

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et à la Banque centrale européenne — la réglementation des services financiers au service d'une croissance durable»

COM(2010) 301 final

(2011/C 107/04)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Le 2 juin 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et à la Banque centrale européenne — La réglementation des services financiers au service d'une croissance durable»

COM(2010) 301 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} février 2011.

Lors de sa 469^e session plénière des 16 et 17 février 2011 (séance du 16 février 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 164 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 «Il faut aller beaucoup plus loin, concernant le contrôle du secteur bancaire. Vous pouvez avoir les meilleures règles du monde, mais si leur application n'est pas contrôlée, c'est comme si vous n'aviez rien fait.»⁽¹⁾

1.2 Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement la communication de la Commission et estime que la nouvelle réglementation des marchés financiers constitue l'instrument indispensable pour relancer une économie durable.

1.3 Le CESE fait remarquer que l'attention portée à cette problématique diminue progressivement, et que la nécessité de pourvoir d'urgence à l'adoption des mesures proposées est perçue différemment d'un État à l'autre et ne semble plus constituer une priorité commune.

1.4 Le CESE souligne et répète qu'il importe de parvenir à un accord international, en intensifiant les efforts fournis, mais estime toutefois essentiel et nécessaire de conclure rapidement et positivement le processus engagé par les institutions européennes, sans que celui-ci soit subordonné à des accords internationaux; l'actualité récente a malheureusement encore montré que de tels accords sont loin d'être atteints.

1.5 Le CESE se dit favorable aux mesures proposées, dans l'attente de celles qui sont en phase d'élaboration et sur lesquelles il sera appelé à s'exprimer, telles que le projet de révision de la directive sur les marchés d'instruments financiers, qui est important pour garantir la solidité et la transparence des marchés ainsi que la confiance des investisseurs.

1.6 À cet égard, le CESE soutient les efforts déployés par la Commission pour achever le processus législatif. La Commission pourrait confier au CESE la mission de promouvoir les propositions à l'examen et les projets de nouvelles réglementations auprès des organisations économiques et sociales ainsi que des associations d'usagers et de consommateurs de services financiers au niveau national.

1.7 En promulguant la loi Dodd-Frank, qui régleme les marchés financiers américains, les États-Unis ont donné une impulsion majeure et posé les bases d'une convergence plus importante au niveau mondial. De nombreux aspects ne sont abordés qu'à partir d'un cadre réglementaire général, la définition des dispositions étant déléguée à des autorités compétentes ou à des mesures de détail ultérieures, tandis que la Commission européenne propose des mesures individuelles qui sont déjà dans leur phase d'établissement détaillé. Les deux démarches devraient finalement permettre d'atteindre les objectifs par des voies parallèles.

1.8 Le CESE se montre favorable à certains choix originaux de la réglementation américaine et propose à la Commission que soit lancée une étude approfondie quant à la proposition d'instituer une autorité de protection des consommateurs de services financiers. Le CESE considère néanmoins qu'il conviendrait d'évaluer l'opportunité d'accorder une plus grande autonomie à cette autorité.

1.9 Il serait également intéressant d'évaluer les décisions prises outre-Atlantique pour traiter du problème des sociétés «trop grandes pour faire faillite» («too big to fail»), qui peut conduire à un aléa moral dans la gestion des risques. Le CESE demande à la Commission d'évaluer attentivement la possibilité d'adopter des mesures analogues, qui semblent percutantes et dissuasives face aux comportements imprudents et particulièrement périlleux de certains dirigeants d'institutions financières et qui peuvent être utiles pour parvenir à une meilleure gestion du risque au sein de ces institutions.

⁽¹⁾ D. Strauss-Kahn, à Agadir, le 1^{er} novembre 2010.

1.10 L'ensemble de la révision des réglementations devrait être achevé avant fin 2011 et devenir entièrement fonctionnel à partir de 2013, pour autant que des problèmes n'apparaissent pas et que la feuille de route soit respectée par tous. Le CESE est néanmoins préoccupé et a des craintes à cet égard. Il serait souhaitable que la Commission demande au Parlement et au Conseil de définir une procédure accélérée pour tous les actes relatifs à la réglementation sur les marchés financiers. La crise a commencé en 2007, date à laquelle la nécessité de procéder sérieusement à une régulation des marchés se faisait déjà sentir. Depuis lors, le gouffre a englouti plus de deux mille milliards de dollars, a causé de nombreuses faillites et la perte d'au moins 30 millions d'emplois, auxquels pourraient s'ajouter à l'avenir 400 millions de pertes supplémentaires, selon le directeur du FMI. Rien que dans le secteur financier, à l'échelle mondiale, ce sont pas moins de 500 000 personnes qui ont perdu leur travail, et d'autres personnes sont actuellement touchées ou le seront à l'avenir.

