre tend généralement à imposer des exigences de fonds propres supplémentaires sur la base de son évaluation des risques pour les fonds propres. Il est plus rare qu'elle le fasse en fonction de l'évaluation des autres éléments qualitatifs du SREP.

### **4.3 Intervention et suivi**

À la troisième étape du cycle de surveillance, l'ACN peut concevoir des interventions et/ou prendre des mesures en réaction aux insuffisances décelées. Le tableau 4.3 ci-après donne un aperçu des interventions possibles de l'ACN et explique comment le suivi des interventions est contrôlé, comment les décisions de surveillance sont communiquées et comment l'ACN évalue l'efficacité de la surveillance.

Tableau 4.3 – Principales constatations – intervention et suivi

Thème d'audit	Chypre	Allemagne	Pays-Bas
<b>Éventail des interventions possibles de l'ACN</b>	<p>Entre autres:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- demander à un EMI de prendre les mesures jugées nécessaires par la BCC pour remédier aux problèmes;</li> <li>- imposer des conditions spécifiques, comme le traitement des actifs pour répondre aux exigences de fonds propres, l'utilisation, par l'EMI, de ses bénéfices pour consolider son assise financière, ou le contrôle de l'activité de l'EMI aussi longtemps que la BCC l'estime nécessaire.</li> </ul>	<p>L'éventail des interventions possibles de la BaFin est large. Dans la pratique, elle demande principalement à l'EMI de remédier dans un délai raisonnable aux déficiences constatées.</p> <p>Jusqu'à la fin de 2015, elle n'imposait que des exigences de fonds propres supplémentaires au cas par cas, si l'EMI concerné ne donnait pas rapidement suite aux demandes d'intervention antérieures de la BaFin dans les délais.</p> <p>Depuis 2016, la BaFin applique les orientations de l'ABE pour le SREP et systématise dans une certaine mesure une approche requérant une décision sur la constitution des fonds propres supplémentaires au titre du pilier 2.</p>	<p>La DNB peut utiliser un large éventail d'instruments d'intervention, mais, dans la pratique, elle demande surtout aux EMI de détenir des fonds propres supérieurs à ceux requis et de respecter une exigence de couverture des besoins de liquidité sur une période plus longue que la période minimale nécessaire.</p> <p>En outre, jusqu'à la fin de 2016, la DNB a demandé à tous les EMI de maintenir l'intégralité du montant des fonds propres supplémentaires dans les fonds propres de base de catégorie 1, c'est-à-dire de qualité supérieure.</p>
<b>Communication des décisions de surveillance aux banques et au public</b>	<p>Les décisions de surveillance sont notifiées aux EMI par courrier confidentiel.</p> <p>Les décisions ne sont pas rendues publiques.</p>	<p>Le moyen de communication des décisions aux EMI varie en fonction de leur degré de gravité: par courrier ou par décision officielle.</p> <p>La BaFin publie, sur son site web, des informations sur certaines mesures imposées aux établissements ou à leurs instances dirigeantes.</p>	<p>Les décisions de surveillance sont notifiées aux EMI par courrier confidentiel.</p> <p>Les décisions ne sont pas rendues publiques.</p>
<b>Contrôle, par l'ACN, du suivi par les établissements</b>	<p>La BCC contrôle les mesures prises par les EMI après le SREP (par exemple sur la base du courrier de réponse des EMI).</p>	<p>Les déficiences sont tracées dans le cadre d'une surveillance continue jusqu'à leur élimination. Ce processus peut durer des années.</p>	<p>La DNB suit les mesures prises par les EMI au cours des années SREP ultérieures.</p>
<b>Évaluation, par l'ACN, de l'efficacité de la surveillance</b>	<p>Non</p>	<p>Non</p>	<p>Pas pour chaque EMI. Dans son rapport annuel sur la surveillance, la DNB précise dans quelle mesure ses objectifs à moyen terme ont été atteints.</p>

Le tableau 4.3 montre que:

- toutes les ACN ont à leur disposition un large éventail d'instruments d'intervention. Selon l'utilisation qui en est faite, différentes pratiques se dégagent. Jusqu'en 2015, l'autorité allemande de surveillance a privilégié les décisions qualitatives, obligeant les EMI à renforcer leur modèle d'activité, par exemple. Par le passé, l'ACN n'imposait que des exigences quantitatives de fonds propres supplémentaires si les décisions antérieures n'avaient pas été suivies d'effet. Depuis 2016, cette pratique a été modifiée pour suivre les orientations de l'ABE relatives au SREP. En revanche, aux Pays-Bas, l'ACN impose principalement des exigences de fonds propres supplémentaires, tandis qu'à Chypre, ce type d'exigences fait généralement suite à l'évaluation des risques pesant sur les fonds propres et moins souvent à celle des autres éléments qualitatifs du SREP;
- il n'y a qu'en Allemagne que l'ACN publie parfois certaines décisions qui relèvent du SREP<sup>42</sup>. À Chypre et aux Pays-Bas, la décision SREP n'est partagée qu'avec l'EMI concerné et de manière confidentielle;
- chacune des ACN évaluées a mis en place un système permettant de contrôler la suite donnée aux décisions SREP. Cependant, les ACN n'évaluent pas la mesure dans laquelle cette surveillance a été efficace pour les différents EMI.

---

<sup>42</sup> [https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/BankenFinanzdienstleister/Massnahmen/Mitteilungen/mitteilungen\\_node.html](https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/BankenFinanzdienstleister/Massnahmen/Mitteilungen/mitteilungen_node.html)



## 5. Déficits d'audit

### 5.1 Surveillance des EI

À la suite de l'instauration du MSU, la responsabilité de l'audit de la surveillance bancaire des EI a été transférée des ISC nationales vers la Cour des comptes européenne (ECA). Cependant, le mandat d'audit de l'ECA à l'égard de la BCE est plus restreint et se limite à un examen de l'efficacité de la gestion de la BCE, en vertu des dispositions de l'article 27.2 des statuts du Système européen de banques centrales (SEBC)<sup>43</sup>. Le règlement MSU étend ce mandat aux activités de surveillance de la BCE.

Dans une déclaration de juin 2015, le comité de contact (CC) attirait l'attention sur le fait qu'«un déficit d'audit est apparu dans les pays de la zone euro où les anciens mandats d'audit des ISC nationales concernant les autorités nationales de surveillance bancaire ne sont pas remplacés par un mandat habilitant la Cour des comptes européenne à exercer un niveau de contrôle équivalent sur les activités de surveillance de la BCE»<sup>44</sup>. Il encourageait le Parlement européen, le Conseil de l'UE, le Conseil européen et la Commission européenne à envisager un renforcement du mandat de l'ECA concernant l'audit du MSU géré par la BCE.

