

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier et instituant un Comité européen du risque systémique»**

COM(2009) 499 final – 2009/0140 (COD)

**«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité bancaire européenne»**

COM(2009) 501 final – 2009/0142 (COD)

**«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles»**

COM(2009) 502 final – 2009/0143 (COD)

**«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité européenne des marchés financiers»**

COM(2009) 503 final – 2009/0144 (COD)

(2010/C 339/08)

Rapporteur: **M. NYBERG**

Le 6 octobre 2009, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les

*«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier et instituant un Comité européen du risque systémique»*

COM(2009) 499 final – 2009/0140 (COD)

*«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité bancaire européenne»*

COM(2009) 501 final – 2009/0142 (COD)

*«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles»*

COM(2009) 502 final – 2009/0143 (COD)

*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité européenne des marchés financiers*

COM(2009) 503 final - 2009/0144 (COD).

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 janvier 2010.

Lors de sa 459<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 janvier 2010 (séance du 21 janvier 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 169 voix pour, 2 voix contre et 15 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le 23 septembre 2009, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement instituant un Comité européen du risque systémique (CERS) et trois propositions de

règlement instituant respectivement une Autorité bancaire européenne, une Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et une Autorité européenne des marchés financiers. Toutes ces propositions sont pour l'essentiel conformes au rapport élaboré par le groupe de Larosière au début de l'année 2009.

1.2 Dans son avis sur le rapport du groupe de Larosière, le CESE débat des causes des crises économique et financière, d'une réglementation des marchés financiers et de leurs régimes de surveillance. Indépendamment d'une référence générale à cet avis, nous voudrions reprendre ici l'un de ses constats: «De l'avis du CESE, la surveillance est aussi d'une importance fondamentale pour garantir qu'il n'y ait pas de nouvelle crise financière. Mais la surveillance nécessite des règles. C'est pourquoi l'on peut considérer comme tout aussi importantes les propositions de modification et de renforcement des réglementations (...) (1)».

#### *Groupe des parties concernées*

1.3 Le Comité a plaidé en faveur d'une représentation plus large au sein des trois nouvelles autorités. Au lieu de cela, la Commission propose des groupes spéciaux de parties concernées.

1.3.1 Le **CERS** devrait «solliciter, si nécessaire, les conseils des acteurs du secteur privé concernés». Les exemples cités sont des représentants du secteur financier, des associations de consommateurs et certains groupes créés par la Commission. Il conviendrait d'indiquer que le secteur financier devrait être représenté par des représentants des employeurs et des syndicats de ce secteur. De plus, puisque les risques systémiques ne concernent pas seulement le marché financier mais l'économie dans son ensemble, les représentants des employeurs et des syndicats de toute l'Union européenne devraient donc également être consultés.

1.3.1.1 La forme et la fréquence de ces consultations sont passées sous silence. Elles doivent être définies, car cet article stipule qu'il y a lieu que le CERS consulte les acteurs privés. L'usage de l'expression «si nécessaire» semble trop vague.

1.3.2 Les groupes de parties concernées pour les trois **autorités** devraient, selon la Commission, être des employeurs et des salariés de la partie concernée du marché financier ainsi que des consommateurs et des usagers des services de ce secteur. Parmi les trente représentants proposés devraient figurer toutes ces catégories de personnes, réparties de manière équilibrée.

1.3.2.1 Ces groupes se réuniront au moins deux fois par an, ils pourront présenter des avis et formuler des conseils et bénéficieront d'un service de secrétariat. Les avis et les conseils devraient être publiés. Le travail de ces groupes risque de se concentrer uniquement sur les deux réunions annuelles. Les groupes devraient avoir la possibilité de suivre en permanence les activités de l'autorité concernée.

#### *Surveillance macroprudentielle*

1.4 La proposition de CERS ne définit pas les risques systémiques. Il convient de débattre de ce concept sur la place publique, et non de le cantonner à l'huis clos du nouveau CERS.

1.4.1 De l'avis du CESE, le CERS doit disposer d'un mandat clair pour agir lorsque la stabilité financière risque d'être menacée, et il convient de corriger la formulation de certaines dispositions afin d'ancrer ce mandat dans les textes.

- Les différentes versions devraient être alignées en ce qui concerne le concept de surveillance («supervision» en anglais).

(1) Cf. l'avis du CESE sur le «Rapport de Larosière», CESE 1476/2009, paragraphe 1.4. JO C 318 du 23 décembre 2009, p. 57.

