

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 27.5.2009  
COM(2009) 252 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION**

**Surveillance financière européenne**

{SEC(2009) 715}  
{SEC(2009) 716}

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION

## Surveillance financière européenne

### Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE

#### 1. INTRODUCTION

La crise financière a fait apparaître au grand jour de nombreuses faiblesses de la surveillance financière, tant en ce qui concerne des cas particuliers que le système financier dans son ensemble. Le dispositif de surveillance actuel n'a pu ni prévenir, ni gérer, ni résoudre la crise. Les systèmes de surveillance, ayant une base nationale, se sont avérés dépassés par rapport à la réalité intégrée et interconnectée des marchés financiers européens actuels, où l'activité de nombreux établissements financiers est transfrontalière. La crise a mis au jour de sérieuses défaillances dans la coopération, la coordination, la cohérence et la confiance entre autorités nationales de surveillance.

La Commission a été étroitement associée à la coordination des interventions, substantielles, des États membres visant à rétablir la confiance dans les établissements financiers par des systèmes de garantie des dépôts, des injections de capitaux et des mesures destinées à purger les bilans de leurs actifs dépréciés, tout en veillant à ce que les établissements concernés prennent les mesures appropriées pour redevenir viables. Ces efforts doivent s'accompagner de mesures visant à remédier aux défaillances de la surveillance qui se sont révélées lors de la crise.

En novembre 2008, la Commission a chargé un groupe à haut niveau, dirigé par M. Jacques de Larosière, de présenter des recommandations à la Commission quant à la manière de renforcer le dispositif de surveillance financière européen afin de mieux protéger ses citoyens et de rétablir la confiance dans le système financier. L'UE étant l'un des deux plus grands marchés financiers du globe, il lui revient aussi de promouvoir la stabilité et la sécurité financières au niveau international, un rôle qu'elle ne peut jouer que si elle dispose elle-même d'un cadre fort en matière de surveillance et de régulation.

Dans son rapport final présenté le 25 février 2009, le groupe de Larosière a mis en avant un projet équilibré et pragmatique pour un nouveau système de surveillance financière européen. Ce projet est centré sur des propositions de renforcement de la coopération et de la coordination entre les autorités nationales de surveillance, notamment par la création de nouvelles autorités européennes de surveillance et, pour la première fois, d'un organisme au niveau européen chargé d'assurer la surveillance du risque à l'échelon du système financier dans son ensemble.

Dans sa communication «L'Europe, moteur de la relance» du 4 mars 2009<sup>1</sup>, la Commission s'est félicitée de ces recommandations, et a déclaré partager l'essentiel des conclusions du

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission du 4 mars 2009 au Conseil européen de printemps – L'Europe, moteur de la relance - COM(2009) 114.

groupe<sup>2</sup>. En se fondant sur les recommandations du rapport de Larosière, cette communication a exposé un plan d'action pour réformer la manière dont les marchés financiers sont régulés et surveillés. La Commission a d'ores et déjà pris une série de mesures pour mettre en œuvre cette réforme de la régulation, avec notamment d'importantes initiatives sur les fonds d'investissement alternatifs, qui comprennent les hedge funds, et sur la rémunération des dirigeants. D'autres mesures, sur les exigences de fonds propres des banques, suivront en juin.

Le domaine de la surveillance appelant lui aussi des mesures urgentes, la Commission a proposé un calendrier accéléré pour la mise en œuvre d'une réforme de la surveillance financière de l'UE. Les discussions menées au Conseil européen, au Conseil et au Parlement européen, ainsi qu'une consultation publique, ont fait apparaître un large consensus quant à la nécessité de cette réforme et aux objectifs à atteindre, qui correspondent au rapport de Larosière et aux propositions de suivi de la Commission.

La présente communication constitue une étape clé en définissant l'architecture de base pour un nouveau cadre européen pour la surveillance financière. La Commission invite le Conseil européen à approuver cette architecture, comme le précisent les conclusions. Il est prévu que les modifications législatives devant donner effet au cadre européen pour la surveillance financière, exposées dans le présent document, interviendront à l'automne de cette année, après une nouvelle consultation des parties concernées, et devraient être adoptées à temps pour permettre la mise en place et la mise en œuvre du nouveau cadre de surveillance dans le courant de 2010.

La Commission invite les parties concernées à présenter leur avis sur la présente communication d'ici au 15 juillet 2009 au plus tard.

## 2. UN NOUVEAU CADRE DE SURVEILLANCE POUR L'UE

Comme l'a annoncé la communication du 4 mars 2009, la Commission va proposer que le cadre européen amélioré pour la surveillance financière soit composé de deux nouveaux piliers (voir la figure en annexe):

- un **Conseil européen du risque systémique (CERS)**, qui sera chargé de surveiller et d'analyser les risques que les évolutions macroéconomiques et du système financier dans son ensemble font peser sur la stabilité du système financier («surveillance macroprudentielle»). À cette fin, le CERS émettra des alertes rapides en cas d'intensification des risques systémiques et, le cas échéant, formulera des recommandations quant aux mesures à prendre pour faire face à ces risques. La création du CERS palliera l'une des faiblesses fondamentales révélées par la crise, à savoir la vulnérabilité du système financier à des risques systémiques interconnectés, complexes, sectoriels et transsectoriels;
- un **système européen de surveillance financière (SESF)**, constitué d'un réseau étroit d'autorités nationales de surveillance financière travaillant en interaction avec les nouvelles autorités européennes de surveillance afin de veiller à la solidité financière des établissements financiers eux-mêmes et de protéger les utilisateurs de services financiers

---

<sup>2</sup> Voir le rapport du groupe à haut niveau sur la surveillance financière dans l'Union européenne publié le 25 février 2009. La présidence de ce groupe a été assurée par M. Jacques de Larosière.