Le 16 décembre 2015, le président de l'Eurogroupe a déclaré dans une lettre adressée au président en exercice du CC que l'instauration du MSU ne créait pas en soi de déficit d'audit. Après tout, les droits d'audit de l'ECA sur la BCE ont été définis dans les statuts du SEBC et de la BCE et ont été simplement étendus à la surveillance bancaire. L'Eurogroupe a toutefois admis qu'il existait des différences dans les compétences de contrôle de la surveillance bancaire, qui sont plus vastes dans certains États membres qu'au niveau européen. Il a invité la Commission européenne à y prêter une attention

---

<sup>43</sup> Le règlement (UE) n° 1024/2013 («règlement MSU») charge explicitement l'ECA de prendre en considération les missions de surveillance confiées à la BCE lorsqu'elle examine l'efficacité de la gestion de cette dernière.

<sup>44</sup> [http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC\\_STATEMENT\\_2015/CC\\_SSM\\_statement\\_FR.pdf](http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC_STATEMENT_2015/CC_SSM_statement_FR.pdf)

particulière au moment de réexaminer le règlement MSU et à étudier la faisabilité juridique d'un éventuel accord-cadre entre l'ECA et la BCE.

Cet appel à l'action a ensuite donné lieu à une lettre rédigée conjointement par les présidents des ISC de l'Allemagne et des Pays-Bas, agissant en tant que présidents de la task force du CC sur l'union bancaire, et adressée à la Commission européenne en juillet 2016. Dans ce courrier, la task force attirait tout particulièrement l'attention sur la suggestion formulée par l'Eurogroupe dans sa déclaration du 16 décembre 2015 et invitant à étudier la faisabilité juridique d'un éventuel accord-cadre entre l'ECA et la BCE.

En novembre 2016, la Cour a publié son rapport spécial n° 29/2016 relatif au MSU. Pendant son audit, l'ECA a examiné la structure de gouvernance du nouveau mécanisme, l'organisation et les ressources des équipes de surveillance bancaire, ainsi que la procédure d'inspection sur place. Au cours du processus, des désaccords sont apparus avec la BCE à propos de l'interprétation à donner de la définition du mandat de l'ECA et du droit d'accès aux documents. À l'annexe 2 de son rapport spécial, l'ECA présente la liste des éléments probants non fournis par la BCE (notamment les dossiers bancaires), alors qu'ils lui étaient nécessaires pour réaliser son audit. En conséquence, certains domaines importants des activités du MSU n'ont pas pu être couverts<sup>45</sup>. C'est notamment le cas du SREP.

Dans ses réponses au rapport, la BCE a déclaré ne pas avoir «imposé» de limitation de l'accès aux documents: «L'accès aux documents par la Cour des comptes européenne devrait être conforme à son mandat comme le prévoit l'article 27.2 des statuts du SEBC et l'article 20, paragraphe 7, du règlement MSU.» Selon la BCE, le mandat de l'ECA en matière d'audit de l'efficience de sa gestion n'inclut pas des documents comme les procès-verbaux des réunions du conseil de surveillance relatifs aux décisions de surveillance prudentielle. Par conséquent, la BCE estime qu'il ne s'agit pas

---

<sup>45</sup> Cour des comptes européenne (2016), rapport spécial n° 29/2016 intitulé «Mécanisme de surveillance unique: les débuts sont réussis, mais des améliorations sont nécessaires», <http://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=39744>. p. 45, point 87.

d'un manque de coopération, mais d'une interprétation différente du mandat d'audit.

Le 30 mars 2017, lors d'un symposium consacré à la construction du système financier du 21<sup>e</sup> siècle et organisé à Francfort, Yves Mersch, membre du directoire de la BCE, a prononcé une allocution sur le thème du réexamen de la question de l'indépendance de la banque centrale. Dans sa conclusion, il a expliqué que les mandats et fonctions supplémentaires confiés à la BCE après la crise financière et portant sur la surveillance microprudentielle et macroprudentielle ainsi que sur la gestion des crises ne sont pas couverts par le très haut niveau d'indépendance conféré à la BCE par l'article 130 du traité. Ils sont au contraire soumis à des exigences plus strictes en matière d'obligation de rendre compte et de contrôle démocratique par rapport aux fonctions traditionnelles de la BCE, en particulier celles en lien avec la politique monétaire.

**Exemple – Extrait concernant l'ECA, tiré du document relatif au réexamen du MSU**

«Lors du réexamen, la Commission s'est également penchée sur l'efficacité de l'audit externe applicable à la BCE, estimant que la portée du mandat de vérification des comptes de la BCE confié à la Cour des comptes européenne devait être examinée dans le contexte des dispositions globales relatives à l'obligation de rendre des comptes applicables à la BCE dans sa fonction de surveillance et en tenant compte des mandats très différents confiés aux diverses institutions nationales de contrôle des comptes à l'égard des ACN. Dans le même temps, il y a lieu de souligner que conformément au TFUE, il est fait obligation à la BCE de fournir à la Cour des comptes tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement par cette dernière de la mission correspondant au mandat qui lui est confié par la législation. Il serait bienvenu que la BCE et la Cour des comptes concluent un accord interinstitutionnel précisant les modalités d'échange d'informations afin de permettre à la Cour des comptes d'accéder à toutes les informations nécessaires pour mener à bien son mandat de vérification des comptes.»

Le 11 octobre 2017, la Commission européenne a publié son premier réexamen du règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit. Selon l'article 32 du règlement MSU, le rapport en question devait être publié pour le 31 décembre 2015 au plus tard. Il indique, entre autres, que les dispositions relatives à l'obligation de rendre compte applicables à la BCE sont globalement efficaces. En ce qui concerne la responsabilité

administrative, la BCE est soumise à des examens complémentaires étendus effectués par divers organes administratifs, dont la Cour des comptes européenne. Si la Commission reconnaît que le mandat confié à cette dernière pour l'audit de l'efficacité de gestion de la BCE est en effet plus limité que les mandats qu'exercent certaines ISC nationales sur les autorités nationales de surveillance bancaire, il convient d'évaluer l'obligation de rendre compte faite à la BCE de manière holistique, à la lumière de toutes les dispositions en la matière auxquelles elle est soumise. En vertu de l'article 27 du règlement MSU ainsi que des articles 56 et 57 de la CRD IV, conjugués aux dispositions de l'article 287, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), il est clair que la BCE est tenue de fournir à la Cour des comptes européenne tout document ou toute information qui lui serait nécessaire pour accomplir sa mission, dans les limites de son mandat. La Commission encourage la Cour des comptes européenne et la BCE à conclure un accord interinstitutionnel précisant les modalités d'échange d'informations afin de permettre à la première nommée d'accéder à toutes les informations nécessaires pour mener à bien son mandat d'audit.