- Les alertes et recommandations du CERS ne devraient être que transmises au Conseil, comme le stipule l'article 16 paragraphe 3 et non passer par le Conseil au sens du considérant 9, ce qui pourrait remettre son indépendance en question.
- L'usage de l'expression «devraient» pour ces recommandations signifie qu'elles sont plus ou moins contraignantes. Le caractère contraignant ou non d'une action doit dépendre de l'échelon compétent pour ces règles: les États membres ou l'UE.
- Il y est stipulé (article 3) que le CERS est créé «afin de contribuer au fonctionnement harmonieux du marché intérieur». Les risques que comporte le marché financier relèvent de la compétence du CERS, mais il semble qu'on lui ait assigné ici un rôle plus large.

1.4.2 Le conseil général du CERS comprendra les 29 membres du Conseil général de la BCE. Le CESE a jugé approprié ce lien entre le Système européen de banques centrales (SEBC) et le CERS nouvellement créé.

1.4.2.1 L'article 11 relatif au comité directeur ne règle pas la question des droits de vote, ce qui conduit à la situation où chacun des membres est réputé disposer de ce droit. Le CESE préconise qu'il y ait cinq membres du Conseil général de la BCE au sein du comité directeur, ce qui faciliterait l'obtention d'une meilleure répartition géographique, d'une représentation des grands et des petits pays, ainsi que des pays de la zone euro et de ceux qui n'en font pas partie. En outre, puisqu'il semble que tous les membres du comité directeur disposeront du droit de vote, le nombre de représentants des banques centrales doit être significatif.

1.4.3 Le Parlement n'est mentionné que lorsque le CERS se voit assigner l'obligation de lui faire rapport, ainsi qu'au Conseil, au moins une fois par an. Selon l'article 20, le Conseil examinera les règles régissant le CERS dans les trois années suivant l'adoption du règlement. Le Parlement devrait y être naturellement associé.

#### *Surveillance microprudentielle*

1.5 Les objectifs des autorités énumérés à l'article 1 paragraphe 4 sont décrits de manière quasi identique dans les trois règlements; il s'agit du fonctionnement du marché intérieur, de la stabilité du système financier et du renforcement de la coordination internationale de la surveillance. Les seules différences concernent ceux qui devraient être protégés par ces instances: les investisseurs dans le cas de l'Autorité européenne des marchés financiers, les preneurs d'assurance et les autres bénéficiaires pour l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et les investisseurs pour ce qui est de l'Autorité bancaire européenne.

1.5.1 Les principales activités de ces trois autorités concerneront les règles existantes, la rationalisation des pratiques des autorités nationales, principalement au moyen d'orientations et de recommandations. Ces autorités se verront également octroyées le mandat d'élaborer de nouvelles normes techniques.

1.5.1.1 Selon l'article 7 paragraphe 2, leurs propositions de nouvelles normes techniques ne prendront pas la forme de directives, mais seulement de règlements et de décisions. Si ces normes techniques ne sont pas définies comme politiques, la forme du règlement est également exclue. Les normes techniques ne devraient s'adresser qu'aux organismes nationaux de surveillance et aux institutions financières et non aux États membres, et elles devraient donc prendre la forme de décisions et non de règlements ou de directives. Ces derniers sont réservés à la réglementation politique proposée par la Commission.

1.5.2 Le contrôle exercé par les autorités européennes porte sur les autorités nationales de surveillance, et non pas directement sur les acteurs du marché financier. L'exception à ce principe survient lorsqu'une autorité nationale ne suit pas les recommandations qui lui ont été adressées (articles 9 et 11). L'autorité européenne adopte alors en dernier lieu une décision qui concerne directement les participants au marché financier.

1.5.2.1 Une disposition porte également sur les situations d'urgence (article 10), dans lesquelles l'Autorité européenne peut adopter de telles décisions sans l'intervention de la Commission. La compétence de décider si une telle situation d'urgence se présente devrait néanmoins être du ressort du Conseil. Le CESE estime que les raisons menant à déclarer ces situations d'urgence doivent résulter de l'évolution des marchés en général. Le cas individuel d'une institution financière qui se trouve en situation d'urgence doit relever de la compétence de l'organisme national de surveillance.