(«surveillance microprudentielle»). Le nouveau réseau européen se fondera sur le principe de compétences partagées se renforçant mutuellement et combinera la surveillance des entreprises à l'échelon national avec la centralisation de certaines tâches spécifiques à l'échelon européen, de manière à favoriser l'harmonisation réglementaire et la cohérence des pratiques en matière de règles de surveillance ainsi que d'application de ces règles. Ce réseau devrait reposer sur les principes du partenariat, de la flexibilité et de la subsidiarité. Il devrait avoir pour ambition de renforcer la confiance entre les autorités nationales de surveillance en veillant notamment à associer suffisamment les autorités de surveillance des pays d'accueil à l'élaboration des politiques de stabilité financière et de protection des consommateurs, permettant ainsi de lutter plus efficacement contre les risques transfrontaliers.

Il est essentiel de mettre en œuvre les deux piliers du nouveau système de surveillance afin de créer des synergies utiles; afin que les effets des deux piliers sur la stabilité financière se renforcent mutuellement; et afin d'assurer l'existence d'un cadre de surveillance micro-macroéconomique intégré. Il ne serait pas efficace de renforcer la législation européenne dans le domaine des services financiers tout en conservant un système de surveillance dont les multiples défaillances se sont révélées lors de la crise. Dans le même temps, les différences nationales de transposition du droit communautaire, qui découlent d'exceptions, de dérogations, d'ajouts ou d'ambiguïtés dans les directives en vigueur, doivent être identifiées et supprimées afin qu'un ensemble harmonisé de normes essentielles (un «règlement uniforme») puisse être défini et appliqué dans l'ensemble de l'UE par toutes les autorités de surveillance. Ce processus pourrait être renforcé, lorsque c'est possible, par l'introduction au niveau communautaire de règles plus directement applicables.

Le nouveau cadre européen pour la surveillance financière doit être pleinement responsable devant les autorités politiques de l'UE. Il doit contribuer au développement d'une culture commune de la surveillance tout en tenant compte des intérêts de tous les États membres et de la nécessité d'une relation de confiance équilibrée et renforcée entre les autorités du pays d'origine et celles du pays d'accueil. Ce système doit être basé sur des normes strictes en matière de surveillance, appliquées de manière équivalente, équitable et cohérente à tous les acteurs du marché, et permettre aux autorités de surveillance de remplir leur mission en toute indépendance.

Avec cette initiative, l'UE ne donne pas seulement suite à ses appels, dans le cadre du G-20, en faveur de mesures internationales visant à mettre en place pour le secteur financier un système de régulation et de surveillance plus fort et plus cohérent à l'échelle mondiale<sup>3</sup>, mais elle crée aussi un cadre régional moderne et complet dont les principes sont susceptibles d'être adoptés internationalement.

### **3. CONSEIL EUROPEEN DU RISQUE SYSTEMIQUE (CERS)**

#### **3.1. Pourquoi une réforme de la surveillance macroprudentielle est nécessaire**

Les faiblesses des dispositifs actuels de surveillance macroprudentielle ont eu des conséquences de grande ampleur pour l'ensemble du système financier, partout dans le monde. Une grande partie des déséquilibres qui se sont accumulés dans le système financier mondial avant la crise peuvent être attribués à une croissance excessive du crédit et à une

---

<sup>3</sup> Voir la déclaration du sommet de Londres du 2 avril 2009.

flambée des prix des actifs associées à une sous-évaluation systématique du risque financier au cours d'une période de croissance économique non inflationniste continue. Dans ce contexte, le G-20 a décidé de renforcer les dispositions internationales visant à préserver la stabilité financière à l'échelon mondial, le Conseil de stabilité financière (FSB, *Financial Stability Board*)<sup>4</sup> nouvellement créé ayant pour mission de collaborer étroitement avec le Fonds monétaire international afin de donner rapidement l'alerte si des risques macroprudentiels apparaissent au niveau mondial. Dans le même temps, le gouvernement américain a prévu de mettre en place un organisme puissant chargé de la surveillance macroprudentielle de son système financier national.

L'UE a besoin elle aussi d'un organisme spécialement chargé de la surveillance macroprudentielle du système financier de l'UE qui soit capable de déceler les risques pesant sur la stabilité financière et, le cas échéant, d'émettre des alertes sur les risques et/ou de formuler des recommandations pour répondre à de tels risques. Les dispositifs communautaires actuels ne mettent pas assez l'accent sur l'aspect macroprudentiel. L'analyse macroprudentielle est fragmentée, réalisée par différentes autorités à différents niveaux, sans aucun mécanisme permettant de garantir que les alertes sur les risques et/ou les recommandations macroprudentielles font l'objet d'un suivi et débouchent sur l'adoption de mesures. À l'approche de la crise, les risques de marché complexes et interconnectés n'ont pas été correctement analysés et aucune conséquence n'en a été tirée en matière de politique de régulation et de surveillance. Il est nécessaire de faire évoluer ce dispositif fragmenté car le coût économique de l'échec de la surveillance macroprudentielle peut être élevé, comme la crise l'a montré.

### **3.2. Rôle et responsabilités du CERS**

La Commission va proposer d'établir le CERS en tant que nouvel organisme indépendant qui veille à sauvegarder la stabilité financière en se chargeant de la surveillance macroprudentielle au niveau européen. Afin de remplir ce rôle, le CERS devra:

#### ***Rôle du CERS***

- recueillir et analyser toutes les informations pertinentes pour suivre et évaluer les menaces que les évolutions macroéconomiques et du système financier dans son ensemble sont susceptibles de faire peser sur la stabilité du système financier;
- décrire de tels risques et les classer en fonction de leur gravité;
- émettre une alerte dès lors qu'un risque paraît important;
- le cas échéant, formuler des recommandations quant aux mesures à prendre en réponse aux risques identifiés;
- effectuer un suivi des mesures adoptées suite aux alertes et aux recommandations;
- établir une concertation efficace avec le FMI, le FSB et les autorités équivalentes des pays tiers.

---

<sup>4</sup> Le successeur du Forum de stabilité financière (FSF).

