



BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

EUROSYSTÈME



GUIDE RELATIF À LA SURVEILLANCE BANCAIRE



Septembre 2014

© Banque centrale européenne, 2014

Adresse	Kaiserstrasse 29, 60311 Francfort-sur-le-Main, Allemagne
Adresse postale	Postfach 16 03 19, 60066 Francfort-sur-le-Main, Allemagne
Téléphone	+49 69 1344 0
Internet	http://www.ecb.europa.eu

Tous droits réservés. Les reproductions à usage éducatif et non commercial sont autorisées en citant la source.

ISBN	978-92-899-1418-5
Numéro de catalogue UE	QB-02-14-914-FR-N

Table des matières

Préface	1
1 Introduction	3
2 Principes de surveillance	5
3 Le fonctionnement du MSU	9
3.1 La répartition des missions entre la BCE et les ACN	9
3.2 Prise de décision au sein du MSU	13
3.3 Structure de fonctionnement du MSU	15
3.4 Le cycle de surveillance	19
4 L'EXERCICE DE LA SURVEILLANCE AU SEIN DU MSU	29
4.1 Agrément, acquisition de participations qualifiées, retrait d'agrément	29
4.2 Surveillance des établissements importants	32
4.3 Surveillance des établissements moins importants	43
4.4 Contrôle global de la qualité et de la planification	47
5 ABRÉVIATIONS	49

PREFACE

Le présent guide constitue un jalon important dans la mise en œuvre du mécanisme de surveillance unique (MSU), le système de surveillance financière comprenant, à la date d'octobre 2014, la Banque centrale européenne (BCE) et les autorités compétentes nationales (ACN)¹ des pays de la zone euro. Il explique le futur fonctionnement du MSU et fournit des orientations sur les pratiques de surveillance de ce mécanisme.

Le MSU, qui entrera en fonction officiellement en novembre 2014, constitue lui-même une étape vers une plus grande harmonisation européenne. Il encourage l'approche du corpus réglementaire unique en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit afin de renforcer la solidité du système bancaire de la zone euro. Institué en réaction aux enseignements de la crise financière, le MSU est fondé sur des principes et des normes communément admis. La surveillance est effectuée par la BCE en collaboration avec les autorités nationales compétentes des Etats membres participants². Le MSU n'a pas pour objet de « réinventer la roue », mais de s'appuyer sur les meilleures pratiques de surveillance déjà établies. Il travaillera en coopération avec l'Autorité bancaire européenne (ABE), le Parlement européen, l'Eurogroupe, la Commission européenne et le Comité européen du risque systémique (CERS) dans le cadre de leurs mandats respectifs et sera attentif à collaborer avec toutes les parties prenantes ainsi que les autres organes internationaux et les organismes d'élaboration de normes.

Le MSU se compose de la BCE et des ACN des États membres participants; il regroupe donc les ressources, l'expérience et l'expertise de l'ensemble de ces institutions. La BCE est chargée de veiller au fonctionnement efficace et cohérent du MSU et supervise le fonctionnement du système fondé sur la répartition des responsabilités entre la BCE et les ACN comme en dispose le règlement MSU³. Afin d'assurer une surveillance efficace, les établissements de crédit sont classés en tant qu'établissements « importants » ou « moins importants »; la BCE exerce une surveillance directe sur les banques importantes, tandis que les ACN sont chargées de la surveillance des banques moins importantes. Le présent guide explique les critères utilisés pour

¹ Quelques banques centrales nationales (BCN) qui ne sont pas désignées comme ACN, mais auxquelles sont confiées certaines missions et compétences de surveillance en vertu du droit national, continuent à exercer ces compétences au sein du MSU. Les références aux ACN dans le présent guide s'appliquent le cas échéant aux BCN pour les missions qui leur sont confiées en vertu du droit national.

² Les États membres participants sont les pays de la zone euro et les Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie n'est pas l'euro, mais qui ont choisi de participer au MSU en instituant une étroite collaboration de leurs ACN avec la BCE.

³ Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO L 287, 29.10.2013, p. 63).

évaluer si un établissement de crédit entre dans la catégorie des établissements importants ou moins importants.

Le présent guide est publié conformément à l'accord interinstitutionnel⁴ entre le Parlement européen et la BCE. La BCE publie ce guide avant qu'elle ne commence à assumer ses missions de surveillance (le 4 novembre 2014) afin de fournir des conseils pratiques et d'assister les parties prenantes dans leur préparation.

Les procédures décrites dans le guide devront peut-être être adaptées aux circonstances selon le cas ou aux nécessités de fixer des priorités. Ce guide est un outil pratique qui évoluera grâce à des mises à jour régulières afin de refléter les nouvelles expériences qui seront accumulées en pratique.

Le présent guide n'est pas un document ayant force de loi et ne peut en aucune façon se substituer aux exigences légales exprimées dans le droit pertinent applicable de l'Union européenne. En cas de divergence entre ces règlements et le guide, les premiers prévaudront.

⁴ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Banque centrale européenne sur les modalités pratiques de l'exercice de la responsabilité démocratique et du suivi de l'accomplissement, par la BCE, des missions qui lui sont confiées dans le cadre du mécanisme de surveillance unique (JO L 320, 30.11.2013, p. 1).

1 INTRODUCTION

- 1 Le mécanisme de surveillance unique (MSU) comprend la BCE et les autorités compétentes nationales (ACN) des États membres participants. Le MSU est chargé de la surveillance prudentielle de tous les établissements de crédit dans les États membres participants. Il veille à ce que la politique de l'Union européenne en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit soit mise en œuvre de manière cohérente et efficace et à ce que les établissements de crédit soient soumis à une surveillance de la plus haute qualité. Les trois principaux objectifs du MSU sont les suivants:
 - garantir la sauvegarde et la solidité du système bancaire européen;
 - accroître l'intégration et la stabilité financières;
 - assurer une surveillance cohérente.
- 2 Sur le fondement du règlement MSU, la BCE, en s'appuyant sur son expertise étendue en matière de politique macroéconomique et d'analyse de la stabilité financière, accomplit des missions de surveillance clairement définies pour protéger la stabilité du système financier européen, en collaboration avec les ACN. Le règlement MSU et le règlement-cadre relatif au MSU⁵ fournissent les fondements juridiques nécessaires aux dispositions opérationnelles liées aux missions prudentielles du MSU.
- 3 La BCE agit en tenant pleinement compte de l'unité et de l'intégrité du Marché unique et en remplissant à cet égard un devoir de diligence, un traitement égal étant réservé aux établissements de crédit pour éviter les arbitrages réglementaires. Dans ce contexte, elle devrait également réduire la charge de surveillance des établissements de crédit transfrontaliers. La BCE prend en compte les différents types d'établissements de crédit, leurs différences en termes de modèle d'entreprise et de taille, ainsi que les avantages systémiques de la diversité dans le secteur bancaire.
- 4 Dans le cadre de l'accomplissement de ses missions prudentielles, comme il est défini dans le règlement MSU, la BCE applique toutes les dispositions pertinentes du droit de l'Union européenne et, le cas échéant, la législation nationale qui les transpose en droit de l'État membre. Lorsque le droit pertinent laisse aux États membres un certain nombre d'options, la BCE applique également la législation nationale faisant usage de ces options. La BCE est soumise aux normes techniques élaborées par l'ABE et adoptées par la Commission européenne

⁵ Règlement BCE/2014/17 du 16 avril 2014 établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la BCE, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (JO L 141, 14.5.2014, p. 51).

ainsi qu'au manuel de surveillance européen de l'ABE. En outre, dans les domaines qui ne sont pas couverts par cet ensemble de règles, ou si un besoin d'harmonisation supplémentaire apparaît au cours des activités quotidiennes de surveillance, le MSU publiera ses propres normes et méthodologies, tout en tenant compte des options nationales et du pouvoir d'appréciation des Etats membres en vertu de la législation de l'Union européenne.

5 Le présent guide définit:

- les principes de surveillance du MSU;
- le fonctionnement du MSU, notamment:
 - la répartition des missions entre la BCE et les ACN des États membres participants,
 - le processus de prise de décision au sein du MSU,
 - la structure de fonctionnement du MSU,
 - le cycle de surveillance du MSU;
- l'exercice de la surveillance au sein du MSU, notamment:
 - les agréments, l'acquisition de participations qualifiées, les retraits d'agrément,
 - la surveillance des établissements importants,
 - la surveillance des établissements moins importants,
 - le contrôle global de la qualité et de la planification.

2 PRINCIPES DE SURVEILLANCE

- 6 Pour mener à bien sa mission, le MSU s’efforce de maintenir les normes les plus élevées et de garantir la cohérence de la surveillance. Le mécanisme s’évalue à l’aune des normes et des meilleures pratiques internationales. Les principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace révisés du Comité de Bâle ainsi que les règles de l’ABE constituent un fondement solide pour la réglementation, la surveillance, la gouvernance et la gestion des risques du secteur bancaire.
- 7 L’approche du MSU se fonde sur les principes suivants qui inspirent toutes les actions menées au niveau de la BCE, au niveau centralisé et au niveau national, et qui sont essentiels au fonctionnement efficace du système. Ces principes sous-tendent le travail du MSU et guident la BCE et les ACN dans l’accomplissement de leurs missions.

PRINCIPE 1 – USAGE DES MEILLEURES PRATIQUES

Le MSU aspire à être un cadre de meilleures pratiques, en termes d’objectifs, d’instruments et de pouvoirs utilisés. Le modèle évolutif de surveillance du MSU s’appuie sur les pratiques et les processus de surveillance les plus modernes de l’ensemble de l’Europe et intègre l’expérience des autorités de surveillance des divers Etats membres afin de garantir la sauvegarde et la solidité du secteur bancaire. Les méthodologies sont soumises à un processus de révision permanent, à la fois par rapport aux références internationales reconnues et à un contrôle interne rigoureux de l’expérience pratique opérationnelle, afin d’examiner les possibilités d’amélioration.

PRINCIPE 2 – INTÉGRITÉ ET DÉCENTRALISATION

Tous les participants du MSU collaborent pour atteindre des résultats de surveillance de haute qualité. Le MSU s’appuie sur l’expertise et les ressources des ACN pour effectuer des missions de surveillance, en bénéficiant également des processus et procédures centralisés, garantissant ainsi des résultats de surveillance cohérents. Les informations qualitatives approfondies et la connaissance consolidée des établissements de crédit sont essentielles, tout comme les informations quantitatives fiables. Des procédures décentralisées et un échange continu d’informations entre la BCE et les ACN, tout en préservant l’unité du système de surveillance et en évitant les doubles emplois, permettent au MSU de tirer parti de la proximité plus étroite entre les autorités nationales de surveillance et les établissements de crédit surveillés, tout en assurant également la continuité nécessaire et la cohérence de la surveillance dans l’ensemble des Etats membres participants.

PRINCIPE 3 – HOMOGENÉITÉ AU SEIN DU MSU

Les principes et les procédures de surveillance sont appliquées aux établissements de crédit dans l'ensemble des Etats membres participants en exerçant une harmonisation appropriée, afin d'assurer la cohérence des actions de surveillance pour éviter les distorsions dans le traitement et la fragmentation. Ce principe soutient le MSU en tant que système unique de surveillance. Le principe de proportionnalité (voir le principe 7) s'applique.

PRINCIPE 4 – COHÉRENCE AVEC LE MARCHÉ UNIQUE

Le MSU est conforme au corpus réglementaire unique. Le MSU intègre la surveillance dans un grand nombre de juridictions et soutient, en y contribuant, la poursuite de l'élaboration du corpus réglementaire unique par l'ABE, tout en aidant à améliorer la gestion des risques systémiques en Europe. Le MSU est totalement ouvert à tous les Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie n'est pas l'euro et qui peuvent engager une coopération plus étroite. Étant donné son rôle central au sein du MSU, la BCE contribue à la poursuite du renforcement du processus de convergence au sein du marché unique eu égard aux missions de surveillance qui lui ont été confiées par le règlement MSU.

PRINCIPE 5 – INDÉPENDANCE ET RESPONSABILITÉ

Les missions de surveillance sont exercées de manière indépendante. La surveillance est également soumise à des normes élevées de contrôle démocratique afin de garantir la confiance dans l'exercice de cette fonction publique au sein des Etats membres participants. Conformément au règlement MSU, le contrôle démocratique s'exercera à la fois aux niveaux européen et national.

PRINCIPE 6 – APPROCHE FONDÉE SUR LE RISQUE

L'approche du MSU en matière de surveillance est fondée sur le risque. Elle tient compte à la fois du niveau du préjudice que la défaillance d'un établissement pourrait causer à la stabilité financière et de la possibilité de la survenue d'une telle défaillance. Si le MSU juge qu'il existe des risques accrus qui pèsent sur un établissement ou un groupe d'établissements de crédit, ces établissements seront surveillés plus intensément jusqu'à ce que les risques concernés diminuent à un niveau acceptable. L'approche du MSU en matière de surveillance est fondée sur des approches qualitatives et quantitatives et implique un jugement et une évaluation critique à visée prévisionnelle. Une telle approche fondée sur le risque garantit que les ressources de surveillance sont toujours concentrées sur les domaines dans lesquels elles sont susceptibles d'être les plus efficaces pour renforcer la stabilité financière.

PRINCIPE 7 – PROPORTIONNALITÉ

Les pratiques de surveillance du MSU sont proportionnées à l'importance systémique et au profil de risque des établissements de crédit sous surveillance. La mise en œuvre de ce principe facilite une affectation efficace des ressources de surveillance limitées. Par conséquent, l'intensité de la surveillance du MSU varie selon les établissements de crédit, en se concentrant davantage sur les groupes systémiques les plus grands et les plus complexes et sur les filiales les plus pertinentes au sein d'un groupe bancaire important. Ceci est en cohérence avec l'approche consolidée et fondée sur le risque du MSU en matière de surveillance.

PRINCIPE 8 – NIVEAUX ADÉQUATS DES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE POUR TOUS LES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

Le MSU adopte des niveaux minimaux de surveillance pour tous les établissements de crédit et garanti un niveau d'engagement adéquat auprès de tous les établissements importants, quel que soit le risque de défaillance perçu. Il classe les établissements de crédit en fonction de l'impact de leur défaillance éventuelle sur la stabilité financière et fixe un niveau minimum d'engagement pour chaque catégorie.