### *Conclusions*

Le rapport spécial n° 29/2016 de l'ECA consacré au MSU confirme les inquiétudes exprimées en 2015 par le comité de contact des ISC de l'UE: l'ECA n'est pas en mesure d'effectuer un audit approfondi des activités de surveillance de la BCE. La principale raison réside dans le fait que l'ECA et la BCE n'ont pas la même interprétation du mandat d'audit de la première nommée, tel qu'il est défini à l'article 27.2 des statuts du SEBC et à l'article 20, paragraphe 7, du règlement MSU. Jusqu'à présent, la BCE a défendu l'idée que les dispositions relatives à l'obligation de rendre compte, tant dans le droit primaire que dans le droit secondaire, n'autorisent pas l'ECA à contrôler la manière dont le SREP est appliqué.

Toutefois, dans l'allocution évoquée plus haut, Yves Mersch, membre du directoire de la BCE, affirme clairement que la surveillance prudentielle est soumise à une obligation de rendre compte et à un contrôle démocratique plus importants que la politique monétaire. Tout bien considéré, nous

arrivons à la conclusion que le mandat de la Cour des comptes européenne concernant la surveillance bancaire doit faire l'objet d'une définition plus large que celle qui est la sienne aujourd'hui. De notre point de vue, il conviendrait en l'occurrence de préciser que les dispositions de l'article 27.2 des statuts du SEBC visent à protéger l'indépendance de la politique monétaire. L'autre fonction de la BCE, à savoir la surveillance prudentielle, doit faire l'objet d'un contrôle et d'une obligation de rendre compte plus stricts que la politique monétaire. Avant la mise en œuvre du MSU, les ISC de l'Allemagne et des Pays-Bas, par exemple, étaient habilitées à contrôler l'intégralité du processus de surveillance des EI et des EMI. Aujourd'hui, nous nous trouvons dans une situation où le mandat de l'ECA, tel qu'il est exercé pour le moment, va moins loin que celui que plusieurs ISC nationales (dont celles de l'Allemagne et des Pays-Bas) exerçaient avant l'instauration du MSU.

## **5.2 Surveillance des EMI**

Les ACN continuent de surveiller les EMI, mais au nom de la BCE. Dans son article 59, paragraphe 2, la CRD permet aux États membres d'autoriser la divulgation de certaines informations concernant la surveillance prudentielle à leur ISC nationale. Il faut pour cela que les ISC aient, en droit national, un mandat précis d'enquête ou de contrôle portant sur l'action des autorités responsables de la surveillance des établissements ou du droit relatif à cette surveillance.

### **5.2.1 Surveillance des EMI dans les pays où l'ISC est dotée d'un mandat d'audit**

Au moins huit ISC possèdent un mandat en droit national pour contrôler la surveillance des EMI. Quatre d'entre elles ont participé à l'ensemble de l'audit parallèle réalisé par la task force sur l'union bancaire européenne. L'étendue de leurs mandats respectifs est décrite à l'annexe 1. En règle générale, les institutions chargées de la surveillance bancaire prennent la forme d'entités de droit public dans ces pays, et les ISC sont habilitées, en vertu du droit primaire ou secondaire national, à les auditer. Dans les limites imposées par l'indépendance de la banque centrale, elles disposent des mêmes droits en

matière d'audit et d'accès à l'information à l'égard des entités contrôlées par les pouvoirs publics.

Notre audit a permis de confirmer que trois des quatre ISC participantes (celles de l'Allemagne, de l'Autriche et des Pays-Bas) étaient en mesure d'obtenir un accès aux documents de surveillance nationaux. Ces derniers englobent les dossiers bancaires des EMI dont les ISC ont besoin pour réaliser un audit complet de l'organisation et du fonctionnement de la surveillance bancaire, conformément au mandat qui leur a été confié. L'ISC de l'Autriche a également inclus les EI dans son audit national et a pu accéder aux documents pertinents. Par contre, l'ISC de Chypre a été limitée dans sa capacité de contrôler les activités de surveillance relatives aux EMI, en raison de l'interprétation réductrice de son mandat par l'ACN<sup>46</sup>.

Toutefois, dans le même temps, l'audit a également montré que les quatre ISC participantes rencontrent toutes des difficultés lorsqu'elles essaient d'accéder à des documents de la BCE nécessaires pour la surveillance des EMI. Ces problèmes concernent notamment, mais pas exclusivement, les documents ci-après.

a) *Le manuel du MSU* (SSM Supervisory Manual – Processes, Procedures and Methodology for the Supervision of Significant and Less Significant Institutions) *publié par la BCE*

---

<sup>46</sup> Seuls les rapports SREP ont été fournis, au motif que l'article 28 *bis* de la loi sur les activités bancaires n'autorise la divulgation d'informations de surveillance que sous une forme synthétique (transposition de l'article 53 de la CRD).

L'accès au manuel est utile, étant donné que certaines ACN utilisent la méthodologie appliquée aux EI dans le cadre du MSU pour effectuer la surveillance des EMI (c'est le cas de Chypre et des Pays-Bas). Des quatre ISC participantes, seule celle de l'Autriche a été en mesure de se procurer le manuel du MSU (dans sa version applicable en décembre 2015), parce que ce dernier servait de modèle de référence aux ACN de ce pays. Toutefois, elle n'était pas habilitée à évaluer le manuel de la BCE, vu que son mandat d'audit (fondé sur la constitution fédérale autrichienne) ne couvrait ni la BCE ni les documents émis par celle-ci. L'ISC de Chypre a obtenu des copies imprimées de certaines sections du manuel du MSU au début de l'audit, mais elle a ensuite dû les restituer pour des raisons de confidentialité. L'ISC des Pays-Bas a demandé explicitement l'accès au manuel de surveillance du MSU, mais cela lui a été refusé, à l'exception de certaines pages sans intérêt pour l'audit. L'ISC de l'Allemagne n'a jamais pu accéder au manuel du MSU.

b) *Les documents concernant les EMI et soumis au système de gestion des informations de la BCE (IMAS)*

Les exigences de confidentialité de la BCE empêchent les ISC d'accéder aux informations de surveillance soumises à IMAS, alors que celles-ci concernent les EMI et devraient dès lors pouvoir être contrôlées par les ISC des États membres. À titre d'exemple, l'ISC des Pays-Bas s'est vu refuser l'accès à IMAS au motif que le système comportait des informations sur la surveillance des EI. Parallèlement, l'ACN néerlandaise a déjà transféré dans IMAS des informations de surveillance sur tous les EMI, bien que cela ne soit pas encore obligatoire<sup>47</sup>. Une fois le processus de téléchargement achevé, l'ISC des

**Exemple – IMAS en Allemagne et aux Pays-Bas**

La BaFin et la Bundesbank utilisent actuellement leur propre système national de gestion des informations dénommé BAKIS. Cependant, avec d'autres ACN, elles participent à une phase de test d'IMAS pour les EMI, laquelle devrait s'achever en 2018.

