

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 20 février 2004

sollicité par le Conseil de l'Union européenne sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 93/6/CEE et 94/19/CE du Conseil ainsi que les directives 2000/12/CE, 2002/83/CE et 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil, afin d'organiser selon une nouvelle structure les comités compétents en matière de services financiers [COM(2003) 659 final]

(CON/2004/7)

(2004/C 58/11)

1. Le 18 novembre 2003, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du Conseil de l'Union européenne portant sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 93/6/CEE et 94/19/CE du Conseil ainsi que les directives 2000/12/CE, 2002/83/CE et 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil, afin d'organiser selon une nouvelle structure les comités compétents en matière de services financiers (ci-après la «directive proposée»).
 2. La BCE est compétente pour émettre un avis en vertu de l'article 105, paragraphe 4, premier tiret, du traité instituant la Communauté européenne, dans la mesure où la directive proposée concerne la structure du système de comités de l'UE compétents en matière de services financiers et a une incidence sur le contrôle prudentiel et la stabilité du système financier. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs de la BCE.
 3. La directive proposée constitue l'une des mesures adoptées par la Commission pour mettre en œuvre la recommandation du Conseil, fondée sur le rapport du comité économique et financier du Conseil sur la réglementation, la surveillance et la stabilité financières, visant à étendre le «processus Lamfalussy» de réglementation financière du secteur des valeurs mobilières à ceux de la banque, de l'assurance, des pensions professionnelles et des fonds d'investissement (OPCVM). Le processus Lamfalussy comporte quatre niveaux. Au niveau 1, les actes juridiques sont adoptés par le Parlement européen et le Conseil en vertu de la procédure de codécision. Cette législation contient les principes-cadres reflétant les choix politiques fondamentaux et définit la portée des pouvoirs d'exécution de la Commission. Le niveau 2 recouvre la législation adoptée par la Commission avec l'assistance des «comités de niveau 2», composés de représentants des États membres. Ce niveau de législation comprend les mesures techniques d'exécution nécessaires à l'application des principes de la législation de niveau 1. Ces mesures techniques sont préparées à partir des travaux des «comités de niveau 3», composés de représentants de haut niveau des autorités nationales de surveillance. Les comités de niveau 3 sont également chargés de favoriser la coopération entre les autorités nationales compétentes et de faire converger les pratiques de celles-ci en matière de surveillance. Enfin, au niveau 4, il incombe à la Commission et aux États membres de faire appliquer la législation communautaire de manière plus rigoureuse.
- Suivant l'approbation par le Conseil de Stockholm des recommandations du rapport du Comité des Sages sur la régulation des marchés européens des valeurs mobilières, la Commission a adopté, le 6 juin 2001, deux décisions⁽¹⁾ instituant respectivement le comité européen des valeurs mobilières (CEVM) au niveau 2 et le comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CERVM) au niveau 3. Un deuxième comité de niveau 2 dans le secteur financier, le comité des conglomerats financiers, a été institué par la directive 2002/87/CE⁽²⁾.
4. La directive proposée ainsi que les décisions adoptées par la Commission visent à établir deux nouveaux comités de niveau 2 et deux nouveaux comités de niveau 3.
- Le comité bancaire européen (CBE) et le comité européen des assurances et des pensions professionnelles (CEAPP) seront institués en tant que comités de niveau 2⁽³⁾. Le CBE et le CEAPP — de même que le CEVM dans le

⁽¹⁾ Décision 2001/527/CE de la Commission du 6 juin 2001 instituant le comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (JO L 191 du 13.7.2001, p. 43) telle que modifiée par la décision 2004/7/CE (JO L 3 du 7.1.2004, p. 32); et décision 2001/528/CE de la Commission du 6 juin 2001 instituant le comité européen des valeurs mobilières (JO L 191 du 13.7.2001, p. 45), telle que modifiée par la décision 2004/8/CE (JO L 3 du 7.1.2004, p. 33).

⁽²⁾ Directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier, et modifiant les directives 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE et 93/22/CEE du Conseil et les directives 98/78/CE et 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 35 du 11.2.2003, p. 1).

⁽³⁾ Décision 2004/9/CE de la Commission du 5 novembre 2003 instituant le comité européen des assurances et des pensions professionnelles (JO L 3 du 7.1.2004, p. 34) et décision 2004/10/CE de la Commission du 5 novembre 2003 instituant le comité bancaire européen (JO L 3 du 7.1.2004, p. 36).

secteur des valeurs mobilières et le comité des conglomérats financiers pour les questions de conglomérats financiers — conseilleront la Commission sur les questions de politique et sur ses propositions respectivement dans le secteur bancaire et dans le secteur de l'assurance. Ils assisteront également la Commission dans l'exercice de ses pouvoirs d'exécution au niveau 2. Le CBE et le CEAPP remplaceront respectivement le comité consultatif bancaire et le comité des assurances actuels. La BCE participera au CBE en qualité d'observateur — de même qu'elle le fait au sein du CEVM et du comité des conglomérats financiers.