1.11 Le CESE appelle de ses vœux une réglementation forte, complète, efficace et équilibrée. Afin d'éviter toute conséquence négative, il recommande que soit réalisée une étude approfondie de l'ensemble des initiatives réglementaires sous l'angle des mesures nécessaires pour le système financier et le marché des capitaux. Un système stable et efficace devrait favoriser la stabilité financière et les liquidités pour l'économie réelle.

1.12 La société civile, tant au niveau européen que national, doit continuer de faire pression sur les autorités et les pouvoirs publics pour qu'ils finissent au plus vite d'adopter les nouvelles règles financières. La Commission pourrait charger le CESE de la mission de diffuser auprès des États membres le message qu'il est nécessaire de prendre des décisions rapides et complètes en matière de régulation des marchés financiers, en recourant pour ce faire à des initiatives publiques de terrain, avec la participation des partenaires sociaux, des forces économiques, ainsi que des organisations d'utilisateurs et de consommateurs de services financiers.

2. La communication de la Commission européenne

2.1 Dans sa communication sur «*La réglementation des services financiers au service d'une croissance durable*», la Commission présente les objectifs acquis et une feuille de route pour les futures initiatives législatives, en exposant les quatre principes sur lesquels sera articulée son activité: transparence, efficacité de la surveillance, accroissement de la résilience et de la stabilité financière et protection des consommateurs.

2.2 «La mise en place d'un système financier plus sûr, plus solide, plus transparent et plus responsable, fonctionnant au service de l'économie et de la société dans son ensemble, et capable de financer l'économie réelle, est une condition préalable à une croissance durable. Un tel système est le complément essentiel des efforts entrepris par l'Europe pour assainir les finances publiques et procéder aux réformes structurelles qui garantiront le dynamisme de l'économie à l'avenir». Telles sont les lignes directrices de l'activité législative de la Commission.

2.3 Dans le document à l'examen, la Commission rappelle les étapes qui ont mené, depuis la grande crise de septembre 2008, à la mise en œuvre d'un nouveau cadre réglementaire structuré.

2.4 Dès novembre 2008, le groupe présidé par Jacques de Larosière a été mis en place, et plusieurs mesures urgentes ont été prises, comme la révision de la directive sur l'adéquation des fonds propres et de celle sur les systèmes de garantie des dépôts. Un règlement sur les agences de notation de crédit a également été adopté, tandis que deux recommandations étaient présentées sur les principes de rémunération.

2.5 À la suite des recommandations formulées dans le rapport du groupe, la Commission a adopté plusieurs propositions, dont bon nombre sont encore à l'examen au sein des instances politiques de l'Union, à savoir le Conseil et le Parlement.

2.6 La Commission souhaite un engagement législatif qui s'accorde avec la nécessité d'achever pour la fin 2012 toutes les dispositions proposées et leur transposition en droit interne.

3. Observations du CESE

3.1 Le Comité économique et social européen (CESE) a exprimé dans plusieurs avis son point de vue sur les dispositions que la Commission a entendu adopter, en commençant par le paquet de mesures suggéré par le groupe de Larosière et en poursuivant par chaque mesure considérée individuellement.

3.2 Dans de nombreux cas, les suggestions et observations du Comité ont été prises en compte, et le résultat final apparaît pertinent et suffisant. On peut toutefois se demander si cet effort permettra de rétablir la confiance dans les marchés et dans les organismes de surveillance, ainsi que dans les pouvoirs publics, qui d'une certaine manière ont par le passé soutenu un modèle hyper-libéral, convaincus que le marché se serait auto-régulé? Outre une majorité des États membres, certains représentants éminents de la Commission européenne se sont également bercés de cette illusion. Les marchés ont intrinsèquement tendance à osciller de manière irrationnelle entre refus du risque et propension au risque. Amortir ces oscillations sans anéantir les marchés constitue une tâche difficile.

3.3 Par la communication à l'examen, la Commission reconnaît indirectement les erreurs du passé, erreurs que le CESE avait été prompt à relever. Elle y établit une feuille de route vertueuse et fort complète en vue de dessiner une nouvelle architecture réglementaire de surveillance, de stabilité et de transparence des marchés. La Commission a réalisé là un travail important et le Comité en reconnaît volontiers la qualité.