1.5.2.2 L'article 23 prévoit une clause de sauvegarde pour un gouvernement qui estime que les nouvelles normes techniques ont des conséquences fiscales. Ces clauses de sauvegarde semblent appropriées, bien que des normes techniques n'aient presque jamais de conséquences fiscales. Puisque ces clauses de sauvegarde ne s'appliquent qu'aux articles 10 et 11, l'article les prévoyant devrait être placé immédiatement après l'article 11.

1.5.3 Le CESE propose que le consentement d'une autorité nationale soit indispensable à la mise sur le marché de nouveaux instruments financiers, comme c'est le cas en Espagne. Cette mesure n'existant pas dans les autres États membres, un premier pas pourrait consister à examiner les instruments utilisés dans d'autres pays que l'Espagne. La Commission européenne devrait donc également modifier dans ce sens le règlement relatif à l'Autorité européenne des marchés financiers au moyen d'un règlement prévoyant cette compétence.

1.5.4 Le domaine d'action de l'autorité bancaire devrait, de l'avis du CESE, être aussi large que possible. L'objectif général devrait être l'instauration de conditions de concurrence équitables pour l'ensemble des institutions financières. La définition proposée par le présent règlement se réfère aux directives précédentes. Le CESE souhaite que les définitions contenues dans ces directives fassent l'objet d'un nouveau débat afin de prendre en compte les expériences liées à la crise financière et que leur soit donnée une portée maximale.

1.5.5 Selon l'article 20 paragraphe 3, les autorités européennes ne peuvent utiliser les informations qu'elles reçoivent des institutions financières que dans le contexte des missions que leur assignent directement les règlements. Cette déclaration devrait être complétée par un texte fixant le mode de protection de la confidentialité.

1.5.6 Il est proposé que le conseil d'administration des autorités européennes soit composé de quatre membres issus des autorités nationales de surveillance. En lieu et place, il semble naturel de suivre la proposition relative au Comité européen du risque systémique et d'opter pour cinq membres.

1.5.6.1 Seuls les directeurs des autorités nationales de surveillance auront le droit de vote au sein du conseil des autorités de surveillance. Un risque existe: celui d'un conseil des autorités

de surveillance qui se surveille lui-même. Ceci vient alors accroître l'importance d'autres aspects. L'indépendance du président est cruciale, et il devrait disposer du droit de vote. Toute aussi cruciale est l'ouverture et l'influence du groupe des parties concernées. Il est également indispensable de garantir un fonctionnement transparent en publiant les décisions des autorités.

1.5.7 Si les activités de ces autorités débutent en 2011, plus de deux autres années seront encore nécessaires avant le début de leur fonctionnement à plein régime. Il est indispensable d'accélérer ce développement pour remédier rapidement à l'ensemble des problèmes révélés durant la crise.

## 2. Contexte

2.1 Le 23 septembre 2009, la Commission européenne a présenté un paquet de mesures législatives relatives aux marchés financiers, composé d'une proposition de règlement instituant un Comité européen du risque systémique (CERS), d'une décision spéciale confiant à la Banque centrale européenne (BCE) des missions spécifiques relatives au CERS et de trois propositions de règlement instituant respectivement une Autorité bancaire européenne, une Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et une Autorité européenne des marchés financiers. Par la suite, le 28 octobre 2009, une directive a été présentée qui modifie les directives existantes liées à la création de ces nouvelles autorités. Cette directive sera examinée dans le cadre d'un avis distinct.

2.2 Toutes ces propositions sont pour l'essentiel conformes au rapport élaboré par le groupe de Larosière au début de l'année 2009. Le CESE a examiné ce rapport et élaboré un avis d'initiative qu'il a adopté lors de sa session plénière de septembre 2009. Cet avis débat des causes des crises économique et financière, de la nécessité d'améliorer ou de créer une nouvelle réglementation des marchés financiers et d'améliorer leurs régimes de surveillance. Nous nous fonderons donc sur cet avis pour tout autre thème connexe, excepté ceux qui correspondent concrètement aux textes législatifs proposés.

2.3 Indépendamment d'une référence générale à cet avis, nous voudrions reprendre ici l'un de ses constats: «De l'avis du CESE, la surveillance est aussi d'une importance fondamentale pour garantir qu'il n'y ait pas de nouvelle crise financière. Mais la surveillance nécessite des règles. C'est pourquoi l'on peut considérer comme tout aussi importantes les propositions de modification et de renforcement des réglementations qui figurent dans la première partie du rapport». Au vu des limitations des propositions relatives à la microsurveillance des textes existants, il apparaît que notre volonté de les modifier et de les renforcer prend d'autant plus d'importance.