PRINCIPE 9 – MESURES CORRECTRICES EFFICACES PRISES EN TEMPS UTILE

Le MSU œuvre pour garantir la sauvegarde et la solidité de chaque établissement de crédit ainsi que la stabilité du système financier européen et des systèmes financiers des Etats membres participants. Il exerce une surveillance proactive sur les établissements de crédit des Etats membres participants afin de réduire la probabilité de défaillance et de préjudice potentiel, en se concentrant particulièrement sur la réduction du risque de faillite non contrôlée des établissements importants. Il existe une forte corrélation entre l'évaluation et les mesures correctrices. L'approche du MSU en termes de surveillance encourage les mesures de surveillance prises en temps utile et un suivi complet de la réaction de l'établissement de crédit. Il intervient aussi tôt que possible, réduisant ainsi les pertes potentielles pour les créanciers de l'établissement (y compris les déposants). Toutefois, cela ne signifie pas que les différents établissements de crédit ne peuvent pas être autorisés à entamer des procédures de résolution. Le MSU travaille avec les autres autorités concernées afin d'utiliser pleinement les mécanismes de résolution disponibles en vertu du droit national et européen. En cas de défaillance, les procédures de résolution prévues par la directive relative au redressement des banques et à la

résolution de leurs défaillances⁶ sont appliquées pour éviter, en particulier, des effets négatifs importants sur le système financier et pour protéger les fonds publics en réduisant au minimum la dépendance vis-à-vis de l'aide financière publique exceptionnelle.

⁶ Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012 (JO L 173, 12.6.2014, p.190).

3 LE FONCTIONNEMENT DU MSU

8 Le MSU combine les ressources de la BCE et des ACN. Il s'appuie sur l'expertise de la BCE en matière de stabilité financière et macroéconomique et sur les connaissances approfondies et la grande expertise des ACN, fondée sur une longue expérience, dans la surveillance des établissements de crédit établis dans leur juridiction, avec leurs particularités économiques, organisationnelles et culturelles. En outre, les deux composantes du MSU possèdent d'importantes ressources en personnel spécialisé et hautement qualifié. La BCE et les ACN accomplissent leurs missions dans le cadre d'une coopération intensive. Cette partie du guide décrit la répartition des missions de surveillance, l'organisation instituée au niveau de la BCE et le processus de prise de décision au sein du MSU.

3.1 LA REPARTITION DES MISSIONS ENTRE LA BCE ET LES ACN

9 La BCE est responsable de la surveillance d'environ 4900 entités établies dans les Etats membres participants. Afin de garantir une surveillance efficace, les fonctions et responsabilités de surveillance respectives de la BCE et des ACN sont assignées en fonction de l'importance des entités surveillées. Le règlement MSU et le règlement-cadre relatif au MSU contiennent plusieurs critères en fonction desquels les établissements de crédit sont classés comme « importants » ou « moins importants » (voir encadré 1).

Encadré 1 Classement des établissements comme importants ou moins importants

Pour déterminer si un établissement de crédit est important, le MSU procède à une évaluation régulière: tous les établissements de crédit autorisés au sein des États membres participants sont évalués pour déterminer s'ils remplissent les critères « d'importance ». Un établissement de crédit sera considéré comme important s'il remplit l'une des conditions suivantes:

- la valeur totale de ses actifs est supérieure à 30 milliards d'euros ou - sauf si la valeur totale de ses actifs est inférieure à 5 milliards d'euros - dépasse 20 % du PIB national;
- il fait partie des trois établissements de crédit les plus importants établis dans un État membre;
- il est bénéficiaire de l'assistance directe du Mécanisme européen de stabilité;

- la valeur totale de ses actifs est supérieure à 5 milliards d'euros et le ratio entre ses actifs ou passifs dans plus d'un État membre participant et le total de ses actifs ou passifs est supérieur à 20 %.

Nonobstant la satisfaction de ces critères, le MSU peut déclarer l'établissement important afin d'assurer l'application cohérente de normes de surveillance de haute qualité. La BCE ou les ACN peuvent demander que certaines informations leur soient transmises (ou retransmises) afin de les aider dans leur décision.

En raison de l'activité commerciale normale ou en raison d'événements exceptionnels (par exemple, une fusion ou une acquisition), le statut des établissements de crédit peut évoluer. Si un groupe ou un établissement de crédit qui est considéré comme moins important remplit l'un des critères pertinents pour la première fois, il est déclaré comme important et l'ACN transfère la responsabilité de sa surveillance directe à la BCE. Inversement, un établissement de crédit peut ne plus être important, auquel cas la responsabilité de surveillance revient à la ou aux ACN concernées. Dans les deux cas, la BCE et la ou les ACN(s) impliquées réexaminent soigneusement le cas et se concertent. Sauf circonstances particulières, celles-ci prévoient et mettent en œuvre le transfert des responsabilités de surveillance afin de permettre la continuité et l'efficacité des contrôles.

Afin d'éviter une alternance rapide et répétée des responsabilités de surveillance entre les ACN et la BCE (par exemple, si les actifs de l'établissement de crédit fluctuent autour de 30 milliards d'euros), le classement comporte un mécanisme de modération: tandis que le changement du statut de « moins important » à « important » est provoqué si un seul critère est rempli lors d'une année particulière, un groupe ou un établissement de crédit important ne sera qualifié pour un reclassement dans la catégorie des « moins importants » que si les critères pertinents ne sont pas satisfaits pendant trois années civiles consécutives⁷.

Les établissements sont immédiatement avisés de la décision du MSU de transférer les responsabilités de surveillance de l'ACN à la BCE, ou vice-versa: avant l'adoption de la décision, la BCE donne à l'établissement la possibilité de fournir des commentaires écrits. Pendant la transition, les établissements reçoivent régulièrement, si nécessaire, des informations actualisées, et leur nouvelle équipe de surveillance leur est présentée. Une fois la transition achevée, une réunion officielle de transfert est organisée pour les

⁷ Voir le règlement MSU et le règlement-cadre relatif au MSU pour les exceptions à cette règle.

représentants de l'établissement surveillé et les autorités de surveillance sortantes et nouvellement instituées.

- 10 La BCE surveille directement, avec l'assistance des ACN, les établissements qui sont classés comme importants (voir figure 1), environ 120 groupes⁸ représentant approximativement 1200 entités surveillées. La surveillance quotidienne sera effectuée par des équipes de surveillance prudentielle conjointes (*Joint Supervisory Teams – JST*) qui comprennent du personnel provenant à la fois des ACN et de la BCE (voir encadré 3). Les ACN continuent à effectuer la surveillance directe des établissements moins importants, environ 3700 entités, sous la supervision de la BCE. La BCE peut également se charger de la surveillance directe d'établissements moins importants si cela est nécessaire pour garantir l'application cohérente de normes de surveillance de haute qualité.
- 11 La BCE participe également à la surveillance des établissements et des groupes transnationaux, soit en tant qu'autorité de surveillance d'origine, soit en tant qu'autorité d'accueil au sein des collèges des autorités de surveillance (voir encadré 2). En outre, la BCE participe à la surveillance complémentaire des conglomérats financiers en ce qui concerne les établissements de crédit qui font partie d'un tel conglomérat et assume les responsabilités du coordinateur prévu dans la directive sur les conglomérats financiers.

Encadré 2 Collèges des autorités de surveillance

Institués conformément à la directive sur les exigences de fonds propres (CRD IV), les collèges des autorités de surveillance sont des outils de coopération et de coordination entre les autorités de surveillance nationales chargées de la surveillance des différentes composantes des groupes bancaires transfrontaliers et impliquées dans cette mission. Le collège offre aux organes de surveillance et aux autorités compétentes un cadre pour l'accomplissement des missions visées dans la directive CRD IV, par exemple, pour parvenir à des décisions conjointes sur l'adéquation des fonds propres et leur niveau requis ainsi que sur les approbations des niveaux de liquidité et des modèles.

Au sein du MSU, la BCE peut assumer les fonctions suivantes dans les collèges des autorités de surveillance pour les groupes bancaires importants:

⁸ Dans certains cas, ce terme fait également référence aux établissements de crédit ou aux filiales qui sont surveillées par le MSU en tant qu'entités à part entière.

- autorité de surveillance d'origine pour les collèges qui comprennent des autorités de surveillance issues d'États membres non participants (collège européen) ou de pays hors union européenne (collège international);
- autorité de surveillance d'accueil pour les collèges dans lesquels l'autorité de surveillance d'origine est issue d'un État membre non participant (ou d'un pays hors union européenne).

Lorsque la BCE est l'autorité de surveillance sur base consolidée, elle agit en tant que présidente du collège, à la fois dans les collèges européens et internationaux.

Les ACN des pays dans lesquels le groupe bancaire possède une entité participant au collège en tant qu'observateurs. Cela signifie que les ACN continuent à participer régulièrement et à contribuer aux missions et aux activités du collège, ainsi qu'à recevoir toutes les informations, mais ne prennent pas part aux décisions ni aux procédures de vote,

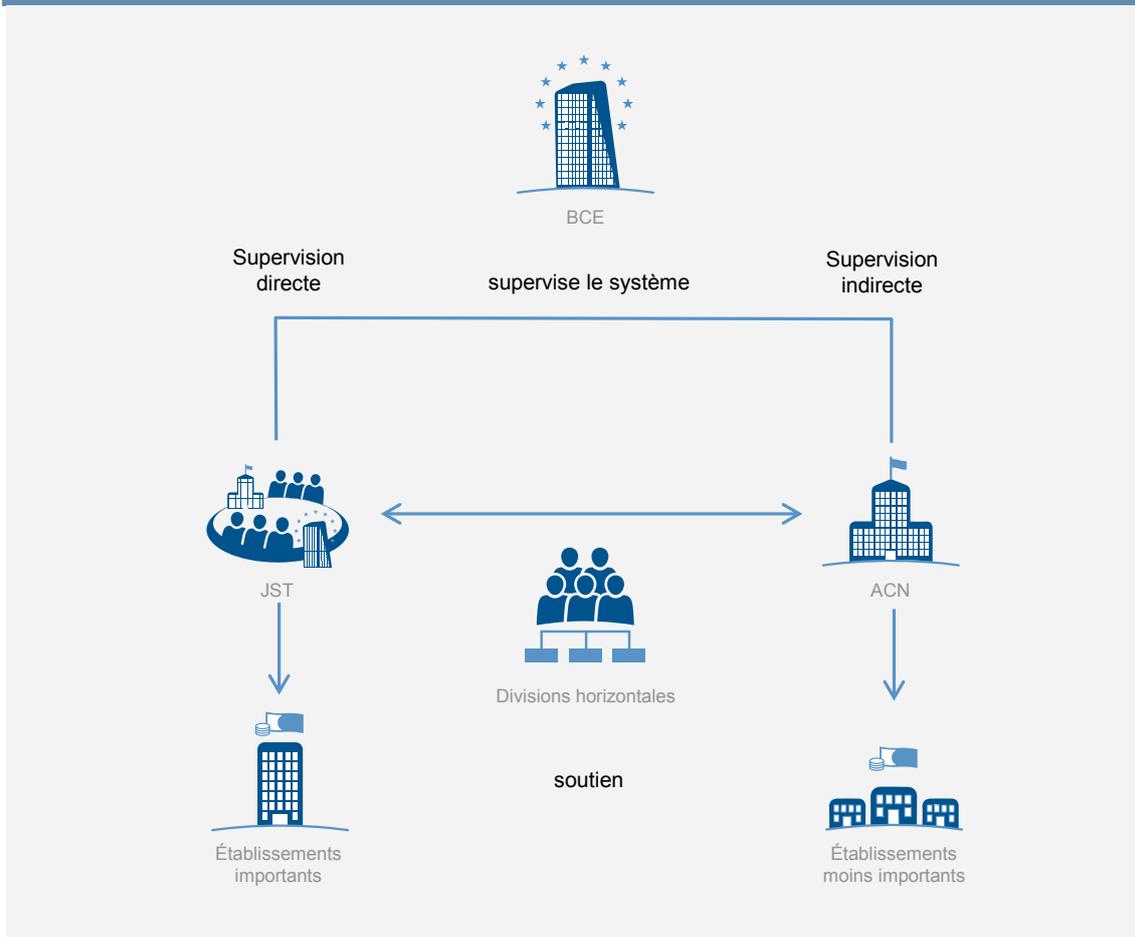
Lorsque la BCE fait office d'autorité de surveillance d'accueil, les ACN des pays dans lesquels le groupe bancaire possède une entité participant en général au collège en tant qu'observateurs, à moins que le groupe ne possède des entités moins importantes dans leurs pays respectifs, c'est-à-dire des entités qui ne se trouvent pas sous la surveillance directe de la BCE, auquel cas les ACN continuent à participer en tant que membres.

L'ABE⁹ et le comité de Bâle¹⁰ ont publié des orientations/principes sur le fonctionnement opérationnel des collèges.

⁹ CEBS: *Guidelines for the operational functioning of Supervisory Colleges* (Orientations n°34), publiées le 15 juin 2010. L'article 51(4) de la directive CRD IV requiert que l'ABE publie des normes techniques de réglementation et de mise en œuvre sur le fonctionnement des collèges.

¹⁰ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, *Principles for effective Supervisory Colleges* (principes pour des collèges prudentiels efficaces), juin 2014.

Figure 1 La répartition des missions au sein du MSU¹¹



- 12 Dans ce contexte, la BCE est chargée de la surveillance directe d'environ 120 groupes, représentant ensemble près de 85 % du total des actifs bancaires de la zone euro. Les établissements de crédit surveillés qui sont considérés comme moins importants sont surveillés directement par les ACN sous la supervision générale de la BCE. Cette structure de surveillance bancaire reflète de manière adéquate le règlement MSU. Tous les établissements de crédit sous la surveillance du MSU seront soumis à la même approche de surveillance.