La principale tâche du CERS sera de procéder à des évaluations de la stabilité de l'ensemble du système financier de l'UE en tenant compte des évolutions macroéconomiques et des tendances générales sur les marchés financiers. S'il anticipe des risques importants pour la stabilité, le CERS émettra des alertes rapides et, le cas échéant, formulera des recommandations afin que des mesures palliatives soient prises. Les alertes et les recommandations du CERS pourront soit être de nature générale, soit concerner des États membres particuliers, un calendrier étant fixé pour les mesures à prendre en conséquence. Ces alertes et ces recommandations seront transmises par l'intermédiaire du Conseil Ecofin et/ou des nouvelles autorités européennes de surveillance. Le CERS sera également chargé de contrôler la suite donnée à ses recommandations, sur la base de rapports fournis par leurs destinataires.

Le CERS ne disposera d'aucune compétence juridique contraignante. Il devrait néanmoins exercer une forte influence sur les destinataires des alertes et des recommandations du fait de la qualité de ses analyses et de la participation de tous les gouverneurs des banques centrales de l'UE, des autorités de surveillance et de la Commission à ses travaux. Ces destinataires devraient donc prendre les mesures qui s'imposent, sauf si l'inaction peut être dûment justifiée. En d'autres termes, le suivi des alertes et des recommandations sera assuré par un mécanisme «agir ou se justifier». Le CERS décidera au cas par cas, sur la base de son propre jugement, s'il est préférable de préserver la confidentialité d'une recommandation ou de la rendre publique. Toutefois, compte tenu du fait que les recommandations du CERS ne seront pas contraignantes, leur publication devrait accroître leur efficacité.

Le CERS sera pleinement responsable devant le Conseil et le Parlement européen. Il rendra des comptes à ces institutions en leur présentant des rapports réguliers, d'une fréquence au moins semestrielle. Cette fréquence sera en principe plus élevée en cas de difficultés importantes sur les marchés financiers. Il faut noter toutefois que le CERS n'aura aucune compétence directe en matière de gestion de crise.

### **3.3. Composition et fonctionnement du CERS**

Les banques centrales devront jouer un rôle central en matière de surveillance macroprudentielle. Les principales responsabilités des banques centrales sont liées au maintien de la stabilité monétaire et financière. En l'occurrence, l'analyse nécessaire pour l'exécution de tâches macroprudentielles pourra être partiellement basée sur les analyses économiques et monétaires réalisées par les banques centrales aux fins de la formulation de leur politique monétaire, analyses qui devront toutefois être complétées par des informations supplémentaires et par l'analyse des vulnérabilités du système financier. En outre, les banques centrales, qui sont prêtes en dernier ressort, jouent un rôle essentiel en tant que filet de sécurité financier. La préservation de la stabilité financière étant une responsabilité fondamentale des banques centrales, la Commission va proposer que les gouverneurs des banques centrales des 27 États membres ainsi que le président de la BCE fassent partie du CERS. Cette participation sera sans préjudice d'autres responsabilités existantes en matière de stabilité financière.

Il est en outre essentiel que les autorités de surveillance microprudentielle participent également aux travaux du CERS. Du fait de l'interconnexion entre les établissements financiers et les marchés, le suivi et l'évaluation des risques systémiques devront manifestement être basés sur un large éventail de données et d'indicateurs macroéconomiques et microfinanciers pertinents. Les autorités de surveillance microprudentielle disposent d'une connaissance approfondie des évolutions des marchés financiers et des principales entreprises

du secteur, et ont accès à des informations essentielles permettant d'évaluer les risques pesant sur la stabilité. Il y a donc lieu de faire participer aux travaux du CERS les présidents des trois autorités européennes de surveillance du SESF ainsi que des représentants à haut niveau d'autorités nationales de surveillance. Pour assurer l'efficacité de ces travaux, la participation des autorités de surveillance y sera limitée aux trois présidents des autorités européennes de surveillance. Toutefois, chaque gouverneur de banque centrale devrait être accompagné d'un représentant à haut niveau d'une autorité nationale de surveillance en qualité d'observateur (c'est-à-dire une formule 1+1). Le gouverneur de la banque centrale pourra être accompagné par un représentant différent selon la réunion, en fonction des sujets examinés par le CERS, en particulier pour les États membres comptant plusieurs autorités de surveillance.

Un membre de la Commission disposera également d'un siège au CERS, notamment du fait des responsabilités qui incombent à celle-ci en matière de surveillance macroéconomique en vertu du traité. Elle effectue un suivi et une analyse réguliers des évolutions et des politiques macroéconomiques et identifie les risques macrofinanciers. Elle dispose à la fois de l'expertise par pays requise et d'une perspective européenne, et sera donc bien placée pour contribuer aux travaux du CERS.

Une participation des ministères des finances au CERS pourrait être perçue comme étant susceptible de nuire à l'indépendance des analyses techniques des risques macroprudentiels réalisées. Toutefois, les politiques budgétaires et fiscales pouvant contribuer à accroître ou à réduire les risques pesant sur la stabilité financière, le président du Comité économique et financier représentera les ministères des finances en participant en tant qu'observateur aux réunions du CERS. Cette participation permettra également de tenir compte du rôle des ministères des finances en matière de gestion et de résolution de crise et d'assurer une circulation harmonieuse des informations entre le CERS et les autorités politiques.

Les réunions du CERS auront lieu au moins une fois par trimestre, et plus souvent en période de tensions dans le système financier. Tous les membres et tous les observateurs du CERS auront le droit de participer à ces réunions et de s'y exprimer. Toutefois, afin de faciliter la prise de décision, seuls les membres du CERS, à savoir le président de la BCE, les gouverneurs des banques centrales nationales, les présidents des autorités européennes de surveillance et le membre de la Commission disposeront du droit de vote. Les voix ne seront pas pondérées et les décisions seront prises à la majorité simple.