L'ACN des Pays-Bas recourt également à son propre système national de gestion des informations et a, dans le même temps, commencé à utiliser IMAS pour tous les EMI. Une fois qu'IMAS sera totalement opérationnel pour les EMI, l'autorité néerlandaise de surveillance abandonnera plus que probablement son système national.

<sup>47</sup> Selon toute attente, la BCE demandera aux ACN d'archiver leurs informations de surveillance concernant les EMI dans IMAS à partir de 2019/2020.

Pays-Bas n'aura plus la possibilité d'accéder aux informations de surveillance concernant les EMI, malgré le fait qu'elle dispose d'un mandat juridique pour contrôler la surveillance des institutions concernées. L'ISC de Chypre n'a pas eu accès au moindre système interne (y compris IMAS et l'intranet) du service en charge de la réglementation et de la surveillance bancaires au sein de la BCE. L'ISC de l'Autriche a fait savoir qu'elle pouvait observer dans IMAS les mesures prises par la banque centrale autrichienne à l'encontre d'EI. L'ISC de l'Allemagne n'a pas la moindre expérience en matière d'audit de documents soumis à IMAS, étant donné que celui-ci est seulement en cours de test par ses autorités nationales de surveillance.



c) *Le rapport annuel de la BCE sur la surveillance des EMI dans le cadre du MSU*

Depuis 2016, la BCE élabore ce document en s'appuyant sur des informations qualitatives et quantitatives fournies par les ACN pour l'année civile précédente. À cette fin, elle a demandé aux ACN de compléter des modèles et de remplir des questionnaires. L'accès au rapport annuel a été refusé à la plupart des ISC participantes, la BCE invoquant des raisons de confidentialité. L'ISC de Chypre a demandé à l'ACN de lui fournir le questionnaire et les modèles transmis à la BCE et/ou la partie du rapport annuel concernant uniquement la surveillance des EMI chypriotes. Cela lui a été refusé.

Les documents susmentionnés (le manuel du MSU, les documents de surveillance nationaux soumis à IMAS et le rapport annuel de la BCE sur la surveillance des EMI dans le cadre du MSU) sont classés comme réservés à la BCE ou dans une catégorie supérieure, selon la définition donnée dans les règles communes et les normes

**Exemple – Accès aux documents pour les ISC de Chypre et des Pays-Bas**

Conformément aux instructions reçues de la BCE, avant d'autoriser l'ISC de Chypre à accéder aux documents, l'ACN chypriote lui a demandé de lui fournir une déclaration écrite confirmant que les informations confidentielles seraient protégées de manière appropriée et de marquer son accord, par écrit, sur le fait que certaines informations locales qui lui seraient communiquées ne seraient pas partagées avec une autre institution.

L'ISC de Chypre a estimé que ces conditions préalables à l'accès à l'information constituaient une interprétation très différente de son mandat d'audit par la BCC<sup>48</sup> et allaient au delà des dispositions des législations nationale et européenne en vigueur. Son président a néanmoins fourni à l'ACN la confirmation écrite du respect total des dispositions contenues dans les législations nationale et européenne en vigueur<sup>49</sup>. Aucun accès n'a toutefois été accordé à un certain nombre de documents réservés à la BCE (*ECB-restricted*), pas plus qu'à d'autres documents internes de la BCC, comme le budget annuel. En outre, l'ISC de Chypre a dû attendre la fin d'une longue procédure de consultation de la BCE avant d'avoir accès aux informations et documents demandés.

Suivant les instructions de l'ACN, l'ISC des Pays-Bas a directement pris contact avec la BCE pour obtenir un accès à certaines informations de celle-ci. La BCE n'a cependant pas répondu à cette demande.

<sup>48</sup> Voir annexe 1.

<sup>49</sup> La même formulation a été utilisée lorsque l'ACN a permis à l'ISC de Chypre d'accéder à des informations réservées à la BCE, dans le cadre d'un audit précédent.

minimales. Ces règles et normes visent à garantir que, dans l'ensemble de l'Eurosystème, les informations sensibles du SEBC et du MSU soient traitées avec toutes les précautions voulues. Selon ces règles et normes, l'encadrement local peut partager avec des tiers des informations réservées à la BCE ou des informations classées avec un niveau de protection similaire par les autorités nationales pour autant que cela soit justifié par des raisons commerciales. Par ailleurs, l'orientation (UE) 2015/856 de la BCE établissant les principes d'un cadre d'éthique professionnelle pour le MSU permet aux membres de la BCE et aux ACN de divulguer des informations privilégiées à des tiers, à condition que cette divulgation ait lieu dans l'exercice des obligations professionnelles selon le principe du «besoin d'en connaître».

Dans la pratique toutefois, certaines autorités nationales de surveillance imposent aux ISC de longues procédures d'approbation avant de partager avec elles des informations réservées à la BCE. Dans d'autres cas, elles refusent catégoriquement de fournir les informations demandées.

### *Conclusions*

Les constatations d'audit confirment que, même en ce qui concerne la surveillance des EMI, domaine pour lequel les ISC sont censées être pleinement compétentes, ces dernières sont actuellement confrontées à des restrictions (parfois sévères). La raison en est qu'un nombre croissant de documents relatifs aux EMI sont soumis aux règles communes et normes minimales de la BCE, lesquelles précisent que les informations sensibles du SEBC et du MSU ne peuvent être partagées avec aucun tiers, sauf autorisation préalable expresse. Le degré de restriction dépend du niveau de classification appliqué, qui va de «réservé à la BCE» (*ECB-restricted*) à «secret BCE» (*ECB-secret*). Selon toute vraisemblance, ce «nouveau» déficit d'audit risque de s'aggraver avec la diffusion, par la BCE, d'orientations et de méthodes supplémentaires en matière de surveillance prudentielle des EMI (par exemple des normes communes de surveillance des EMI).