3.2 PRISE DE DECISION AU SEIN DU MSU

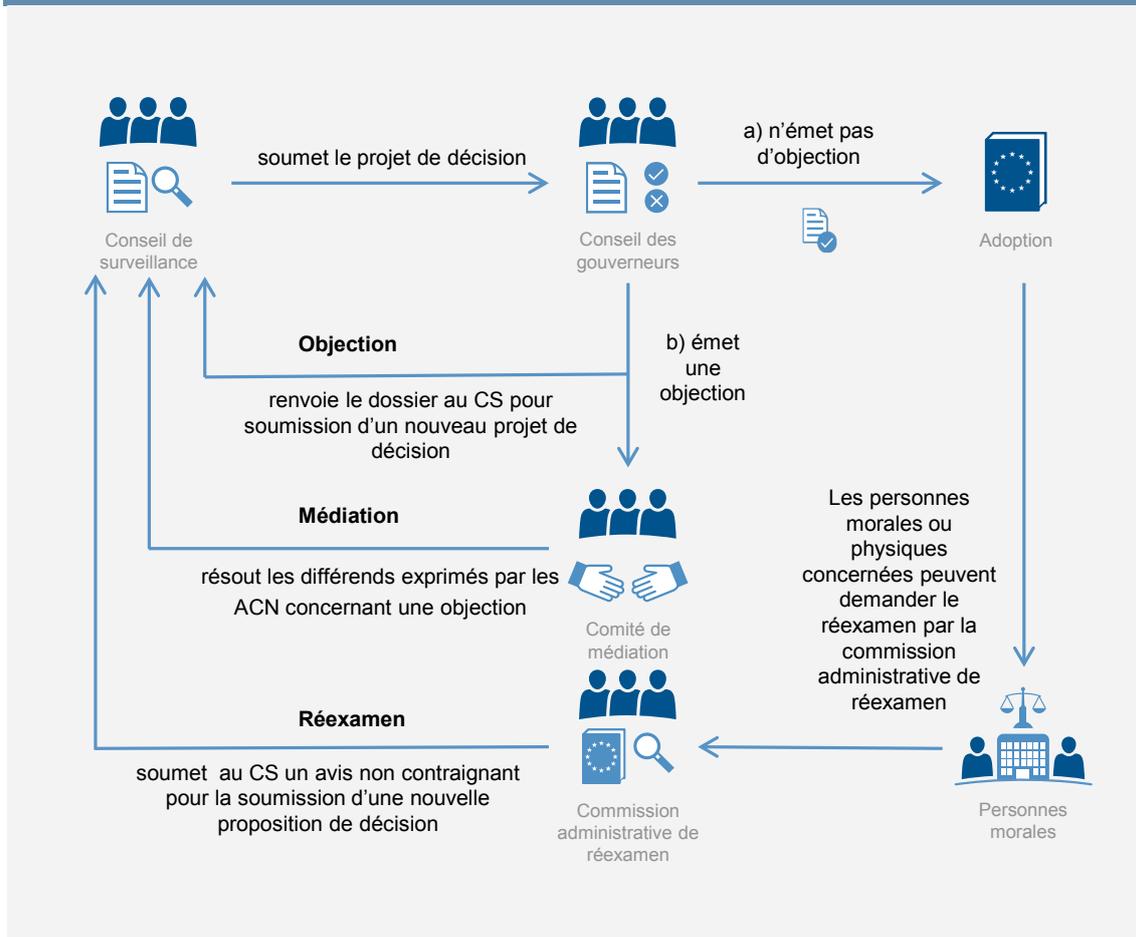
- 13 Le conseil de surveillance prudentielle planifie et accomplit les missions de surveillance du MSU, effectue les travaux préparatoires et propose des projets de décision en vue d'une adoption par le Conseil des gouverneurs de la BCE. Le conseil de surveillance prudentielle est composé d'un président, d'un vice-président, de quatre représentants de la BCE et d'un

¹¹ Les ACN sont chargées de la surveillance des établissements moins importants.

représentant de l'autorité de contrôle nationale de chaque Etat membre participant qui est habituellement le haut dirigeant des ACN concernées chargées de la surveillance bancaire. Les projets de décision du conseil de surveillance sont proposés sur la base d'informations approfondies, objectives et transparentes, en tenant compte de l'intérêt de l'Union européenne dans son ensemble. Le conseil de surveillance prudentielle fonctionne de manière à garantir l'indépendance de sa mission.

- 14 Le processus de prise de décision est fondé sur une procédure d'approbation tacite (voir figure 2). Si le Conseil des gouverneurs n'émet pas d'objection à un projet de décision proposé par le conseil de surveillance prudentielle, dans un délai défini qui ne peut dépasser dix jours ouvrables, la décision est réputée adoptée. Le Conseil des gouverneurs peut adopter les projets de décision ou émettre des objections à leur égard, mais il ne peut pas les modifier. La BCE a créé un comité de médiation pour résoudre les différends exprimés par les ACN concernant une objection du Conseil des gouverneurs à un projet de décision du conseil de surveillance prudentielle.
- 15 Enfin, la BCE a mis en place une commission administrative de réexamen qui effectuera un réexamen administratif interne des décisions prises par la BCE dans l'exercice de ses pouvoirs de surveillance. Toute personne physique ou entité surveillée peut solliciter le réexamen d'une décision de la BCE dont elle est le destinataire ou qui la concerne directement et individuellement. La commission administrative de réexamen peut également proposer au Conseil des gouverneurs qu'il suspende l'application de la décision contestée pendant la durée de la procédure de réexamen. Le conseil se compose de cinq membres indépendants qui ne font pas partie du personnel de la BCE ni de celui d'une ACN. Une demande de réexamen d'une décision de la BCE par la commission administrative de réexamen n'affecte pas le droit d'entamer une procédure devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Figure 2 Procédure d'approbation tacite



3.3 STRUCTURE DE FONCTIONNEMENT DU MSU

16 Aux fins de l'exécution des missions de surveillance qui lui ont été confiées en collaboration avec les ACN, la BCE a mis en place quatre directions générales spécialisées (DG) (voir figure 3):

- les DG « Surveillance microprudentielle I » et « Surveillance microprudentielle II » sont chargées de la surveillance directe quotidienne des établissements importants;
- la DG « Surveillance microprudentielle III » est chargée de superviser la surveillance des établissements moins importants effectuée par les ACN;
- la DG « Surveillance microprudentielle IV » effectue des missions horizontales et spécialisées à l'égard de l'ensemble des établissements de crédit sous la surveillance du MSU et apporte une expertise spécialisée sur les aspects spécifiques de la surveillance, tels que les modèles internes et les inspections sur place.

- En outre, un secrétariat dédié soutient les activités du conseil de surveillance prudentielle (voir la partie sur la prise de décision) en apportant une assistance pour la préparation des réunions et les questions juridiques afférentes.



17 La DG « Surveillance microprudentielle I » est chargée de la surveillance des groupes les plus importants (environ 30); la DG « Surveillance microprudentielle II » est chargée du reste des groupes importants. La surveillance quotidienne des groupes importants est menée par les équipes de surveillance prudentielle conjointes (*Joint Supervisory Teams – JST*), soutenues par les divisions d'expertise horizontales et spécialisées de la DG « Surveillance microprudentielle IV » (voir encadré 3).

Encadré 3 équipes de surveillance prudentielle conjointes (JST)

La surveillance quotidienne des établissements importants est menée par les équipes de surveillance prudentielle conjointes (JST). Les JST sont composées de personnels issus à la fois de la BCE et des ACN des pays dans lesquels sont établis les établissements de crédit, les filiales bancaires ou les agences transfrontalières importantes d'un groupe bancaire déterminé. Une JST est mise en place pour chaque établissement important. La taille, la composition globale et l'organisation d'une JST peuvent varier en fonction de la nature, de la complexité, de la taille, du modèle d'entreprise et du profil de risque de l'établissement de crédit surveillé.

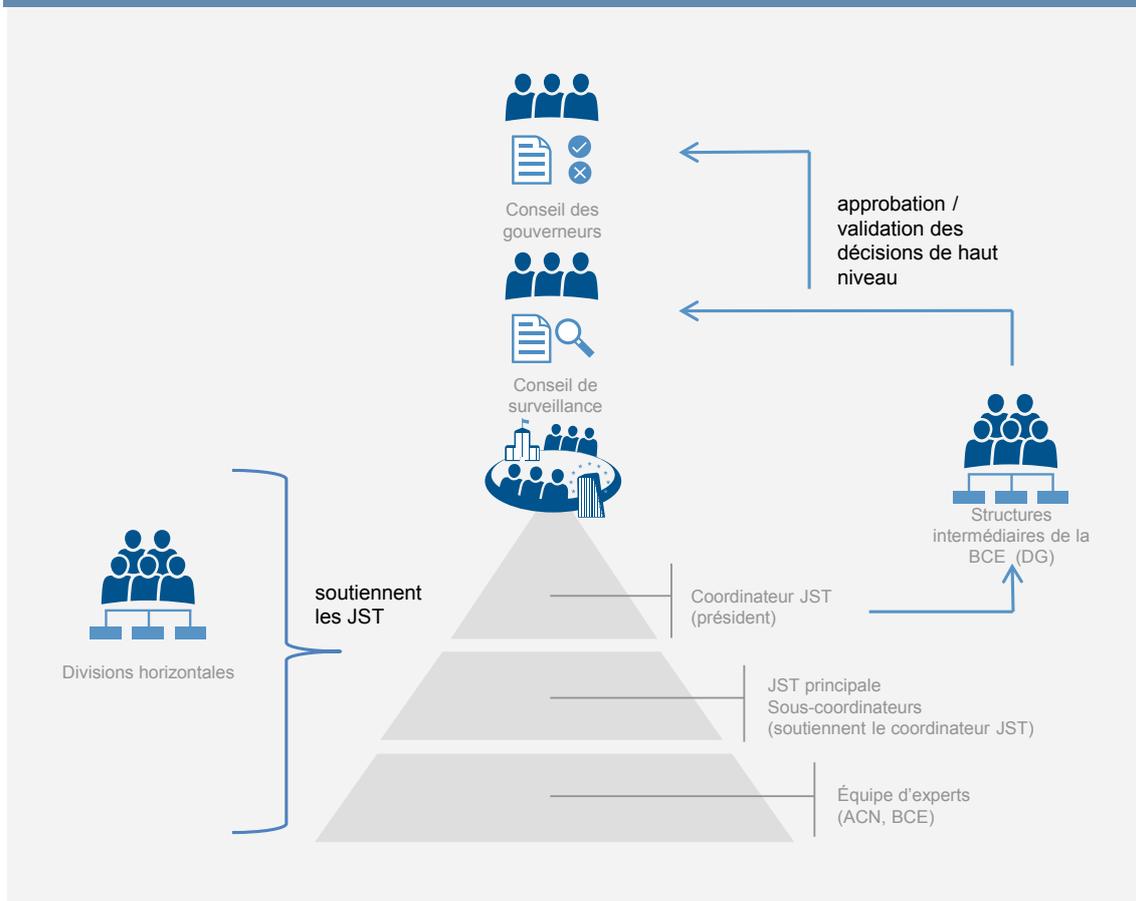
Chaque JST est dirigée par un coordinateur au sein de la BCE (en principe, de nationalité différente de celle de l'établissement surveillé) qui est chargé de la mise en œuvre des missions et des activités de surveillance figurant dans le programme de surveillance prudentielle de chaque établissement de crédit important.

Les sous-coordonateurs des ACN au sein de la JST sont responsables de domaines de surveillance thématiques ou géographiques clairement définis; ils assistent le coordinateur de la JST dans la surveillance quotidienne des établissements de crédit importants et transmettent également les points de vue des ACN pertinentes. Pour certaines missions centrées sur un domaine thématique spécifique, ou pour les missions nécessitant une expertise technique particulière, la JST peut demander l'assistance supplémentaire des divisions d'expertise horizontales et spécialisées de la BCE (par exemple, à la DG « Surveillance microprudentielle IV »).

Dans le cas où les JST comprennent un effectif important, une JST principale, composée du coordinateur de la JST à la BCE et des sous-coordonateurs (nationaux) au sein des ACN, organise l'affectation des missions entre les membres de la JST, prépare et révisé le programme de surveillance prudentielle et supervise sa mise en œuvre. Elle réexamine également le risque consolidé ainsi que l'évaluation du capital et de la liquidité. La JST principale réconcilie les opinions des membres de la JST.

Les coordinateurs de JST sont nommés pour une période de trois à cinq ans en fonction du profil de risque et de la complexité de l'établissement. Il est prévu que les coordinateurs et les membres de JST soient remplacés par roulement périodique.

Figure 4 Fonctionnement des équipes de surveillance prudentielle conjointes (JST)



- 18 Les divisions horizontales et spécialisées de la DG « Surveillance microprudentielle IV » assistent les JST et les ACN dans l'exercice de la surveillance des établissements de crédit à la fois importants et moins importants. Ces dix divisions sont les suivantes: Analyse des risques, Politiques de surveillance, Planification et coordination des programmes de surveillance prudentielle, Inspections sur place centralisées, Modèles internes, Mise en œuvre et sanctions, Agréments, Gestion des crises, Assurance qualité de la surveillance et Elaboration de la méthodologie et des normes. Les divisions horizontales collaborent étroitement avec les JST, par exemple, pour définir et mettre en œuvre des méthodologies et de normes communes, offrir leur assistance sur les questions méthodologiques et les aider à affiner leur approche. Le but est de garantir une cohérence entre les différentes approches des JST en matière de surveillance.
- 19 Le MSU favorise activement une culture de surveillance commune en regroupant du personnel issu de différentes ACN dans les JST, dans le cadre de la surveillance des établissements moins importants, et dans les divisions horizontales et spécialisées. À cet égard, la BCE joue également un rôle dans l'organisation des échanges de personnel entre les ACN; ces échanges

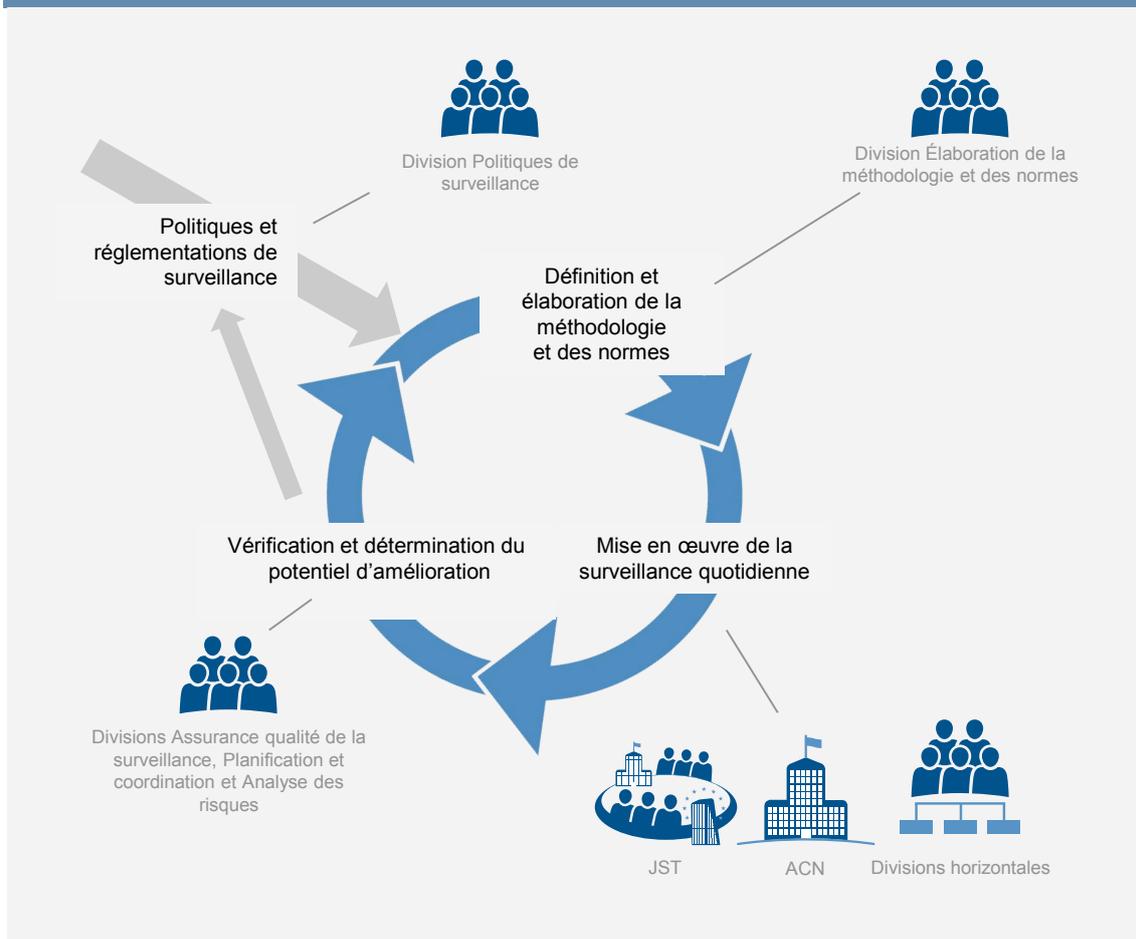
représentent un outil important pour parvenir au sentiment de partager un objectif commun. Cette culture commune constitue le fondement des pratiques et approches de surveillance cohérentes dans l'ensemble des Etats membres participants.