Conformément à ce que recommande le rapport de Larosière, le président du CERS devra être le président de la BCE (auquel cas, le président du CERS étant indépendant, le vice-président de la BCE disposera également d'un siège). Le président venant d'une banque centrale de l'eurosystème, il serait approprié que le vice-président soit élu parmi les représentants provenant des États membres hors de la zone euro.

Un petit comité de pilotage, composé du président et du vice-président du CERS, de cinq autres membres du CERS représentant les banques centrales, des présidents des nouvelles autorités européennes de surveillance et du membre de la Commission, devra être créé afin de préparer les réunions du CERS et de garantir leur bon déroulement. En outre, un comité technique consultatif devra être établi afin d'apporter un soutien au CERS, et notamment d'élaborer des analyses techniques détaillées sur les problèmes de stabilité financière. Par ailleurs, dans l'exercice de sa mission, le CERS devrait solliciter l'avis des parties concernées du secteur privé, y compris les représentants des consommateurs. La BCE mettra son secrétariat à disposition du CERS et fournira un soutien en matière d'analyse, d'administration et de logistique.

Le CERS collaborera étroitement avec le FMI, le FSB et les autorités équivalentes des pays tiers dans le cadre d'un système d'alerte rapide à l'échelon mondial, par exemple en attirant l'attention sur les risques susceptibles d'apparaître au niveau du système financier international hors de l'UE. Le CERS devrait ainsi accroître l'influence de l'UE au sein d'un éventuel système d'alerte mondial sur les risques.

### *Composition du Conseil européen du risque systémique (CERS)*

#### Membres:

- un président: le président de la BCE;
- un vice-président (élu par les membres du CERS);
- les gouverneurs des 27 banques centrales nationales;
- le vice-président de la BCE;
- les présidents des trois autorités européennes de surveillance;
- un membre de la Commission européenne.

#### Observateurs:

- un représentant des autorités nationales de surveillance accompagnant chaque gouverneur de banque centrale nationale, selon la formule 1+1;
- le président du CEF.

### **3.4. Base juridique du CERS**

Pour que toutes les parties concernées, notamment les établissements financiers, les investisseurs et les consommateurs, aient suffisamment confiance pour mener des activités financières transfrontalières, il est nécessaire de mettre en place un dispositif qui tienne dûment compte de l'interdépendance entre les risques microprudentiels et les risques macroprudentiels. Dans le passé, la surveillance prudentielle a trop souvent porté exclusivement sur l'aspect microprudentiel, les autorités de surveillance évaluant séparément les bilans des établissements financiers sans tenir compte des interactions entre les établissements, ni entre les établissements et le système financier en général. C'est aux autorités de surveillance macroprudentielle que revient la responsabilité de fournir cette perspective plus vaste. Ces autorités de surveillance suivront et évalueront les risques pesant sur la stabilité financière et résultant d'évolutions susceptibles d'avoir une incidence sur un secteur donné, voire sur l'ensemble du système financier. Le CERS, en réagissant à de tels risques, constituerait un élément essentiel d'une structure de surveillance communautaire nécessaire pour inciter les États membres à prendre en temps voulu des mesures coordonnées, évitant ainsi la divergence des démarches et améliorant le fonctionnement du marché intérieur. En outre, comme le CERS fera partie du cadre juridique et institutionnel, il facilitera la mise en œuvre et l'application cohérentes et effectives des règles communautaires en matière de services financiers transfrontaliers.

Après avoir examiné différentes options, la Commission estime que le CERS devrait être établi sur la base de l'article 95 du traité CE en tant qu'organisme sans personnalité juridique.

Cette base juridique permettrait au CERS de présenter les caractéristiques principales décrites ci-dessus et de disposer d'un mandat couvrant l'ensemble du secteur financier sans exception, secteur des assurances compris. En outre, elle permettrait au CERS, de concert avec le SESF, de constituer un cadre innovant pour la surveillance financière, une distinction claire entre les responsabilités du CERS et celles des autres institutions étant maintenue. Le choix de cette base juridique ne fait pas obstacle à ce que des responsabilités soient conférées à la BCE, en ce qui concerne des tâches qui concernent le CERS, au moyen d'un acte adopté sur la base de l'article 105, paragraphe 6, du traité CE.

#### **4. SYSTEME EUROPEEN DE SURVEILLANCE FINANCIERE (SESF)**

##### **4.1. Pourquoi une réforme de la surveillance microprudentielle est nécessaire**

En ce qui concerne la surveillance microprudentielle, l'UE a atteint les limites des possibilités offertes par le statut actuel des comités de surveillance européens<sup>5</sup> (comités de niveau 3), qui demeurent des organes consultatifs à l'usage de la Commission. Malgré une série d'améliorations apportées à ces comités, l'UE ne peut se cantonner dans une situation où il n'existe pas de mécanisme garantissant que les autorités nationales de surveillance prennent les meilleures décisions possibles pour les établissements transfrontaliers, où la coopération et l'échange d'informations entre les autorités nationales de surveillance sont insuffisants, où toute action commune des autorités nationales est un tour de force compte tenu de la mosaïque des exigences en matière de régulation et de surveillance, où les solutions nationales constituent généralement la seule possibilité envisageable pour répondre à des problèmes européens, et où un même texte juridique fait l'objet de multiples interprétations divergentes. Le nouveau SESF aura pour mission de pallier ces insuffisances et de mettre en place un système qui réponde à l'objectif d'un marché stable et unique des services financiers dans l'UE, réunissant les autorités nationales de surveillance au sein d'un réseau communautaire soudé.