2.4 La Commission a également proposé certaines mesures législatives relatives aux règles applicables aux marchés financiers. À ce jour, le CESE a élaboré des avis sur les agences de notation du crédit <sup>(2)</sup>, sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et sur les obligations en matière de fonds propres. À la différence du CESE, la Commission n'a jusqu'à présent pas formulé de nouvelle proposition législative concernant l'institution d'une autorité nationale chargée d'examiner tous les nouveaux instruments financiers avant d'autoriser leur promulgation, à l'image du dispositif déjà en place en Espagne.

<sup>(2)</sup> Cf. l'avis du CESE sur les: «Agences de notation», JO C 277 du 17.11.2009, p. 117.

### 3. Observations générales

3.1 Il convient de distinguer les niveaux de surveillance macroprudentielle et microprudentielle du marché financier. En parallèle, il est également nécessaire de garantir que les organismes projetés coopèrent étroitement. En effet, la surveillance au niveau microprudentiel met en évidence des problèmes généraux qui sont pertinents pour l'ensemble du marché financier, et l'on peut remédier à ce niveau microprudentiel à des risques détectés dans le cadre d'une surveillance macroprudentielle. Les propositions de règlements se réfèrent à plusieurs reprises à cette interdépendance.

3.2 Les principales activités de ces trois autorités porteront sur les règles existantes, et leurs orientations et recommandations devraient rationaliser les pratiques des autorités nationales. Mais ces mêmes autorités communautaires se verront également octroyer le mandat d'élaborer de nouvelles normes techniques destinées aux propositions venant formellement de la Commission.

3.3 Dans son avis sur le rapport de Larosière, le Comité a plaidé en faveur d'une représentation plus large au sein des conseils de ces trois nouvelles autorités. La Commission n'a pas suivi cette recommandation ni dans les règlements relatifs à ces autorités ni dans le règlement relatif au CERS. Au lieu de cela, la Commission propose dans les deux cas des groupes spéciaux de parties concernées.

3.3.1 Le CERS devrait «solliciter, si nécessaire, les conseils des acteurs du secteur privé concernés». La partie introductive de cette proposition de règlement en cite des exemples: représentants du secteur financier, associations de consommateurs et certains groupes créés par la Commission. Cette description n'apporte pas assez d'informations: il conviendrait d'indiquer que les représentants du secteur financier devraient être issus tant des organisations d'employeurs que des syndicats de ce secteur.

3.3.1.1 De plus, puisque les risques systémiques ne concernent pas seulement le marché financier mais l'économie dans son ensemble, une représentation plus large est nécessaire. À ce titre, les représentants des employeurs et des syndicats de toute l'Union européenne devraient donc également être consultés.

3.3.1.2 En dernier lieu, la forme et la fréquence de ces consultations sont passées sous silence. Elles doivent être définies, car l'article stipule qu'il y a lieu que le CERS consulte les acteurs privés. L'usage de l'expression «si nécessaire» semble trop vague. Il convient d'introduire une description plus précise du moment où ces consultations sont obligatoires.

3.3.2 En ce qui concerne la composition des groupes des parties concernées pour les trois autorités, la Commission semble être à peu près du même avis que le CESE: les employeurs et les salariés de la partie concernée du marché financier devraient y être représentés, ainsi que des consommateurs et des usagers des services de ce secteur.

3.3.2.1 Le choix des pays dont seront originaires ces représentants sera très probablement source de difficultés. Nous supposons que l'idée de nommer trente représentants ne signifie pas que chaque État membre disposera d'un représentant des institutions

financières. Ces trente représentants devraient être répartis de manière équilibrée entre toutes les catégories de représentants, comme le stipulent les parties introductives des règlements.

3.3.2.2 Les groupes se réuniront au moins deux fois par an. Ils pourront présenter des avis et formuler des conseils et bénéficieront d'un service de secrétariat. Les avis et les conseils devraient être publiés. Tout ce qui précède semble pertinent, mais le travail de ces groupes risque de se concentrer uniquement sur les deux réunions annuelles. Les groupes devraient avoir la possibilité de suivre en permanence les activités de l'autorité concernée. Ces dispositions sont nécessaires afin de garantir un fonctionnement efficace de ces autorités dont les membres se surveillent eux-mêmes.