- 20 Les missions de surveillance du MSU sont soutenues par les « services partagés » de la BCE, notamment dans les domaines suivants: ressources humaines, informatique, communication, budget et administration, locaux et audit interne, services juridiques et statistiques. Ainsi, le MSU peut tirer parti des synergies opérationnelles tout en conservant la séparation nécessaire entre la politique monétaire et la surveillance bancaire.

3.4 LE CYCLE DE SURVEILLANCE

- 21 Le processus de surveillance des établissements de crédit peut être envisagé comme un cycle (voir figure 5): les politiques de réglementation et de surveillance constituent le fondement des activités de surveillance et de l'élaboration des méthodologies et des normes de surveillance.
- 22 Les méthodologies et les normes sous-tendent la surveillance quotidienne qui est effectuée selon les mêmes normes élevées dans l'ensemble des établissements de crédit. Par le biais de différents canaux, notamment la participation du MSU aux forums internationaux et européens, les enseignements tirés de l'exercice de la surveillance et de l'exécution des vérifications d'assurance qualité constituent un retour d'information utile à la définition des méthodologies, des normes ainsi que des politiques et réglementations de surveillance.
- 23 L'expérience acquise lors de la mise en œuvre pratique des méthodologies et des normes est prise en compte dans la planification des activités de surveillance pour le prochain cycle. Cette planification intègre également l'analyse des principaux risques et vulnérabilités ainsi que les priorités de surveillance stratégiques. Le cycle de surveillance est décrit ci-dessous de manière plus détaillée.

Figure 5 Le cycle de surveillance



3.4.1 POLITIQUES DE SURVEILLANCE

- 24 Le cadre réglementaire du secteur bancaire européen suit les Accords de Bâle et est harmonisé par le biais du corpus réglementaire unique qui est applicable à tous les établissements financiers au sein du Marché unique. À cet égard, la division « Politiques de surveillance » contribue à l'élaboration des exigences prudentielles réglementaires pour les banques importantes et moins importantes, par exemple, en matière de pratiques de gestion des risques, d'exigences de fonds propres ainsi que de politiques et pratiques de rémunération.
- 25 En outre, la division « Politiques de surveillance » coordonne la coopération internationale du MSU et participe activement à divers forums internationaux et européens, tels que l'ABE, le Comité européen du risque systémique (voir encadré 4), le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et le Conseil de stabilité financière. La division « Politiques de surveillance » soutient la mission des JST au sein des collèges des autorités de surveillance en établissant et en actualisant des accords de coopération. De plus, la division établira et coordonnera la

coopération avec les Etats membres non participants et les pays hors Union européenne, par exemple, par la conclusion de protocoles d'accord.

- 26 La division « Politiques de surveillance » lance et coordonne ces activités en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes, telles que les autres domaines d'activité de la BCE, les autres DG du MSU et les ACN.

Encadré 4 Coopération avec les autres institutions et organes européens

Afin de créer un secteur financier plus sécurisé et plus solide, de nouvelles règles ont été mises en œuvre et de nouvelles institutions ont été mises en place depuis 2007, à la fois au sein de l'union européenne et dans la zone euro. Composante essentielle de ce nouveau cadre institutionnel, le MSU coopère étroitement avec les autres institutions européennes, comme expliqué ci-dessous.

Comité européen du risque systémique

Le Comité européen du risque systémique (CERS) est chargé de la surveillance des risques dans le système financier de l'Union européenne considéré dans son ensemble (surveillance macroprudentielle). Si la BCE utilise les instruments macroprudentiels définis dans la directive CRD IV ou le règlement sur les exigences de fonds propres (CRR), soit à la demande des autorités nationales, soit en décidant d'adopter des mesures plus strictes que celles qui sont adoptées au niveau national, elle doit tenir compte des recommandations du CERS. Une coopération étroite entre la BCE et le CERS et le développement des flux d'information apportent un bénéfice mutuel: ils améliorent la capacité du CERS à procéder efficacement à l'identification, à l'analyse et au suivi des risques systémiques à l'échelle de l'union européenne, tandis que le MSU peut tirer parti de l'expertise du CERS qui va au-delà du secteur bancaire et couvre l'ensemble du secteur financier, incluant les autres établissements, marchés et produits financiers.

Autorité bancaire européenne

La BCE coopère étroitement avec les autorités européennes de surveillance, en particulier l'autorité bancaire européenne (ABE). En tant qu'autorité de surveillance bancaire, le MSU doit accomplir ses missions en se soumettant et en se conformant aux règles de l'ABE. Le MSU participe aux travaux de l'ABE et contribue de manière importante à la convergence en matière de contrôle par l'intégration de la surveillance dans l'ensemble des juridictions.

Mécanisme de résolution unique

Le mécanisme de résolution unique (MRU) est l'un des trois piliers de l'union bancaire, avec le MSU et un système commun de garantie des dépôts. Il est mis en place afin de centraliser les compétences et les ressources essentielles pour gérer la défaillance de tous les établissements de crédit établis dans les États membres participants. Le MRU complète le MSU, il garantira que si une banque soumise au MSU rencontre de graves difficultés, sa résolution pourra être gérée efficacement avec un coût minime pour les contribuables et l'économie réelle. L'interaction et la coopération entre les autorités de résolution et de surveillance constitue la clé de voûte du MRU. Ainsi, les autorités de résolution, la BCE et les ACN s'informeront mutuellement et sans délai excessif de la situation de l'établissement de crédit en crise et débattront de la manière de traiter efficacement tous les problèmes afférents. Le MSU assistera le MRU dans la révision des plans de résolution, en vue d'éviter les doubles emplois dans l'exécution des missions.

Mécanisme européen de stabilité

Avec la mise en place du MRU, le mécanisme européen de stabilité (MES) sera en mesure de recapitaliser directement les établissements (par exemple l'établissement de crédit devra être - ou être probablement dans un avenir proche - incapable de satisfaire aux exigences de fonds propres établies par la BCE en sa qualité d'autorité de surveillance et l'établissement doit représenter une menace importante pour la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble ou de ses États membres). Le fonctionnement de l'outil de recapitalisation nécessite une coopération efficace et le développement de flux d'informations solides entre le MSU, le MES et les autorités nationales de résolution. Dans le cas où un établissement de crédit en difficulté qui est directement surveillé par la BCE nécessite d'être recapitalisé, la BCE sera chargée de rassembler les informations nécessaires. Dans le cas des établissements en difficulté qui ne sont pas directement surveillés par la BCE, celle-ci, une fois avisée de la demande d'aide directe du MES, devra immédiatement commencer la préparation pour assumer la surveillance directe de l'établissement de crédit concerné. La BCE participera également activement aux négociations avec le MES et la direction de l'établissement de crédit en difficulté en ce qui concerne les modalités et les conditions de l'accord de recapitalisation.

3.4.2 ÉLABORATION DE LA METHODOLOGIE ET DES NORMES

- 27 Des méthodologies et des normes de surveillance de la plus haute qualité sont essentielles pour atteindre des résultats de surveillance cohérents et efficaces. La BCE a mis en place une division spécialisée « Elaboration de la méthodologie et des normes » qui élabore et réexamine régulièrement la méthodologie de surveillance. Les méthodologies et les normes de surveillance peuvent également évoluer en prenant en compte les travaux des organismes internationaux d'élaboration des normes sur l'harmonisation des réglementations du secteur financier ou les travaux des autorités de l'Union européenne sur l'élaboration d'un corpus réglementaire unique.
- 28 Le MSU peut émettre ses propres règlements, orientations et instructions sur les méthodologies et les normes communes de surveillance, en tenant compte de l'évolution des règlements européens et internationaux et du rôle de l'ABE dans la mise en place du corpus réglementaire unique afin de garantir des pratiques de surveillance harmonisées et une cohérence des résultats de surveillance au sein du MSU sur le long terme.
- 29 Le socle commun de méthodologies et de normes couvre des domaines tels que le processus de surveillance et d'évaluation prudentielle (*Supervisory Review and Evaluation Process - SREP*) et les procédures de notification et de demandes pour les entités surveillées).

3.4.3 LE PROCESSUS DE SURVEILLANCE ET D'EVALUATION PRUDENTIELLE

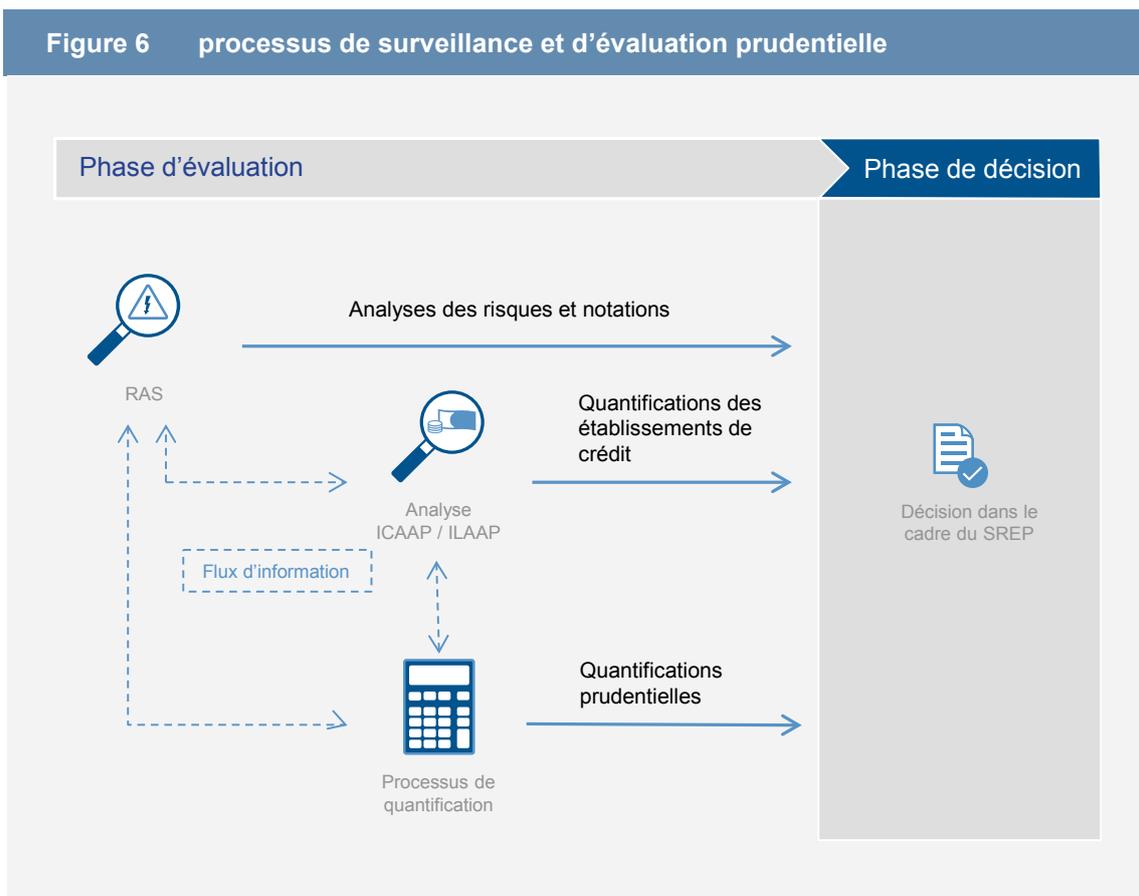
- 30 Aux fins de l'accomplissement du processus de surveillance et d'évaluation prudentielle (SREP), le MSU a élaboré une méthodologie commune pour l'évaluation continue des risques des établissements de crédit, de leurs dispositions relatives à la gouvernance et de leur situation en matière de fonds propres et de liquidité. La méthodologie tire parti de l'expérience antérieure et des meilleures pratiques des ACN et continuera à être promue et développée par les JST et les divisions horizontales de la BCE. Le SREP du SMU est appliqué de manière proportionnelle, à la fois aux établissements importants et moins importants, pour garantir que les normes de surveillance les plus élevées et les plus cohérentes sont respectées.
- 31 Comme défini dans la directive CRD IV, le SREP exige que les autorités de surveillance (pour les établissements importants, la JST; pour les établissements moins importants, les ACN sous la supervision globale de la BCE) réexaminent les dispositions, stratégies, processus et mécanismes mis en œuvre par les établissements de crédit et évaluent les points suivants:
- les risques auxquels les établissements sont ou pourraient être exposés;
 - les risques que pose un établissement pour le système financier en général;

- les risques révélés par les tests de résistance, en tenant compte de la nature, de l'envergure et de la complexité des activités d'un établissement.

32 Le SREP du MSU (figure 6) englobe trois principaux éléments:

- un système d'évaluation des risques (*risk assessment system* – RAS) qui évalue les niveaux et les contrôles des risques des établissements de crédit
- une analyse complète du processus d'évaluation de l'adéquation des capitaux propres (*Internal Capital Adequacy Assessment Process* - ICAAP) et du processus d'évaluation de l'adéquation du niveau de liquidité (*Internal Liquidity Adequacy Assessment Process* - ILAAP) des établissements;
- une méthodologie de quantification du capital et de la liquidité qui évalue le besoin des établissements de crédit en capital et en liquidité en s'appuyant sur les résultats de l'évaluation des risques.

