



Bruxelles, le 11.10.2017
COM(2017) 591 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur le mécanisme de surveillance unique établi par le règlement (UE) n° 1024/2013

{SWD(2017) 336 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur le mécanisme de surveillance unique établi par le règlement (UE) n° 1024/2013

I. Introduction

Comme l'a souligné le président Juncker dans son discours sur l'état de l'Union le 13 septembre 2017¹, il est indispensable de compléter l'union bancaire si l'on veut qu'elle exprime tout son potentiel en tant qu'élément d'une Union économique et monétaire forte. Une union bancaire complète, associée à l'union des marchés des capitaux, favorisera la stabilité et l'intégration du système financier dans l'UE. Elle augmentera la résilience de l'Union économique et monétaire face aux chocs défavorables en facilitant grandement le partage des risques au sein du secteur privé à l'échelon transfrontière tout en réduisant la nécessité d'un partage des risques par le secteur public.

Les crises, financière et de la dette souveraine, qu'a connues l'UE au cours de la dernière décennie ont montré que le cadre économique et financier européen, parce qu'incomplet, n'avait pas suffi à empêcher l'apparition de politiques non durables pendant les années d'essor économique, ni à permettre l'absorption efficace des chocs négatifs lors de la phase de correction macroéconomique qui a suivi. En particulier, ces crises ont révélé l'existence de liens indésirables – d'une «spirale infernale» – entre les secteurs bancaires de chaque pays et les émetteurs souverains. C'est pour briser ces liens et empêcher que les budgets nationaux ne soient utilisés pour sauver des banques en difficulté qu'a été créée l'union bancaire.

À ces fins, sur la base du corpus réglementaire unique, la feuille de route de la Commission envisageait trois piliers pour l'union bancaire: un mécanisme de surveillance unique, un mécanisme de résolution unique pour les banques et un système commun de garantie des dépôts.

En cohérence avec les conclusions du Conseil européen du 19 octobre 2012, un mécanisme de surveillance unique a été créé afin d'assurer une surveillance de la plus haute qualité, de mettre en œuvre de manière cohérente et efficace la politique de l'Union en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit et d'appliquer de manière cohérente le corpus réglementaire unique. Le mécanisme de surveillance unique (MSU) a été conçu comme un système se composant des autorités compétentes nationales (ACN) des États membres participants (les États membres qui font partie de la zone euro et tout autre État membre qui entame une coopération étroite avec le MSU) et de la Banque centrale européenne (BCE). À cette fin, des missions spécifiques ont été confiées à la BCE en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit par le règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil (ci-après dénommé le «règlement MSU»).

Le présent rapport évalue la mise sur pied et le fonctionnement du MSU, afin d'apprécier son efficacité en tant que premier pilier de l'union bancaire. Il fait partie d'une évaluation plus vaste des progrès accomplis dans ce domaine, comme exposé dans la communication de la Commission «Compléter l'union bancaire». Ce rapport constitue aussi le premier réexamen

¹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_fr

par la Commission de l'application du règlement MSU, conformément à l'article 32 dudit règlement.

Le règlement MSU fait obligation à la Commission de réexaminer sur de nombreux plans l'application globale du règlement MSU, en mettant l'accent sur l'impact qu'il est susceptible d'avoir sur le bon fonctionnement du marché intérieur. Le présent rapport analyse brièvement les aspects fondamentaux du règlement MSU et de son application et fait part des principales conclusions. Le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne donne un aperçu plus complet des sujets abordés. Étant donné que le MSU en est à ses débuts, les différents aspects énumérés dans le mandat de réexamen de la Commission prévu par l'article 32 du règlement MSU n'ont pas pu tous être évalués au même niveau de détail. Eu égard à la portée du mandat de réexamen prévu dans le règlement MSU, le présent rapport est centré sur le cadre législatif, institutionnel et procédural du MSU. La Commission se félicite des autres évaluations actuellement en cours, comme le programme d'évaluation du secteur financier (PESF) du Fonds monétaire international (FMI), les vérifications de la convergence auxquelles procède l'Autorité bancaire européenne (ABE) et les différents contrôles de la Cour des comptes européenne, qui sont complémentaires du présent rapport et contribueront à une appréciation exhaustive du MSU sous plusieurs angles et aspects.

À partir d'une analyse documentaire et d'entretiens avec les parties prenantes concernées, la Commission livre une évaluation globalement positive de l'application du règlement MSU et des premières années de la BCE dans l'exercice de sa fonction de surveillance. Le premier pilier de l'union bancaire est aujourd'hui pleinement mis en œuvre et fonctionnel, et la surveillance intégrée des établissements de crédit est clairement profitable à l'existence de conditions de concurrence égales et au renforcement de la confiance.

Dans certains domaines, le fonctionnement du cadre de surveillance peut encore être amélioré. Afin de résoudre certaines des difficultés relevées, le rapport indique la manière dont il convient d'interpréter le cadre réglementaire, renvoie à des discussions en cours sur des modifications à apporter au droit de l'Union en la matière ou émet des suggestions quant à la façon dont la BCE pourrait tenir compte de ces éléments dans son fonctionnement. À l'heure actuelle, la Commission n'estime pas nécessaire de présenter des propositions de modification du règlement MSU.

Le présent rapport reconnaît que le pilier de surveillance de l'union bancaire a été mis en place avec succès et est pleinement fonctionnel, offrant des avantages clairs sur le plan de la stabilité financière et de l'intégration du marché. Il s'agit d'une condition préalable importante pour achever l'union bancaire avant la fin de 2019, comme indiqué dans la communication de la Commission sur l'achèvement de l'union bancaire adoptée en même temps que le présent rapport, et qui s'inscrit dans le droit fil des recommandations du rapport des cinq présidents de 2015² et du document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (le «document de réflexion sur l'UEM»).

² https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_fr.

II. Évaluation de l'application du règlement MSU

Le réexamen est axé sur les aspects les plus importants du fonctionnement du MSU en tant que mécanisme de surveillance unique des banques. L'analyse s'articule autour de cinq grands thèmes qui couvrent les aspects principaux énumérés dans le mandat de réexamen prévu par le règlement MSU:

- la gouvernance du MSU;
- les instruments clés élaborés par la BCE pour assurer ses missions de surveillance;
- l'exécution même de ces missions de surveillance par la BCE;
- l'interaction avec les organismes internationaux et de l'Union concernés; et
- l'efficacité du MSU au regard des coûts.

Plusieurs questions revêtent un caractère transversal par rapport à ces cinq thèmes et sont dès lors prises en compte dans l'ensemble du rapport pour donner une image globale du fonctionnement du MSU. Elles concernent notamment:

- la viabilité de la structure du MSU et l'efficacité des garanties prévues par le règlement MSU;
- l'équilibre entre les missions et les responsabilités attribuées aux différentes parties au sein du MSU;
- l'impact du MSU sur le marché intérieur; et
- l'adéquation des instruments et des pouvoirs dont dispose la BCE pour mener à bien ses missions.

Plusieurs aspects du mandat confié à la Commission à l'article 32 du règlement MSU n'ont pas pu être évalués en détail puisqu'à ce stade les données n'étaient pas suffisantes pour en tirer des conclusions concrètes. À titre d'exemple, au vu du fait qu'aucun accord de coopération étroite n'a été conclu avec des États membres hors zone euro, il n'est pas possible d'évaluer l'incidence des dispositions en la matière. De même, s'agissant de l'éventuelle incidence du MSU sur les systèmes bancaires nationaux, si l'on peut effectivement relever de nouvelles tendances, il est trop tôt pour les attribuer à un possible effet du MSU ou pour constater d'autres effets possibles sur les structures des systèmes bancaires nationaux. Enfin, le mandat portant sur l'évaluation des éventuelles conséquences budgétaires des décisions de surveillance sur les États membres participants et de l'impact de toute évolution en matière de dispositifs de financement de la résolution des défaillances a été considérablement affecté par l'adoption ultérieure du mécanisme de résolution unique (MRU); il serait dès lors plus approprié de l'examiner une fois ledit mécanisme évalué.

A. La gouvernance du MSU

Pour atteindre ses objectifs généraux consistant à garantir la sécurité et la santé du système bancaire européen, le MSU nécessite des procédures internes et de gouvernance efficaces, équilibrées par des dispositions adéquates relatives à l'obligation de rendre des comptes, à la garantie d'une procédure régulière et à l'indépendance, soumises à une séparation claire entre les missions de surveillance et les missions monétaires, ainsi qu'une répartition efficace des responsabilités entre la BCE et les ACN au sein du MSU. La présente section résume les conclusions de la Commission en ce qui concerne la gouvernance du MSU.