### 4. Observations particulières

#### *Comité européen du risque systémique*

4.1 En ce qui concerne la surveillance macroprudentielle, nous constatons l'absence fondamentale d'un débat permettant de définir le risque systémique. Dans le cas de la crise actuelle, certains nouveaux instruments mis sur le marché pourraient être considérés comme des risques systémiques. Il est également possible de qualifier de risques systémiques les méthodes de calcul des risques et d'évaluation qu'utilisent les agences de notation du crédit. Peut-on considérer les règles qui s'appliquent aux gestionnaires d'institutions financières et qui conduisent ces derniers à prendre des risques trop importants, comme des risques systémiques? Ce ne sont là que quelques exemples possibles. Ce débat doit sortir de l'huis clos du nouveau CERS, pour se dérouler sur la place publique.

4.2 Le CESE estime que le CERS doit disposer d'un mandat clair pour agir lorsque la stabilité financière risque d'être menacée, et il convient de corriger la formulation de certaines dispositions afin d'ancre ce mandat dans les textes.

4.2.1 Selon le préambule de la proposition de règlement, la tâche du CERS sera la surveillance financière (considérant 1), «surveillance» (en anglais: «supervision») étant le terme utilisé dans le contexte des débats en vue de chercher des solutions à la crise financière. Plus loin, il est stipulé que la Communauté a besoin d'un organisme de «surveillance» (en anglais: «oversight») macroprudentielle (considérant 7). L'utilisation de ce dernier concept («oversight» en anglais) réduit le pouvoir réel de cet organisme: cette surveillance («oversight») n'est une première étape préalable à celle d'une autre surveillance («supervision») qui, elle, implique un réel pouvoir d'action. Ces termes anglais ne sont pas synonymes et dans d'autres langues, un seul mot correspondant à «supervision» est utilisé. Les différentes versions devraient être alignées en ce qui concerne le concept de surveillance.

4.2.2 Il est clairement mentionné que le CERS doit être un organisme indépendant. Selon le texte du règlement, ses alertes et recommandations doivent toutefois être transmises au Conseil ou aux trois autorités afin d'en augmenter le poids (considérant 9), ce qui remet quelque peu son indépendance en question. Le CESE estime que la formulation correcte est celle de l'article 16 paragraphe 3, qui prévoit la transmission des alertes et des recommandations au Conseil.

4.2.3 Ces recommandations «devraient» conduire leurs destinataires à agir conformément à celles-ci, sauf s'ils peuvent justifier leur inaction de manière adéquate. L'usage de l'expression «devraient» signifie que ces recommandations sont plus ou moins contraignantes. Cependant, le caractère contraignant ou non des actions doit dépendre de l'échelon compétent pour ces règles: les États membres ou l'UE. En conséquence, il convient de préciser la formulation de ce paragraphe.

4.2.4 Il se peut que les dispositions de l'article 3 soient excessives. Il y est stipulé que le CERS est créé «afin de contribuer au fonctionnement harmonieux du marché intérieur». Les risques que comporte le marché financier relèvent de la compétence du CERS, mais il semble qu'on lui ait assigné ici un rôle plus large. La législation ordinaire applicable au marché financier est en effet du ressort de la Commission. Afin de réduire le risque de futurs conflits de compétences, cet article devrait être reformulé de manière à restreindre les prérogatives du CERS aux seuls risques systémiques.

4.3 Le CERS est composé d'un conseil général, d'un comité directeur et d'un secrétariat. Le lien avec le Système européen de banques centrales (SEBC) apparaît clairement, puisque le conseil général du CERS comprendra les 29 membres du Conseil général de la BCE. Le CESE a jugé, dans son avis sur le rapport de Larosière, ce lien entre le SEBC et le CERS nouvellement créé, approprié. Le président et le vice-président du CERS seront élus par et parmi les 29 membres du conseil général de la BCE pour un mandat de 5 ans. En sus de ces 29 membres, un membre de la Commission européenne et les présidents des trois nouvelles autorités européennes de surveillance en seront également membres et disposeront du droit de vote. 27 représentants des autorités nationales de surveillance en sont membres, mais ne disposent pas du droit de vote; il en va de même pour le président du comité économique et financier.

4.3.1 L'article 11 relatif au comité directeur ne règle pas la question des droits de vote. Selon la proposition de la Commission, le comité directeur comprend le président et le vice-président du conseil général, plus cinq autres membres du Conseil général de la BCE, les présidents des trois autorités nouvellement instituées, un membre de la Commission et le président du comité économique et financier.