En outre, les responsabilités actuelles du comité de contact OPCVM consistant à assister la Commission pour les mesures d'exécution dans le secteur des OPCVM seront transférées au CBE.

L'objectif de la directive proposée est de remplacer les références à l'ancienne structure de comités dans les secteurs bancaire, de l'assurance et des OPCVM contenues dans la législation communautaire par des références, respectivement, au CBE, au CEAPP et au CEVM. Les décisions de la Commission instituant le CBE et le CEAPP et étendant le rôle du CEVM entreront en vigueur une fois que le Parlement européen et le Conseil auront adopté la directive proposée.

Au niveau 3, le comité européen des contrôleurs bancaires (CECB) et le comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles (CECAP) ont été institués avec effet respectivement au 1^{er} janvier 2004 ⁽⁴⁾ et au 24 novembre 2003 ⁽⁵⁾. Le rôle du CECB et du CECAP est de conseiller la Commission sur les mesures d'exécution dans leurs domaines respectifs, de contribuer à la convergence des pratiques de surveillance et de renforcer la coopération en matière de surveillance, y compris par l'échange d'informations sur les établissements supervisés. Conformément aux recommandations du rapport du comité économique et financier, les banques centrales qui ne participent pas directement à la surveillance des établissements de crédit, y compris la BCE, sont membres du CECB sans droit de vote.

Enfin, les responsabilités actuelles du comité de contact OPCVM pour les travaux de niveau 3 seront transférées au CERVM une fois que la directive proposée aura été adoptée ⁽⁶⁾.

5. La BCE se félicite de l'extension du processus Lamfalussy du secteur des valeurs mobilières aux secteurs de la banque, de l'assurance, des pensions professionnelles et des OPCVM. Ainsi que le groupe interinstitutionnel de surveillance l'indique également dans son deuxième rapport intermédiaire, le processus Lamfalussy représente une contribution positive à la réglementation rapide et souple des marchés des valeurs mobilières de l'UE et convient à la

législation de tout secteur financier. La BCE partage ce point de vue et apporte donc son entier soutien aux mesures proposées par la Commission. Accompagnée d'un accord interinstitutionnel approprié protégeant les droits des institutions communautaires concernées, l'extension du processus Lamfalussy engendrera un processus législatif plus efficace et transparent dans tous les secteurs financiers. Cela facilitera l'adoption d'une réglementation répondant de manière rapide et efficace aux évolutions du marché.

6. L'extension du processus Lamfalussy à tous les secteurs financiers offre également l'occasion de créer un cadre réglementaire plus harmonisé et simplifié. À cet égard, la BCE souligne qu'il est souhaitable de poursuivre plus avant le développement d'un ensemble plus cohérent de règles européennes pour les établissements financiers. Les recommandations du deuxième rapport intermédiaire du groupe interinstitutionnel de surveillance vont dans le même sens. Ce rapport indique que les mesures de niveau 1 devraient être limitées aux seuls principes-cadres et que les mesures de niveau 2 devraient contenir des règles non équivoques pour assurer une mise en œuvre cohérente dans les États membres. En outre, le rapport ajoute que les règlements devraient être utilisés plus fréquemment au niveau 2. Il recommande également que le recours aux directives à ce niveau soit limité aux cas où le recours aux règlements n'est pas souhaitable en raison de considérations fondamentales, ou aux cas où la nécessité de disposer d'une législation nationale est démontrée. La BCE approuve ces recommandations. Leur mise en œuvre pourrait progressivement faire des actes de niveau 2, le corps principal de règles techniques applicables aux établissements financiers de l'UE. Dans le même temps, les aspects susceptibles d'être traités de manière plus appropriée par la législation communautaire pourraient être transférés de la législation nationale aux actes de niveau 2. La BCE est convaincue qu'un tel ensemble harmonisé et simplifié de règles européennes contribuerait de manière significative à renforcer l'intégration des marchés financiers, réduirait considérablement les coûts en matière réglementaire pour les établissements financiers et accroîtrait les droits des consommateurs en matière de services financiers. Dans le nouveau processus réglementaire, il sera essentiel de procéder à de vastes consultations auprès des intervenants du marché, afin de déceler les obstacles résiduels à l'intégration des marchés financiers et d'élaborer des solutions réglementaires pour les surmonter.

7. Pour ce qui est des comités de niveau 2, la BCE apprécie particulièrement les mesures proposées concernant le secteur bancaire. La directive proposée souligne à juste titre le champ de compétence réglementaire du CBE, reconnaissant les progrès significatifs intervenus dans l'UE dans le domaine de la coopération en matière de surveillance depuis les première et deuxième directives bancaires ⁽⁷⁾. Qui plus

⁽⁴⁾ Décision 2004/5/CE de la Commission du 5 novembre 2003 instituant le comité européen des contrôleurs bancaires (JO L 3 du 7.1.2004, p. 28).

⁽⁵⁾ Décision 2004/6/CE de la Commission du 5 novembre 2003 instituant le comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles (JO L 3 du 7.1.2004, p. 30).