Dispositions relatives à l'obligation de rendre des comptes, à la garantie d'une procédure régulière et à l'indépendance

La Commission a évalué l'obligation faite à la BCE de rendre des comptes en prenant en considération ses dimensions politiques, juridictionnelles et administratives. À partir des informations analysées dans le cadre du réexamen, les dispositions relatives à l'obligation de rendre des comptes applicables à la BCE sont jugées globalement efficaces.

On note en particulier que les différents processus et procédures en place pour veiller au respect de cette obligation à l'égard d'organes politiques comme le Parlement européen, le Conseil, l'Eurogroupe ou les parlements nationaux sont fréquemment utilisés.

Il arrive assez souvent que des destinataires des décisions de surveillance de la BCE demandent à cette dernière de se justifier devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), ce qui montre que les dispositions relatives à l'obligation de rendre des comptes sur le plan juridictionnel sont effectivement mises en pratique. Au vu du régime de responsabilité applicable à la BCE et du mandat de contrôle de la légalité de ses décisions dont dispose la CJUE, la BCE offre plus de possibilités de contrôle juridictionnel que beaucoup d'ACN.

S'agissant de la dimension administrative de l'obligation de rendre des comptes, la BCE fait l'objet de contrôles complémentaires approfondis de la part de diverses autorités administratives de l'UE, à savoir la Commission, la Cour des comptes européenne, l'ABE et le Médiateur européen. La BCE a montré qu'elle prenait au sérieux les recommandations formulées à l'issue de ces contrôles, souvent traduites par une adaptation de ses règles ou de son comportement. Par ailleurs, la BCE participe activement aux mesures de surveillance mises en œuvre par le FMI dans les États membres de la zone euro et joue un rôle clé dans le plan d'action pour les services financiers de l'UE/la zone euro. 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.

Les rapports de convergence élaborés par l'ABE semblent constituer un autre outil de contrôle efficace pour veiller au respect du corpus réglementaire unique par la BCE. À l'inverse, il ressort de faits anecdotiques que le pouvoir d'agir de l'ABE en cas de violation du droit de l'Union semble moins efficace en ce qui concerne la BCE: la procédure décisionnelle de l'ABE exige une double majorité, celle des ACN des États membres participants et celle des ACN des États membres non participants, alors même qu'une majorité des ACN des États membres participants a déjà soutenu la décision de la BCE au moment de son adoption par le conseil de surveillance et le conseil des gouverneurs.

Il ressort également du réexamen que des dispositions adéquates sont en place en ce qui concerne l'indépendance et que rien ne permet de remettre en question leur efficacité.

La BCE a mis en place des mécanismes de consultation, de garantie d'une procédure régulière et de recours interne fondés sur des cadres détaillés. La Commission salue le fait que la BCE développe peu à peu une culture de la consultation qui va au-delà de ce qui lui est formellement imposé, et l'encourage à recourir aux consultations chaque fois qu'elle entend apporter une nouvelle contribution à l'harmonisation des règles et des pratiques. Les règles en matière de garantie d'une procédure régulière semblent être étayées par un cadre robuste. La Commission estime important que la BCE trouve le juste milieu lorsqu'elle fixe des délais ou attribue la mention «confidentiel» à des documents afin d'éviter toute restriction inutile des droits procéduraux des parties concernées par ses décisions.

Le mécanisme de recours prévu contre les décisions de la BCE, la commission administrative de réexamen, est activement utilisé par les personnes concernées et la BCE affirme que les avis rendus par cette commission ont influé sur les pratiques en matière de surveillance de la BCE au-delà des différents dossiers auxquels ils se rapportent. Le présent rapport ne met en lumière aucune insuffisance. Il serait judicieux de tirer parti de la jurisprudence croissante de la commission administrative de réexamen en garantissant une plus grande transparence des travaux menés par cette commission, par exemple en publiant le résumé de ses décisions sur le site internet de la BCE, dans le respect des règles de confidentialité.

Processus décisionnel

La Commission a minutieusement contrôlé les dispositions en matière de gouvernance qui sous-tendent les décisions prises par la BCE dans le cadre de ses activités de surveillance.

Les organes de décision de la BCE sont le conseil des gouverneurs et le directoire. Le conseil des gouverneurs est également responsable en dernier ressort des décisions prises par le MSU. Cependant, des structures de surveillance (par exemple, le conseil de surveillance) et des procédures (par exemple, la procédure de non-objection) spéciales ont été établies pour refléter les tâches spécifiques du MSU, afin d'appuyer le conseil des gouverneurs dans l'exercice des missions confiées à la BCE en vertu du règlement MSU.

Au vu du grand nombre de décisions et de leur diversité, l'implication du conseil de surveillance et du conseil des gouverneurs dans chaque décision semble peser lourdement sur les ressources de ces deux organes, dont font partie l'ensemble des ACN et des banques centrales nationales. Il existe de grandes différences entre les décisions prises en matière de surveillance, que ce soit au regard de leur complexité, de leur impact ou de leur pertinence pour les entités soumises à la surveillance prudentielle. Cette diversité est visible tant dans la typologie des décisions (par exemple, les décisions prises dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentielle par rapport aux décisions autorisant des instruments de fonds propres de base de catégorie 1) qu'au sein d'une même catégorie de décisions (par exemple, une décision sur l'honorabilité, les connaissances, les compétences et l'expérience rendue pour le conseil d'administration d'une grande entreprise mère par rapport à celle rendue pour la gestion d'une filiale intégrée). Il n'a pas été tenu compte de ces différences dans le processus décisionnel, de sorte que les ressources de la BCE ont été sollicitées de manière disproportionnée pour des décisions courantes ou des décisions ayant une moindre incidence globale. En raison de ces circonstances, les organes de décision de la BCE n'ont pas pu se concentrer sur certaines questions de surveillance importantes et des efforts et ressources disproportionnés ont souvent été nécessaires, tant de la part de la BCE que de celle

des ACN, pour assurer la préparation du processus de décision formel³. Pour faire face à ce problème, la BCE a simplifié le processus décisionnel au moyen de modèles, de procédures écrites, du regroupement de décisions, et a adopté un cadre de délégation pour certaines décisions courantes ou décisions ayant une incidence potentielle réduite⁴. Il reste à voir si ce cadre de délégation permettra de trouver un juste équilibre entre les décisions qui sont déléguées et celles qui ne le sont pas et, à terme, de mieux exploiter les ressources.

Séparation des missions de surveillance et de politique monétaire

Pour éviter les conflits d'intérêts entre les missions de surveillance de la BCE, d'une part, et ses missions de politique monétaire ainsi que toutes les autres missions qu'elle exerce, d'autre part, le règlement MSU impose une séparation entre les missions de politique monétaire et les missions de surveillance.

La BCE l'a mise en œuvre par un ensemble de règles de procédure, qui prévoit la séparation organisationnelle du personnel, des réunions et procédures décisionnelles distinctes pour le conseil des gouverneurs, des lignes hiérarchiques distinctes, des règles de confidentialité et une médiation en cas de conflit d'intérêts. La plus grande partie du personnel chargé des missions de surveillance travaille dans des services appartenant à une structure organisationnelle distincte, fait rapport au conseil de surveillance selon des lignes hiérarchiques bien définies et est soumise à des règles de confidentialité strictes. Certains services, le service juridique, l'audit interne ou les ressources humaines notamment, sont partagés par les deux fonctions, ce qui ne compromet en rien le principe de séparation tant que ces services n'exercent que des fonctions de soutien. Toutefois, il y a lieu d'envisager un renforcement des garanties lorsque ces «services partagés» fournissent des conseils clés pour la prise de décisions stratégiques.

Les travaux préparatoires ayant trait aux missions macroprudentielles confiées à la BCE en vertu du règlement MSU sont menés par le service de la BCE chargé de la stabilité financière, qui prend part tant aux missions de surveillance qu'aux autres missions de la BCE. Dans le même temps, la procédure spécifique pour l'adoption des décisions macroprudentielles, fondée sur l'article 5 du règlement MSU, confère au conseil des gouverneurs un rôle plus important dans le processus décisionnel que celui qu'il joue dans l'adoption des décisions en matière de surveillance microprudentielle. Si l'on peut comprendre que la BCE ait souhaité tirer parti de l'expertise et des capacités de son service existant pour ancrer ses nouvelles

³ Les ACN déplorent de devoir allouer des ressources pour préparer leur prise de position au sein du conseil de surveillance et du conseil des gouverneurs à propos de questions qu'elles estiment totalement dépourvues de pertinence et qui étaient auparavant examinées par leurs cadres intermédiaires.