4.3.1.1 Les premiers rapports sur les discussions du Conseil consacrées à ces propositions montrent qu'elles ont porté sur le nombre de membres venant du Conseil général de la BCE au sein du comité directeur. Doivent-ils être trois ou cinq? Le CESE rejoint la position exprimée par la BCE dans son avis et préconise le nombre de cinq qui faciliterait la garantie d'une meilleure répartition géographique, une représentation des grands et des petits pays, ainsi que des pays de la zone euro et de ceux qui n'en font pas partie. En outre, puisqu'il semble que tous les membres du comité directeur disposeront du droit de vote, le nombre de représentants des banques centrales doit être significatif. La composition du comité directeur devrait refléter de manière adéquate la composition du conseil général du CERS dont les 29 membres sont issus des banques centrales.

4.3.2 Le comité technique consultatif devrait être mentionné dans le premier paragraphe de l'article 4 qui énumère l'ensemble des organes du CERS.

4.4 Un article distinct est consacré à la question de la publicité ou non des alertes et des recommandations. Le CESE est conscient de tous les éléments qu'il convient de prendre en compte avant une telle publication, mais il ne comprend pas pourquoi il s'agit de la seule décision du conseil qui requiert une majorité qualifiée de deux tiers des voix. Si les membres du conseil général sont suffisamment compétents pour statuer sur les risques systémiques et formuler des alertes et des recommandations, ils devraient également l'être pour décider si ces décisions doivent être rendues publiques ou non.

4.5 Le rôle dévolu au Parlement européen peut être qualifié de minime. Les décisions sur les propositions de la Commission appartiennent autant au Conseil qu'au Parlement européen. Mais indépendamment de ce fait, le Parlement n'est mentionné que lorsque le CERS se voit assigner l'obligation de lui faire rapport, ainsi qu'au Conseil, au moins une fois par an. Selon les dispositions de l'article 20, le Conseil examinera les règles régissant le CERS dans les trois années suivant l'adoption du règlement. Il n'est fait aucune mention du Parlement, bien que ce dernier ait en ce domaine un pouvoir législatif équivalent à celui du Conseil. Le CESE estime que le règlement devrait en l'occurrence assigner un rôle plus important au Parlement européen.

## 5. Observations particulières

### *Surveillance microprudentielle*

5.1 Selon le paragraphe 6.6 de l'exposé des motifs qui accompagne les diverses propositions, les seules différences entre ces textes portent sur les objectifs, la portée de l'action et les définitions.

5.1.1 Les objectifs énumérés à l'article 1 paragraphe 4 sont décrits de manière quasi identique dans les trois règlements; il s'agit du fonctionnement du marché intérieur, de la stabilité du système financier et du renforcement de la coopération internationale de la surveillance. Les seules différences manifestes apparaissent dans l'énumération des personnes qui devraient être protégées par ces instances: les investisseurs dans le cas de l'Autorité européenne des marchés financiers, les preneurs d'assurance et les autres bénéficiaires pour l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et les investisseurs pour ce qui est de l'Autorité bancaire européenne.

5.1.2 Le CESE estime que la formulation de l'article en question est claire pour ce qui est de la séparation entre les compétences de ces organes de surveillance et les prérogatives législatives des institutions européennes. Les véritables pouvoirs des autorités se limitent, pour autant que nous comprenions ces règlements, à la seule surveillance des règles en vigueur. En matière de modification des réglementations, leur rôle se limite à faire part de leur point de vue à la Commission, au Conseil et au Parlement européen.

5.1.2.1 Pour ce qui est des propositions des autorités en matière de nouvelles normes techniques, elles ne peuvent revêtir, selon l'article 7 paragraphe 2 la forme de directives, mais seulement de règlements ou de décisions. Si ces normes techniques ne sont pas définies comme ayant un caractère politique, il semble alors également approprié d'exclure la forme du règlement. Ces normes techniques ne devraient s'adresser qu'aux organismes nationaux de surveillance et aux institutions financières et non aux États membres, et elles devraient donc prendre la forme de décisions et non de règlements ou de directives. Ces derniers sont réservés à la réglementation politique proposée par la Commission. L'article en question précise en outre que c'est la Commission qui adopte les propositions de normes techniques, ce qui ne peut s'appliquer aux règlements ou directives qui doivent être soumis pour vote au Conseil et au Parlement européen.