Figure 6 processus de surveillance et d'évaluation prudentielle



- 33 Le RAS du MSU et la quantification du capital et de la liquidité suivent une approche en plusieurs étapes. Ils visent à produire des évaluations de surveillance à partir des analyses quantitatives et qualitatives. Ils reposent sur un large éventail d'informations rétrospectives et prospectives (par exemple, la probabilité de défaillance, les pertes en cas de cessation de paiement, les tests de résistance). Ils sont élaborés à partir d'une approche de « jugement limité », afin de garantir la cohérence au sein du MSU, tout en permettant au jugement d'expert de tenir compte de la complexité et de la variété des situations au sein d'un cadre clair et transparent.
- 34 Les risques auxquels sont exposés les établissements de crédit sont évalués par niveau de risque et par les mesures correspondantes de réduction ou de contrôle des risques. Le risque commercial et la rentabilité des établissements, ainsi que leur gouvernance interne et leur gestion générale des risques, sont évalués d'un point de vue plus global. Toutes les évaluations sont ensuite intégrées dans une évaluation d'ensemble.
- 35 Le MSU suit une approche basée sur les risques tout en se concentrant sur la conformité aux exigences réglementaires. Il respecte également le principe de la proportionnalité, prenant en compte l'impact potentiel d'un établissement sur le système financier, son niveau de risque intrinsèque et son caractère de société mère, de filiale ou d'établissement unique. Ceci aboutit à une fréquence et à une intensité différenciées pour l'analyse du profil de risque de l'établissement au cours de l'année. L'évaluation du profil de risque peut se traduire par un large éventail d'actions et de mesures de surveillance, notamment des mesures à court terme qui sont prises immédiatement par la JST concernée et des mesures à plus long terme qui sont mentionnées dans le rapport du SREP et le calendrier de surveillance annuel. Il existe un lien direct entre l'évaluation globale du profil de risque d'un établissement et le niveau d'engagement de la surveillance.
- 36 La traçabilité et la responsabilité sont les principales caractéristiques de l'ensemble du processus d'évaluation prudentielle. Les exigences de fonds propres définies en vertu du pilier 1 des Accords de Bâle sont des exigences minimales que les établissements de crédit doivent satisfaire à tout moment. Par conséquent, le MSU contrôle constamment si les établissements se conforment aux exigences et considère également les exigences de fonds propres du pilier 1 comme un seuil minimal. Les modèles internes, que les établissements - sous réserve d'un agrément prudentiel - sont autorisés à utiliser pour calculer les exigences de fonds propres pour les risques du pilier 1, sont régulièrement réexaminés par le MSU.
- 37 En outre, les établissements de crédit peuvent être tenus de détenir des coussins supplémentaires de fonds propres et de liquidité pour les risques qui ne sont pas, ou pas complètement, couverts par le pilier 1. Les établissements de crédit doivent utiliser leurs méthodes d'évaluation et de

calcul internes ainsi que les processus d'évaluation de l'adéquation des capitaux propres (ICAAP) et de l'adéquation du niveau de liquidité (ILAAP). Les établissements de crédit sont tenus de documenter soigneusement ces processus et ces calculs. Ils sont également tenus de créer des structures de gouvernance adéquates afin de garantir la fiabilité de leurs résultats ICAAP/ILAAP. Par conséquent, une analyse complète des ICAAP/ILAAP est effectuée dans le cadre du SREP.

- 38 Conformément aux recommandations issues des orientations de l'ABE¹², le MSU s'efforce de prendre des décisions adéquates dans le cadre du SREP à l'aide d'un large éventail d'informations provenant de plusieurs composantes. Ces informations comprennent les rapports réguliers des établissements de crédit, les ICAAP/ILAAP, la propension au risque de l'établissement, les quantifications prudentielles utilisées pour vérifier et contester les estimations des établissements de crédit, les résultats des évaluations de risque (notamment des évaluations du niveau de risque et du contrôle), le résultat des tests de résistance et les priorités générales de l'autorité de surveillance en matière de risques.
- 39 Les quantifications prudentielles calculées pour évaluer les besoins des établissements en matière de fonds propres et de liquidité, ainsi que l'ICAAP et l'ILAAP, jouent le rôle essentiel de point d'ancrage dans le processus.
- 40 Le MSU utilise à la fois des tests de résistance prudentielle descendants et ascendants dans le cadre de l'évaluation de l'adéquation des fonds propres et de la liquidité¹³. Les tests de résistance constituent un outil prévisionnel essentiel pour évaluer l'exposition et la résistance des établissements face aux événements négatifs qui pourraient survenir à l'avenir. Ils peuvent également être utilisés pour tester l'adéquation des procédures de gestion des risques des établissements de crédit, leur planification stratégique et des fonds propres et la solidité de leurs modèles d'entreprise.
- 41 A partir de l'ensemble des informations examinées et évaluées au cours du SREP, le MSU procède à l'estimation globale de l'adéquation des fonds propres et de la liquidité de l'établissement de crédit et prépare les décisions du SREP (voir figure 6). À la fin du processus, il dispose d'une vue d'ensemble du niveau adéquat de fonds propres et de liquidité pour un établissement. Les décisions dans le cadre du SREP peuvent également comprendre des mesures qualitatives, par exemple, pour gérer les carences au niveau de la gestion des risques des établissements. Le résultat de cette analyse et les mesures correctrices nécessaires sont présentées à l'établissement de crédit, et celui-ci a la possibilité d'émettre des commentaires

¹² <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/supervisory-review-and-evaluation-srep-and-pillar-2>

¹³ Les établissements de crédit sont également tenus de créer leur propre programme de tests de résistance.

écrits à la BCE sur les faits, les objections et les fondements juridiques concernant la décision de surveillance de la BCE. Le cas échéant, des réunions spécifiques peuvent être organisées avec les établissements de crédit pour discuter des résultats et des mesures correctrices à adopter.

- 42 Le résultat du SREP pour les établissements de crédit importants est soumis au conseil de surveillance prudentielle. Pour les établissements ayant des filiales dans des pays de l'Union européenne hors MSU, cette décision sera prise conjointement par l'ensemble des autorités compétentes concernées.
- 43 Le résultat du SREP est également une donnée essentielle pour la planification stratégique et opérationnelle du MSU. En particulier, il a un impact direct sur la portée et l'intensité des activités sur place et hors site qui sont menées pour un établissement donné. Cette planification est définie annuellement et révisée à une fréquence semestrielle.

3.4.4 ANALYSE DES RISQUES

- 44 En complément naturel de l'analyse quotidienne des risques d'un établissement de crédit effectuée par la JST, les risques sont également analysés horizontalement par une division spécialisée « Analyse des risques » qui fournit des informations de référence et contextuelles aux autorités de surveillance directes.
- 45 L'évaluation des risques auxquels sont confrontés les établissements de crédit requiert une bonne compréhension du contexte extérieur dans lequel ils opèrent. Cela nécessite la prise en compte des risques à l'échelle du système, tels que ceux qui découlent de déséquilibres internationaux ou d'une concentration des risques excessive pouvant aboutir à des bulles sectorielles (par exemple, dans l'immobilier résidentiel ou d'entreprise). L'analyse des risques s'inspire également des analyses effectuées par les autres domaines d'activité de la BCE, parmi lesquelles l'analyse macroprudentielle sera notamment prise en compte. L'analyse sectorielle facilite également la compréhension des principales évolutions du marché.
- 46 Les analyses des risques effectués par les JST et par la division spécialisée « Analyse des risques » se complètent mutuellement. La division « Analyse des risques » surveille l'environnement global de risque du MSU et délivre des analyses des risques approfondies en temps utile à l'ensemble des établissements. Les JST constituent une source importante d'informations spécifiques à l'établissement pour la division « Analyse des risques ».
- 47 Une surveillance et une analyse des risques adéquates, fiables et actualisées se fondent sur l'exactitude des données de surveillance. Par conséquent, la BCE entretient une étroite coopération avec les ACN et leurs unités chargées des rapports qui sont les premières

destinataires des données d'information prudentielle. La fonction d'établissements de rapports et de statistiques de la BCE effectue ses propres contrôles qualité avant que les données ne soient utilisées à des fins de surveillance et d'analyse des risques ainsi que de prise de décisions. Le calendrier des rapports du MSU définit les délais et la présentation des rapports, en tenant compte des exigences harmonisées applicables dans l'ensemble de l'Union européenne.

4 L'EXERCICE DE LA SURVEILLANCE AU SEIN DU MSU

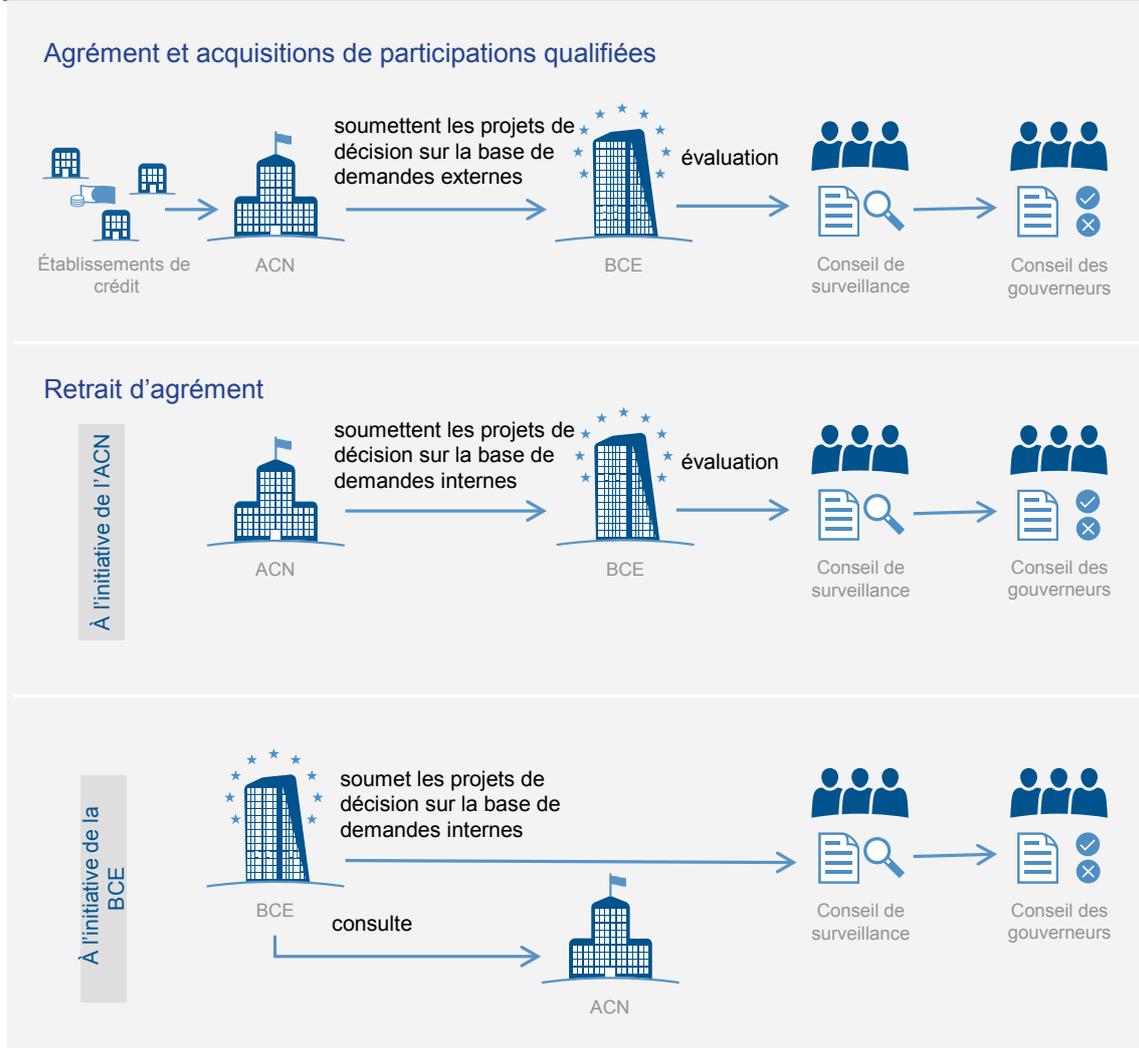
48 Le règlement MSU mentionne la création d'un « mécanisme de surveillance véritablement intégré ». En pratique, ceci suppose tout d'abord que les processus essentiels sont généralement les mêmes pour tous les établissements de crédit - que ceux-ci soient « importants » ou « moins importants » - et impliquent à la fois la BCE et les ACN. Cela suppose également une approche de surveillance unique. Chaque établissement de crédit couvert par le MSU est surveillé selon la même méthodologie, dans le strict respect du principe de proportionnalité. Les procédures communes, qui s'appliquent à la fois aux établissements importants et moins importants, ainsi que les approches en matière de surveillance sont définies ci-dessous.

4.1 AGREMENT, ACQUISITION DE PARTICIPATIONS QUALIFIEES, RETRAIT D'AGREMENT

49 La BCE a le pouvoir d'accorder et de retirer l'agrément de tout établissement de crédit et d'évaluer l'acquisition de participations dans des établissements de crédit au sein de la zone euro. Ceci est effectué en collaboration avec les ACN. La BCE doit également garantir la conformité avec les règles du secteur bancaire de l'Union européenne et la réglementation de l'ABE et doit ainsi appliquer le corpus réglementaire unique européen. Le cas échéant, elle peut également envisager d'imposer des exigences prudentielles supplémentaires aux établissements de crédit afin de sauvegarder la stabilité financière. La BCE a mis en place une division « Agréments » qui est chargée de ces missions.

50 Le règlement MSU a institué un certain nombre de procédures, appelé les « procédures communes », qui sont décidées en dernier ressort par la BCE quelle que soit l'importance de l'établissement de crédit concerné. Il s'agit de la procédure d'agrément, de la procédure de retrait d'agrément et de la procédure d'évaluation de l'acquisition de participations qualifiées. Le règlement-cadre relatif au MSU définit la manière dont la BCE et les ACN sont engagées dans ces procédures communes (voir figure 7).

Figure 7 Procédures communes



4.1.1 OCTROI D'AGREMENTS ET ACQUISITIONS DE PARTICIPATIONS QUALIFIEES

51 Les procédures communes du MSU sont régies par les principes essentiels suivants:

- Les demandes d'agrément et les notifications d'acquisition d'une participation qualifiée sont toujours envoyées à l'ACN par l'entité requérante. Pour l'octroi des nouveaux agréments bancaires, il s'agit de l'ACN de l'État membre dans lequel le nouvel établissement de crédit doit être établi; pour les projets d'acquisitions de participations qualifiées, l'ACN compétente est celle de l'État membre dans lequel est établi l'établissement qui fait l'objet de l'acquisition.

- L'ACN avise la BCE de la réception d'une demande d'agrément dans un délai de 15 jours ouvrables. En ce qui concerne la notification d'une intention d'acquérir une participation qualifiée, l'ACN avise la BCE d'une telle notification au plus tard cinq jours ouvrables à compter de son accusé de réception au requérant. Il convient de noter qu'une procédure commune ne peut pas être finalisée avant que les informations nécessaires n'aient été transmises. Par conséquent, les requérants doivent s'assurer que leurs demandes sont complètes et bien structurées. Si le premier examen d'une demande révèle des omissions ou des incohérences, l'ACN demande immédiatement au requérant d'effectuer les modifications nécessaires.
- Une fois que les demandes ont été transmises et que leur intégralité a été vérifiée, elles sont soumises à une évaluation complémentaire par l'ACN destinataire, la BCE et les autres ACN éventuellement concernées. Cette évaluation vise à garantir que toutes les parties concernées comprennent parfaitement le modèle d'entreprise et sa viabilité. À cette fin, l'évaluation couvre tous les critères définis dans le droit national et européen pertinent.

