

Rapport annuel 2011

Résumé

Avant-propos du Président



Résumé

Le rapport annuel 2011 de l'Autorité bancaire européenne (ABE) dresse le bilan des activités et des réalisations de l'Autorité au cours de sa première année d'existence. L'ABE a vu le jour le 1^{er} janvier 2011 pour répondre à la volonté de mettre en place un cadre réglementaire et de surveillance mieux intégré dans l'Union européenne. Conjointement avec les autorités nationales de surveillance, les deux autres autorités européennes de supervision (AES), l'AEAPP et l'AEMF, le Comité mixte et le Comité européen du risque systémique (CERS), l'ABE fait partie du nouveau Système européen de surveillance financière (SESF).

Le règlement instituant l'ABE a confié de nombreuses tâches variées à l'autorité, en plus de celles héritées de son prédécesseur, le Comité européen des contrôleurs bancaires (CECB), qui visent toutes en somme à préserver la stabilité financière, à garantir la confiance dans le système financier dans son ensemble et à offrir une protection aux consommateurs de services financiers.

L'ABE a débuté ses activités sur les chapeaux de roue. Comme l'a souligné le président dans son préambule, l'ABE «a démarré ses activités dans un contexte de marché relativement rude et difficile et avec une série de problèmes majeurs nécessitant d'être pris en charge immédiatement. Il n'était pas facile de se concentrer sur la création d'une nouvelle organisation tout en s'attaquant dans le même temps aux défis de taille pour la stabilité du secteur bancaire».

Les priorités et les activités de l'ABE, présentées dans son programme de travail 2011, couvraient trois grands domaines - la **réglementation**, l'**analyse des risques** et les **opérations** - dans l'objectif d'asseoir la fonction de **protection des consommateurs** de l'autorité.

Sur le plan réglementaire, l'ABE s'est concentrée sur la mise en place des bases nécessaires pour le Règlement uniforme européen, un ensemble commun de règles harmonisées qui seront contraignantes et directement exécutoires dans tous les États membres de l'UE. Il s'agit là d'une tâche substantielle, dans la mesure où plus de 100 normes techniques contraignantes devraient être finalisées dans les années à venir et où une quarantaine de normes devraient être publiées d'ici le 1^{er} janvier 2013. Tout au long de l'année 2011, l'ABE a préparé le terrain pour le développement de plusieurs normes techniques contraignantes dans des domaines clés tels que les fonds propres et les liquidités, sur la base des propositions de la Commission européenne relatives aux exigences en matière de fonds propres (paquet CRDIV/CRR) de juillet 2011. Outre ces préparatifs concernant les normes contraignantes, l'ABE a poursuivi l'élaboration de lignes directrices couvrant différents aspects de la directive CRD III, tels que la gouvernance interne, les extensions et les modifications de l'approche par mesure avancée (AMA), les exercices de collectes de données sur les rémunérations, la valeur en risque en situation de crise et la charge des risques supplémentaires de défaut et de migration des notations.

Dans le domaine de l'analyse des risques, l'ABE s'est concentrée en priorité sur les problèmes suscités par la détérioration de l'environnement des marchés financiers en Europe. Elle a par ailleurs poursuivi ses activités habituelles de surveillance, d'évaluation et d'analyse des risques et des faiblesses au sein du secteur bancaire européen. Enfin, l'ABE a intensifié ses efforts en vue d'encourager une coopération efficace et efficiente entre les autorités nationales de surveillance dans le domaine du contrôle bancaire, par un travail politique et une participation active aux collèges des autorités de surveillance.

L'exercice de test de résistance réalisé sur un échantillon de 91 banques au moyen d'un scénario défavorable unique et d'une méthode cohérente a été un élément clé des activités d'analyse des

risques en 2011. Cet exercice s'est révélé extrêmement motivant pour les banques concernées, qui ont pris des mesures considérables pour éviter de tomber sous l'indice de référence, à savoir un ratio Core Tier 1 (CT1) de 5 %, et ont mobilisé des fonds propres pour quelque 50 milliards d'euros au cours des quatre premiers mois de l'année 2011 en vue de respecter le seuil convenu d'un commun accord en matière de capital. Malgré le succès également rencontré en matière de publicité et d'assurance qualité, le principal objectif - restaurer la confiance dans le secteur bancaire européen - n'a pas été atteint en raison de la propagation de la crise de la dette souveraine à de nouveaux pays. En outre, de nombreuses banques européennes, en particulier dans les pays en proie à des difficultés, se sont heurtées à des problèmes de financement considérables. Sur les recommandations du Fonds monétaire international et du Comité européen du risque systémique, l'ABE a proposé, dans le cadre d'un paquet approuvé au niveau européen, des mesures pour renforcer le niveau de capitalisation des banques et pour encourager un retour à un climat plus détendu sur le marché du financement. Une recommandation formelle a ensuite été approuvée, exigeant des banques la constitution d'un tampon de fonds propres de manière à atteindre un coefficient de capitalisation de 9 % en ce qui concerne les fonds propres de la plus haute qualité (CT1) d'ici juin 2012, après une estimation prudente de l'exposition des banques aux risques souverains des États membres de l'Union européenne.