### 5.2.2 Surveillance des EMI dans les pays dont l'ISC est dépourvue de mandat d'audit

Une enquête réalisée par l'ECA indique que dix ISC au moins ne disposent que d'un mandat d'audit limité, voire d'aucun mandat d'audit, pour la surveillance des EMI. Cette situation peut s'expliquer de différentes manières, par exemple par le fait que l'ISC n'a pas les capacités pour réaliser des audits de la surveillance bancaire. Par conséquent, la surveillance bancaire des EMI dans ces pays n'est pas soumise à un audit externe indépendant.

L'absence de mandat peut aussi trouver son origine dans le fait que l'ISC concernée n'a pas, en droit, le pouvoir de contrôler la surveillance bancaire, comme c'est le cas en Finlande.

#### **Exemple – Finlande**

L'autorité finlandaise de surveillance FIN-FSA (*Finanssivalvonta* en finnois) est chargée de la surveillance du secteur financier et de celui de l'assurance en Finlande. La surveillance prudentielle constitue l'une de ses principales missions. La FIN-FSA est également l'ACN de la Finlande et participe à ce titre au MSU. Elle exerce sa surveillance en coopération avec la branche de la BCE responsable de la surveillance bancaire.

Du point de vue administratif, la FIN-FSA collabore avec la Banque de Finlande, la banque centrale du pays. Conformément à la constitution finlandaise (n° 731/1999, article 90), celle-ci opère sous l'égide et la surveillance du Parlement. Selon la loi relative à l'ISC nationale (n° 676/2000, article premier), les missions de cette dernière ne couvrent pas le contrôle de la Banque de Finlande. En d'autres termes, l'ISC n'a pas de mandat pour auditer la FIN-FSA.

Dans d'autres pays, l'ISC nationale peut avoir un mandat en droit, qui peut être étendu ou plus restreint, mais ne pas être en mesure de l'exercer dans la pratique. La Slovénie en est un exemple (voir l'encadré ci-après).

#### **Exemple – Slovénie**

En Slovénie, les établissements de crédit sont surveillés par la Banque de Slovénie (BS), qui est la banque centrale du pays. À l'heure actuelle, l'ISC de la Slovénie ne dispose pas d'un mandat explicite pour contrôler la surveillance assurée par la BS. Alors que le texte de loi relatif à l'ISC permet à celle-ci d'auditer toute entité juridique de droit public (article 20, paragraphe 5) et précise que la BS en est une (article premier, paragraphe 2), l'ISC a dû, dans les faits, faire face à une certaine résistance lorsqu'elle a voulu auditer la BS. La principale raison invoquée pour justifier cette opposition est l'indépendance de la banque centrale. C'est pourquoi un processus législatif a été engagé en vue de modifier l'article 52 de la loi relative à la BS et donner à l'ISC de la Slovénie un mandat explicite pour effectuer des contrôles portant sur la régularité et l'efficacité des opérations de la BS, comme le prévoit le texte de loi sur l'ISC. La loi modifiée sur la BS traite les problèmes soulevés par la BCE dans ses avis CON/2014/25 et CON/2015/8, et est entrée en vigueur le 21 octobre 2017. À la fin de ce même mois, la BS a informé l'ISC qu'elle avait

demandé à la Cour constitutionnelle de la République de Slovénie de déclarer la loi modifiée anticonstitutionnelle au motif qu'elle est contraire au principe d'indépendance de la banque centrale et qu'elle est rétroactive.

En Slovénie, l'ISC a essayé de résoudre le problème en rendant son mandat plus explicite dans les textes législatifs concernés.

Au cours de notre audit, nous avons également rencontré un cas dans lequel le Parlement a décidé d'accorder à l'ISC nationale un mandat explicite de contrôle de la surveillance bancaire exercée par l'ACN. Il se peut cependant que cette solution ne soit plus accessible aux pays de la zone euro.

### **Exemple – Bulgarie**

L'ISC de Bulgarie dispose d'un mandat en droit pour contrôler les dépenses budgétaires de la Banque nationale de Bulgarie (BNB), les rapports les concernant et l'adoption de la législation sur les marchés publics. Le 29 avril 2015, la 43<sup>e</sup> assemblée nationale a adopté sa décision n° 45, qui donne pour mission à l'ISC nationale de contrôler la surveillance bancaire effectuée par la BNB. L'étendue de l'audit englobait d'importants domaines, l'objectif étant de déceler les principaux problèmes touchant le cadre de la surveillance bancaire, la planification de la fonction de surveillance, la réalisation de la surveillance à distance et les vérifications sur place ainsi que l'établissement des rapports relatifs à celles-ci. Les résultats de l'audit ont été publiés :

<http://www.bulnao.government.bg/en/articles/the-bulgarian-national-audit-office-carried-out-performance-audit-on-the-effectiveness-of-banking-supervision-1584>.

Remarque : La Bulgarie n'est pas membre de la zone euro et ne fait dès lors pas partie de facto du MSU. Elle a toutefois la possibilité d'y participer. Dans ce cas, son autorité nationale de surveillance entame une «étroite coopération» avec la BCE.

### *Conclusions*

Le fait que dix ISC au moins de la zone euro ne disposent que d'un mandat limité, voire d'aucun mandat, pour l'audit de la surveillance bancaire des EMI et/ou sont confrontées à des difficultés dans l'exercice de ce droit est un motif d'inquiétude. Une ISC indépendante et professionnelle est un maillon important de la chaîne de responsabilité d'un pays<sup>50</sup>. Les décisions prises par le Parlement européen, la Commission européenne, les parlements nationaux et les gouvernements nationaux en matière de surveillance bancaire ne devraient pas être uniquement fondées sur l'autoévaluation des banques

<sup>50</sup> Voir l'avis de l'OCDE sur les ISC: <http://www.oecd.org/gov/external-audit-supreme-audit-institutions.htm>

centrales concernées, mais s'appuyer également sur des informations vérifiées, pour autant que l'ISC concernée soit habilitée à effectuer ce contrôle. Cette chaîne est interrompue ou raccourcie si les ISC sont privées de la possibilité de conseiller le parlement sur l'efficience et l'efficacité de la surveillance bancaire des EMI. Dans un domaine où des milliers de milliards d'euros sont en jeu, l'obligation de rendre compte et le contrôle démocratique ne devraient pas être mis à mal.

## 6 Conclusions générales

Cet audit a été réalisé en parallèle par cinq États membres de l'UE (l'Allemagne, l'Autriche, Chypre, la Finlande et les Pays-Bas) et poursuivait deux objectifs:

1. cerner le cadre réglementaire régissant les EMI après l'entrée en vigueur du MSU et déterminer la manière dont la surveillance bancaire est organisée et réalisée dans la pratique;
2. collecter des éléments probants relatifs à de possibles «déficits d'audit» qui seraient apparus à la suite de l'instauration du MSU. Il s'agissait notamment de déterminer les problèmes rencontrés par les ISC lors du contrôle de la surveillance des EMI dans leur propre pays.