52 Si l'ACN est convaincue que la demande est conforme aux conditions nationales d'agrément, elle propose à la BCE un projet de décision dans lequel figure son évaluation et ses recommandations. En ce qui concerne les participations qualifiées, l'ACN propose à la BCE un projet de décision de refus ou d'acceptation de l'acquisition. La décision finale d'approbation ou de refus relève ensuite de la BCE conformément à la procédure de prise de décision habituelle. Dans le cas où une demande doit être rejetée ou si des conditions supplémentaires doivent être imposées, le dossier fera l'objet d'une procédure d'audition. Une fois qu'une décision finale a été atteinte, elle est notifiée au requérant soit par l'ACN qui a traité la demande (dans le cas des demandes d'agrément), soit par la BCE (dans le cas des projets d'acquisition de participations qualifiées).

4.1.2 RETRAIT DES AGREMENTS

53 La proposition de retrait d'un agrément bancaire peut, de droit, émaner soit de la BCE, soit des ACN des Etats membres participants dans lesquels un établissement est établi. Les ACN peuvent proposer un retrait à la demande de l'établissement de crédit concerné ou dans les autres cas, de leur propre initiative conformément à la législation nationale. La BCE peut être à l'initiative d'un retrait dans les cas définis dans les dispositions pertinentes du droit de l'Union européenne. La BCE et les ACN concernées se consultent sur toutes les propositions de retrait d'un agrément. Ces consultations visent à garantir qu'avant qu'une décision ne soit prise, les organismes concernés (les ACN, les autorités nationales de résolution et la BCE) disposent d'un

délai suffisant pour analyser et commenter la proposition, émettre des objections éventuelles et prendre les mesures et décisions nécessaires pour préserver la continuité de l'exploitation ou soumettre l'établissement à une procédure de résolution, si cela est jugé opportun.

- 54 À l'issue de la consultation, l'organisme à l'origine de la proposition élabore un projet de décision expliquant le motif de la proposition de retrait de l'agrément et reflétant les résultats de la consultation. Ensuite, la décision finale relève de la BCE.
- 55 Avant qu'un projet de décision ne soit soumis à la BCE, l'établissement surveillé en question est incité à soumettre sa propre opinion sur l'affaire et est habilité à être entendu par la BCE. Une fois prise, la décision finale de la BCE est notifiée à l'établissement de crédit, à l'ACN et à l'autorité nationale de résolution concernés.

4.2 SURVEILLANCE DES ETABLISSEMENTS IMPORTANTS

4.2.1 PLANIFICATION DE LA SURVEILLANCE

- 56 La planification des activités de surveillance est décidée par le biais d'un « processus en deux étapes »: la planification stratégique et la planification opérationnelle. La planification stratégique est coordonnée par la division « Planification et coordination des programmes de surveillance prudentielle » de la BCE. Elle comprend la définition des priorités stratégiques et l'axe principal de la mission de surveillance pour les 12 à 18 mois à venir. Plus précisément, elle prend en compte des facteurs tels que l'évaluation des risques et des vulnérabilités dans le secteur financier, ainsi que les conseils et recommandations émis par les autres autorités européennes, en particulier le CERS et l'ABE, les conclusions des JST élaborées par le biais du SREP et les priorités mises en exergue par les ACN concernées. Le plan stratégique définit la nature, l'intensité et la fréquence des activités à intégrer dans chaque programme de surveillance prudentielle (*Supervisory Examination Programme - SEP*), défini pour chaque établissement important.
- 57 La planification opérationnelle est menée par les JST sous la coordination de la division « Planification et coordination des programmes de surveillance prudentielle » de la BCE. Les JST produisent des SEP individuels qui définissent les principales missions et activités pour les 12 prochains mois, leur calendrier approximatif et leurs objectifs, le besoin d'inspection sur place et d'enquêtes sur le modèle interne. La division « Planification et coordination des programmes de surveillance prudentielle », en collaboration avec les fonctions horizontales pertinentes et les ACN, coordonne l'affectation des ressources et de l'expertise du MSU pour veiller à ce que chaque JST soit en mesure de mener les missions et les activités de surveillance annuelles. Bien que les principaux points des SEP individuels soient discutés au préalable avec

l'établissement de crédit, les JST peuvent toujours effectuer des missions et des activités *ad hoc* qui ne font pas partie du plan de surveillance, en particulier pour répondre à l'évolution rapide des risques dans des établissements particuliers ou au niveau de l'ensemble du système.

- 58 Il existe plusieurs outils pour mener les activités de surveillance de base. Dans le cadre de leur surveillance quotidienne, les JST analysent les informations prudentielles, les états financiers et la documentation interne des établissements surveillés, tiennent des réunions régulières et *ad hoc* avec les établissements de crédit surveillés à différents niveaux de responsabilité, mènent des analyses de risques régulières, une analyse continue des modèles de risque approuvés et analysent et évaluent les plans de redressement des établissements de crédit. L'encadré 5 explique la réglementation concernant la langue que l'établissement peut utiliser dans le cadre de sa communication avec la BCE.

Encadré 5 Régime linguistique du MSU

En vertu de l'article 24 du règlement-cadre relatif au MSU, tout document envoyé à la BCE par un établissement de crédit surveillé (ou toute autre personne morale ou physique soumise individuellement à des procédures de surveillance de la BCE) peut être rédigé dans toute langue officielle de l'Union européenne.

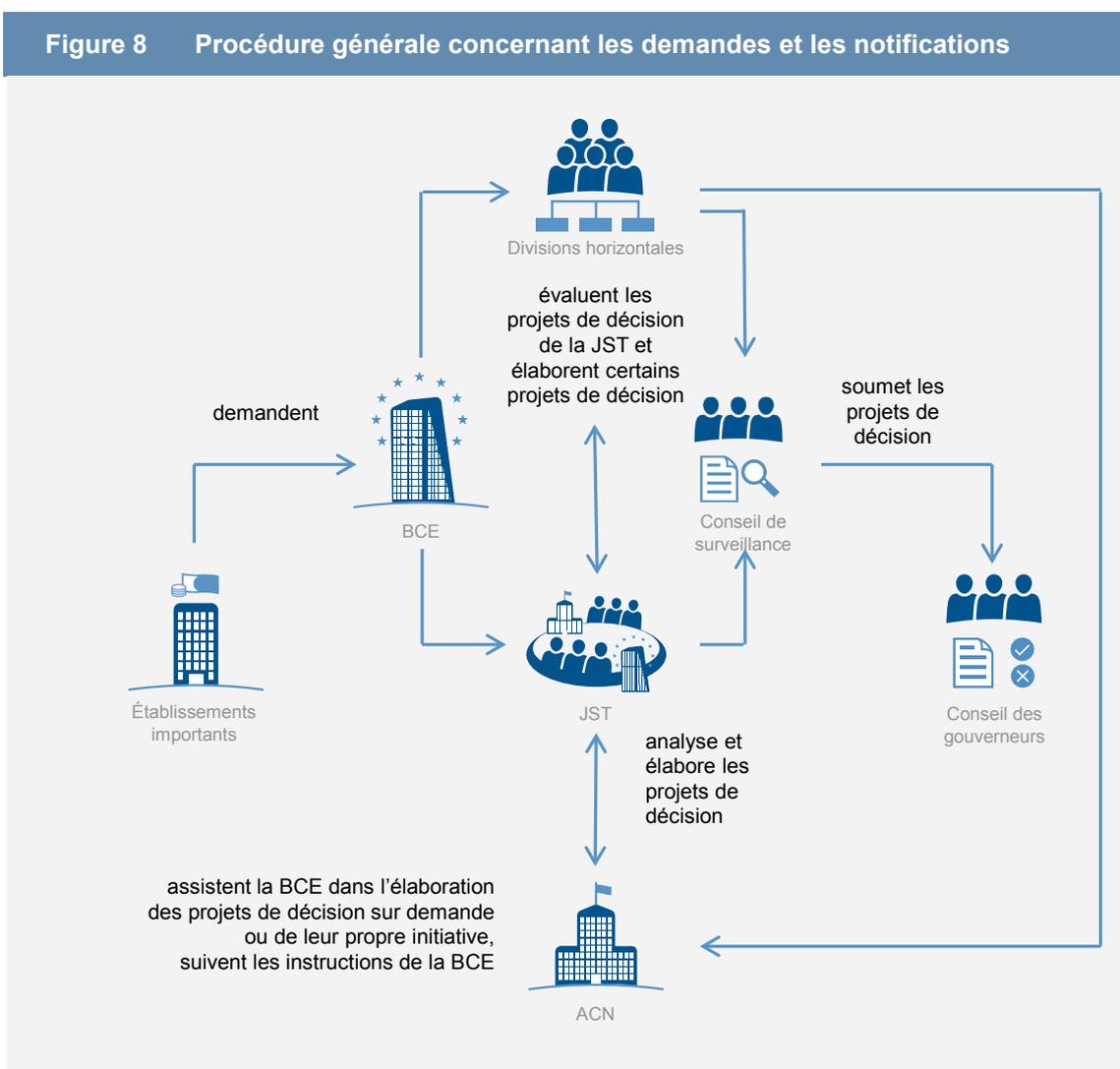
La BCE, l'établissement de crédit surveillé et toute autre personne morale ou physique soumise individuellement à des procédures en matière de surveillance de la BCE peuvent convenir d'utiliser une langue officielle de l'Union dans leurs communications écrites. Si un établissement de crédit révoque cette convention, la modification affectera uniquement les aspects de la procédure de surveillance prudentielle de la BCE qui n'ont pas encore été mis en œuvre.

Dans le cas où les participants à une audition demandent à être entendus dans une langue officielle de l'Union européenne différente de celle des procédures de surveillance prudentielle de la BCE, celle-ci doit en être informée suffisamment à l'avance afin de pouvoir prendre les dispositions nécessaires.

4.2.2 PROCEDURES DE DEMANDE ET DE NOTIFICATION

- 59 La procédure générale concernant les demandes et les notifications (par exemple, les « demandes d'autorisation ») pour les établissements de crédit importants est décrite dans la

figure 8. La procédure commence lorsqu'un établissement de crédit dépose une demande d'autorisation. La JST - le cas échéant en étroite coopération avec la division horizontale concernée - vérifie si la demande d'autorisation comprend toutes les informations et tous les documents pertinents. Si nécessaire, elle peut demander des informations supplémentaires à l'établissement de crédit. La JST et la division horizontale concernée vérifient que la demande satisfait aux exigences prudentielles fixées dans la législation applicable, c'est-à-dire le droit de l'Union européenne ou sa transposition en droit national. Une fois que l'analyse a été effectuée et qu'une décision a été prise, la BCE avise le requérant de l'issue de sa demande.



60 Pour les autres processus, tels que le mécanisme de « passeport », l'approbation des modèles internes et la désignation des nouveaux dirigeants, différentes procédures doivent être suivies. Elles sont détaillées ci-après.

4.2.3 DROIT D'ETABLISSEMENT DES ETABLISSEMENTS DE CREDIT DANS LE CADRE DU MSU

- 61 Si un établissement important¹⁴ établi dans un État membre participant souhaite ouvrir une succursale sur le territoire d'un autre État membre participant *via* des procédures de passeport¹⁵, il doit en aviser l'ACN de l'État membre participant dans lequel il possède son siège social et fournir la documentation nécessaire. À réception de cette notification, l'ACN informe immédiatement la division « Agréments » de la BCE qui évalue alors l'adéquation de la structure administrative en tenant compte des activités envisagées. Sauf décision contraire prise par la BCE dans les deux mois suivant la réception de la notification de l'établissement de crédit, l'établissement important peut établir la succursale et commencer ses activités. Si un établissement dans un État membre participant souhaite établir une succursale ou exercer la liberté de fournir des services sur le territoire d'un État membre non participant, il informe l'ACN pertinente de son intention. S'il s'agit d'un établissement important, l'ACN pertinente informe immédiatement la BCE de la réception de la notification afin que celle-ci effectue l'évaluation requise.

4.2.4 MODELES INTERNES

- 62 La directive CRD établit deux types d'activités de surveillance en relation avec les modèles internes utilisés pour calculer les exigences minimales de fonds propres: les activités qui concernent l'approbation de ces modèles (ou leurs modifications importantes/leurs prolongations) et celles qui concernent la surveillance continue des modèles.
- 63 La procédure générale d'approbation des modèles internes pour le calcul des exigences minimales de capitaux propres en vertu du CRR pour les banques importantes et moins importantes englobe différentes étapes, impliquant la JST en tant que point de contact pour les établissements importants, avec l'assistance de la division « Modèles internes » de la BCE. Lorsqu'il s'agit d'établissements moins importants, les ACN constituent leur point de contact. Le cas échéant, des discussions sont organisées avec l'établissement de crédit afin de traiter les points critiques et d'établir le calendrier opérationnel du processus d'approbation.
- 64 La JST, avec l'assistance de la division « Modèles internes » de la BCE, vérifie si l'établissement de crédit se conforme aux exigences légales et aux orientations pertinentes de l'ABE. À ce stade, les établissements de crédit doivent être préparés à une interaction et une

¹⁴ Les établissements moins importants doivent notifier à leur ACN leur intention d'établir une succursale ou de fournir des services au sein de l'Espace économique européen.

¹⁵ Le passeport unique européen est un système qui permet aux opérateurs de services financiers légalement établis dans l'un des États membres de l'Union européenne de s'établir ou de fournir leurs services dans un autre État membre sans autre exigence d'agrément.

collaboration intensives afin que le processus se déroule efficacement et sans heurts pour toutes les parties. Ce processus comprend une série d'outils, notamment des évaluations sur place et hors site. Ces activités sont menées par une équipe dédiée au projet qui est responsable de l'ensemble du processus d'évaluation du modèle. Les équipes de projet peuvent se composer de membres des JST, d'experts issus des divisions horizontales de la BCE et d'experts du modèle issus des ACN. Ces équipes sont dirigées par des chefs de projet qui rendent compte au coordinateur de la JST.