Dans le domaine de la protection des consommateurs, l'ABE s'est principalement concentrée sur les prêts hypothécaires et autres formes de prêts aux consommateurs et a examiné les préoccupations dans des domaines tels que le rôle des intermédiaires de crédit, la transparence et la clarté des informations précontractuelles fournies aux consommateurs ainsi que les évaluations de la solvabilité. La création des trois autorités européennes de supervision s'est accompagnée de la mise en place d'un comité mixte afin de garantir une coopération régulière. Le Comité mixte a eu fréquemment l'occasion d'examiner des rapports d'évaluation des risques sectoriels et intersectoriels, ainsi que des options politiques possibles à la lumière des développements du marché. Ces options politiques relevaient des domaines de la supervision des conglomérats financiers, de la comptabilité et de la vérification des comptes, de l'analyse microprudentielle des développements intersectoriels, des risques et des vulnérabilités du système financier, des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et de la protection des consommateurs. En 2011, les premiers rapports de risque conjoints ont été présentés aux décideurs européens.

Enfin, le renforcement des opérations de l'ABE et l'élargissement de ses capacités institutionnelles ont joué un rôle crucial au cours de la première année d'existence de l'autorité. En 2011, l'ABE a accompli des progrès significatifs en termes d'alignement de sa gestion des ressources humaines et financières, de ses procédures de passation de marché, de son infrastructure informatique et de ses activités de communication avec les exigences des réglementations européennes pertinentes et les bonnes pratiques.

Avant-propos du Président

C'est un honneur et un privilège immenses pour moi de présenter le premier rapport annuel de l'Autorité bancaire européenne (ABE), qui résume les activités menées par l'autorité durant sa première année d'existence.

La création de l'ABE le 1^{er} janvier 2011 a marqué un tournant majeur dans le paysage institutionnel, dans la mesure où elle répondait à une demande pressante de progrès visibles vers un cadre réglementaire et de supervision davantage intégré dans l'Union européenne (UE). Le prédécesseur de l'ABE, le Comité européen des contrôleurs bancaires (CECB), avait déjà consenti de nombreux efforts en faveur d'une plus grande convergence, mais son mandat limité l'a empêché d'avoir une incidence perceptible sur les pratiques quotidiennes des autorités nationales. En effet, l'un des principaux points faibles avant la création de l'ABE était l'incapacité du comité à prendre et à coordonner des mesures politiques au sein de l'Union européenne. Et le besoin d'un changement radical vers une intégration accrue et plus efficace des marchés financiers européens s'est fait ressentir de manière plus pertinente encore avec l'émergence et l'escalade de la crise en Europe.

Le règlement instituant l'ABE a confié de nombreuses tâches variées à l'autorité, en plus de celles héritées du CECB, qui visent toutes à préserver la stabilité financière, à garantir la confiance dans le système financier dans son ensemble et à offrir une protection suffisante aux consommateurs de services financiers.

Nous avons démarré nos activités dans un contexte de marché relativement rude et difficile et avec une série de problèmes majeurs nécessitant d'être pris en charge immédiatement. Il n'était pas facile de se concentrer sur la création d'une nouvelle organisation tout en s'attaquant dans le même temps aux défis de taille pour la stabilité du secteur bancaire. La pression exercée par le marché en faveur d'une action coordonnée destinée à restaurer la confiance dans la résilience des banques européennes est restée constamment élevée. Pour nous, le tout premier défi a été le test de résistance à l'échelon européen, réalisé conjointement par des contrôleurs nationaux afin d'évaluer la résilience d'un grand échantillon de 90 banques issues de 21 pays en réponse à un scénario défavorable, mais néanmoins plausible. La publication des résultats en juillet 2011 a offert au marché une transparence et une publicité sans précédent - quelque 3 200 éléments d'information pour chaque banque - contribuant ainsi à apaiser les inquiétudes des investisseurs vis-à-vis de l'exposition des banques aux risques. Ce test de résistance s'est révélé extrêmement motivant pour les banques concernées, qui ont pris des mesures considérables pour éviter de tomber sous l'indice de référence défini pour cet exercice - un ratio Core Tier 1 (CT1) par rapport aux actifs pondérés en fonction du risque supérieur à 5 % - et ont augmenté leur CT1 global de 50 milliards EUR au cours des quatre premiers mois de l'année 2011. Le test de résistance a été réalisé de façon très rigoureuse, permettant ainsi d'obtenir des résultats constants et d'appliquer la méthode convenue grâce à trois cycles d'évaluation par des pairs.