5.1.3 Les articles qui détaillent le rôle des autorités semblent tous pertinents. Le contrôle des autorités européennes porte sur les autorités nationales de surveillance, et non pas directement sur les acteurs du marché financier. L'exception à ce principe survient lorsqu'une autorité nationale ne suit pas les recommandations qui lui ont été adressées (articles 9 et 11). L'autorité européenne adopte alors en dernier lieu une décision qui concerne directement les participants au marché financier.

5.1.3.1 Le CESE accueille favorablement la position selon laquelle la compétence pour décider de l'existence d'une situation d'urgence devrait incomber au Conseil après consultation de la Commission, du CERS et, le cas échéant, des autorités européennes de surveillance.

5.1.3.2 La proposition concernant la création d'une Autorité bancaire européenne ne contient pas de définition claire de la notion de situation d'urgence, ni de critère permettant de conclure à l'existence d'une telle situation. Le texte devrait être plus clair en ce qui concerne les raisons menant à constater les situations d'urgence. Le CESE estime qu'elles doivent résulter de l'évolution des marchés en général. Le cas individuel d'une institution financière se trouvant en situation d'urgence doit relever de la compétence de l'organisme national de surveillance.

5.1.3.3 L'article 23 prévoit une clause de sauvegarde pour un gouvernement qui estime que les nouvelles normes techniques ont des conséquences fiscales. Ces clauses de sauvegarde semblent appropriées, bien que des normes techniques n'aient presque jamais de conséquences fiscales. De plus, puisque ces clauses de sauvegarde ne s'appliquent qu'aux articles 10 et 11, l'article les prévoyant devrait être placé immédiatement après l'article 11.

5.1.4 Les institutions financières et les participants au marché devraient avoir la possibilité, en cas de désaccord avec l'autorité nationale de surveillance, de se tourner vers l'Autorité bancaire européenne.

5.1.5 Pour ce qui est de la portée de ses actions, l'Autorité européenne des marchés financiers jouera un rôle spécifique en tant qu'organe de surveillance des agences de notation du crédit. Cette compétence inclura la possibilité de retirer l'enregistrement à une agence et de mener des enquêtes ou des inspections sur place. Ces prérogatives ne sont pas précisées dans le règlement, elles le seront dans un futur règlement modificatif. Il semble opportun de confier ce pouvoir de contrôle à l'Autorité européenne des marchés financiers dont il sera l'une des principales missions.

5.1.5.1 Parmi ses conclusions, l'avis du CESE sur le rapport de Larosière préconisait notamment la mise en place d'une autorité nationale, comme en Espagne, chargée de donner son aval à l'introduction de nouveaux instruments financiers. Grâce à l'existence des trois autorités qui nous intéressent, cette proposition pourrait désormais être concrétisée. Comme cette mesure n'existe pas dans les autres États membres, un premier pas pourrait consister à examiner les instruments utilisés dans les pays autres que l'Espagne. La Commission européenne devrait donc également modifier dans ce sens le règlement relatif à l'Autorité européenne des marchés financiers.

5.1.6 S'agissant des définitions ayant trait à l'Autorité bancaire européenne, la principale préoccupation correspond à l'étendue du secteur financier qui devrait être soumis à son contrôle. Les expériences liées à la crise financière incitent à rendre cette surveillance aussi vaste que possible. Si des institutions financières n'y sont pas soumises, elles pourraient en tirer avantage lors de leur recherche de profits puisque les règles suivies et la surveillance de leur comportement échapperaient à la compétence de l'autorité. L'objectif général devrait être l'instauration de conditions de concurrence équitables pour l'ensemble des institutions financières. La définition proposée par le présent règlement se réfère aux directives sur les établissements de crédit, les entreprises d'investissement et les conglomerats financiers. Le CESE souhaite que les définitions contenues dans ces directives fassent l'objet d'un nouveau débat afin de prendre en compte les expériences liées à la crise financière et de rendre ces définitions aussi vastes que possible.

5.1.7 Pour l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles il existe également une référence aux directives en vigueur. À ce titre, le CESE souhaiterait souligner qu'en matière d'institutions de retraite professionnelle, les États membres ont recours à toute une variété de modèles. Il est donc particulièrement important dans ce cas de préciser que la portée de l'action se limite à de la surveillance. La Commission est seule habilitée à proposer éventuellement de nouvelles règles dans ce secteur.

5.1.8 Quant à l'Autorité européenne des marchés financiers, il est précisé qu'un participant au marché financier est toujours une «personne». On peut supposer que ce terme regroupe les notions de personne morale et de personne physique, mais il conviendrait de le clarifier à l'article 2 paragraphe 1 du règlement.