⁽⁶⁾ Voir les décisions 2004/7/CE et 2004/8/CE de la Commission auxquelles se réfère la note de bas de page 1 ci-dessus.

⁽⁷⁾ Première directive 77/780/CEE du Conseil du 12 décembre 1977 visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice (JO L 322 du 17.12.1977, p. 30) (abrogée par la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil). Deuxième directive 89/646/CEE du Conseil du 15 décembre 1989 visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, et modifiant la directive 77/780/CEE (JO L 386 du 30.12.1989, p. 1). Ces deux directives ont été codifiées par la directive 2000/12/CE.

est, l'institution du CECB au niveau 3 offrira un cadre permettant de continuer à améliorer et à renforcer une telle coopération. Dans ce contexte, la BCE note la proposition de suppression de l'article 59 de la directive 2000/12/CE⁽⁸⁾, qui concerne les ratios d'observation de la solvabilité et de la liquidité. La BCE est en accord avec cette proposition ainsi qu'avec la raison d'être de la suppression, qui figure dans l'exposé des motifs, à savoir que les ratios d'observation de la solvabilité font désormais en grande partie double emploi au vu du ratio de solvabilité défini dans la directive, et que l'instauration de ratios d'observation de la liquidité est dépassée en raison des évolutions dans la gestion du risque de liquidité des banques. En outre, le contrôle de la solvabilité et de la liquidité est mieux assuré au niveau des autorités compétentes et des banques centrales, étant donné que cette activité nécessite qu'ils échangent des informations. La BCE observe, à cet égard, qu'il est essentiel de reconnaître le rôle du comité de surveillance bancaire du Système européen de banques centrales, qui a déjà élaboré un cadre de surveillance des développements macro-prudentiels.

8. Pour ce qui concerne les nouveaux comités de niveau 3, la BCE considère que ceux-ci renforceront la coopération en matière de surveillance dans tous les secteurs financiers et garantiront une mise en œuvre plus cohérente à la fois des principes de niveau 1 et des règles techniques de niveau 2. Qui plus est, la coopération au niveau 3 contribuera à une convergence accrue en matière de surveillance par l'instauration de normes communes et de meilleures pratiques convenues, améliorant ainsi la surveillance globale des établissements et des groupes financiers intervenant dans toute l'UE, tout en réduisant la charge engendrée par le respect des règles en matière de surveillance. Dans des marchés de plus en plus intégrés, une coopération plus étroite entre les autorités concernées facilitera le contrôle des menaces pour la sécurité et la solidité des établissements financiers et des risques posés à la stabilité financière. Dans ce contexte, la BCE salue le fait que la décision de la Commission instituant le CECB reconnaît les caractéristiques spécifiques de la coopération en matière de surveillance dans le domaine bancaire. Une coopération étroite et efficace entre banques centrales et autorités de surveillance est

cruciale pour la promotion de la stabilité financière. Les activités bancaires entraînent un risque systémique qui touche au cœur des intérêts des banques centrales, en raison de son incidence sur les systèmes de paiement et les opérations de politique monétaire. Le renforcement de la coopération quotidienne entre les fonctions de banque centrale et de surveillance constitue une condition préalable pour assurer une bonne coopération en cas de crise. Par conséquent, la BCE est satisfaite de voir ce rôle crucial des banques centrales reflété dans la composition du CECB, quelle que soit l'ampleur de leur participation à la conduite effective du contrôle prudentiel.

9. Enfin, la BCE souligne, à l'instar de l'exposé des motifs de la directive proposée, l'urgence de la mise en œuvre de l'extension du processus Lamfalussy à tous les secteurs financiers, au vu des mesures qui doivent encore être adoptées dans le cadre du plan d'action pour les services financiers. Le nouveau processus sera particulièrement important pour assurer que la mise en œuvre du futur cadre réglementaire communautaire sur l'adéquation des fonds propres dans le secteur bancaire se déroule parallèlement au nouvel accord de Bâle et soit cohérente avec celui-ci, évitant ainsi que les établissements financiers de l'UE ne se trouvent exposés à des handicaps concurrentiels. En outre, le processus Lamfalussy posera les conditions fondamentales à la mise en œuvre et à l'exécution effectives des mesures de droit communautaire déjà adoptées dans le cadre du plan d'action pour les services financiers, afin de profiter pleinement de cette initiative. Lorsque l'UE comprendra 25 États membres, il sera encore plus urgent de favoriser la souplesse du processus législatif, de simplifier la réglementation communautaire, de parvenir à une cohérence accrue dans la mise en œuvre et l'exécution des règles communautaires et de renforcer la coopération en matière de surveillance.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 20 février 2004.

Le président de la BCE

Jean-Claude TRICHET

⁽⁸⁾ Directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice (JO L 126 du 26.5.2000, p. 1). [Directive modifiée en dernier lieu par l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovaquie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne — Annexe II: Liste visée à l'article 20 de l'acte d'adhésion — 3. Libre prestation de services (JO L 236 du 23.9.2003, p. 335)].