3.4 Le Parlement européen a grandement contribué à renforcer et à améliorer les textes proposés, en soutenant parfois les mêmes modifications que celles proposées par le Comité, et il a permis d'aboutir à des règlements et directives qui apparaissent efficaces et cohérents.

3.5 La phase de mise en œuvre pose cependant quelques problèmes. Par exemple, au sein de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP), qui supervise le marché de l'assurance et les fonds de pensions, il est essentiel de reconnaître et de protéger les spécificités de chacun des deux secteurs, et plus précisément de garantir que le secteur des retraites complémentaires soit traité à égalité avec celui des assurances.

3.6 Le Conseil a, de manière inattendue, joué un rôle moins positif, contraignant la Commission à revoir certaines propositions de bon aloi, comme dans le cas des autorités de surveillance. Le compromis auquel il a été abouti, grâce au travail du Parlement et de la Commission, a néanmoins été positif, mais l'on aurait pu faire mieux et plus vite sans les vetos croisés opposés aux mesures individuelles.

3.7 Toutefois, a-t-on vraiment fait tout ce qu'il fallait faire, et en temps utile?

3.8 Les États-Unis, au moyen de la loi Dodd-Frank⁽²⁾ du 21 juillet 2010, ont apporté une réponse qui s'avère plus globale et plus rapide à la demande de réglementation et de protection émanant des acteurs les plus faibles du marché, les consommateurs. Il faut bien entendu tenir compte du fait que le processus décisionnel européen est plus lent et que les dispositions européennes traitent de manière détaillée les différents aspects, tandis que la législation américaine renvoie à des lois et des réglementations ultérieures. Il importe que ces deux processus suivent une progression équilibrée et simultanée, afin d'apporter une réponse coordonnée à la nouvelle réglementation.

3.9 Dans son analyse des propositions de la Commission, le CESE entend confronter les deux réglementations qui ont été mises au point, évaluer les réponses diverses apportées sur chaque thème et examiner si, dans certains cas, l'exemple d'outre-Atlantique ne pourrait être utilement adopté dans notre réglementation.

3.10 Notamment, la constitution d'une autorité fédérale de protection des consommateurs (Bureau of Consumer Financial Protection) est un exemple qui mérite d'être étudié. Le CESE demande à la Commission d'examiner avec soin la possibilité de mettre en place une autorité similaire au sein du système européen.

3.10.1 L'autorité dont les États-Unis prévoient la création est placée sous l'égide de la Réserve fédérale et est dotée de pouvoirs importants, incluant une grande partie des fonctions auparavant dévolues à d'autres instances de régulation, conformément à la législation en matière de protection du consommateur. Cette autorité disposera d'un pouvoir exclusif de contrôle du respect de la législation en ce qui concerne les activités exercées par les intermédiaires dont l'actif est supérieur à 10 milliards de dollars, tandis qu'elle partagera ses pouvoirs avec ceux des autres autorités de surveillance lorsque l'actif des intermédiaires est inférieur à 10 milliards.

3.10.2 Le CESE estime qu'il convient d'analyser plus particulièrement les aspects suivants:

- aux États-Unis, le Bureau est institué au sein de la Réserve fédérale. Même si ce dispositif peut se justifier par la nécessité de limiter les coûts administratifs de cette autorité, il risque dans une certaine mesure de porter atteinte à son

autonomie et à son indépendance. Le CESE estime en conséquence qu'il convient d'examiner l'opportunité de doter une telle autorité d'une plus grande autonomie;

- les pouvoirs de cette autorité risquent dans certains cas de se heurter à ceux de l'autorité de contrôle des intermédiaires financiers. Il est nécessaire d'établir dès le départ une hiérarchie des priorités de manière à désamorcer les conflits éventuels, en ayant à l'esprit que même s'il est extrêmement important d'assurer la stabilité des intermédiaires et des marchés, il l'est tout autant de garantir la protection des investisseurs de détail. La nécessité de protéger les investisseurs ne peut être subordonnée à nul autre principe. En effet, pour être qualifiée de durable, la croissance doit faire de la satisfaction des besoins et de la protection des individus les plus faibles l'élément central du système;
- il importe de mettre l'accent sur les services et les produits financiers plutôt que sur les seules institutions financières. L'autorité doit pouvoir disposer de pouvoirs juridictionnels et intervenir à chaque fois que des services ou des produits financiers sont proposés au public, même lorsqu'ils n'impliquent pas au premier chef des intermédiaires financiers déjà soumis à d'autres formes de contrôle.