Force est toutefois d'admettre que le développement de la crise de la dette souveraine dans la zone euro n'a pas permis au test de résistance de restaurer la confiance dans la résilience des banques de l'Union européenne. La crise financière est entrée dans une nouvelle phase en août, lorsque les craintes de plus en plus grandes concernant la viabilité de la dette publique dans certains pays de la zone euro ont provoqué un assèchement considérable du marché en fonds bancaires à moyen et long terme. Les investisseurs ont commencé à évaluer la solidité des banques européennes sur la base de la qualité du crédit des États leur offrant des filets de sécurité; les fonds propres de la banque étaient

mesurés en évaluant les expositions souveraines à la valeur du marché, indépendamment du livre comptable dans lequel elles étaient inscrites. Un effet de rétroaction négatif se dessinait: la détérioration de la situation des États conduisait à un resserrement des fonds des banques, qui était en train de déclencher un processus de réduction de l'endettement désordonné susceptible de nuire aux perspectives de croissance, avec des conséquences négatives sur les revenus fiscaux des États. En réponse également aux recommandations du Fonds monétaire international et du Comité européen du risque systémique, nous avons proposé, dans le cadre d'un paquet approuvé au niveau européen, des mesures pour renforcer le niveau de capitalisation des banques et pour encourager un retour à un climat plus détendu sur le marché du financement. Après estimation prudente de l'exposition des banques aux risques souverains des États membres de l'Union européenne, nous avons approuvé une recommandation exigeant des banques la constitution d'un tampon de fonds propres de manière à atteindre un coefficient de capitalisation de 9 % en ce qui concerne les fonds propres de la plus haute qualité (CT1) d'ici juin 2012.

Sur le front réglementaire, l'ABE s'est vu confier un rôle central dans la mise en place du «règlement uniforme européen», un ensemble commun de règles harmonisées qui seront contraignantes et directement exécutoires dans tous les États membres de l'Union européenne. En raison du développement de la crise, le projet de règlement uniforme est apparu encore plus vital pour le renforcement et la consolidation du marché unique. L'expérience acquise au cours des premiers mois de fonctionnement de l'ABE a montré que des différences majeures continuent de caractériser les cadres réglementaires des pays de l'Union, et se traduisent par des règles du jeu fragmentées et inéquitables. Le nouveau cadre réglementaire visant à mettre en œuvre les réformes approuvées par le G20 nous offre une fabuleuse occasion d'avancer sur la voie de la mise en place de ce règlement uniforme. Dans le sens de la proposition de directive et de règlement sur les exigences en matière de fonds propres (le paquet «CRD4-CRR»), nous avons entamé les travaux préparatoires en vue de l'élaboration de «normes techniques contraignantes» qui définiront et spécifieront le contenu de la législation européenne de manière parfaitement uniforme au travers d'un règlement directement applicable au marché unique tout entier. Il s'agit là d'une tâche substantielle, dans la mesure où plus de 100 normes techniques contraignantes devraient être finalisées dans les années à venir. Sans compter qu'une quarantaine de normes devraient être publiées d'ici le 1^{er} janvier 2013. Les principaux objectifs de ce premier ensemble de normes sont de compléter les aspects techniques de la définition de fonds propres et de conclure des arrangements afin de surveiller l'introduction du ratio de couverture de liquidité.

Le chemin qui nous attend demeure parsemé d'embûches, mais je suis convaincu que nous pourrions nous appuyer sur les réalisations de cette première année de travail pour accomplir d'autres progrès. Dès les tout premiers mois, nous avons en effet pris des décisions dans des domaines où il n'existait aucun consensus et avons démontré l'existence d'une véritable approche européenne. Le succès n'arrive pas tout seul. Il nécessite des efforts substantiels, ainsi que la volonté de nombreuses personnes et institutions. Je voudrais profiter de l'occasion pour remercier toutes les autorités nationales de surveillance et les membres de notre comité de contrôleurs pour leur soutien continu, même lorsque nous avons dû aborder des points extrêmement controversés. Le travail que nous avons réalisé dans le cadre du test de résistance, de nos évaluations de risque régulières et de l'élaboration de normes réglementaires et de mise en œuvre n'aurait pas été possible sans la coopération et la contribution des experts des autorités nationales. Je suis convaincu que le succès futur de l'ABE et du nouveau cadre institutionnel dépendra dans une large mesure de notre capacité à fonctionner en tant que «système» aux côtés des contrôleurs nationaux.