### **Première partie – Examen du cadre réglementaire et de la surveillance bancaire**

#### Cadre réglementaire (chapitre 2)

Le cadre réglementaire relatif aux banques établies dans l'UE est complexe et a subi un certain nombre de modifications au cours des dernières années. En particulier, les lois nationales sur le secteur bancaire ont dû être modifiées à plusieurs reprises pour être en conformité avec le MSU et d'autres règles, comme le CRR et la CRD IV. Les différences dans la transposition des directives de l'UE et dans l'application d'autres normes non contraignantes ont donné lieu à un système réglementaire diversifié. De ce fait, les EMI sont confrontées à des exigences réglementaires différentes selon le pays, ce qui a une incidence sur la manière dont la surveillance est exercée.

#### Conception de la surveillance (chapitre 3)

Il existe un certain nombre de différences dans la manière dont la surveillance prudentielle est conçue. Elles portent principalement sur le statut de l'autorité nationale de surveillance (s'agit-il d'une institution distincte de la banque centrale nationale?) et sur sa relation avec la banque centrale. Dans la plupart des pays, la surveillance prudentielle relève du mandat de la banque centrale nationale. Cette disposition peut présenter l'avantage de

protéger la prise de décision en matière de surveillance contre toute ingérence politique, mais elle risque par ailleurs de réduire le contrôle démocratique et la supervision. Aux Pays-Bas, la banque centrale est la seule entité chargée de la surveillance prudentielle des EMI, et le ministère des finances participe à l'établissement du budget de surveillance qui lui est alloué.

Dans les cinq États membres qui ont pris part à l'audit parallèle, les budgets alloués aux ACN pour les activités de surveillance varient considérablement. À titre d'exemple, aux Pays-Bas, le budget de surveillance par établissement de crédit est huit fois supérieur à celui disponible en Allemagne, en Autriche ou en Finlande. Ce constat ne peut toutefois tenir lieu de véritable comparaison, étant donné que les données sous-jacentes relatives aux budgets et aux effectifs ne sont pas comparables.

Les ressources allouées aux autorités de surveillance diffèrent d'un pays à l'autre. L'affectation des ressources (effectifs, ressources informatiques et budget, par exemple) s'effectue sur la base des missions de surveillance dans certaines ISC et par service dans d'autres, selon différents critères et méthodes. Aucun élément probant ne nous a permis de conclure que l'une des approches était préférable à une autre.

La supervision des autorités de surveillance relève de la responsabilité générale de la BCE, mais elle est également effectuée à l'échelon national dans les cinq pays concernés. Nous observons que dans trois d'entre eux (Allemagne, Autriche et Pays-Bas), le ministère des finances occupe une fonction centrale dans la supervision de l'autorité de surveillance. En Allemagne et en Autriche, le parlement national et des représentants des établissements réglementés participent également à ce contrôle.

#### Surveillance des EMI dans la pratique (chapitre 4)

La surveillance prudentielle des EMI comporte trois étapes: une analyse des risques, un examen et une évaluation de la surveillance, ainsi qu'une intervention et un suivi des décisions prises.

Dans le cadre de l'analyse des risques, l'importance systémique des EMI est tout d'abord établie, au moyen de différentes méthodes, par les autorités de surveillance bancaire des pays participants. Alors que, pour classer les EMI, les ACN de Chypre et des Pays-Bas appliquent (en partie) la méthode de la BCE pour les EI, les ACN allemandes (BaFin et Bundesbank) suivent leur propre méthode de classification et s'appuient pour ce faire sur la qualité et l'importance systémique des EMI. Les méthodes utilisées pour l'analyse des risques diffèrent elles aussi: les ACN de Chypre et des Pays-Bas attribuent des notes RAS sur la base du MSU, à cette différence près que la première s'appuie pour ce faire sur un jugement qualitatif d'experts, tandis que la seconde combine des outils quantitatifs avec un jugement qualitatif d'experts. De leur côté, les autorités allemandes de surveillance se concentrent sur l'ICAAP.

Quatre éléments majeurs sont analysés au cours du SREP annuel: la viabilité et la durabilité du modèle d'activité d'une banque, l'adéquation de la gouvernance et de la gestion des risques d'une banque, les risques pesant sur les fonds propres, et les risques de financement et de liquidité. L'audit parallèle a révélé que les ACN n'accordaient pas la même importance à ces divers éléments. Jusqu'en 2015, les autorités allemandes de surveillance privilégiaient les deux premiers d'entre eux (essentiellement qualitatifs). Depuis, à l'instar de l'ACN néerlandaise, elles tiennent compte principalement de l'évaluation quantitative des fonds propres et des liquidités des EMI. L'autorité chypriote de surveillance se concentre davantage sur l'évaluation des dispositifs mis en place par les banques pour leur gouvernance et la gestion de leurs risques, ainsi que sur celle des risques pesant sur les fonds propres.

Nous avons décelé une différence dans la base d'information du SREP. Aux Pays-Bas, tous les EMI, même ceux présentant un faible risque systémique, font l'objet d'une évaluation SREP complète de leurs fonds propres et de leurs liquidités, fondée sur les données fournies annuellement par les banques. En Allemagne, un SREP est effectué chaque année sur la base:



- de l'audit annuel réalisé par un auditeur externe, qui comporte une évaluation qualitative ainsi qu'une analyse des états financiers;
- des données fournies annuellement par les banques;
- des résultats des audits spéciaux, dont la fréquence dépend de la classification du risque et de l'importance systémique de la banque concernée. Les EMI ne sont pas tous soumis à un audit spécial chaque année.

En Allemagne et aux Pays-Bas, le SREP est harmonisé pour tous les EMI. En Allemagne, le SREP national respecte les orientations de l'ABE sur les procédures et les méthodologies communes à appliquer dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels. Aux Pays-Bas, il s'appuie sur la méthodologie élaborée par la BCE pour les EI.