⁴ Décision (UE) 2017/933 de la Banque centrale européenne du 16 novembre 2016 relative à un cadre général de délégation des pouvoirs de décision pour des instruments juridiques concernant les missions de surveillance prudentielle (BCE/2016/40); décision (UE) 2017/934 de la Banque centrale européenne du 16 novembre 2016 relative à la délégation de décisions concernant l'importance d'entités soumises à la surveillance prudentielle (BCE/2016/41); décision (UE) 2017/935 de la Banque centrale européenne du 16 novembre 2016 relative à la délégation du pouvoir d'adopter des décisions sur l'honorabilité, les connaissances, les compétences et l'expérience et à l'évaluation des exigences d'honorabilité, de connaissances, de compétences et d'expérience (BCE/2016/42); décision (UE) 2017/936 de la Banque centrale européenne du 23 mai 2017 désignant les responsables de service habilités à adopter des décisions déléguées sur l'honorabilité, les connaissances, les compétences et l'expérience (BCE/2017/16); décision (UE) 2017/937 de la Banque centrale européenne du 23 mai 2017 désignant les responsables de service habilités à adopter des décisions déléguées concernant l'importance des entités soumises à la surveillance prudentielle (BCE/2017/17).

missions de surveillance liées à ses pouvoirs macroprudentiels, il est toutefois important qu'elle veille à ce que le conseil de surveillance soit dûment associé au processus décisionnel et à ce que toutes les décisions prises en vertu de l'article 5 du règlement MSU reposent sur un projet complet proposé par le conseil de surveillance.

Partage des missions et des responsabilités entre la BCE et les autorités compétentes nationales

En tant que système, le MSU se compose de la BCE, chargée, au niveau central, de garantir l'efficacité et le fonctionnement globaux du système, et des ACN comme niveau décentralisé. Le règlement MSU répartit clairement les responsabilités. Il charge les ACN d'assister la BCE dans toutes ses activités de surveillance et les désigne responsables en premier lieu de la surveillance des établissements moins importants. La BCE, avec l'aide des ACN, assure directement la surveillance des établissements importants, adopte les décisions liées aux procédures communes, contrôle la cohérence de la surveillance exercée par les ACN sur les établissements moins importants, donne des instructions aux ACN et peut se charger directement de la surveillance d'établissements moins importants.

Cette répartition des missions et des responsabilités semble bien fonctionner: la BCE accroît ses connaissances et son expertise de par ses contacts constants avec les ACN, tandis que ces dernières renforcent leur savoir-faire grâce à une intensification des échanges avec les autres ACN et la BCE. À ce stade du MSU, la répartition des rôles entre la BCE et les ACN semble globalement équilibrée.

Si rien n'atteste de l'existence de conflits ou d'intentions trop interventionnistes de la part de la BCE, certaines ACN se disent préoccupées du rôle qu'elle joue en ce qui concerne les établissements moins importants. Ces ACN réclament plus de prévisibilité quant à la mesure dans laquelle la BCE peut influencer sur, voire assurer, la surveillance des établissements moins importants. En effet, celle-ci incombe par défaut aux ACN, la BCE ne pouvant exercer son droit d'assurer la surveillance de ces établissements que si cet écart par rapport à la règle établie est nécessaire et dûment motivé. Toutefois, il y a lieu d'interpréter les dispositions du règlement MSU confiant à la BCE des responsabilités à l'égard des établissements moins importants comme offrant à celle-ci la flexibilité qui convient pour intervenir lorsque cela est nécessaire pour exercer ses missions⁵. Ainsi, la possibilité offerte à la BCE de donner des orientations et des instructions aux ACN est un outil clé pour lui permettre de garantir une mise en œuvre cohérente et efficace de la surveillance prudentielle dans toute l'union bancaire. Le fait qu'elle puisse se charger de la surveillance des établissements moins importants lorsque cela s'avère nécessaire pour assurer une application cohérente de normes élevées de surveillance est tout aussi important. La flexibilité dont jouit la BCE dans l'utilisation de ces outils ne doit pas être entravée par des contraintes supplémentaires.

⁵ Cette interprétation a été confirmée récemment par la CJUE, qui a souligné que l'exercice de cette surveillance prudentielle directe des établissements moins importants par les ACN «est encadré par la BCE, laquelle dispose, en application de l'article 6, paragraphe 5, sous a) et b), du règlement de base [le règlement MSU], des pouvoirs, d'une part, de communiquer auxdites autorités des "règlements, des orientations ou des instructions générales précisant les modalités selon lesquelles lesdites autorités compétentes nationales doivent accomplir les missions définies à l'article 4" dudit règlement et, d'autre part, de dessaisir une autorité nationale "[en] décid[ant] d'exercer elle-même directement toutes les compétences pertinentes à l'égard d'un ou de plusieurs établissements de crédit"». Voir arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 16 mai 2017 dans l'affaire Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank/Banque centrale européenne, T-122/15, , point 24.

Certaines questions se posent quant aux compétences conservées par les ACN et à la manière dont elles peuvent être employées pour contourner la répartition des responsabilités au sein du MSU. Des évolutions structurelles récentes du marché font apparaître une tendance, celle pour des groupes établis dans des pays tiers de disposer de structures toujours plus complexes dans l'Union qui leur permettent de mener leurs activités au travers d'entités échappant à la surveillance de la BCE. À titre d'exemple, la BCE ne disposerait d'aucun pouvoir à l'égard d'une entreprise d'investissement ou de la succursale européenne d'un établissement dont le siège social serait situé dans un pays tiers, ce qui pourrait constituer une faille dans le mandat général qui lui est confié et ouvrir la voie à un arbitrage réglementaire et prudentiel. Une préoccupation particulière concerne les grandes entreprises d'investissement qui fournissent des services clés sur le marché de gros et dans le secteur de la banque d'investissement dans l'UE, qui sont de type bancaire par leur nature. Étant donné leur taille et leur degré d'interconnexion, ces entreprises présentent donc un risque clair pour la stabilité financière. C'est pourquoi elles sont essentiellement soumises aux mêmes obligations que les établissements de crédit. Cependant, elles ne sont pas nécessairement agréées et surveillées par les mêmes autorités que ces établissements, ce qui pourrait créer des conditions de concurrence inégales pour l'application du CRD et du CRR. Cela pourrait utilement se faire dans le cadre des réexamens en cours de la CRD et du CRR ainsi que du traitement prudentiel des entreprises d'investissement.

L'évaluation de la Commission reconnaît le caractère très spécifique de l'obligation faite à la BCE d'appliquer la législation nationale transposant les directives concernées ainsi que de sa capacité de tirer des pouvoirs concrets de cette même législation nationale. Des principes clairement définis sont nécessaires pour répondre à cette situation sans précédent. La Commission souligne donc que les pouvoirs de surveillance conférés à la BCE en vertu du règlement MSU devraient être interprétés en un sens suffisamment large pour englober les pouvoirs que le droit national confère aux autorités nationales pour qu'elles accomplissent à l'égard des établissements de crédit les fonctions de surveillance prévues par la directive CRD et le règlement CRR. Toutefois, la BCE ne pouvant exercer ses pouvoirs que dans le cadre des missions qui lui sont confiées, il y a lieu de déterminer au cas par cas si un pouvoir conféré par le droit national relève ou non des missions spécifiques confiées à la BCE. Compte tenu de la complexité de cette analyse au cas par cas, dont l'issue n'est pas toujours prévisible, la Commission suggère que la future législation de l'Union en la matière énonce explicitement ces pouvoirs de surveillance dans des dispositions directement applicables.

B. Instruments de surveillance

Pour assumer ses missions de surveillance, la BCE a élaboré et appliqué une série d'instruments clés de surveillance basés sur les compétences que lui confère le règlement MSU. La présente section résume les conclusions de la Commission concernant ces instruments et leur utilité pour l'exercice par la BCE de ses missions de surveillance.