##### **4.2. Rôle et responsabilités du SESF**

Le SESF devrait prendre la forme d'un réseau européen opérationnel doté de responsabilités partagées et se renforçant mutuellement. À l'échelon de l'UE, les trois comités de surveillance actuels seront remplacés par trois nouvelles autorités européennes de surveillance, à savoir une Autorité bancaire européenne (ABE), une Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et une Autorité européenne des valeurs mobilières (AEVM), possédant chacune la personnalité juridique. Non seulement ces nouvelles autorités européennes de surveillance prendront en charge toutes les missions des comités de surveillance actuels<sup>6</sup>, mais elles seront également investies de responsabilités étendues, de compétences juridiques définies et d'une autorité renforcée (voir ci-dessous). Ces autorités contribueront par ailleurs à l'élaboration d'un ensemble unique de règles harmonisées, amélioreront la surveillance des établissements transfrontaliers en mettant au point des exigences et des méthodes de surveillance communes et participeront au règlement des litiges éventuels entre les autorités nationales de surveillance.

---

<sup>5</sup> Comité européen des contrôleurs bancaires (CECB), Comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles (CECAPP) et Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CERVM), communément appelés «comités Lamfalussy de niveau 3».

<sup>6</sup> Par exemple, fournir des conseils techniques à la Commission.

La surveillance courante restera principalement du ressort des autorités nationales chargées de la surveillance des entités individuelles, notamment du point de vue de l'adéquation des fonds propres. En effet, à l'heure actuelle, les moyens financiers permettant de venir en aide aux établissements financiers émanent encore des États membres et des contribuables nationaux, comme on l'observe dans la crise actuelle. En ce qui concerne les établissements transfrontaliers, les collèges des autorités de surveillance qui se créent actuellement<sup>7</sup> seront la clé de voûte du système de surveillance et devraient jouer un rôle important pour garantir un flux d'informations équilibré entre les autorités des pays d'origine et des pays d'accueil. Les autorités européennes de surveillance devraient participer en tant qu'observateurs aux réunions des collèges des autorités de surveillance de manière à favoriser l'émergence d'une culture commune et de pratiques cohérentes en matière de surveillance. De cette manière, le SESF allierait les avantages d'une structure de surveillance financière globale à l'échelon européen avec l'expertise des organismes de surveillance nationaux jouissant d'une proximité maximale avec les établissements qui relèvent de leur compétence.

Pour assurer le bon fonctionnement du SESF, il faudra prévoir des mesures d'accompagnement et des modifications de la législation sectorielle, dans une perspective d'harmonisation de la réglementation financière. L'objectif consistera à harmoniser davantage les règles dont les autorités de surveillance doivent assurer l'application et à renforcer la cohérence des compétences et des régimes de sanctions à l'échelon national. Sur ce dernier point, la Commission présentera des propositions à l'automne.

Pour réaliser les objectifs qui leur sont assignés, les nouvelles autorités de surveillance devront disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement des tâches énumérées ci-dessous.

(1) *Établir un ensemble unique de règles harmonisées*

Les autorités:

- élaboreront des normes techniques contraignantes dans des domaines précis et sur la base de critères qui seront définis dans la législation communautaire (par exemple, des normes de surveillance pour les collèges des autorités de surveillance et des normes techniques pour la validation de modèles internes). Ces normes devront être mises en application dans un délai déterminé, moyennant l'approbation tacite de la Commission;
- établiront des orientations interprétatives que les autorités nationales compétentes appliqueront dans leurs décisions, notamment en ce qui concerne l'octroi de licences aux établissements financiers et leur surveillance.

(2) *Assurer l'application cohérente des règles de l'UE*

L'existence d'un ensemble unique de règles harmonisées n'empêchera pas l'apparition, de temps à autre, de divergences d'opinion sur l'application de la législation communautaire. Il convient, dès lors, que les autorités européennes de surveillance disposent, dans des cas expressément prévus par la législation communautaire, des moyens nécessaires pour assurer son application cohérente.

---

<sup>7</sup> Pour les grands groupes financiers de l'UE, de tels collèges sont déjà en place ou en cours de mise en place en 2009.

– *Désaccord entre les autorités nationales de surveillance*

Dans l'éventualité où les autorités nationales de surveillance auraient des opinions divergentes, les autorités européennes de surveillance devront favoriser le dialogue et aider lesdites autorités à trouver un terrain d'entente. Si, au terme d'une phase de conciliation, ces dernières ne sont pas arrivées à un accord, les autorités européennes de surveillance devront trancher la question par une décision. Il s'agirait toutefois, il faut y insister, d'une solution de dernier recours car dans la plupart des cas les autorités nationales respectives devraient parvenir un accord lors de la procédure de conciliation préalable.

– *Violation manifeste du droit communautaire*

Il convient également de mettre en place un mécanisme pour le cas où le comportement d'une autorité nationale de surveillance serait jugé manifestement contraire à la législation communautaire en vigueur. Les autorités nationales de surveillance se saisiront de la question, de leur propre initiative ou à la demande d'une ou plusieurs autorités nationales de surveillance ou de la Commission, et adresseront, le cas échéant, une recommandation quant aux mesures à prendre à l'autorité nationale de surveillance concernée.

Dans le cadre de l'obligation générale de respect de la législation communautaire, l'autorité nationale sera invitée à se conformer à la recommandation dans un délai déterminé. Dans les rares cas où la situation l'exigerait, les autorités européennes de surveillance porteront l'affaire à la connaissance de la Commission. Celle-ci pourra statuer à bref délai après l'adoption de la recommandation des autorités européennes de surveillance en imposant à l'autorité nationale de surveillance l'obligation, selon le cas, de prendre des mesures précises ou de s'abstenir de prendre des mesures afin d'assurer le respect total de l'acquis communautaire dans le domaine des services financiers.

Si les autorités nationales de surveillance omettent de mettre en œuvre la législation communautaire ou tardent à prendre des mesures, ou lorsque des mesures d'urgence s'imposent, les autorités européennes de surveillance pourront également être habilitées à arrêter des décisions directement applicables aux établissements financiers concernant des exigences résultant de la législation de l'UE en matière de surveillance prudentielle des établissements et des marchés financiers et de stabilité du système financier. Ces décisions seront sans préjudice de l'ouverture de procédures d'infraction par la Commission à l'encontre des États membres.