Enfin, nous avons constaté qu'il existait différentes pratiques en ce qui concerne les instruments d'intervention que les ACN utilisent à l'égard des EMI qu'elles surveillent, ainsi que dans la manière dont le suivi de ces interventions est effectué. Bien que cette pratique évolue aujourd'hui, l'ACN allemande n'imposait, jusqu'en 2015, des exigences de fonds propres supplémentaires (élément quantitatif) que si aucune suite n'était donnée aux mesures qualitatives recommandées plus tôt dans le processus. Pour sa part, l'ACN des Pays-Bas tend à imposer des exigences de fonds propres supplémentaires dès le départ et à chaque EMI. L'ACN de Chypre impose généralement des exigences de fonds propres supplémentaires sur la base de son évaluation des risques pesant sur les fonds propres. Il est plus rare qu'elle le fasse en fonction d'autres éléments qualitatifs du SREP. En Allemagne, les ACN publient parfois certaines décisions qui relèvent du SREP. À Chypre et aux Pays-Bas, la décision SREP n'est partagée qu'avec l'EMI concerné et de manière confidentielle. Si les ACN des pays ayant participé à l'ensemble de l'audit disposent chacune d'un système pour contrôler le suivi de leurs décisions SREP, aucune d'entre elles n'évalue dans quelle mesure sa surveillance a été efficace pour chaque EMI.

### Principaux résultats

- La manière dont la réglementation bancaire est transposée et dont la surveillance bancaire est conçue et appliquée varie d'un État membre de l'UE à l'autre. Dans le cadre du mécanisme de surveillance unique, le règlement uniforme doit être respecté. La mise en place de la surveillance et la manière de l'appliquer peuvent néanmoins être adaptées pour satisfaire aux exigences liées aux situations nationales spécifiques ainsi qu'aux règles et règlements nationaux.
- Les ACN et la BCE devront déployer des efforts dans le futur afin d'atteindre un équilibre entre harmonisation, proportionnalité et flexibilité de la surveillance pour tenir compte des circonstances spécifiques du pays concerné. Nous encourageons la Commission européenne et les organes de décision nationaux à suivre de près l'évolution des pratiques de surveillance dans les États membres.

## Deuxième partie – Déficits dans l'audit de la surveillance bancaire

### L'ECA a un mandat d'audit limité en matière de surveillance des EI

Le mandat d'audit de l'ECA à l'égard (des activités monétaires) de la BCE est défini de manière restrictive et limité à l'examen de l'efficacité de la gestion de la BCE. Le règlement MSU étend ce mandat aux activités de surveillance de la BCE<sup>51</sup>. Le rapport spécial de l'ECA consacré au MSU et publié en novembre 2016 confirme les inquiétudes exprimées auparavant à propos du fait que l'ECA n'est pas en mesure d'effectuer un audit approfondi des activités de surveillance de la BCE<sup>52</sup>. Dans la pratique, cela signifie que la perte de mandat subie par certaines ISC nationales après l'instauration du MSU n'est pas compensée par le mandat de l'ECA. Avant le MSU, huit ISC au moins disposaient en droit d'un mandat pour réaliser des audits approfondis de la surveillance bancaire exercée à l'égard des EI.

### Les ISC sont limitées dans l'exercice de leur mandat d'audit

En outre, certaines ISC nationales habilitées à contrôler la surveillance des EMI rencontrent des difficultés croissantes pour accéder aux documents pertinents. La raison en est qu'un nombre croissant de documents relatifs aux EMI sont soumis aux règles communes et normes minimales de la BCE. Selon

<sup>51</sup> Article 27.2 des statuts du Système européen de banques centrales. Le règlement (UE) n° 1024/2013 («règlement MSU») charge explicitement l'ECA de prendre en considération les missions de surveillance confiées à la BCE lorsqu'elle examine l'efficacité de la gestion de cette dernière.

<sup>52</sup> Rapport spécial n° 29/2016.

ces normes, les informations confidentielles de la BCE ne peuvent être partagées avec des tiers étrangers au Système européen de banques centrales sans autorisation préalable expresse. De ce fait, les ISC sont dans l'impossibilité d'accéder aux documents nécessaires pour réaliser des audits relatifs aux EMI conformément à leur mandat. Ces déficits d'audit risquent de s'aggraver dans les années qui viennent, avec la diffusion, par la BCE, d'orientations et de méthodes supplémentaires en matière de surveillance prudentielle des EMI. À titre d'exemple, dès 2019/2020, toutes les informations sur les EMI seront intégrées dans IMAS, le système de gestion des informations de la BCE. En d'autres termes, les ISC ne seront plus en mesure, à partir de ce moment, de remplir leur obligation juridique consistant à contrôler la surveillance des EMI.

#### Certaines ISC nationales n'ont pas de mandat d'audit

Dix ISC au moins de la zone euro ne disposent que d'un mandat limité, voire d'aucun mandat, pour l'audit de la surveillance bancaire des EMI et/ou sont confrontées à des difficultés dans l'exercice de ce droit. L'absence de mandat peut aussi trouver son origine dans le fait que l'ISC concernée n'a pas, en droit, le pouvoir de contrôler la surveillance bancaire, comme c'est le cas en Finlande. À l'heure actuelle, certaines ISC ne sont pas habilitées à contrôler la surveillance bancaire. Par conséquent, la surveillance bancaire des EMI dans ces pays n'est généralement pas soumise à un audit externe indépendant effectué par l'ISC.

#### **Principales recommandations**

- L'ECA et la BCE devraient commencer par conclure un accord interinstitutionnel précisant les modalités de leurs échanges d'informations. Cependant, nous estimons en définitive nécessaire de clarifier le mandat d'audit de l'ECA pour ce qui est de la surveillance des EI, étant donné qu'il a une incidence directe sur l'éventail des informations que la BCE est en mesure de partager avec elle. Il peut être nécessaire de consolider cette clarification dans le droit secondaire et, le cas échéant, dans le droit primaire, afin d'obtenir une plus grande sécurité juridique et de parvenir à une solution pérenne.
- Les ACN devraient autoriser la divulgation des informations relatives à la surveillance prudentielle des EMI à leurs ISC respectives, conformément aux dispositions de l'article 59, paragraphe 2, de la directive sur les exigences de fonds propres.
- Les gouvernements et parlements nationaux des États membres de l'UE devraient vérifier si leurs ISC ont bien reçu, en droit et en fait, le mandat de contrôle de la surveillance bancaire. Le cas échéant, et pour autant que ce soit faisable, elles devraient essayer d'obtenir une extension de leur mandat d'audit,

conformément aux dispositions de l'article 59, paragraphe 2, de la directive sur les exigences de fonds propres.