5.1.9 L'article 20 paragraphe 3 dispose que les autorités européennes ne peuvent utiliser les informations qu'elles reçoivent des institutions financières que dans le contexte des missions que leur assignent directement les règlements. Cette déclaration devrait être complétée par un texte décrivant la manière dont doit être protégée la confidentialité.

5.2 Les trois autorités ont toutes le même organigramme: un conseil des autorités de surveillance, un conseil d'administration, un président, un directeur exécutif et une commission de recours. Les autorités ne pourront être présidées par un membre d'une autorité nationale de surveillance. Il devrait s'agir, selon les règlements, d'une personne indépendante travaillant à temps plein.

5.2.1 Il est proposé que le conseil d'administration des autorités européennes soit composé de quatre membres issus des autorités nationales de surveillance. Étant donné que le choix de ce nombre n'a été étayé par aucune justification, il semble naturel de suivre la proposition relative au Comité européen du risque systémique et d'opter pour cinq membres.

5.2.2 Seuls les directeurs des autorités nationales de surveillance auront le droit de vote au sein du conseil des autorités de surveillance; le représentant de la Commission européenne et celui du CERS en seront dépourvus. Ceci signifie que l'ensemble des pouvoirs dans un organisme de surveillance est confié aux organes nationaux qui font l'objet du contrôle. Un tel fonctionnement risque de favoriser l'inaction malgré toutes les dispositions que contient le règlement sur la manière dont doit se dérouler le contrôle, sur les critiques à adresser aux autorités nationales, et même sur les situations dans lesquelles les décisions seront prises par l'Autorité européenne avec la possibilité d'une intervention in fine de la Commission européenne. Il va de soi que les autorités nationales doivent travailler de manière collégiale au sein de l'Autorité européenne, mais se peut-il que cette coopération devienne trop collégiale?

5.2.3 En raison du risque que représente un conseil des autorités de surveillance qui se surveille lui-même, il convient de souligner l'importance que revêtent certaines autres caractéristiques de ces autorités. L'indépendance du président est cruciale, et il devrait disposer du droit de vote. Toute aussi cruciale est l'ouverture et l'influence du groupe des parties concernées. En plus de tout cela, il est indispensable de garantir un fonctionnement transparent en publiant les décisions des autorités. Tout en formulant cette recommandation d'ordre très général, le CESE est naturellement conscient que certaines décisions ne peuvent être rendues publiques de manière immédiate en raison des risques de désordre qu'elles pourraient provoquer sur le marché financier.

5.3 Une fois que ces autorités auront démarré leurs activités, la proposition prévoit de doubler le personnel dont elles disposeront par rapport à celui que comptent les trois comités existants. Lorsque ces activités auront atteint leur pleine capacité, les autorités devraient employer quatre fois plus de personnes que ne le font les comités existants. Étant donné que l'ampleur et la teneur de ces activités sont fort différentes, le CESE estime que ces effectifs sont appropriés.

5.3.1 Nos doutes portent sur la longueur de la période proposée jusqu'à ce que les autorités fonctionnent à part entière: Si les activités de ces autorités débutent en 2011, plus de deux autres années seront encore nécessaires. Il serait possible d'accélérer ce développement et c'est tout à fait indispensable pour remédier rapidement à l'ensemble des problèmes révélés durant la crise.

5.4 Le CESE estime que le comité mixte des autorités européennes de surveillance qui sera mis en place en même temps que les trois autorités constitue un complément indispensable. Grâce à ce comité chargé de la coopération entre les trois autorités il ne semble (du moins actuellement) pas nécessaire de créer une autorité commune à ces trois domaines de surveillance.

5.5 Les quelques erreurs mineures se trouvant dans l'article 33 concernent la version anglaise des propositions. Pour des raisons terminologiques et grammaticales, ce paragraphe ne s'applique pas à la version française. En effet, les versions anglaises des propositions de règlement emploient le terme «chairperson» (qui recouvre à la fois le masculin et le féminin) pour évoquer le futur directeur de chacune des trois autorités et utilisent à la fois l'adjectif possessif masculin (his) et féminin (her) à propos de cette fonction. La langue française ne distingue pas l'adjectif possessif en fonction du genre du possédant et les propositions de règlement parlent uniquement de la fonction de «président», sans mentionner d'éventuelle «présidente».

Bruxelles, le 21 janvier 2010.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

---