

La Commission adopte des propositions en matière de surveillance financière



Le 23 septembre, la Commission européenne a adopté un important train de propositions législatives visant à renforcer sensiblement la surveillance du secteur financier en Europe. L'objectif de ces propositions prévoyant une coopération renforcée est de consolider durablement la stabilité financière dans l'ensemble de l'UE; de garantir que les mêmes règles techniques de base soient appliquées, et leur application contrôlée, de manière cohérente; de déceler dès que possible les risques systémiques; et de permettre une action collective beaucoup plus efficace dans les situations d'urgence et pour le règlement des différends entre autorités de surveillance. Les propositions adoptées prévoient la création d'un nouvel organisme, le Comité européen du risque systémique (CERS), chargé de détecter les risques menaçant le système financier dans son ensemble et de la fonction critique d'émettre des alertes pour que des mesures soient rapidement prises si nécessaire. Elles prévoient également la mise en place d'un Système européen de surveillance financière (SESF), soit un réseau composé d'autorités nationales de surveillance et de trois autorités européennes de surveillance nouvellement créées, respectivement compétentes pour les secteurs des banques, des valeurs mobilières, et des assurances et pensions professionnelles.

Charlie McCreevy, membre de la Commission chargé du marché intérieur et des services, a déclaré: «Cet ensemble de mesures est le résultat des travaux menés rapidement et énergiquement par la Commission pour remédier aux faiblesses de la surveillance financière européenne. Il aidera à prévenir les crises financières futures. En moins d'un an depuis la création du groupe de réflexion présidé par M. de Larosière, nous avons donc pu élaborer des propositions de vaste portée pour renforcer le cadre de surveillance prudentielle de l'UE. Ces propositions témoignent de notre détermination à tirer les leçons de la crise et à prendre les mesures qui s'imposent.»

Ce qui a précédé: le «rapport de Larosière»

En juin de cette année, dans un long entretien avec David Wright, vice-directeur général de la DG Marché intérieur et service¹, **Single Market News** soulignait et expliquait l'importance, d'une part, du rapport de Larosière² sur la surveillance et la régulation du secteur financier et, d'autre part, de la communication de la Commission au Conseil européen qui s'est ensuivie. Le groupe de Larosière a mis en évidence de graves défaillances affectant le système de surveillance financière existant en Europe. Selon lui, en dépit du marché unique et de la dimension transfrontalière des établissements financiers, la surveillance exercée dans l'UE est restée inégale et souvent non coordonnée.

Les propositions en matière de surveillance financière adoptées en conséquence par la Commission ont fait l'objet de consultations approfondies, tant après la publication du rapport de Larosière qu'après leur présentation par la Commission au Conseil européen de juin. Ce dernier a approuvé le nouveau cadre prudentiel proposé et demandé l'adoption rapide des actes législatifs nécessaires.

Une surveillance renforcée aux niveaux macro et microprudentiels

Les propositions législatives adoptées visent à remédier aux faiblesses de la surveillance financière aux niveaux macro- et microprudentiels en créant:

- un **Comité européen du risque systémique (CERS)** qui sera chargé de surveiller et d'analyser les risques qui menacent la stabilité du système financier dans son ensemble («**surveillance macroprudentielle**»). Le CERS émettra des alertes rapides en cas de risque systémique susceptible de prendre de l'importance et, le cas échéant, formulera des recommandations quant aux mesures à prendre pour faire face à ces risques; ainsi, si un risque se fait jour dans un ou plusieurs États membres, il incombera au CERS d'émettre à l'intention des États membres et des autorités européennes de surveillance des recommandations et des alertes auxquelles ceux-ci devront donner suite. Les États membres (et leurs autorités nationales de surveillance) devront s'y conformer ou, à défaut, expliquer pourquoi ils ne l'ont pas fait. La création du CERS va dans le même sens que plusieurs initiatives prises au niveau multilatéral ou en dehors de l'UE, et notamment la création du Conseil de stabilité financière par le G20.