## Annexe 1

Pays	Lois et règlements concernés	Principales dispositions législatives
<b>Allemagne</b>	<p>Article 111, paragraphe 1, du code budgétaire fédéral</p> <p>Article premier, paragraphe 1, de la loi sur les services financiers et l'intégration</p> <p>Article 2, paragraphe 1, de la loi relative à la Bundesbank</p>	<p>En vertu de l'article 111, paragraphe 1, du code budgétaire fédéral, l'ISC (<i>Bundesrechnungshof</i>) examine la gestion financière des entités relevant du droit public fédéral.</p> <p>Les articles 89 à 99, ainsi que les articles 102 et 103 du code budgétaire fédéral s'appliquent à l'audit, par l'ISC, de la BaFin et de la Bundesbank par analogie. L'article 95 du code budgétaire fédéral dispose que les documents que l'ISC estime nécessaire pour exercer ses fonctions doivent, sur demande, lui être adressés dans un délai déterminé ou être présentés à ses agents habilités. L'ISC et ses agents habilités ont accès à toute information demandée.</p> <p>L'autorité fédérale de surveillance financière (BaFin) et la Bundesbank sont chargées d'effectuer la surveillance bancaire au niveau national. Ces deux institutions sont des entités relevant du droit public fédéral (article premier, paragraphe 1, de la loi sur les services financiers et l'intégration, et article 2, paragraphe 1, de la loi relative à la Bundesbank).</p>
<b>Pays-Bas</b>	<p>Article 91 de la loi relative à la comptabilité publique</p> <p>Article 1:93d de la loi relative à la surveillance financière</p>	<p>L'article 91 de la loi relative à la comptabilité publique précise les pouvoirs d'audit de l'ISC des Pays-Bas.</p> <p>En ce qui concerne la banque centrale néerlandaise (DNB), qui est chargée de la surveillance prudentielle, le texte de loi dispose que l'ISC peut auditer les activités de la DNB, à l'exception de celles que cette dernière entreprend en vertu du TFUE, en l'occurrence ses missions monétaires.</p> <p>Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 59, paragraphe 4, de la CRD, la loi néerlandaise sur la surveillance financière a été adaptée afin de mentionner explicitement que l'ISC des Pays-Bas a accès aux données confidentielles (article 1:93d). Cet ajout a été apporté en 2014, après que l'ISC s'est heurtée à certaines limites en matière d'accès aux données de surveillance prudentielle.</p>
<b>Autriche</b>	<p>Article 126b, paragraphes 1 et 2, de la constitution fédérale autrichienne</p> <p>Article premier de la loi relative à l'autorité autrichienne de surveillance des marchés financiers</p> <p>Article 9 de la loi fédérale relative à la banque centrale d'Autriche</p>	<p>Le mandat d'audit accordé par la constitution autrichienne confère à l'ISC de l'Autriche des droits d'audit qui couvrent la banque centrale autrichienne (OeNB) ainsi que l'autorité nationale de surveillance des marchés financiers (FMA).</p> <p>L'ISC est habilitée à contrôler les institutions fédérales ainsi que les entreprises dont la Fédération détient au moins cinquante pour cent du capital social, initial ou propre (article 126b, paragraphes 1 et 2, de la constitution fédérale autrichienne).</p> <p>L'article premier de la loi relative à l'autorité autrichienne de surveillance des marchés financiers a instauré celle-ci comme une institution de droit public. Le mandat de l'ISC se fonde sur les dispositions de l'article 126b, paragraphe 1, de la constitution fédérale autrichienne.</p> <p>La Fédération est l'actionnaire unique de l'OeNB (article 9 de la loi fédérale relative à la banque centrale d'Autriche). En d'autres termes, elle en détient au moins cinquante pour cent du capital social, initial ou propre (article 126b, paragraphe 2, de la constitution fédérale autrichienne), ce qui habilite l'ISC à en assurer l'audit.</p>

Pays	Lois et règlements concernés	Principales dispositions législatives
<b>Chypre</b>	Article 60 des lois de 2002-2007 relatives à la banque centrale de Chypre	<p>L'Auditeur général de la République dispose d'un mandat juridique pour contrôler l'efficacité des activités de surveillance menées par la banque centrale de Chypre (BCC) et sans lien avec ses missions et compétences tirées du SEBC. L'article 60 des lois de 2002-2007 relatives à la BCC dispose en substance ce qui suit:</p> <p>b) Sans préjudice des dispositions de l'article 38 des statuts, l'Auditeur général de la République peut procéder à l'audit financier et à l'audit de la performance des activités de la BCC qui ne sont pas liées aux missions et compétences attribuées à celle-ci par le SEBC, pour autant que ses rapports et ses activités d'audit ne traitent pas de l'indépendance de la BCC.</p> <p>Afin de permettre à l'Auditeur général d'effectuer la mission susmentionnée, la BCC lui fournira toutes les informations ainsi que tous les manuels et autres documents requis.</p> <p>Aux fins de l'application des dispositions du présent paragraphe, l'audit de la performance consiste en un contrôle de l'efficacité des activités de la BCC qui ne sont pas liées aux missions et compétences attribuées à celle-ci par le SEBC et qui ne concernent pas son indépendance.</p> <p>Sur la base des informations ci-dessus, l'Auditeur général possède un mandat juridique pour contrôler l'efficacité des activités de surveillance de la BCC à l'égard des EMI, étant donné que cette compétence ne résulte pas de la participation de la banque centrale chypriote au SEBC.</p>
<b>Finlande</b>		L'ISC de la Finlande n'a pas le droit de contrôler la FIN-FSA.

## Annexe 2

Article 59, paragraphe 2, de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE

«Les États membres peuvent autoriser la divulgation de certaines informations concernant la surveillance prudentielle d'établissements à des commissions d'enquête parlementaires dans l'État membre de ces établissements, des cours des comptes dans l'État membre de ces établissements et d'autres entités chargées d'enquête dans l'État membre de ces établissements, aux conditions suivantes:

- a) les entités ont un mandat précis d'enquête ou de contrôle, en droit national et portant sur l'action des autorités responsables de la surveillance des établissements ou du droit relatif à cette surveillance;
- b) les informations sont limitées à ce qui est strictement nécessaire à l'exercice du mandat visé au point a);
- c) les personnes ayant accès aux informations sont soumises, en vertu du droit national, à des exigences de secret professionnel au moins équivalentes à celles visées à l'article 53, paragraphe 1;
- d) lorsqu'elles proviennent d'un autre État membre, les informations ne sont pas divulguées sans l'accord exprès des autorités compétentes qui les ont communiquées et exclusivement aux fins pour lesquelles ces autorités ont marqué leur accord.

Dans la mesure où la divulgation d'informations concernant la surveillance prudentielle implique le traitement de données à caractère personnel, tout traitement par les entités visées au premier alinéa respecte les dispositions applicables de droit national transposant la directive 95/46/CE.»