Catégorisation des entités soumises à la surveillance prudentielle

Afin de déterminer le rôle exact de la BCE et des ACN en ce qui concerne les différentes entités soumises à leur surveillance, sur la base du règlement MSU, la BCE doit déterminer quelles entités sont des établissements importants ou moins importants. Alors que le point de départ en vertu du règlement MSU est un classement effectué en fonction de critères quantitatifs, la BCE tient aussi compte d'éventuelles «circonstances particulières» qui justifieraient de s'écarter de ces critères. Même si la BCE n'a dérogé que de manière

exceptionnelle à ce classement par défaut, la Commission serait favorable à une plus grande transparence en ce qui concerne la motivation des décisions de reclassement.

La BCE recourt en outre fréquemment à des sous-catégories des entités soumises à la surveillance et ce, pour diverses finalités, notamment pour déterminer l'étendue de son engagement, exercer sa surveillance quotidienne, appliquer le principe de proportionnalité, assurer une comparaison entre pairs, déterminer quelles sont les informations à transmettre par les ACN, etc. Ces classements sont utiles pour permettre à la BCE de garantir des conditions de surveillance égales entre des établissements comparables et d'assurer une organisation efficace de ses activités. L'interaction entre les différents classements et leur pertinence pour les différentes activités de surveillance ne sont toutefois pas toujours très simples à comprendre. Dès lors, la Commission recommande à la BCE d'améliorer sa communication sur les méthodes qui sous-tendent ces classements ainsi que sur les conséquences des différentes catégories en matière de surveillance.

Équipes de surveillance conjointes

Les équipes de surveillance conjointes (Joint Supervisory Teams, «JST») sont représentatives du MSU en tant que système; elles sont l'outil qui permet à la BCE de mettre à profit l'expertise du personnel des ACN pour exercer ses responsabilités de surveillance directe à l'égard des établissements importants. Ces équipes assurent la surveillance continue des établissements importants puisqu'elles sont chargées de mettre en œuvre les missions qui figurent dans le programme de contrôle prudentiel, de coordonner les inspections sur place et d'assurer la liaison avec les ACN.

L'élaboration du cadre applicable aux JST est le résultat d'un processus d'apprentissage par la pratique, qui continue à faire l'objet d'adaptations. La difficulté réside dans le fait que ces équipes constituent une véritable forme de coopération prudentielle qui nécessite l'intégration des ressources au sein d'une nouvelle configuration institutionnelle. Au cours de ces deux premières années, les JST se sont avérées fonctionnelles et crédibles et ont accompli l'essentiel du travail préparatoire aux décisions de surveillance. La BCE a déployé des efforts considérables pour faire de ces équipes un outil clé dans l'instauration d'une surveillance harmonisée dans la zone euro. Certains aspects structurels du cadre susceptibles de nuire en pratique à l'efficacité des JST suscitent toutefois des préoccupations, comme l'absence de coordination des lignes hiérarchiques, les problèmes linguistiques ou la dotation insuffisante en personnel. La Commission encourage la BCE à répondre en temps utile à ces préoccupations afin d'assurer un fonctionnement efficace des JST.

Fonctions horizontales

L'un des objectifs du MSU est de garantir une surveillance harmonisée dans l'union bancaire. À cette fin, une direction générale spéciale héberge les fonctions dites «horizontales», qui définissent les politiques de la BCE en matière de surveillance, assurent la convergence des approches prudentielles des différentes JST et coordonnent l'exécution d'autres missions spécialisées essentielles. La Commission se félicite de la création de ces fonctions horizontales puisqu'elles sont essentielles pour assurer l'application cohérente de normes élevées de surveillance à toutes les banques de l'union bancaire.

Pour mener efficacement leurs missions, les fonctions horizontales doivent encourager l'établissement d'une coopération bien équilibrée avec les ACN. Cet équilibre a été en grande partie atteint dans le domaine de l'élaboration de la politique de surveillance, tout

particulièrement grâce à la création de structures de soutien informelles exerçant un rôle consultatif (par exemple, les réseaux d'experts). Le fait que la BCE recoure à des réseaux pour solliciter le concours des ACN sur des questions stratégiques doit être accueilli comme un moyen de coopération flexible au sein du MSU. Bien qu'il n'y ait pas lieu d'officialiser l'ensemble de ces structures, la définition d'un statut plus clair pour les réseaux stables et influents pourrait donner une meilleure vue d'ensemble de leur mandat, de leur gouvernance et de leurs lignes hiérarchiques. En outre, il convient d'éviter la prolifération des réseaux en rationalisant les structures actuelles et en recensant les domaines qui bénéficieraient le plus des travaux de ces structures coopératives.

Certaines ACN ont critiqué la coopération avec les fonctions horizontales, tout particulièrement en ce qui concerne la façon dont les travaux horizontaux influent sur les résultats des JST. Pour améliorer la transparence à l'égard des ACN et éviter les goulets d'étranglement dans le processus décisionnel, la BCE pourrait envisager d'informer de manière plus systématique et en temps utile les coordinateurs et sous-coordinateurs des JST concernées lorsque ses fonctions horizontales proposent d'apporter des modifications aux projets de décision de ces équipes.

Inspections sur place

Les inspections sur place sont un outil essentiel pour permettre aux autorités de surveillance, sur le lieu même où se situe l'entité soumise à la surveillance prudentielle, d'examiner si les règles sont respectées et de rassembler les informations nécessaires pour exercer leurs fonctions. La BCE a bien progressé dans la création de sa fonction relative aux inspections sur place. Des règles et des procédures permettent déjà un niveau élevé d'harmonisation des pratiques de surveillance dans ce domaine. La Commission se réjouit du renforcement prochain de cette harmonisation par un programme de formation commun sur le MSU à l'intention des inspecteurs sur place. Une coopération étroite de la BCE et de l'ABE est souhaitable sur ce programme de formation pour éviter les répétitions et faciliter les synergies pour les inspecteurs dans tous les États membres.

Toutefois, la mise en place de procédures harmonisées continue de révéler des divergences, en particulier au regard de la quantification des constatations formulées à l'issue des inspections par les équipes d'enquête et des réponses des JST à ces constatations. La BCE devrait encourager une application cohérente de ses procédures communes applicables aux inspections sur place pour que le résultat de ces inspections soit également correctement harmonisé.

De plus, des améliorations restent nécessaires en ce qui concerne la dotation en personnel des équipes chargées des inspections sur place. La solution pourrait consister à augmenter la part du personnel de la BCE et à offrir plus de prévisibilité à la BCE quant à la disponibilité du personnel des ACN pour les inspections sur place. Il est acceptable que la BCE fasse occasionnellement appel aux services de consultants externes, tout spécialement lorsque des connaissances techniques particulières sont requises, qui ne se trouvent parfois pas aisément au sein des ressources mêmes du MSU. Toutefois, il convient de limiter, et d'accompagner des garanties adéquates, le recours à des experts externes pour les inspections sur place. À titre d'exemple, des experts externes ne devraient pas être à la tête des équipes chargées des inspections sur place ni constituer plus de la moitié des membres d'une équipe, ce type de situation pouvant susciter d'éventuels risques de réputation et problèmes de confidentialité pour le MSU.

Collèges

Globalement, les collèges demeurent l'enceinte de coordination de la surveillance des groupes bancaires transfrontaliers qui mènent des activités en dehors de la zone euro. Les collèges sont à l'heure actuelle le principal instrument pour communiquer avec les ACN des États membres non participants, qui semblent hautement apprécier que la BCE soit leur nouvel interlocuteur. La BCE s'est révélée assurer de façon crédible et bien organisée la présidence des collèges et a apporté des contributions d'excellente qualité aux discussions des collèges. Les collèges constituent également un outil important pour permettre à la BCE d'exercer ses missions auprès des succursales importantes d'établissements de crédit situés dans des pays hors zone euro, pour lesquelles elle sert d'autorité de surveillance d'accueil. La Commission félicite la BCE pour les accords de coopération qu'elle a conclus dans un court laps de temps et l'encourage à achever les négociations encore en cours avec toutes les autorités compétentes.