- 65 En fonction du rapport de l'équipe de projet, la JST, assistée de la division « Modèles internes » de la BCE, élabore une proposition de projet de décision soumise à l'approbation du conseil de surveillance prudentielle et du Conseil des gouverneurs. La proposition comprend l'opinion de la JST sur l'autorisation (ou le refus) d'utiliser les modèles internes pour calculer les exigences de fonds propres. L'autorisation peut être soumise à certaines conditions, telles que des exigences de rapports supplémentaires ainsi que des mesures de surveillance supplémentaires.
- 66 En outre, la surveillance continue du modèle vise à surveiller étroitement la conformité permanente d'un établissement de crédit aux exigences applicables. Cette surveillance comprend l'analyse des risques, des fonds propres ou d'autres rapports sous l'angle du modèle, l'analyse des validations du modèle de l'établissement de crédit et l'évaluation des modifications (non déterminantes) du modèle. En outre, un examen complet des modèles internes, axé particulièrement sur son adéquation en termes de meilleures pratiques et sur les modifications des stratégies commerciales, sera effectué régulièrement, au moins tous les trois ans. Ces examens sont menés par la JST, si nécessaire avec l'assistance de la division « Modèles internes ». L'analyse comparative annuelle requise par l'article 78 de la directive CRD est effectuée par l'Autorité bancaire européenne et le MSU en tant qu'autorité compétente.

4.2.5 EVALUATION DE LA QUALITE DES MEMBRES DES ORGANES DE DIRECTION

- 67 L'évaluation en bonne et due forme de la qualité des membres de l'organe de direction¹⁶ des établissements importants et moins importants constitue une part essentielle des activités de surveillance. Les membres doivent disposer à tout moment de l'honorabilité et des

¹⁶ En vertu de la directive CRD IV, le terme « organe de direction » signifie l'organe ou les organes d'un établissement qui sont désignés conformément au droit national, qui sont compétents pour définir la stratégie, les objectifs et la direction globale de l'établissement et qui assurent la supervision et le suivi des décisions prises en matière de gestion. Ce terme comprend les personnes qui dirigent effectivement les activités de l'établissement. À cet égard « l'organe de direction » doit être entendu comme ayant des fonctions exécutives et de surveillance. Étant donné que les compétences et la structure des organes de direction varient d'un État membre à l'autre (structure moniste ou système dualiste), des missions distinctes sont assignées aux différentes entités au sein de l'organe de direction.

connaissances, des compétences et de l'expérience nécessaires à l'exercice de leurs attributions. Dans le cas de l'agrément initial d'un établissement de crédit, l'évaluation en bonne et due forme est effectuée dans le cadre de la procédure de d'agrément.

- 68 Les modifications de la composition de l'organe de direction d'un établissement important sont déclarées à l'ACN qui informe ensuite la JST concernée et la division « Agréments » de la BCE, laquelle, en collaboration avec le personnel de l'ACN, recueille la documentation nécessaire (qui peut comprendre un entretien avec le candidat proposé). Avec l'aide de l'ACN, la JST et la division « Agréments » procèdent conjointement à l'évaluation, puis présentent une proposition détaillée au conseil de surveillance prudentielle et au Conseil des gouverneurs de la BCE aux fins de la prise de décision.

4.2.6 INSPECTIONS SUR PLACE

- 69 Le MSU procède à des inspections sur place, c'est-à-dire à des enquêtes approfondies sur les risques, les contrôles des risques et la gouvernance à une échelle et dans une période prédéfinies, dans les locaux d'un établissement de crédit. Ces inspections sont fondées sur les risques et sont proportionnées.
- 70 La BCE a mis en place une division « Inspections sur place centralisées » qui - entre autres fonctions - est chargée de la planification annuelle des inspections sur place.
- 71 Le besoin d'une inspection est déterminé par la JST dans le cadre du programme de surveillance prudentielle (SEP) et programmé en étroite coopération avec la division « Planification et coordination des SEP » de la BCE. La portée et la fréquence des inspections sur place sont proposées par les JST en tenant compte de la stratégie de surveillance globale, du SEP et des caractéristiques des établissements de crédit (taille, nature des activités, culture de risque, points faibles identifiés). Outre ces inspections planifiées, des inspections *ad hoc* peuvent être menées suite à un événement ou un incident survenu dans l'établissement de crédit et qui justifie une opération de surveillance immédiate. Si cela est jugé nécessaire, des inspections de suivi peuvent être menées afin d'évaluer les progrès de l'établissement de crédit dans la mise en œuvre des mesures palliatives ou correctrices identifiées lors d'une inspection précédente planifiée ou *ad hoc*.
- 72 En règle générale, les inspections sur place visent à:
- examiner et évaluer le niveau, la nature et les caractéristiques des risques inhérents, en tenant compte de la culture du risque;

- examiner et évaluer l'adéquation et la qualité de la gouvernance d'entreprise et du cadre de contrôle interne de l'établissement de crédit au vu de la nature de son activité et des risques;
- évaluer les systèmes de contrôle et les processus de gestion des risques, en se concentrant sur la détection des points faibles ou des vulnérabilités qui pourraient avoir un impact sur l'adéquation des fonds propres et de la liquidité de l'établissement;
- examiner la qualité des postes du bilan et la situation financière de l'établissement de crédit;
- évaluer la conformité avec la réglementation bancaire;
- effectuer des examens thématiques, par exemple, sur les risques essentiels, les contrôles, la gouvernance.

73 Différents types d'inspections peuvent être menées par la BCE. Tandis que les inspections complètes couvrent un large éventail de risques et d'activités de l'établissement de crédit concerné afin de fournir une vision globale de cet établissement, les inspections ciblées sont axées sur un domaine particulier de son activité, ou sur un thème ou un risque spécifique. Les inspections thématiques sont centrées sur un thème (par exemple, un domaine d'activité, des types de transactions) étudié dans l'ensemble d'un groupe d'établissements de crédit homologues. Par exemple, les JST peuvent demander une analyse thématique du contrôle d'un risque particulier ou du processus de gouvernance dans l'ensemble des établissements. Les examens thématiques peuvent également être effectués suite à des analyses macro prudentielles et sectorielles qui ont identifié des menaces pour la stabilité financière en raison de l'affaiblissement des secteurs économiques ou de la propagation de pratiques à risque dans l'ensemble du secteur bancaire.

74 La composition de l'équipe - en termes de taille, de compétences, d'expertise et d'ancienneté - sera adaptée aux spécificités de chaque inspection. La dotation en personnel des équipes d'inspection est gérée par la BCE en étroite collaboration avec les ACN. Le responsable de l'équipe d'inspection (chef de mission) et les inspecteurs sont nommés par la BCE en consultation avec les ACN. Les membres de la JST peuvent participer aux inspections en tant qu'inspecteurs, mais non en tant que chefs de mission, afin de garantir que les inspections sur place sont menées de manière indépendante. Lorsque cela est nécessaire et le cas échéant, la BCE peut décider d'avoir recours à des experts extérieurs. Le résultat des inspections sur place se traduit par un rapport écrit qui contient des informations sur les domaines inspectés et les conclusions. Le rapport est signé par le chef de mission et envoyé à la JST et aux ACN concernées. Sur le fondement de ce rapport, la JST est chargée d'élaborer des recommandations.

Puis, la JST envoie le rapport et les recommandations à l'établissement de crédit et convoque généralement une réunion de clôture avec l'établissement.

- 75 En vertu du règlement MSU, la BCE peut faire usage à tout moment de ses pouvoirs d'enquête vis-à-vis des banques moins importantes. Ces pouvoirs comprennent la possibilité de mener des inspections sur place.

4.2.7 GESTION DES CRISES

- 76 Avec la transposition en droit national de la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (BRRD), la BCE, en tant qu'autorité de surveillance bancaire, sera habilitée à réagir en temps utile si l'établissement de crédit ne satisfait plus ou est susceptible de manquer aux exigences de la directive CRD IV et du CRR ainsi qu'à s'assurer que les établissements de crédit établissent des plans de redressement fiables.
- 77 La BCE a mis en place une division « Gestion des crises », chargée d'assister les JST en période de crise. La division « Gestion des crises » de la BCE participe également à l'examen des plans de redressement des établissements de crédit importants sous surveillance et effectue des analyses complémentaires qui permettent de mener des analyses comparatives, des contrôles de qualité, des vérifications de cohérence et apporte une assistance d'expertise aux JST. En ce qui concerne la planification de résolution, le MSU un rôle consultatif en vertu de la directive BRRD et du règlement MSU. La division « Gestion des crises » est un acteur essentiel de ce processus consultatif. En outre, la division « Gestion des crises » de la BCE et les JST participeront aux groupes de gestion des crises mis en place pour des banques particulières (voir encadré 6).

Encadré 6 Groupes de gestion des crises et groupes chargés des questions de stabilité transfrontière

Ces dernières années, un certain nombre de groupes a été mis en place et des accords ont été conclus en vue d'accroître la coopération et la coordination entre les différentes parties (c'est à dire les ACN, les banques centrales nationales, les autorités de résolution). Le but sous-jacent était d'améliorer la préparation de toutes les parties prenantes en temps normal et d'accroître leur capacité à agir en temps utile et de manière efficace en situation de crise. Au sein du MSU, des représentants de la division « Gestion des crises » de la BCE et des JST participeront aux groupes de gestion des crises (*Crisis Management Groups - CMG*) et aux groupes chargés des questions de stabilité transfrontière (*Cross-Border Stability Groups - CBSG*). Dans les cas où le MSU fait fonction d'autorité de

surveillance du pays d'origine, la division « Gestion des crises » et les JST seront conjointement responsables de ces groupes.

1. Groupes de gestion des crises

Conformément aux principes rassemblés dans le document « *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* »¹⁷ (Éléments essentiels des régimes de résolution efficaces pour les établissements financiers) publié par le Conseil de stabilité financière (CSF) en octobre 2011, les autorités d'origine et les principales autorités d'accueil de l'ensemble des établissements financiers d'importance systémique mondiale (G-SIFI) devraient disposer de CMG. L'objectif de ces groupes est de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités d'origine et les autorités d'accueil d'un G-SIFI en ce qui concerne la préparation et la facilitation d'une gestion efficace et/ou d'une résolution d'un établissement dans le cas d'une crise financière transfrontière affectant l'établissement. Les autorités de surveillance, les banques centrales, les autorités de résolution, les ministères des finances et les autorités publiques responsables des régimes de garantie des juridictions d'origine ou d'accueil des entités du groupe et qui sont déterminantes pour sa résolution devraient participer aux CMG, et ils devraient coopérer étroitement avec les autorités des autres juridictions où les entreprises ont une présence systémique. Étant donné que les CMG sont chargés des missions de redressement et de résolution, par exemple, les plans de redressement et de résolution, ils devraient être présidés conjointement par un représentant de l'autorité de surveillance et un représentant de l'autorité de résolution.

2. Groupes chargés des questions de stabilité transfrontière

Un protocole d'accord avait déjà été signé en 2008 au niveau de l'union européenne, introduisant des « accords de coopération volontaire spécifiques » (*Voluntary Specific Cooperation Agreements - VSCA*) entre les parties ayant des intérêts communs de stabilité financière du fait de la présence d'un ou plusieurs groupes financiers. En vertu du protocole d'accord, les parties prenantes des VSCA peuvent convenir entre autres, de mettre en place et d'utiliser un CBSG en tant que forum de coopération afin de renforcer la préparation pour être en mesure de réagir face à une crise et de faciliter la gestion et/ou la résolution d'une crise financière transfrontière.

¹⁷ http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf

4.2.8 UTILISATION DES MESURES ET DES POUVOIRS DE SURVEILLANCE

- 78 La BCE est habilitée à exiger des établissements de crédit importants établis dans les États membres participants qu'ils prennent, à un stade précoce, les mesures nécessaires pour remédier aux problèmes concernant la conformité aux exigences prudentielles, la pertinence de la gestion et la suffisance de la couverture des risques afin d'assurer la viabilité de l'établissement de crédit. Avant de faire usage de ses pouvoirs de surveillance à l'égard des établissements de crédit importants, la BCE peut d'abord envisager de résoudre les problèmes de manière informelle, par exemple, en organisant une réunion avec la direction de l'établissement de crédit ou par le biais d'une lettre de demande d'intervention.
- 79 Le type d'action entreprise dépend de la gravité des lacunes, du délai requis, du degré de connaissance du problème au sein de l'établissement de crédit, des capacités et de la fiabilité des organes de l'entreprise et de la disponibilité des ressources humaines, techniques et financières au sein de l'établissement de crédit. Si l'action est fondée sur le droit national d'un État membre participant, l'assistance de l'ACN respective pourra être sollicitée afin de garantir que toutes les conditions légales sont remplies.
- 80 Les pouvoirs de surveillance se composent de mesures caractérisées par une intensité croissante en termes de contenu et de forme. Ils peuvent impliquer:
- la liste précise des objectifs à atteindre et leur délai de réalisation, tout en confiant à l'établissement de crédit, sous sa propre responsabilité, la mission d'identifier les mesures les plus efficaces sans appliquer des limites ou des règles différentes de celles qui ont été fixées dans le cadre juridique;
 - l'adoption d'actions spécifiques à des fins prudentielles, comme la mise en application, à l'encontre de l'établissement de crédit, des mesures spécifiques concernant des questions réglementées (organisation de la gestion des risques et des contrôles internes, adéquation des fonds propres, participations autorisées, limitation des risques, divulgation d'informations) ou de limites ou interdictions d'exploitation;
 - l'utilisation d'autres pouvoirs légaux d'intervention visant à corriger ou à résoudre des irrégularités, une omission ou une négligence particulière;
 - l'obligation pour l'établissement de crédit de présenter un plan de restauration de la conformité aux exigences prudentielles.
- 81 L'utilisation des pouvoirs de surveillance est contrôlée par une évaluation en temps utile, par la BCE, de la conformité de l'établissement de crédit aux recommandations, mesures de surveillance ou autres décisions de surveillance qui lui ont été imposées. Le suivi se fonde sur

des activités de surveillance continue et sur des inspections sur place; la BCE réagira en cas de non-conformité identifiée. Les procédures de contrôle garantissent que la BCE traite de manière adéquate toutes les irrégularités ou les insuffisances détectées chez un établissement de crédit dans la mise en œuvre des mesures de surveillance, réduisant ainsi le risque de défaillance de l'établissement.