(3) *Créer une culture commune et des pratiques cohérentes en matière de surveillance*

Les nouvelles autorités européennes de surveillance seront chargées de mettre en place une culture commune et des pratiques cohérentes en matière de surveillance à l'échelon européen, notamment en élaborant des programmes de formation communs et en participant aux réunions des collèges des autorités de surveillance en qualité d'observateurs. Elles pourront également encourager le recours à la délégation des tâches et des responsabilités d'une autorité nationale de surveillance à une autre.

(4) *Compétence de surveillance exclusive pour certaines entités spécifiques*

Les autorités européennes de surveillance devront également être chargées de l'autorisation et de la surveillance de certaines entités d'envergure paneuropéenne, telles que les agences de notation du crédit et les chambres de compensation à contrepartie centrale de l'UE. Leurs attributions pourront comprendre, par exemple, la faculté d'enquêter, d'effectuer des

inspections sur place et d'arrêter des décisions en matière de surveillance, et seront définies dans la législation sectorielle (par exemple, le règlement sur les agences de notation du crédit). Ce dispositif est de nature à renforcer non seulement l'efficacité de la surveillance, mais également sa bonne marche par la création d'un guichet unique pour les établissements soumis à ce contrôle. Les autorités européennes de surveillance pourraient également être associées à l'évaluation prudentielle des opérations de concentration et d'acquisition dans l'ensemble du secteur financier<sup>8</sup>.

(5) *Coordonner les réactions dans les situations de crise*

Les autorités européennes de surveillance devront jouer un rôle important de coordination dans les situations de crise: elles devront faciliter la coopération et l'échange d'informations entre les autorités compétentes, jouer le rôle de médiateur en cas de besoin, vérifier la fiabilité des informations destinées à toutes les parties et aider les autorités compétentes à arrêter et à mettre en œuvre les bonnes décisions. Sur ce dernier point, le mandat européen prévu pour le milieu de 2009 permettra aux autorités nationales de tenir compte, dans l'exercice de leurs compétences, des aspects ayant trait à la stabilité financière dans les autres États membres. À cet égard, pour renforcer la confiance entre les autorités nationales et améliorer le fonctionnement du SESF, des progrès sont indispensables dans les mécanismes de partage des charges et de résolution des conflits. Ces travaux doivent avancer dans les meilleurs délais. Dans certaines situations de crise, les autorités européennes de surveillance pourront être habilitées à adopter des décisions d'urgence (par exemple sur la vente à découvert), la portée de ces procédures d'urgence devant être définie par la législation communautaire.

(6) *Collecter des informations microprudentielles*

Les autorités européennes de surveillance devront être chargées d'agrèger toutes les informations microprudentielles utiles émanant des autorités nationales de surveillance. À cet effet, une base de données centrale européenne devra être établie et gérée par les autorités européennes de surveillance. Les informations seront mises à la disposition des autorités concernées au sein des collèges des autorités de surveillance et pourront être transmises sous une forme agrégée et/ou anonyme au CERS (voir le point 5). Il pourrait s'avérer nécessaire de modifier à cette fin la législation sectorielle en vigueur.

(7) *Jouer un rôle international*

Sans préjudice des compétences institutionnelles des institutions européennes, les autorités européennes de surveillance pourront se voir confier un rôle dans les activités internationales, comme la conclusion d'accords techniques avec des organisations internationales et avec les administrations d'États tiers de même niveau. Les autorités européennes de surveillance pourront également prêter assistance à la Commission pour statuer sur les questions d'équivalence concernant les régimes de surveillance de pays tiers.

(8) *Limitations*

Le cadre de l'exercice des compétences visées ci-dessus sera défini d'une manière complète et détaillée dans la législation sectorielle applicable. Les compétences seront conférées dans le

---

<sup>8</sup> La Commission resterait seule compétente pour l'application des règles de l'UE sur les aides d'État et, en ce qui concerne les concentrations de dimension communautaire, pour l'évaluation des aspects liés à la concurrence conformément au règlement communautaire sur les concentrations.

plein respect des articles 226 et 228 du traité. Sans préjudice de l'application du droit communautaire, et eu égard aux responsabilités que les États membres sont susceptibles de devoir prendre en charge, les décisions adoptées au titre des mécanismes ci-dessus ne doivent pas empiéter directement sur les compétences budgétaires des États membres. De plus, toute décision des autorités européennes de surveillance ou de la Commission doit être soumise au contrôle des juridictions communautaires.

### **4.3. Composition et structure opérationnelle du SESF**

Telle qu'elle est décrite ci-dessus, l'organisation de la surveillance sous la forme d'un réseau au sein duquel les nouvelles autorités européennes de surveillance travailleront de concert avec les autorités nationales de surveillance financière découle du rapport de Larosière, au contraire de solutions telles que la centralisation totale de la surveillance à l'échelon de l'UE, qui ne recueille pas de consensus. Cependant, compte tenu de l'urgence qu'il y a à améliorer la qualité et la cohérence de la surveillance en Europe, la Commission considère qu'il est nécessaire d'accélérer les travaux préparatoires proposés par le groupe de Larosière de manière à ce que le cadre renforcé soit opérationnel dès 2010.

La Commission a conscience du vif débat qui entoure, dans de nombreux pays du monde, la question de la structure adéquate de la surveillance. La question n'est pas tranchée, les alternatives étant les suivantes: i) une autorité de surveillance unique pour l'ensemble des secteurs, ii) des autorités de surveillance séparées pour la surveillance prudentielle et la surveillance des règles de conduite des entreprises, tous établissements financiers confondus (modèle bicéphale dit «twin peaks»), et iii) une approche sectorielle (c'est-à-dire des autorités de surveillance séparées pour les banques, les entreprises d'assurance et le secteur des valeurs mobilières). La Commission estime qu'il est préférable, en l'état actuel des choses, de conserver cette dernière approche à l'échelon européen en exploitant les structures existantes, dès lors que rien ne permet de penser que d'autres structures seraient plus performantes pour remplir les missions spécifiques qu'il est proposé de confier aux autorités européennes de surveillance. Ces missions ne concernent pas uniquement la surveillance directe, de sorte les arguments et les éléments invoqués dans les débats nationaux relatifs à la structure de surveillance ne s'appliquent pas nécessairement à elles. C'est pourquoi la Commission proposera de s'appuyer sur la structure actuelle et, le cas échéant, de lui permettre d'évoluer avec le temps, en prévoyant un bilan après un nombre d'années déterminé.

Dans la structure proposée, la coopération intersectorielle jouera cependant un rôle essentiel pour tenir compte des tendances et des réalités du marché. Si la convergence se poursuit entre les secteurs, les trois autorités européennes de surveillance et le représentant de la Commission éprouveront le besoin croissant d'examiner les régimes sectoriels respectifs afin de déterminer les principes communs et de comprendre les différences éventuelles. Par conséquent, il convient d'intégrer expressément dans la structure un comité de pilotage global chargé de veiller à la convergence des points de vue, à la coopération et à la cohérence des méthodes de surveillance entre les trois nouvelles autorités européennes de surveillance pour relever les défis intersectoriels, y compris en ce qui concerne les conglomérats financiers, et garantir des conditions de concurrence homogènes. De plus, chaque autorité européenne de surveillance devra être admise à participer aux réunions des autres autorités européennes de surveillance en qualité d'observateur.

Chaque nouvelle autorité sera dotée d'un conseil des autorités de surveillance composé de représentants au plus haut niveau des autorités nationales de surveillance concernées et présidé par le président de l'autorité européenne de surveillance en question. Des

représentants de la Commission, du CERS et des autorités de surveillance concernées des pays de l'AELE-EEE devront participer aux réunions du conseil des autorités de surveillance en tant qu'observateurs, sans toutefois assister aux discussions portant sur des établissements individuels. Conformément aux pratiques actuelles, un conseil d'administration devra également être mis en place pour gérer le fonctionnement général de l'autorité (budget, etc.). La Commission y siègera. Les présidents et secrétaires généraux des autorités européennes de surveillance devront être des professionnels indépendants employés à plein-temps. Le président sera désigné à la suite d'un concours général. La désignation sera confirmée par le Parlement européen et la durée du mandat sera de cinq ans.

### *Composition du Système européen de surveillance financière*

#### **I. Comité de pilotage:**

- des représentants des trois autorités européennes de surveillance et de la Commission.

#### **II. Trois autorités européennes de surveillance [l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et l'Autorité européenne des valeurs mobilières (AEVM)]:**

##### **Conseil des autorités de surveillance de chaque autorité européenne de surveillance:**

- le président de l'autorité européenne de surveillance, et
- les présidents des autorités nationales de surveillance concernées.

##### Observateurs:

- un représentant de la Commission;
- un représentant du CERS et
- un représentant de l'autorité nationale de surveillance concernée de chaque pays de l'AELE-EEE.

##### **Conseil d'administration de chaque autorité européenne de surveillance:**

- représentants des autorités nationales de surveillance concernées et de la Commission.

#### **III. Autorités nationales de surveillance**

Le conseil des autorités de surveillance devrait se réunir à intervalles réguliers, des réunions supplémentaires étant organisées en temps de crise. Les décisions des autorités européennes de surveillance portant sur des règles techniques seront adoptées en conseil, à la majorité qualifiée selon la pondération des États membres prévue par le traité. Des modalités distinctes devront être envisagées pour les autres fonctions des autorités européennes de surveillance. Par exemple, les décisions sur l'application des législations en vigueur devront être prises à la majorité simple sur la base du principe «une personne, une voix».

Les autorités européennes de surveillance auront chacune leur budget propre, soumis, pour sa décharge, au Parlement européen. Leurs ressources pourront provenir du budget de l'UE ainsi que d'autres sources, notamment de contributions des autorités nationales. Les budgets devront être fonction des compétences de chaque autorité et garantir leur indépendance. Les autorités européennes de surveillance devront entretenir des contacts structurés avec tous les intervenants concernés, dont les consommateurs.

Il sera indispensable de garantir l'indépendance de ces autorités européennes de surveillance. Elles devront jouir d'une indépendance maximale vis-à-vis des autres autorités nationales compétentes dans des domaines différents et vis-à-vis des institutions européennes, qui ne devraient pas s'immiscer dans leurs décisions. Les autorités européennes de surveillance seront toutefois pleinement responsables devant le Conseil, le Parlement européen et la Commission. La transparence sera un instrument essentiel pour assurer le fonctionnement de ce dispositif, les autorités européennes de surveillance étant tenues de soumettre fréquemment (par exemple, au moins chaque semestre) des rapports officiels aux institutions européennes.

#### **4.4. Base juridique du SESF**

La base juridique pour l'établissement des autorités européennes de surveillance sera la disposition spécifique du traité CE sur laquelle repose la politique dont elles sont appelées à assurer la mise en œuvre.

La crise économique et financière a engendré des risques pour la stabilité du marché intérieur. Le rétablissement et le maintien d'un système financier stable et fiable constituent des préalables absolus pour préserver la confiance et la cohérence dans le marché intérieur et, partant, pour perpétuer et améliorer les conditions nécessaires à la mise en place d'un marché intérieur pleinement intégré et opérationnel dans le domaine des services financiers. De plus, des marchés financiers intégrés en profondeur offrent de meilleures perspectives de diversification des risques et des ressources financières, et contribuent dès lors à renforcer la capacité des économies à absorber les chocs. L'intégration et la stabilité financières se renforcent donc mutuellement.

La création du SESF et des trois autorités européennes de surveillance sera accompagnée de la mise en place d'un «règlement unique» garantissant l'application uniforme des règles dans l'UE et contribuant, dès lors, au bon fonctionnement du marché intérieur. Les autorités européennes de surveillance auront pour tâche d'aider les autorités nationales à assurer l'interprétation cohérente des règles communautaires.

La Cour de justice a confirmé<sup>9</sup> que l'article 95 du traité CE, portant sur l'adoption des mesures relatives au rapprochement des législations en vue de la réalisation et du fonctionnement du marché intérieur, constitue une base juridique appropriée pour l'institution d'un «*organe communautaire chargé de contribuer à la réalisation d'un processus d'harmonisation*», à condition que les missions confiées à un tel organisme se rattachent étroitement aux matières qui font l'objet des actes de rapprochement des dispositions législatives nationales.

Dans la mesure où les missions qu'il est prévu de confier aux autorités européennes de surveillance se rattachent étroitement aux mesures mises en place en réaction à la crise financière et à celles qui sont annoncées dans la communication «L'Europe, moteur de la relance», ces dernières peuvent donc être instituées sur la base de l'article 95 du traité CE, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice.

---

<sup>9</sup> Voir Recueil de jurisprudence, C-217-04, point 44.

## **5. COOPERATION ENTRE LE SESF ET LE CERS**

Le cadre proposé en matière de surveillance financière dans l'UE ne peut fonctionner que si le CERS et le SESF coopèrent d'une manière rationnelle. Il faut rappeler que l'objectif de la réforme consiste à assurer une interaction plus fluide entre les activités de surveillance macroprudentielles et microprudentielles. Pour remplir son rôle d'autorité de surveillance macroprudentielle, le CERS aura besoin d'un flux de données microprudentielles harmonisées et actualisées, tandis que la surveillance microprudentielle assurée par les autorités nationales gagnerait à profiter des informations privilégiées dont dispose le CERS concernant l'environnement macroprudentiel. Pour éviter les erreurs du passé, il est fondamental d'instaurer des procédures contraignantes de coopération et de partage d'informations entre les niveaux micro- et macroprudentiels.

Afin de déterminer et de hiérarchiser les risques pesant sur la stabilité du système financier de l'UE, le CERS devra: i) obtenir du SESF les données microprudentielles nécessaires, notamment sur les grands groupes transfrontaliers à structure complexe et ii) avoir la possibilité de lancer des enquêtes ponctuelles sur des problèmes précis demandant une participation directe des autorités nationales de surveillance et/ou des acteurs du marché. La Commission proposera que les autorités nationales de surveillance transmettent les informations nécessaires aux autorités européennes de surveillance en application des règles établissant les nouvelles autorités européennes de surveillance. La faculté d'obtenir toutes les informations pertinentes pour la stabilité financière pourrait être conférée au CERS en combinant l'instrument juridique instituant celui-ci avec les instruments juridiques instituant les nouvelles autorités européennes de surveillance. Par ailleurs, en vertu des règlements qui les instituent, les nouvelles autorités européennes de surveillance seront tenues de fournir régulièrement (par exemple, sur une base mensuelle) au CERS des données agrégées et des données anonymes non agrégées pertinentes sur l'ensemble des établissements et des marchés financiers, en particulier sur les grands groupes transfrontaliers à structure complexe. Compte tenu du caractère sensible des données et des informations, il sera indispensable de veiller à ce que la coopération entre le CERS et le SESF s'effectue en toute confidentialité et de prévoir des garanties juridiques suffisantes. De plus, pour permettre aux collègues de recevoir des informations actualisées sur l'environnement macroprudentiel dans lequel les établissements exercent leurs activités, la participation de représentants du CERS en qualité d'observateurs pourrait être envisagée.

## **6. CONCLUSION**

La Commission invite le Conseil européen:

- à approuver la création d'un nouveau Conseil européen du risque systémique (CERS), présidé par le président de la BCE et comprenant les gouverneurs des banques centrales nationales, les présidents des trois autorités européennes de surveillance et un membre de la Commission européenne. Il convient également d'associer étroitement les autorités nationales de surveillance et le président du comité économique et financier aux travaux du CERS;
- à approuver que le CERS soit chargé d'évaluer en permanence la stabilité du système financier dans son ensemble et soit investi de l'autorité nécessaire pour émettre des alertes rapides et recommander des mesures correctives et d'assurer le suivi des suites données à ces alertes et recommandations;

- à marquer son accord sur la création d'un nouveau système européen de surveillance financière (SESF) composé de trois nouvelles autorités européennes de surveillance, organisées en réseau avec les autorités nationales de surveillance afin d'élaborer des méthodes de surveillance communes pour la surveillance de toutes les entreprises financières, de protéger les consommateurs de services financiers et de contribuer à l'élaboration d'un ensemble unique de règles harmonisées. Le SESF serait notamment chargé d'élaborer des normes techniques, de contribuer à assurer l'application cohérente du droit communautaire et de régler les différends entre les autorités de surveillance;
- à souligner l'importance d'une approche véritablement intégrée de la surveillance financière en Europe: nécessité d'une forte interaction entre le CERS et le SESF, y compris l'échange d'informations microprudentielles utiles pour l'analyse macroprudentielle; volonté des parties concernées de donner suite aux alertes sur les risques et/ou aux recommandations; nécessité, pour le CERS, de servir d'intermédiaire avec les institutions internationales, dont le FSB et le FMI;
- à accueillir favorablement l'intention de la Commission de présenter le plus rapidement possible les modifications législatives qui s'imposent pour mettre en place le nouveau cadre de surveillance de l'UE, sur la base des orientations figurant dans la présente communication et après une nouvelle consultation des parties concernées, afin que les mesures nécessaires soient adoptées en temps utile pour l'installation du cadre renouvelé dans le courant de 2010;
- à soutenir également l'accélération des travaux visant à mettre en place un cadre transfrontalier global permettant de renforcer les systèmes de gestion et de résolution des crises financières dans l'Union européenne, y compris les systèmes de garantie des dépôts et le partage des charges.

**Annexe:**

**Un nouveau cadre européen pour la stabilité financière**