Options et facultés

Pendant la phase de démarrage, la BCE a déployé des efforts remarquables en vue d'harmoniser l'exercice des options et des facultés. Ces efforts ont porté leurs fruits et méritent d'être salués, car les règles harmonisées ainsi établies sur l'exercice des options et des facultés par les autorités compétentes ont contribué à assurer une plus grande égalité des conditions de concurrence dans la zone euro, tant pour les établissements importants que pour les établissements moins importants. La Commission note avec satisfaction que la BCE n'adopte pas une approche globale à l'égard de l'harmonisation, mais considère individuellement chaque option et chaque faculté par rapport à la situation de départ de chaque État membre participant et aux besoins différents de chaque secteur bancaire national. La Commission se réjouit également du fait que la BCE entend parvenir à une homogénéité des conditions de concurrence en incluant dans les efforts d'harmonisation la surveillance des établissements moins importants, tout en tenant dûment compte de la proportionnalité à appliquer. Il est toutefois regrettable de constater que pour certaines options et facultés, l'objectif qui était d'établir une norme pleinement harmonisée n'a pas été atteint, la BCE acceptant que coexistent différents régimes⁶.

C. Exécution des missions de surveillance

Le règlement MSU a confié à la BCE diverses missions de surveillance spécifiques en vue de garantir la sécurité et la santé des banques soumises à sa surveillance. Dans le cadre de ce troisième thème, la Commission a évalué l'exécution des principales missions de surveillance confiées à la BCE.

Procédures communes d'agrément et d'évaluation des acquisitions

Trois missions ont été confiées à la BCE à l'égard de tous les établissements de crédit de l'union bancaire (c'est-à-dire tant les établissements importants que les établissements moins importants): l'agrément, le retrait d'agrément et l'évaluation des acquisitions et des participations qualifiées (ces éléments étant désignés par le terme «procédures communes»). Ces missions sont spécifiques non seulement en raison de leur ampleur de par le nombre

⁶ Par exemple en ce qui concerne les dispositions transitoires relatives aux calculs des fonds propres prévues par le règlement CRR.

d'entités couvertes, mais aussi eu égard au rôle important donné aux ACN dans la préparation des décisions concernées.

Les procédures communes d'agrément et d'évaluation des acquisitions constituent un défi de taille pour la BCE au vu des délais serrés impartis, du grand nombre de décisions et de la complexité que revêt l'évaluation des propositions préparées par les ACN, qui font intervenir dix-neuf cadres juridiques nationaux différents. Ces procédures dépendent essentiellement de l'existence d'une coopération étroite entre la BCE et les ACN. Cette coopération est une obligation dans le cadre du MSU et doit être assurée par toutes les parties, de bonne foi et à tous les stades (c'est-à-dire au stade de l'agrément initial comme lors de la vérification continue du respect des règles). Au terme d'un travail remarquable, la BCE et les ACN sont parvenues à créer des instruments et des procédures qui aident la BCE à exécuter ses missions dans les délais contraignants impartis. L'évolution des procédures communes révèle que la confiance mutuelle grandit entre la BCE et les ACN, ce qui constitue un soutien constructif pour le fonctionnement du MSU.

Surveillance continue des établissements importants: évaluation de l'honorabilité, des connaissances, des compétences et de l'expérience

Pour veiller à ce que les banques adoptent une gestion des risques qualifiée, la BCE est chargée de procéder à une évaluation de l'honorabilité, des connaissances, des compétences et de l'expérience de chaque membre de la direction d'un établissement important. Ces évaluations ont fait peser une charge opérationnelle très importante sur le conseil de surveillance et le conseil des gouverneurs, principalement en raison du nombre élevé de procédures et des délais de procédure différents prévus par les régimes nationaux. C'est la raison pour laquelle ce domaine a été choisi pour faire partie de la première période d'essai du cadre de délégation à venir, qui devrait accélérer le processus décisionnel et réduire le nombre de dossiers en suspens. Toutefois, il ne rendra pas moins complexe l'analyse à réaliser par la BCE tant que les règles de fond détaillées ne seront pas harmonisées.

La BCE s'est fortement impliquée lors de l'élaboration par l'ABE de son document de consultation portant sur l'établissement de lignes directrices révisées en matière d'évaluations de l'honorabilité, des connaissances, des compétences et de l'expérience. En parallèle, la BCE a lancé sa propre consultation portant sur un guide relatif à l'évaluation de l'honorabilité et de la compétence, dont la version définitive a été publiée avant la finalisation des lignes directrices de l'ABE. La Commission salue le fait que la BCE s'est clairement engagée à réviser son guide en fonction des éventuels changements qui seront apportés à la version définitive des lignes directrices de l'ABE, de manière à garantir une pleine cohérence en matière de contenu.

Surveillance continue des établissements importants: approbation des fonds propres et exemptions

L'approbation des instruments de fonds propres est l'expression de responsabilités fondamentales en matière de surveillance, qui doivent être exercées avec cohérence dans toute l'Union. Il s'agit d'un domaine qui fait l'objet d'un contrôle tout particulier de la part de l'ABE, qui dispose d'un mandat général pour examiner la qualité des fonds propres. Au vu de la vaste expertise de l'ABE en matière de contrôle de la compatibilité des instruments de fonds propres émis dans l'ensemble de l'Union par rapport aux critères d'éligibilité prévus dans le règlement CRR en ce qui concerne les exigences de fonds propres, il est important que les autorités compétentes coopèrent étroitement avec l'ABE dans ce domaine. Dès lors, la

Commission encourage la BCE à mettre en place un cadre garantissant, d'une part, le contrôle horizontal interne de tous les instruments de fonds propres émis par des établissements soumis à la surveillance prudentielle de la BCE et, d'autre part, une coopération efficace et cohérente avec l'ABE en ce qui concerne l'évaluation de la qualité de ces instruments de fonds propres, conformément aux missions confiées à l'ABE.

S'agissant des dérogations, la Commission relève que la BCE a octroyé certaines exemptions de manière relativement fréquente suite à la définition de conditions applicables à ces exemptions dans son guide relatif aux options et facultés. La prudence est de mise pour l'octroi des exemptions prévues par la législation et la BCE est encouragée à poursuivre dans cette voie, notamment en rendant les conditions plus propices à l'exercice de ces exemptions⁷, dans les limites prévues par le règlement CRR. Les conditions harmonisées applicables à l'octroi des exemptions qui ont été élaborées par la BCE pourraient être étoffées dans le cadre des efforts continus visant à poursuivre le développement de l'union bancaire, où la possibilité d'octroyer des exemptions sur une base transfrontière est envisagée si elle peut permettre une gestion plus efficace des fonds propres ou des liquidités sans soulever d'inquiétudes sur le plan prudentiel.

Surveillance continue des établissements importants: modèles internes

La BCE est parvenue à créer une procédure solide pour évaluer les modèles internes. Globalement, les données disponibles indiquent que la procédure utilisée par la BCE pour approuver les modèles internes est rigoureuse et correctement gérée. Celle-ci va permettre d'améliorer la crédibilité des modèles internes utilisés par les banques dans le cadre de la surveillance prévue par le MSU et, par conséquent, la confiance des investisseurs vis-à-vis de l'adéquation des fonds propres des banques et, au bout du compte, vis-à-vis de la résilience de ces dernières. L'examen ciblé des modèles internes (projet TRIM) est également perçu comme un bon investissement prudentiel qui permettra d'assurer une plus grande égalité des conditions de concurrence et de renforcer l'harmonisation des pratiques de surveillance.

La création des fonctions d'approbation et d'examen des modèles a pris beaucoup de temps et a engendré des retards dans l'approbation des modèles et une possible augmentation des délais d'approbation durant la phase initiale. Toutefois, les données communiquées par la BCE semblent indiquer que cela ne sera plus le cas dans un futur proche. Par ailleurs, il y a lieu de souligner que la BCE apporte, de par l'ampleur de son expérience, une authentique valeur ajoutée sur le plan de la qualité de la surveillance fondée sur les modèles, en particulier par rapport à certaines ACN de plus petite taille. De même, par rapport aux ACN de plus grande taille, la BCE peut assurer une meilleure surveillance grâce à la taille plus importante de son groupe de pairs qui lui permet de procéder à une analyse comparative plus détaillée des modèles.

Il est important que le MSU entretienne le dialogue avec l'ABE en vue de partager des bonnes pratiques avec les autorités compétentes hors zone euro et ainsi de contribuer à une convergence de la surveillance prudentielle non seulement dans la zone euro, mais également sur l'ensemble du marché unique de l'UE.

⁷ Tout particulièrement dans le cas d'exemptions transfrontières de l'application d'exigences de liquidité.