4.2.9 MISE EN ŒUVRE ET SANCTIONS

- 82 Dans le cas où les exigences réglementaires ont été enfreintes et où les établissements de crédit et/ou leur direction doivent être sanctionnés, l'autorité de surveillance peut imposer des sanctions. La BCE peut imposer aux établissements de crédit des sanctions pécuniaires administratives d'un montant maximal correspondant au double des gains retirés de l'infraction ou des pertes qu'elle a permis d'éviter - si ceux-ci peuvent être déterminés - ou d'un montant maximal correspondant à 10 % du chiffre d'affaires annuel total de l'entreprise suscitée. En outre, la BCE peut imposer une astreinte en cas de non-respect d'une décision de surveillance ou d'une réglementation de la BCE, en vue de contraindre les personnes concernées à se conformer à ladite décision ou réglementation. Cette astreinte sera calculée sur une base quotidienne jusqu'à ce que les personnes concernées se conforment à la décision de surveillance ou à la réglementation de la BCE, à condition que l'astreinte soit imposée pour une période maximale de six mois.
- 83 La division « Mise en œuvre et sanctions » de la BCE enquête - dans un esprit de transparence de l'enquête et de la prise de décision - sur les infractions supposées des établissements de crédit au droit de l'Union européenne directement applicable, au droit national transposant les directives de l'Union européenne ou aux règlements et décisions de la BCE, observées par une JST au cours de la surveillance quotidienne. Dans ce cas, la JST établira les faits et soumettra l'affaire à la division « Mise en œuvre et sanctions » pour suite à donner. La division « Mise en œuvre et sanctions » agit indépendamment du conseil de surveillance prudentielle afin d'assurer l'impartialité des membres dudit conseil lorsqu'ils adoptent une décision de sanction.
- 84 La division « Mise en œuvre et sanctions » est également chargée du traitement des rapports d'infractions à la législation pertinente de l'Union européenne par des établissements de crédit ou des autorités compétentes (y compris la BCE) dans les États membres participants. La BCE mettra en place un mécanisme de signalement afin d'encourager et d'habiliter les personnes ayant connaissance d'infractions éventuelles à la législation pertinente de l'Union commises par des entités surveillées et des autorités compétentes à signaler ces infractions à la BCE. Ces signalements d'infractions constituent un outil efficace pour mettre en lumière les incidents relevant d'une faute professionnelle.

4.3 SURVEILLANCE DES ETABLISSEMENTS MOINS IMPORTANTS

85 Le MSU vise à garantir que la politique de l'Union européenne en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit est mise en œuvre de manière cohérente et efficace, que le corpus réglementaire unique pour les services financiers est appliqué de la même manière aux établissements de crédit de tous les États membres concernés, et que les établissements de crédit sont soumis à une surveillance de la plus haute qualité, libre de toute considération non prudentielle. En outre, l'expérience de la crise financière a montré que les petits établissements de crédit peuvent également représenter une menace pour la stabilité financière, ce qui nécessite que la BCE soit capable d'exercer des missions de surveillance à l'égard de tous les établissements de crédit ainsi que des succursales présentes dans les États membres participants des établissements de crédit établis dans les États membres non participants. Ces objectifs peuvent être atteints uniquement par:

- une collaboration en toute bonne foi entre les ACN et la BCE;
- un échange d'informations efficace au sein du MSU;
- une harmonisation des deux processus et une cohérence des résultats de surveillance.

86 Les ACN sont chargées de la surveillance directe des établissements moins importants. À l'exception des procédures communes, qui constituent une responsabilité conjointe de la BCE et des ACN¹⁸, elles planifient et mènent leurs activités de surveillance continue conformément au cadre commun et aux méthodologies créés pour les besoins du MSU. Pour ce faire, les ACN tiennent compte de la stratégie de surveillance globale du MSU en utilisant leurs propres ressources et procédures de prise de décision¹⁹. Les activités de surveillance continue comprennent l'organisation de réunions avec les hauts dirigeants des établissements moins importants, la réalisation d'analyses des risques régulières au sein du pays concerné, ainsi que la planification et la réalisation d'inspections sur place. Les ACN continueront également d'exercer une surveillance dans les domaines qui ne sont pas couverts par le règlement MSU.

87 Même si les ACN sont principalement responsables de l'organisation et de l'exercice de la surveillance des établissements moins importants, le personnel de la BCE peut également participer à certaines activités, par exemple, aux inspections sur place. Outre l'apport d'expertise et d'assistance aux ACN, ceci encourage et facilite l'échange de personnel entre les

¹⁸ Voir la figure 7 et les articles 14 and 15 du règlement MSU en ce qui concerne les agréments, acquisitions de participations qualifiées et retraits d'agréments.

¹⁹ Le règlement-cadre relatif au MSU définit les situations dans lesquelles les projets de décision doivent être notifiés à la BCE avant d'être adressés aux établissements moins importants.

ACN (et entre les ACN et la BCE) et contribue à promouvoir une culture de surveillance commune au sein du MSU.

88 Parallèlement, la BCE est responsable du fonctionnement efficace et cohérent du MSU et elle est chargée d'une responsabilité de supervision afin de garantir que les activités de surveillance menées par les ACN sont de la plus haute qualité et que les exigences prudentielles qui pèsent sur tous les établissements de crédit couverts par le MSU sont cohérentes. Cette mission est exécutée par la direction générale « Surveillance microprudentielle III » de la BCE.

89 La DG « Surveillance microprudentielle III » de la BCE réalise les objectifs susmentionnés en appliquant, de manière proportionnelle, les approches de surveillance élaborées par la DG « Surveillance microprudentielle IV » pour les établissements de crédit importants. La DG « Surveillance microprudentielle III » de la BCE comprend trois divisions:

- La division « Surveillance prudentielle et relations avec les ACN » est chargée de la coopération avec les ACN et supervise leurs approches en matière de surveillance vis-à-vis des établissements moins importants, en vue de garantir des normes de surveillance élevées et d'assister les ACN dans l'application cohérente des processus et procédures de surveillance, en faisant ainsi office de premier point de contact entre les ACN et la fonction de surveillance de la BCE. La division s'occupe également de l'assurance qualité en ce qui concerne les processus de surveillance au sein des ACN en liaison avec la DG « Surveillance microprudentielle IV » (divisions horizontales et spécialisées).
- La division « Surveillance institutionnelle et sectorielle » - en coopération avec la DG « Surveillance microprudentielle IV » - supervise les sous-secteurs bancaires spécifiques (par exemple, les caisses d'épargne, les banques coopératives) et les établissements individuels parmi les établissements moins importants en fonction de leur rang de priorité (par exemple, évaluation des risques et de l'impact). Elle organise les examens thématiques. Elle évalue également si la BCE devrait prendre le relais de la surveillance directe d'un établissement particulier et participe - en coopération avec la DG « Surveillance microprudentielle IV » - à des contrôles prudentiels sur place dans les établissements moins importants. En outre, elle est chargée des activités de gestion de crise concernant les établissements moins importants.
- La division « Assistance analytique et méthodologique » élabore et actualise la méthodologie - en se fondant sur l'approche de surveillance élaborée par la DG « Surveillance microprudentielle IV » - concernant la classification des établissements moins importants et l'application du RAS/SREP à leur égard. Elle est également

chargée des rapports de surveillance réguliers sur les établissements moins importants et de la supervision des risques et des vulnérabilités des sous-secteurs bancaires.

- 90 Les paragraphes suivants fournissent une vue d'ensemble des processus et des procédures appliqués par la BCE dans le cadre de la surveillance des établissements moins importants.

4.3.1 COLLECTE D'INFORMATIONS

- 91 Les établissements de crédit en Europe sont interconnectés en raison de leurs activités mutuelles de prêt à court et à long terme ainsi que de négociation. Par conséquent, il est important d'effectuer une analyse à l'échelle du secteur dans son ensemble, par exemple, pour identifier les éventuels effets de contagion et évaluer le type de mesures de politique de surveillance que la BCE et les ACN devraient prendre à l'égard des établissements moins importants.
- 92 Afin de pouvoir exercer sa fonction de supervision et de garantir la stabilité financière dans la zone euro, la BCE reçoit des informations quantitatives et qualitatives régulières sur les établissements moins importants. Ces informations sont fournies à l'aide de procédures de rapports définies entre la BCE et les ACN. Les informations reçues permettent à la BCE d'identifier les risques particuliers dans chaque établissement et d'effectuer une analyse à l'échelle de l'ensemble du secteur qui aidera la BCE à atteindre ses objectifs de surveillance globale. En se fondant sur l'analyse, la BCE peut également identifier les domaines dans lesquels, par exemple, des règlements, orientations ou instructions générales de la BCE sont nécessaires pour assurer la cohérence de la surveillance et l'application de normes de surveillance élevées.
- 93 Outre les informations régulières reçues par les ACN (notamment les informations prudentielles adressées aux autorités compétentes) et en tenant compte du principe de proportionnalité, la BCE peut également solliciter, généralement auprès des ACN, des informations supplémentaires sur les établissements moins importants qui sont nécessaires à l'exercice de ses missions de supervision.

4.3.2 ACTIVITES DE SUPERVISION

- 94 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. Les activités de supervision peuvent être menées, par exemple, par le biais d'examens portant sur des thèmes spécifiques (par exemple, les domaines de risques) dans l'ensemble des ACN ou un échantillon d'entre elles. Ces activités apportent un éclairage ciblé sur la surveillance exercée

par les ACN au niveau des établissements individuels ou des catégories d'établissements similaires.

- 95 En outre, les ACN fournissent à la BCE des projets importants de décisions et de procédures de surveillance. La portée de ces décisions et procédures est définie dans le règlement-cadre relatif au MSU. Elles comprennent notamment celles qui ont un impact significatif sur les établissements moins importants ainsi que celles concernant la révocation de membres des conseils d'administration d'établissements moins importants et la désignation de responsables spécifiques. Il convient de rechercher un équilibre entre la fourniture d'informations à la BCE sur les activités des ACN qui sont cruciales pour l'intégrité du MSU et l'apport excessif de notifications à la BCE, à éviter. Les ACN doit également informer la BCE si la situation financière d'un établissement moins important se détériore rapidement et substantiellement.
- 96 Les ACN rendent compte régulièrement à la BCE de la situation des établissements moins importants, dans un format défini par la BCE. En outre, des procédures d'information prudentielle *a posteriori* ont été mises en place: les ACN rendent compte régulièrement des mesures qu'elles ont prises et de l'exécution de leur mission à l'égard des établissements moins importants.
- 97 La BCE examine également la façon dont les ACN appliquent les normes, processus et procédures de surveillance, tels que le SREP, à l'égard des établissements moins importants. La supervision du processus comprend l'évaluation visant à déterminer si les normes sont appliquées de manière harmonisée et la vérification pour établir si des situations comparables ont mené à des résultats comparables dans l'ensemble du MSU. La BCE peut également recommander des modifications dans les domaines où une meilleure harmonisation est nécessaire et, le cas échéant, elle peut également élaborer des normes portant sur les pratiques de surveillance. Les activités de supervision de la BCE constituent une évaluation collaborative visant à déterminer si et comment les normes et les processus du MSU peuvent être améliorés pour atteindre l'objectif commun d'une surveillance efficace et harmonisée dans l'ensemble du mécanisme.

4.3.3 POUVOIRS D'INTERVENTION DE LA BCE

- 98 La BCE, en coopération avec l'ACN, détermine régulièrement si un établissement change de statut de « moins important » à celui « d'important » en remplissant l'un des critères établis dans le règlement MSU (voir encadré 1) - ou inversement - et décide en conséquence de prendre le relais de la responsabilité de surveillance pour certains établissements moins importants provenant d'une ou plusieurs ACN ou de cesser la surveillance directe.

- 99 La BCE peut également, à tout moment et de sa propre initiative, après consultation avec les ACN, décider d'exercer directement une surveillance sur des établissements moins importants lorsque cela est nécessaire pour garantir l'application cohérente de normes de surveillance élevées, par exemple, si les instructions de la BCE n'ont pas été suivies par l'ACN, ce qui compromet l'application cohérente de normes de surveillance élevées. Il convient de noter que la détérioration de la situation financière d'un établissement moins important ou l'engagement de procédures de gestion de crise ne constituent pas nécessairement des motifs de transfert de la surveillance de l'ACN responsable à la BCE.

4.4 CONTROLE GLOBAL DE LA QUALITE ET DE LA PLANIFICATION

- 100 La surveillance des établissements importants comme de ceux qui le sont moins nécessite des mécanismes globaux pour garantir que l'approche du MSU en matière de surveillance reste cohérente et de la plus haute qualité dans toutes les entités surveillées. Ceci implique d'éviter des distorsions entre les deux séries d'établissements de crédit en appliquant les approches de surveillance et le principe de proportionnalité de manière structurée.

4.4.1 ASSURANCE QUALITE

- 101 Le but de l'assurance qualité est d'évaluer l'application cohérente du cadre méthodologique commun et de garantir son respect. En outre, l'assurance qualité contrôle la qualité des pratiques de surveillance. Le contrôle de qualité horizontale des JST est effectué par une division spécialisée au sein de la DG « Surveillance microprudentielle IV » de la BCE, tandis que l'assurance qualité de la surveillance des établissements moins importants par les ACN est effectuée par la division « Surveillance prudentielle et relations avec les ACN » au sein de la DG « Surveillance microprudentielle III ».
- 102 Ceci est d'autant plus important que le MSU opère dans l'ensemble des Etats membres participants et associe à la fois les autorités de surveillance nationale et la BCE. Le principal objectif de l'assurance qualité est d'identifier le potentiel d'amélioration des méthodologies, des normes et des politiques de surveillance.

4.4.2 CONTROLE DE PLANIFICATION

- 103 En ce qui concerne les établissements importants, la division « Planification et coordination des programmes de surveillance prudentielle » (SEP) vérifie régulièrement si les missions précisées dans les SEP ont été accomplies par la JST et nécessitent des mesures correctrices si besoin. Pour les établissements moins importants, la planification de la surveillance est effectuée par les ACN et, si nécessaire, supervisée par la DG « Surveillance microprudentielle III ». En outre, les

SEP sont conçus et mis à jour à partir des conclusions établies au cours des périodes précédentes. Les conclusions sont discutées avec les parties concernées en vue d'améliorer et de continuer à harmoniser les futures activités.

5 ABRÉVIATIONS

ABE	Autorité bancaire européenne
ACN	Autorité compétente nationale
AES	Autorités européennes de surveillance
BCE	Banque centrale européenne
BRRD	<i>Bank Recovery and Resolution Directive</i> (directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances)
CBSG	<i>Cross-Border Stability Group</i> (groupes chargés des questions de stabilité transfrontière)
CERS	Comité européen du risque systémique
CMG	<i>Crisis Management Group</i> (groupe de gestion des crises)
CRD IV	<i>Capital Requirements Directive</i> (directive sur les exigences de fonds propres)
CRR	<i>Capital Requirements Regulation</i> (règlement sur les exigences de fonds propres)
CSF	Conseil de stabilité financière
G-SIFIs	Global Systemically Important Financial Institutions (établissements d'importance systémique mondiale)
ICAAP	Internal Capital Adequacy Assessment Process (processus d'évaluation de l'adéquation des capitaux propres)
ILAAP	Internal Liquidity Adequacy Assessment Process (processus d'évaluation de l'adéquation du niveau de liquidité)
JST	Joint Supervisory Team (équipe de surveillance prudentielle conjointe)
MES	Mécanisme européen de stabilité
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i> (protocole d'accord)
MSU	Mécanisme de surveillance unique
RAS	<i>Risk assessment system</i> (système d'évaluation des risques)
SEP	<i>Supervisory examination programme</i> (programme de surveillance prudentielle)
SESF	Système européen de surveillance financière
SREP	<i>Supervisory Review and Evaluation Process</i> (processus de surveillance et d'évaluation prudentielle)
UE	Union européenne