3.11 Un autre aspect important sur lequel il convient de s'arrêter concerne l'ensemble des dispositions visant à faire obstacle à l'aléa moral inhérent aux sociétés «trop grandes pour faire faillite». Les choix effectués en la matière par le législateur américain sont percutants et énergiques, puisqu'ils prévoient la possibilité d'intervenir en amont, en ordonnant la vente de certaines parties de l'entreprise afin d'éviter les risques systémiques, et l'obligation d'élaborer un plan de démantèlement des conglomerats assumant des activités multiples ou dont les dimensions sont de nature à rendre toute intervention difficile. Il est prévu que ces mesures s'appliquent également aux entreprises liées établies dans d'autres pays; elles auront par conséquent une influence sur l'activité d'importants acteurs économiques implantés dans l'UE.

3.11.1 La création du Conseil européen du risque systémique (CERS) va dans ce sens. La limitation du pouvoir des grands groupes est salutaire à bien des égards. Non seulement elle réduit le risque systémique, en permettant aux banques mal gérées de faire faillite, mais elle peut également favoriser la concurrence, laquelle, à son tour, devrait tenir les taux d'intérêt sous contrôle en facilitant l'accès au crédit pour les clients. Ces considérations ont déjà été formulées dans le passé et les régulateurs auraient sans doute dû pousser plus loin la réflexion, compte tenu notamment de la spécificité du secteur financier, qui ne connaît même pas les limitations physiques d'autres secteurs de production.

3.11.2 Même si la taille constitue un aspect essentiel, il ne faut pas oublier que l'importance systémique d'un intermédiaire n'est pas seulement fonction de sa dimension, mais aussi du rôle qu'il joue au sein du système, de son caractère irremplaçable et des interactions existant au sein du groupe au niveau national et international. Il est possible qu'indépendamment de leur dimension excessive, certains intermédiaires fassent faillite simultanément parce qu'ils sont soumis aux mêmes risques.

(²) Pub. L. 111-203, H.R. 4173.

3.11.3 Concernant la réglementation financière, le CESE souligne la nécessité d'adopter une approche équilibrée. Il insiste sur les bénéfices substantiels qu'une réglementation plus stricte des institutions financières peut apporter à long terme pour la stabilité financière, la croissance économique et l'efficacité de l'économie réelle.

3.12 Un système perfectionné d'alarme pour les grands risques systémiques, la réglementation du système des établissements parabancaires, la création d'un Conseil pour la stabilité financière, une législation efficace pour les agences de notation de crédit, des mesures de transparence et des garanties de sérieux pour les instruments non usuels, dont les marchés de gré à gré, la titrisation par l'intermédiaire de titres adossés à des actifs et les fonds spéculatifs sont autant de mesures qui figurent dans la nouvelle réglementation financière américaine.

L'Union européenne a réagi en premier lieu à la crise et a souscrit à la nécessité d'une coordination internationale, condition essentielle pour garantir que les règles du jeu soient les mêmes à l'échelle mondiale.

3.13 Il y a lieu de se demander si les réponses qui émanent globalement des autorités de chaque pays sont homogènes et cohérentes, étant donné que l'un des plus graves problèmes était celui de l'asymétrie réglementaire entre les différents marchés financiers.

3.14 Il convient que l'Europe évite tout retard supplémentaire dans la mise en œuvre de son processus de réforme, lequel devrait être transposé dans les législations nationales à compter de 2013, afin de ne pas pénaliser les entreprises et le système financier européen, qui aux yeux des investisseurs internationaux ne fait pas l'objet d'une réglementation efficace, en raison des différends entre États membres et de l'inefficacité du modèle législatif.

3.15 Malgré tous les efforts déployés par la Commission pour tenter de réguler le marché intérieur de manière uniforme, des intérêts économiques et politiques de poids rendent toujours plus difficile la constitution d'un système efficace et approfondi de supervision européenne.

3.16 Récemment encore, le CESE a rappelé la nécessité de renforcer rapidement le cadre législatif et réglementaire et il soutient les efforts de la Commission dans ce sens. La société civile, tant au niveau européen que national, doit continuer de faire pression sur les autorités et les pouvoirs publics pour que l'adoption de nouvelles règles financières soit menée le plus rapidement possible à son terme. Le CESE a un rôle véritablement majeur à jouer dans ce contexte, aussi bien directement que par l'entremise des organisations dont sont issus ses membres, lesquelles devraient susciter un débat sérieux et responsable au sein des États membres. Les perspectives qui s'ouvriront pour une nouvelle économie durable et des marchés financiers soucieux d'assurer un développement équi-

libré et une croissance durable dépendront en grande partie de la qualité de la réglementation financière. Il s'agit d'instaurer des règles plus efficaces et plus strictes afin que dans leurs comportements, les marchés renouent avec la dimension éthique dans la conduite des affaires.