Surveillance continue des établissements importants: processus de contrôle et d'évaluation prudentielle

La BCE a réussi à mettre en pratique dans un laps de temps très court un processus de contrôle et d'évaluation prudentielle (SREP) unitaire pour tous les établissements importants, qui se fonde sur une méthodologie commune intégrant des bonnes pratiques. Les activités SREP menées en 2015 et 2016 ont favorisé l'augmentation des niveaux de fonds propres dans les banques et donc permis de renforcer la stabilité et la résilience du système bancaire de la zone euro. La BCE a également montré ses capacités d'adaptation et d'apprentissage en remédiant aux insuffisances et en apportant rapidement les modifications réglementaires à sa méthode. En ce sens, la BCE a obtenu des résultats remarquables en ce qui concerne le SREP et la Commission salue vivement ses efforts en la matière.

La BCE devra poursuivre le dialogue constructif engagé avec la Commission et l'ABE lorsqu'elle développera plus avant ses méthodes et ses processus, en particulier en ce qui concerne l'application des orientations ayant trait au deuxième pilier. De même, la Commission invite la BCE à reprendre dans sa méthodologie relative au SREP les commentaires formulés par l'ABE dans le cadre de ses travaux sur l'évaluation de la convergence.

Le réexamen des décisions SREP par les fonctions horizontales de la BCE permet une mise en œuvre cohérente du SREP et contribue à la réalisation, dans le cadre de ce processus, de résultats similaires pour des établissements similaires. Il est important de maintenir un juste équilibre et de veiller à ce que cette quête de plus de cohérence ne débouche pas sur des résultats limités à une fourchette très restreinte, qui feraient de facto abstraction du fait que la nature du SREP est de s'adapter au profil de chaque banque. En outre, la Commission encourage la BCE à améliorer sa communication avec les ACN en ce qui concerne les méthodes employées pour adapter les décisions SREP proposées par les JST au niveau horizontal.

En particulier: possibilité d'influencer les banques en ce qui concerne le provisionnement pour prêts non performants.

Pour finir, la Commission encourage également la BCE à faire usage de l'ensemble des pouvoirs de surveillance dont elle est investie pour pouvoir faire face aux risques avec les instruments de surveillance les plus adaptés. Les pouvoirs actuels incluent la possibilité pour l'autorité compétente d'influer sur le niveau de provisionnement d'une banque dans le respect des limites prévues par le référentiel comptable applicable et d'appliquer les ajustements nécessaires (déductions ou traitements similaires) si, par exemple, le provisionnement comptable n'est pas suffisant du point de vue de la surveillance prudentielle⁸. Ceci est

⁸ Ces pouvoirs sont prévus par l'article 16, paragraphe 2, point d), du règlement MSU, dont le libellé est identique à l'article 104, paragraphe 1, point d), de la directive CRD. Il ne s'agit pas de pouvoirs comptables qui permettraient à la BCE d'imposer une provision donnée; ils lui permettent plutôt d'influer sur la politique de provisionnement d'une banque dans le respect des limites prévues par les normes comptables, par exemple lorsque ce cadre offre une certaine flexibilité dans le choix des politiques ou nécessite des estimations subjectives et que la mise en œuvre choisie par l'établissement n'est pas adéquate ou pas suffisamment prudente du point de vue de la surveillance prudentielle. Par ailleurs, ces pouvoirs permettent à la BCE d'imposer aux établissements de crédit l'application d'ajustements spécifiques (déductions, filtres ou mesures similaires) pour le calcul des fonds propres lorsque le traitement comptable appliqué par la banque est jugé peu prudent sous l'angle de la surveillance prudentielle.

particulièrement important dans le contexte de la lutte contre les prêts non performants, comme souligné dans le plan d'action de l'UE⁹ en la matière.

Surveillance continue des établissements importants: contrôle de l'application et sanctions

Pendant la phase de démarrage, la BCE s'est essentiellement attachée à acquérir des connaissances sur la situation prudentielle des entités soumises à sa surveillance, en n'exerçant qu'à des occasions relativement rares ses pouvoirs en matière de contrôle de l'application et de sanction. L'efficacité du cadre relatif au contrôle de l'application et aux sanctions devra donc être évaluée de plus près lorsque la BCE aura acquis une plus grande expérience pratique. Pour que le cadre relatif aux sanctions bénéficie d'une mise en œuvre efficace, il est essentiel que la BCE et les ACN continuent à coopérer de bonne foi.

On peut déjà relever certaines asymétries manifestes (comme la différence entre le champ d'application des pouvoirs de sanction et celui des pouvoirs de surveillance), l'absence de mesures communes pour le contrôle de l'application et les sanctions ainsi que la large marge d'interprétation pour les règles actuelles de l'UE en matière de sanction. Ces éléments peuvent potentiellement influencer sur l'égalité des conditions de concurrence et méritent un suivi rigoureux pour apprécier leurs éventuelles conséquences sur l'efficacité des missions de surveillance accomplies par la BCE.

Supervision de la surveillance des établissements moins importants assurée par les ACN

Le secteur des établissements moins importants est extrêmement varié et a délibérément été laissé sous la surveillance directe des ACN, la BCE étant chargée de superviser la surveillance exercée par les ACN pour veiller à la cohérence des résultats prudentiels ainsi qu'à une application cohérente de normes élevées de surveillance. La fonction de supervision confiée à la BCE est déterminante pour orienter la surveillance exercée dans la mesure où elle assure une mise en œuvre cohérente des règles prudentielles. Lorsque cela s'avère nécessaire pour garantir une application cohérente de normes élevées de surveillance, la BCE peut assurer directement la surveillance d'établissements moins importants. Compte tenu de ce cadre, elle doit trouver un équilibre entre l'harmonisation, d'une part, et la flexibilité et la proportionnalité, d'autre part. L'harmonisation désigne le fait d'assurer un niveau de convergence suffisant des approches prudentielles appliquées, d'une part, entre les établissements moins importants des différents États membres participants et, d'autre part, entre les établissements importants et les établissements moins importants de chaque État membre participant. Cela suppose de mettre au point des approches communes en matière de surveillance des établissements moins importants dans le cadre des compétences stratégiques des ACN.

La flexibilité et la proportionnalité désignent la capacité des ACN à adapter leurs activités de surveillance à la taille, à la complexité et au niveau de risque de chaque établissement. Dans ce contexte, la Commission salue tout particulièrement les efforts mis en œuvre par la BCE pour élaborer une méthodologie SREP propre aux établissements moins importants qui soit fondée sur la méthodologie SREP applicable aux établissements importants tout en intégrant

⁹ Plan d'action pour la lutte contre les prêts non performants en Europe - Conclusions du Conseil (11 juillet 2017), http://www.consilium.europa.eu/register/fr/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-11173-2017-INIT

des fonctionnalités permettant de tenir compte de la proportionnalité et de la flexibilité prudentielle.

Exécution des fonctions macroprudentielles

Les pouvoirs et instruments macroprudentiels prévus par la directive CRD et le règlement CRR sont relativement nouveaux, les ACN et les autorités désignées n'ayant dès lors qu'une expérience limitée de leur application. Une évaluation des pouvoirs macroprudentiels supplémentaires de la BCE ne peut s'effectuer correctement que dans le contexte d'une analyse plus poussée de l'utilisation des pouvoirs macroprudentiels par les autorités nationales. À ce stade, il ne semble pas y avoir d'obstacle majeur à ce que la BCE prenne part à la coordination de mesures macroprudentielles dans l'union bancaire ni à ce qu'elle exerce ses pouvoirs complémentaires. Les délais de procédure sont très serrés mais, comme dans d'autres cas, peuvent être respectés si la coopération est adéquate et s'effectue en temps utile.

Toutefois, quelques questions demeurent en suspens en ce qui concerne le champ d'application des instruments macroprudentiels ainsi que l'interaction entre les différents outils utilisables à des fins macroprudentielles et les compétences correspondantes des autorités concernées. L'un de ces aspects, à savoir l'utilisation de mesures du deuxième pilier à des fins macroprudentielles, est actuellement examiné par les colégislateurs, sur la base de la proposition de révision de la CRD présentée par la Commission en novembre 2016, dans laquelle des propositions de modification visent à interdire le recours à des exigences du deuxième pilier pour faire face à des risques macroprudentiels et systémiques.

D. Relations avec les autres organes compétents

Dans l'exercice de ses responsabilités de surveillance, la BCE interagit étroitement avec d'autres organismes internationaux et de l'Union. Une coopération efficace est indispensable pour garantir que le MSU exerce son mandat tout en contribuant à une bonne gestion des crises bancaires et à une convergence plus large en matière de surveillance à l'échelon international et de l'Union. Le quatrième thème du réexamen de la Commission est consacré à l'interaction entre la BCE et l'ABE, le Comité européen du risque systémique (CERS), le Conseil de résolution unique (CRU), des organismes chargés d'élaborer des normes de portée mondiale [le Conseil de stabilité financière (CSF) et le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB)] ainsi que la Commission européenne en raison de son rôle dans les questions que traitent le MSU et ces autres organes.

Interaction avec l'Autorité bancaire européenne – convergence de la surveillance et tests de résistance

Le règlement MSU n'a pas modifié le rôle et les pouvoirs de l'ABE, qui demeure l'autorité de réglementation chargée de compléter et gérer le corpus réglementaire unique du secteur bancaire de l'UE et d'assurer l'application cohérente de ce corpus. La BCE est tenue d'observer les règles édictées par l'ABE. Toutefois, il faut reconnaître que la BCE doit mettre en œuvre les règles de l'ABE au moyen de ses propres instruments, ce qui pourrait avoir des répercussions pour l'ABE compte tenu du fait que les instruments de la BCE sont appliqués à dix-neuf États membres. Il serait souhaitable que la BCE renvoie régulièrement dans ses propres règles, notamment celles adoptées sous forme de règlements, aux règles correspondantes de l'ABE ou aux travaux pertinents actuellement menés par cette dernière. Il serait également souhaitable que la BCE coordonne étroitement ses propres initiatives de mise

en œuvre, tant sur le plan du contenu que des délais, avec celles de l'ABE. Par ailleurs, pour éviter d'éventuels chevauchements et incohérences dans l'interprétation du corpus réglementaire unique, la Commission invite la BCE à coopérer étroitement avec l'ABE et à consentir tous les efforts nécessaires pour éviter que son propre outil de questions et réponses aborde des aspects qui devraient être traités par l'ABE ou contredise des réponses déjà données par cette dernière.

La Commission salue l'intention exprimée par la BCE de garantir la pleine conformité du MSU avec les orientations et les recommandations émises par l'ABE. Elle incite la BCE à poursuivre ses efforts en ce sens, notamment grâce aux contributions issues des travaux de l'ABE sur la convergence.

Dans le même temps, la mise en place du MSU a été l'occasion de progresser plus vite sur la voie de la convergence en matière de surveillance. La BCE facilite souvent la coordination des positions entre les ACN du MSU pour l'élaboration des documents réglementaires de l'ABE et apporte son précieux savoir-faire à tous les niveaux du processus décisionnel. La Commission encourage la BCE à toujours faire preuve d'initiative dans les travaux menés par l'ABE, tout particulièrement lorsque l'ABE en fait la demande expresse.

La BCE participe également de près aux activités dans le cadre des tests de résistance à l'échelle de l'UE. Les tests de résistance étant un exercice commun fondé sur une répartition claire des responsabilités, toutes les autorités compétentes impliquées (y compris la BCE) et l'ABE doivent coopérer étroitement entre elles.

Coopération avec le Comité européen du risque systémique – convergence macroprudentielle

La coopération entre la BCE dans sa fonction de surveillance et le CERS est nécessaire pour garantir la cohérence entre les missions de la BCE et la coordination macroprudentielle européenne générale au sein du CERS. L'interaction et la coopération entre le CERS et les comités techniques du MSU se sont améliorées au fil du temps, notamment au regard de l'échange d'informations et de l'absence de répétition des mêmes activités, mais leur portée et leur priorité demeurent différentes. La version révisée des règlements relatifs au CERS¹⁰ propose d'officialiser la représentation institutionnelle de la BCE dans sa fonction de surveillance au sein de la structure de gouvernance du CERS et de pousser plus avant la coordination de leurs activités.

Coopération avec le Conseil de résolution unique – intervention précoce et déclenchement de la résolution

Depuis la création du CRU en janvier 2016 en tant qu'autorité de résolution de l'union bancaire, le MSU et le CRU doivent coopérer étroitement. Un protocole d'accord a été signé

¹⁰ Règlement (UE) n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique (le «règlement CERS»); règlement (UE) n° 1096/2010 du Conseil du 17 novembre 2010 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques relatives au fonctionnement du Comité européen du risque systémique (le «règlement BCE/CERS»). Le 20 septembre 2017, la Commission a déposé des propositions législatives visant à officialiser le rôle du conseil de surveillance de la BCE au sein du CERS. Voir https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-538_en.

pour permettre l'échange des informations nécessaires au CRU pour préparer et prendre des mesures en matière de résolution. Les mesures prises en 2017 concernant plusieurs banques défaillantes ont montré que cette coopération fonctionnait bien. L'expérience tirée de cas récents aidera tous les acteurs concernés à améliorer encore l'application concrète des règles et le fonctionnement du système. Parmi les questions qui concernent le MSU, il s'agit notamment des modalités pratiques de coopération et d'échange d'informations entre tous les organismes européens et nationaux qui participent à l'intervention précoce et à la résolution, des procédures qui permettent de décider si une banque est ou non en difficulté avérée ou probable, et du recours à des examens de la qualité des actifs pour déterminer si les conditions d'une recapitalisation préventive sont remplies. À mesure que l'on gagne en expérience, il importe d'évaluer constamment le cadre de coopération, et de l'améliorer si nécessaire. La Commission continuera de se coordonner à cet effet avec le MSU et le CRU, dans la perspective à la fois du fonctionnement global du mécanisme de résolution et du cadre des aides d'État de l'UE.

Lorsque l'adoption de mesures d'intervention précoce par la BCE est prévue concernant un établissement soumis à sa surveillance dont le CRU est l'autorité de résolution, ces mesures doivent être notifiées au CRU, qui peut préparer la résolution de l'établissement concerné et, avec la BCE, suivre de près le respect des mesures d'intervention précoce. Certaines contradictions observées dans le cadre juridique applicable aux mesures d'intervention précoce pourraient être résolues en précisant la manière dont les pouvoirs d'intervention précoce doivent être exercés lorsqu'il y a chevauchement avec les pouvoirs de surveillance. Il pourrait également être envisagé d'inscrire les pouvoirs d'intervention précoce directement dans le règlement établissant le mécanisme de résolution unique, afin que la BCE puisse exercer des pouvoirs prévus dans le droit directement applicable de l'Union. Jusqu'à ce que de telles précisions soient apportées dans le droit, notamment en ce qui concerne les éléments déclenchant une intervention précoce, la Commission recommande à la BCE d'élaborer sa stratégie de gestion de crise, en définissant tout particulièrement les circonstances qui nécessitent des mesures d'intervention précoce, et de communiquer clairement au CRU toutes les mesures destinées aux établissements dont la situation financière se détériore afin de renforcer l'efficacité de la coopération.

Enfin, en tant qu'autorité compétente, la BCE est habilitée à déterminer si un établissement soumis à sa surveillance est en difficulté avérée ou probable. Cette détermination est une condition préalable au déclenchement de mesures de résolution et la manière dont elle est effectuée devrait être évaluée dans les futurs réexamens du MRU.

Participation au Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et au Conseil de stabilité financière – convergence réglementaire internationale

La Commission se réjouit que la BCE ait obtenu le statut de membre des organismes de normalisation internationaux pertinents, le CSF et le CBCB, et qu'elle en tire pleinement parti. En cette qualité, la BCE peut contribuer activement à l'élaboration de normes internationales pour le secteur bancaire en exerçant un rôle plus influent que l'ABE ou la Commission, qui n'ont qu'un statut d'observateur au sein du CBCB. L'objectif d'un alignement complet des contributions des membres européens au processus de Bâle reste ambitieux, mais les efforts de la BCE à cet égard, en coopération avec la Commission, sont importants et doivent dès lors être encouragés.

E. Efficacité du MSU au regard des coûts

La présente section est consacrée à l'efficacité du MSU au regard des coûts et apprécie l'évolution en matière d'efficacité du processus de surveillance et de coût de la surveillance au cours des premières années d'existence du MSU.

Il faudrait disposer d'une période d'observation plus longue pour effectuer une analyse plus fondamentale de la contribution apportée par le MSU au bon fonctionnement du marché unique. Néanmoins, malgré les défis inhérents aux premières années de fonctionnement du MSU, une grande majorité de banques soumises à la surveillance directe de la BCE ont observé une amélioration de la qualité de la surveillance en 2015, notamment concernant la cohérence de la surveillance entre les diverses entités d'un groupe bancaire. Cette évolution positive est également confirmée par les ACN, qui ont noté des améliorations sensibles du fonctionnement des collèges d'autorités de surveillance grâce à la direction efficace de la BCE. En outre, des établissements importants ont signalé une amélioration des interactions avec la BCE en 2016.

Simultanément, les redevances de surveillance ont augmenté depuis la création du MSU, les contributions en faveur du renforcement des ressources au niveau de la BCE n'étant pas compensées par une baisse des contributions aux ressources et aux coûts des ACN. Toujours en 2016, les redevances ont légèrement augmenté par rapport à 2015, ce qui traduit l'accroissement des effectifs de la BCE.

Le cadre applicable aux redevances de surveillance prévoit une répartition claire, transparente et simple des redevances entre les établissements soumis à la surveillance prudentielle. La méthode consistant à utiliser la moyenne des actifs des banques pondérés en fonction des risques et des actifs totaux comme critère de répartition des redevances entre les banques surveillées est la bonne, compte tenu des incertitudes qui demeurent quant à savoir si les pondérations de risque appliquées par les banques correspondent réellement à leur niveau de risque. L'actuelle méthodologie de la BCE en matière de redevances tient compte de la proportionnalité en se basant sur la répartition des coûts pour partager le budget entre les établissements importants et les établissements moins importants. Grâce à ce partage du budget, les redevances, qui correspondent au versement d'une part des actifs totaux, sont à peu près deux fois moins élevées pour les établissements moins importants que pour les établissements importants.

Lors du réexamen à venir de sa méthodologie applicable aux redevances, la BCE devrait réfléchir à l'opportunité d'introduire plus de proportionnalité, par exemple en faisant une possible distinction entre les établissements moins importants hautement prioritaires, dont la surveillance exige plus de ressources, et les autres établissements moins importants.

La Commission relève que la BCE a mis en place un système opérationnel de mesure des performances, qui permet de suivre les progrès accomplis dans différents processus de surveillance et autres processus internes et fournit les bases nécessaires pour évaluer l'efficacité et l'efficacé au regard des coûts. Il s'agit d'une initiative louable qui pourrait être encore améliorée pour englober tous les aspects des activités de surveillance de la BCE, voire inclure les ACN.

III. Conclusions

Sur la base de l'analyse exposée dans le présent rapport ainsi que dans le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne, le réexamen par la Commission montre que l'instauration du mécanisme de surveillance unique a été globalement couronnée de succès. Certaines difficultés d'ordre organisationnel ont pu être observées au début de son existence, mais la BCE et les ACN les ont bien gérées et ont montré qu'elles avaient une grande capacité de réaction et d'adaptation.

La BCE, avec l'appui des ACN, a mis en place les procédures et les instruments nécessaires pour faciliter le transfert de compétences de surveillance à l'égard des établissements importants et pour lui permettre d'exercer ses fonctions de coordination et de supervision. Dans ce cadre, la BCE a pleinement assuré le rôle qui lui a été confié en matière de surveillance et est parvenue, en l'espace de deux ans, à s'imposer comme une autorité de surveillance efficace et rigoureuse. Il s'agit là d'une réussite remarquable, d'autant que les délais étaient extrêmement serrés et que les situations sous-jacentes des dix-neuf États membres participants étaient très diverses sur le plan de la surveillance prudentielle.

En prenant appui sur la structure de gouvernance de la BCE prévue dans le traité, le règlement MSU avait pour objet d'établir des procédures décisionnelles efficaces tenant compte des caractéristiques du MSU. La Commission espère que cet aspect bénéficiera beaucoup du nouveau cadre de délégation qui permettra que des décisions courantes ou des décisions de surveillance ayant une moindre incidence soient adoptées par des cadres intermédiaires de la BCE.

Aucun problème majeur n'a été relevé en ce qui concerne l'indépendance de la BCE. S'agissant du principe de séparation des missions, la BCE doit veiller à ce que toutes les garanties soient en place et effectivement appliquées, tout particulièrement en ce qui concerne les services qui appuient tant sa fonction de surveillance que toutes les autres fonctions qu'elle exerce. La BCE est également invitée à garantir la participation appropriée du conseil de surveillance dans la prise de décision macroprudentielle.

La phase initiale du MSU était importante pour gagner la confiance de toutes les parties prenantes concernées. Pour asseoir cette confiance, la BCE dans sa fonction de surveillance a été évaluée à plusieurs reprises par des organes politiques, juridictionnels et administratifs, auxquels elle a dû rendre des comptes. Les mécanismes mis en place à cette fin ont été utilisés de manière intense et régulière, sans mettre en lumière de lacunes majeures dans la manière dont la BCE exerce ses missions de surveillance. Certains désaccords sont apparus en ce qui concerne la portée du mandat d'examen de la BCE confié à la Cour des comptes européenne, qui devraient être résolus par l'engagement pris de renforcer la coopération lorsque la Cour des comptes procédera au deuxième examen.

L'une des dimensions fondamentales du MSU est l'interaction entre la BCE et les ACN. Outre quelques incertitudes initiales autour des pouvoirs de surveillance inscrits dans le droit national, il n'a été relevé aucun problème majeur à propos de la répartition des missions et des responsabilités prévues par le règlement MSU. Dans la pratique, la coopération a connu une évolution progressive, la confiance entre les différentes parties s'étant peu à peu instaurée avec l'intensification des expériences partagées. Les ACN des États membres participants ont montré qu'elles avaient la volonté de coopérer efficacement avec la BCE et de l'aider à élaborer les politiques en matière de surveillance et à mettre en œuvre la législation

correspondante. L'existence d'une coopération de bonne foi entre la BCE et les ACN étant essentielle, la Commission invite toutes les parties à continuer à collaborer avec loyauté.

La relation entre la BCE et l'ABE constitue un autre aspect important du fonctionnement du MSU dans le contexte du marché intérieur. Le réexamen a révélé une dynamique d'interaction positive, avantageuse pour les deux parties, et la Commission encourage la BCE à poursuivre sa coopération et sa coordination avec l'ABE, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre du corpus réglementaire unique.

La surveillance prudentielle des banques de la zone euro a déjà gagné en efficacité au cours des premières années de fonctionnement du MSU. Pour les établissements importants, le cadre réglementaire bénéficie d'une meilleure harmonisation et la surveillance repose sur des méthodes communes appliquées de manière cohérente. La qualité de la surveillance est jugée meilleure dans plusieurs domaines clés, notamment le SREP, les modèles internes, les évaluations de l'honorabilité, des connaissances, des compétences et de l'expérience, et le fonctionnement des collèges. La BCE a également pris des mesures importantes pour harmoniser les pratiques de surveillance en ce qui concerne les établissements moins importants, mais davantage de temps est nécessaire pour accroître le niveau d'harmonisation et encourager le recours aux bonnes pratiques communes pour la surveillance de ces établissements. Globalement, on constate une incidence positive sur l'égalité des conditions de concurrence entre les établissements importants des États membres participants, tout comme entre les établissements importants et les établissements moins importants des États membres participants. Par ailleurs, au vu de l'appréciation très positive du rôle joué par la BCE dans les collèges d'autorités de surveillance et de ses contributions importantes aux débats qui ont eu lieu au sein de l'ABE, les répercussions sont positives dans l'ensemble du marché intérieur.

Globalement, l'application du règlement MSU semble bien fonctionner dans la pratique, de sorte qu'aucune modification majeure du cadre juridique n'est nécessaire à ce stade. Les insuffisances relevées dans le présent rapport peuvent être corrigées principalement au moyen de mesures à prendre par la BCE ou par des modifications du droit applicable de l'Union qui sont actuellement examinées par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre des propositions présentées par la Commission en novembre 2016. Certains aspects de l'application du règlement MSU devront encore être suivis et évalués plus en détail lorsque l'on aura acquis plus d'expérience avec le MSU.

La Commission conclut que le pilier de surveillance de l'union bancaire a été mis en place avec succès, fonctionne bien et fait la preuve de son efficacité. Le MSU représente un élément solide et fiable de l'union bancaire, qui pourrait déployer tout son potentiel dans le contexte d'une union complétée.