Les banques centrales joueront un rôle important au sein du CERS. Dans la plupart des États membres, elles sont en effet responsables, dans une certaine mesure, de la surveillance macroprudentielle du secteur financier et sont donc bien placées pour aider à analyser l'impact des interdépendances entre celui-ci et l'environnement macroéconomique plus large sur la stabilité financière. Les autorités européennes de surveillance, la Commission européenne et les autorités nationales de surveillance participeront également aux travaux du CERS;

- un **Système européen de surveillance financière (SESF)**, chargé de la surveillance des établissements financiers («surveillance microprudentielle») et constitué d'un réseau d'autorités nationales de surveillance travaillant en coopération avec les autorités européennes de surveillance nouvellement créées par transformation des comités existants pour les secteurs des banques, des valeurs mobilières, et des assurances et pensions professionnelles³.

¹ Single Market News N° 54, 2009-2

² Rapport du 25 février 2009 sur la surveillance financière, établi par le groupe d'experts de haut niveau présidé par Jacques de Larosière, ancien directeur général du Fonds monétaire international. Ce rapport a été demandé par le président Barroso.

³ Comité européen des contrôleurs bancaires (CECB), comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CERVM) et comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles (CECAPP).

Les comités existant actuellement au niveau de l'UE pour les services financiers ont des pouvoirs consultatifs et peuvent émettre des orientations et recommandations de caractère non contraignant. Les autorités nationales chargées de la surveillance des groupes transfrontaliers doivent coopérer au sein de collèges d'autorités de surveillance, mais en cas de désaccord, il n'existe aucun mécanisme pour résoudre le problème. Bon nombre de règles techniques sont arrêtées au niveau national, et il existe des variations considérables d'un État membre à l'autre. Même lorsque les règles sont harmonisées, leur mise en œuvre peut être incohérente. Cet exercice fragmenté de la surveillance porte atteinte au bon fonctionnement du marché unique, génère des surcoûts pour les établissements financiers et augmente leur probabilité de défaillance, avec le risque de surcoûts pour les contribuables.

C'est pour toutes ces raisons que le groupe de Larosière a préconisé de donner plus de pouvoirs à ces comités en les convertissant en autorités de surveillance. Il y aura ainsi une Autorité bancaire européenne (ABE), une Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et une Autorité européenne des marchés financiers (AEMF).

Pouvoirs des nouvelles autorités du SESF

Les nouvelles autorités conserveront les pouvoirs actuels des comités précités, auxquels s'ajouteront un certain nombre de compétences techniques, et notamment:

- élaborer des projets de propositions de normes techniques – pour contribuer à l'instauration de règles plus cohérentes dans l'UE, dans la perspective ultime de créer un corpus de règles commun;
- favoriser les échanges d'informations et la concorde entre les autorités nationales de surveillance et, le cas échéant, régler tout litige, y compris les litiges survenant au sein des collèges d'autorités de surveillance – afin de garantir une meilleure coordination de ces autorités;

- contribuer à assurer une application cohérente des règles communautaires – en veillant à ce que tout cas d'application incorrecte ou incohérente soit traité rapidement et efficacement;
- exercer des pouvoirs de surveillance directe sur les agences de notation;
- assurer la coordination et prendre certaines décisions en situation d'urgence.

Le système proposé est un réseau dit «en étoile» («hub and spoke»), fédérant des organismes européens et nationaux. Les nouvelles autorités n'interviendront que lorsque leur action apporte clairement une valeur ajoutée, comme l'élaboration de normes techniques devant s'appliquer dans toute l'UE ou le règlement de litiges entre autorités nationales de surveillance sur des questions pour lesquelles une coopération est nécessaire. Les domaines dans lesquels elles peuvent intervenir seront strictement définis en codécision par le Conseil et le Parlement européen. L'approche de la Commission se fonde sur le principe de règles communes appliquées à l'échelon national, avec des organismes communautaires chargés de veiller à leur cohérence et d'assurer la coopération qui s'impose. Le Système européen de surveillance financière sera évalué au bout de trois ans. S'il n'est pas possible de préjuger de l'issue de cette évaluation, celle-ci sera néanmoins l'occasion d'évaluer dans quelle mesure le SESF fonctionne bien et d'apprécier si de nouvelles mesures sont nécessaires.

Il faut à présent espérer que le Conseil et le Parlement européen adopteront cet ensemble de propositions suffisamment tôt pour que les nouvelles autorités et le CERS puissent être institués avant la fin de l'année 2010 et contribuer ainsi à améliorer la surveillance financière en Europe et prévenir toute crise financière à l'avenir.

«Cet ensemble de mesures est le résultat des travaux menés rapidement et énergiquement par la Commission (...) aidera à prévenir les crises financières futures.»

Commissioner Charlie McCreevy