4. Observations particulières

4.1 La Commission est silencieuse tant sur la participation des parties intéressées au processus d'analyse d'impact que sur les mesures qui ont été adoptées, si ce n'est pour dire qu'un tel processus a eu lieu. Mais qui sont les parties intéressées? Si la Commission entend ici faire référence à la consultation électronique habituelle, qui aura certainement suscité l'intérêt chez les professionnels du secteur mais n'aura que très marginalement touché le monde du travail et des consommateurs, ou encore à la consultation d'un groupe ou l'autre d'experts, toujours désignés par le système financier, le processus témoigne d'un déséquilibre entre les divers intérêts qui devaient y participer dès le début des efforts de réforme.

4.2 Le CESE demande à la Commission de prêter une attention accrue aux instances de la société civile et d'assurer leur participation effective au processus. Il lui demande de déployer plus efficacement ses efforts, afin d'assurer une meilleure coordination internationale entre les instances démocratiques de tous les pays membres de l'UE. Un programme sérieux et doté de financements adéquats doit être élaboré afin d'associer les citoyens européens à ce processus mais aussi de les informer de certains changements difficiles mais nécessaires.

4.3 Les effets cumulés des différentes initiatives législatives ne sont pas indiqués clairement, notamment parce que les mesures ne sont pas adoptées en concomitance et que certaines (Bâle 3, futurs principes comptables internationaux) seront prises par des organismes tiers, tels que le comité de Bâle et l'IASB⁽³⁾.

4.4 Le CESE appelle de ses vœux une réglementation forte, complète, efficace et équilibrée. Afin d'éviter toute conséquence négative, il recommande que soit réalisée une étude approfondie de l'ensemble des initiatives réglementaires sous l'angle des mesures nécessaires pour le système financier et le marché des capitaux. Un système stable et efficace devrait favoriser la stabilité financière et les liquidités pour l'économie réelle. La Commission devra assumer la difficile mission, dans le contexte d'une refonte globale de toute l'architecture réglementaire des marchés, de rechercher le meilleur équilibre possible entre les mesures prudentielles, les exigences renforcées en matière de fonds propres, une couverture et une classification améliorées des risques et le développement économique, et ce, alors que la crise financière et économique a été fortement aggravée par les mesures d'assainissement des budgets publics.

4.5 Le CESE invite la Commission à intensifier ses efforts pour dégager un cap commun avec les autorités des grands pays, en particulier avec les pays du G20.

⁽³⁾ Bureau des standards comptables internationaux (International Accounting Standards Board).

4.6 Selon la Commission, trente nouvelles propositions législatives doivent encore être discutées et adoptées, d'ici la fin de l'année prochaine, alors qu'elles ne figurent pas encore au calendrier des travaux parlementaires. Le CESE s'en préoccupe vivement et doute fort qu'il soit possible de concrétiser ce programme se concrétiser. Les deux prochaines présidences de l'Union auront une tâche très complexe à mener à bien, alors que la mission du président de l'Union, qui devrait assurer la continuité et l'efficacité des actions déployées, n'a pas encore pris son essor. La Commission devrait demander au Parlement européen et au Conseil une procédure accélérée pour les mesures de réglementation des marchés, qui se sont fait trop longtemps attendre.

4.7 Le CESE manifeste sa disponibilité à soutenir la Commission dans ce processus et contribuer à une meilleure réglementation, au moyen de ses avis et d'une consultation continue et directe. La Commission pourrait charger le CESE de la mission de diffuser auprès des États membres le message qu'il est néces-

saire de prendre des décisions rapides et complètes en matière de régulation des marchés financiers, en recourant pour ce faire à des initiatives publiques de terrain, avec la participation des partenaires sociaux, des forces économiques, ainsi que des organisations d'utilisateurs et de consommateurs de services financiers. Le CESE, avec l'appui du réseau des Conseils économiques et sociaux nationaux et internationaux, peut favoriser dans une large mesure l'évolution positive de ce processus par le biais d'actions visant:

- à maintenir une vigilance élevée,
- à renforcer la coordination européenne et internationale,
- à diffuser les propositions actuellement débattues au niveau européen,
- à apporter son expérience et son expertise en la matière.

Bruxelles, le 16 février 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON
