

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.9.2009
SEC(2009) 1235

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant les documents suivants:

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier et instituant un Comité européen du risque systémique

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques relatives au fonctionnement du Comité européen du risque systémique

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

instituant une Autorité bancaire européenne

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

instituant une Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

instituant une Autorité européenne des marchés financiers

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2009) 499 final}
{COM(2009) 500 final}
{COM(2009) 501 final}
{COM(2009) 502 final}
{COM(2009) 503 final}
{SEC(2009) 1233}
{SEC(2009) 1234}

1. INTRODUCTION

Dans sa communication du 27 mai 2009 sur la surveillance financière européenne, la Commission européenne a proposé d'apporter des modifications à la surveillance financière européenne pour remédier aux insuffisances révélées lors de la crise financière récente. Concrètement, elle a proposé la création:

- d'un **Conseil ou Comité européen du risque systémique (CERS)** chargé d'évaluer les risques qui pèsent sur la stabilité du système financier dans son ensemble (c'est-à-dire la «surveillance macroprudentielle») et d'émettre des alertes rapides en cas de risque systémique prévisible et, le cas échéant, de formuler des recommandations quant aux mesures à prendre;
- d'un **Système européen de surveillance financière (SESF)** chargé de la surveillance individuelle des établissements financiers (c'est-à-dire la «surveillance microprudentielle»), consistant en un réseau de superviseurs financiers nationaux travaillant avec trois nouvelles autorités européennes de surveillance (AES) pour le secteur bancaire, le secteur des marchés financiers et le secteur des assurances et des pensions professionnelles.

Ces propositions ont été avalisées par le Conseil européen des 18-19 juin 2009, qui a toutefois souligné que les décisions prises par les AES ne devraient empiéter en rien sur les compétences budgétaires des États membres.

La présente analyse d'impact accompagne les propositions d'actes législatifs instituant le CERS et le SESF. Afin, notamment, de définir la portée du pouvoir, conféré aux AES, de proposer des normes techniques contraignantes, les modifications apportées à la législation communautaire applicable seront décrites brièvement.

2. CONSULTATIONS ET PROCEDURE

La Commission a procédé à une consultation publique sur sa communication du 27 mai, la date de clôture étant fixée au 15 juillet. Cette consultation a donné lieu à 98 contributions, dont la plupart sont largement favorables aux propositions de la communication sur la surveillance. Un comité de pilotage de l'analyse d'impact, chargé de diriger les travaux d'élaboration de la présente analyse d'impact et comprenant des représentants de plusieurs DG, s'est réuni deux fois.

3. DEFINITION DU PROBLEME

À partir des problèmes généraux répertoriés dans l'analyse d'impact accompagnant la communication, des problèmes plus spécifiques liés à la création du CERS et du SESF ont été identifiés.

En ce qui concerne le SESF, ces problèmes sont les suivants:

- Comment assurer l'adoption d'un ensemble unique de règles techniques harmonisées et l'application cohérente de ces règles.
- Comment assurer le bon fonctionnement des collèges d'autorités de surveillance, notamment en ce qui concerne la fourniture d'informations pertinentes à tous les membres d'un collège.
- Comment parvenir à un accord entre les autorités de surveillance du pays d'origine et du pays d'accueil sur les questions qui nécessitent un accord.
- Une meilleure coordination entre autorités de surveillance, ainsi qu'une action cohérente en situation d'urgence financière, sont nécessaires.
- Comment éviter d'empiéter sur les compétences budgétaires des États membres, conformément aux conclusions du Conseil européen, tout en n'entravant pas les activités des AES dans les domaines extérieurs à ces compétences. Il s'agira de garantir que l'activité des AES respecte le principe de subsidiarité, car le domaine de la fiscalité directe est une compétence exclusive des États membres.

En ce qui concerne le CERS, les problèmes sont les suivants:

- Comment rendre le CERS aussi efficace que possible, étant donné qu'il ne peut être doté d'aucune compétence juridiquement contraignante, la décision politique de ne pas lui accorder la personnalité juridique ayant déjà été prise.
- Les alertes et recommandations du CERS doivent atteindre les bons destinataires et déboucher sur l'action souhaitée, mais sans contribuer elles-mêmes à déclencher une crise.
- Le CERS doit recevoir les informations dont il a besoin pour procéder à des évaluations macroprudentielles efficaces.
- Le CERS doit avoir un secrétariat structuré et établi en un lieu qui lui permette de remplir ses fonctions avec un bon rapport coût-efficacité.
- La structure et l'activité du CERS doivent respecter la subsidiarité.

4. OBJECTIFS

Les objectifs spécifiques répertoriés dans l'analyse d'impact accompagnant la communication du 27 mai sont considérés comme objectifs généraux pour la présente analyse d'impact, étant donné que le niveau d'analyse est plus détaillé dans cette dernière.

Plusieurs objectifs spécifiques sont également définis pour le CERS et le SESF:

SESF

- a. assumer toutes les tâches des comités de surveillance actuels de l'UE;

- b. assurer la mise en place d'un ensemble de règles communes;
- c. assurer l'application cohérente des règles de l'UE;
- d. déterminer comment parvenir à une culture commune en matière de surveillance, notamment en veillant à ce que les collèges d'autorités de surveillance se développent avec succès et de manière cohérente;
- e. établir l'opportunité d'accorder des pleins pouvoirs en ce qui concerne la surveillance de certains établissements, et la manière de le faire;
- f. déterminer comment assurer la coordination et gérer efficacement les situations de crise;
- g. garantir l'accès aux informations nécessaires;
- h. définir des clauses de sauvegarde pour éviter un empiétement sur les compétences budgétaires des États membres;
- i. garantir l'indépendance des AES.

CERS

- a. établir des procédures adéquates pour obtenir des informations sur les risques macroéconomiques qui pèsent sur la stabilité financière;
- b. recenser les risques macroprudentiels en Europe;
- c. émettre des alertes à l'intention des acteurs concernés et recommander les actions appropriées;
- d. déterminer comment assurer un suivi efficace des alertes/recommandations;
- e. garantir l'indépendance du CERS.

En outre, un objectif valable pour l'ensemble du système est de faire en sorte que les deux niveaux (CERS et SESF) fonctionnent de manière cohérente pour identifier les éléments transversaux influant sur la stabilité aux niveaux tant micro- que macroéconomique (tels que les politiques de rémunération).

5. ANALYSE ET COMPARAISON DES OPTIONS

Des options ont été envisagées dans les domaines suivants, en ce qui concerne tant le SESF que le CERS:

a. Pouvoirs et compétences

Pour le SESF, les domaines examinés sous cette rubrique étaient les suivants:

- *Établir un ensemble unique de règles harmonisées.* Deux types de pouvoirs sont envisagés à cet égard: premièrement, le pouvoir de proposer à la Commission, pour approbation, des règles techniques contraignantes dans des domaines à définir par de futures modifications de la législation sectorielle; deuxièmement, le pouvoir d'intervenir en cas de désaccord entre autorités nationales de surveillance sur des questions où un accord est indispensable, par exemple à propos d'un groupe transfrontalier, en recourant à la médiation et, si nécessaire, à l'adoption d'une décision contraignante.
- *Assurer l'application cohérente des règles de l'UE.* Lorsqu'une autorité nationale de surveillance semble enfreindre les règles applicables, une AES devrait être à même d'émettre une recommandation, qui pourrait être rendue contraignante par une décision de la Commission si elle n'est pas suivie. En dernier ressort, et sur la base de règles communautaires directement applicables, une AES pourrait adresser une décision à un établissement financier si l'autorité nationale de surveillance ignorait la décision de la Commission.
- *Créer une culture commune et des pratiques harmonisées en matière de surveillance.* Les AES devraient continuer à développer le rôle des comités de niveau 3 dans ces domaines, y compris la formation, et contribuer au fonctionnement des collèges d'autorités de surveillance, notamment en définissant les informations à diffuser et en gérant une base de données.
- *Pleins pouvoirs de surveillance.* Il a été décidé d'insérer dans chaque règlement instituant une AES un article qui permettra de lui attribuer des pouvoirs de surveillance directe à l'égard de certains types d'établissements, mais uniquement par de nouvelles modifications de la législation sectorielle. Actuellement, cela n'est envisagé que pour les agences de notation du crédit.
- *Pouvoirs en cas de crise.* Il a été estimé à cet égard que les AES devraient être en mesure d'adopter des décisions adressées aux autorités nationales de surveillance dans tous les domaines couverts par la législation sectorielle applicable, une fois que la Commission a déclaré l'existence d'une situation d'urgence.
- *Collecter et gérer des informations microprudentielles.* Les AES doivent avoir accès au minimum aux informations reçues actuellement par les comités de niveau 3 (données anonymisées et agrégées). Pour qu'elles puissent remplir leurs missions, il faudrait, dans un souci d'efficacité et de cohérence, qu'elles puissent demander aux autorités nationales de surveillance de leur fournir, sur demande motivée, les informations requises, y compris sur des établissements financiers à titre individuel.
- *Garanties quant aux compétences budgétaires des États membres.* Plutôt que de s'en tenir à une disposition déclaratoire ou de laisser aux États membres le pouvoir discrétionnaire de déterminer quand il y a empiètement sur leurs compétences budgétaires, il a été jugé approprié que le Conseil tranche à la majorité qualifiée, en cas de désaccord entre un État membre et une AES, sur la question de savoir si une décision de l'AES empiète sur les compétences budgétaires de l'État membre concerné.

Pour le CERS, les domaines examinés sous cette rubrique étaient les suivants:

- En ce qui concerne le *suivi donné aux alertes et recommandations*, il n'est pas possible de le rendre obligatoire, étant donné qu'un organisme non doté de la personnalité juridique ne peut arrêter d'actes contraignants, tandis que d'autre part, l'absence totale de suivi minerait l'efficacité du système; pour cette raison, il a été jugé qu'une obligation de «se conformer ou s'expliquer» était la meilleure option.
- À propos de *l'accès à l'information*, le CERS ne pourrait émettre des alertes et des recommandations crédibles sans avoir accès à des données agrégées au niveau de l'UE ou à l'échelon national. Ces données pourraient être transmises par l'intermédiaire des AES. De plus, le fait de permettre au CERS d'accéder, sur demande motivée, aux données relatives à un établissement donné contribuerait à l'efficacité de son travail.
- En ce qui concerne la *publicité donnée aux alertes et recommandations*, il a été considéré qu'une publicité systématique serait contre-productive car elle risquerait de déclencher des crises, mais qu'une certaine publicité pourrait occasionnellement être utile en cas de non-respect des règles. Il serait difficile de fixer des critères absolus pour la publication ou la non-publication, de sorte qu'il a été jugé préférable de laisser au CERS le pouvoir discrétionnaire de décider quand publier des informations, sur une base ad hoc.

b. Organisation et structure

Pour le SESF, les domaines examinés sous cette rubrique étaient les suivants:

- *Comité directeur mixte*. Un comité mixte doté de la personnalité juridique pourrait adopter des actes juridiques contraignant les trois AES à des interventions cohérentes, ainsi que des actes relatifs à des conglomérats. Toutefois, un comité mixte doté de la personnalité juridique pourrait engendrer des coûts supplémentaires, liés notamment à son secrétariat. D'une manière générale, il a été considéré plus prudent de prévoir un comité mixte souple sans personnalité juridique, dans l'attente du premier examen du fonctionnement du SESF. Un sous-comité chargé des conglomérats sera mis sur pied.
- *Procédure de vote*. Il a été jugé qu'un vote à la majorité simple des membres du comité serait l'option la plus efficace pour l'adoption d'actes des AES dans des cas individuels, tandis que le vote à la majorité qualifiée serait utilisé pour les questions horizontales telles que la proposition de normes techniques contraignantes, les recommandations et orientations, ainsi que les décisions financières et budgétaires.
- *Participation et rôle des parties concernées*. L'absence de toute consultation des parties concernées autre que des consultations publiques ad hoc conduirait à des interventions de qualité médiocre. L'organisation de consultations publiques ouvertes sur chaque acte des AES serait également inefficace. La mise en place d'un groupe consultatif unique des parties concernées serait illogique, étant donné la diversité des sujets sur lesquels porte le travail des trois AES. La création d'un

groupe consultatif distinct pour chaque AES a donc été considérée comme la meilleure solution.

Pour le CERS, les domaines examinés sous cette rubrique étaient les suivants:

- *Taille et champ d'expertise.* Pour assurer l'efficacité du CERS, une représentation adéquate des compétences et des points de vue doit être garantie en son sein. La proposition de la Commission, approuvée par le Conseil européen, prévoit un comité comprenant:
 - * le président et le vice-président de la Banque centrale européenne;
 - * les gouverneurs de chacune des banques centrales nationales de l'UE;
 - * un représentant de la Commission européenne;
 - * des représentants de chacune des autorités européennes de surveillance;
 - * un représentant des autorités de surveillance de chaque État membre, sans droit de vote;
 - * un représentant du Comité économique et financier, sans droit de vote.
- *Destinataires des alertes.* Il semble que l'option la plus efficace pour atteindre les objectifs du CERS soit de prévoir une série de destinataires (les États membres, les autorités nationales de surveillance, les autorités européennes de surveillance et la Commission). Il serait inefficace et peu rentable de limiter le champ des destinataires potentiels. Étant donné que le CERS s'occupe de surveillance macroprudentielle, il semble inutile d'inclure les établissements financiers, à titre individuel, en tant que destinataires possibles.
- *Participation et consultation des parties concernées.* Il a été jugé utile de créer un groupe consultatif technique, réunissant des experts des différentes institutions qui participent au CERS, afin d'affiner le cas échéant l'analyse effectuée par le secrétariat. Il ne faut pas non plus écarter la possibilité de consultations ad hoc plus larges.

c. Financement

En ce qui concerne le SESF, les options examinées allaient d'un financement intégral par les États membres à un financement intégral par le budget communautaire. La solution retenue est celle d'un financement à 60 % par les États membres, complété par des subventions communautaires à hauteur de 40 %. Cette répartition assurera l'indépendance des AES à l'égard tant des États membres que de la Communauté, garantira un financement stable et reflétera la dimension communautaire importante des objectifs des AES.

S'agissant du CERS, les options évaluées concernaient la prise en charge du secrétariat et sa localisation: le secrétariat doit-il être assuré par la Commission, par un réseau virtuel de banques centrales, ou par la Banque centrale européenne? Il a été estimé que le choix le plus approprié était que la Banque centrale européenne prenne en charge le secrétariat du CERS.

6. IMPACT DES OPTIONS RETENUES

Les impacts spécifiques sur les diverses entités directement concernées par l'établissement du CERS et du SESF peuvent être analysés de la manière suivante:

- **Autorités nationales de surveillance.** Les AES contribueront à harmoniser la surveillance financière dans l'UE en proposant des règles techniques contraignantes et en contrôlant l'application des règles communautaires par les autorités nationales de surveillance. Elles faciliteront aussi le fonctionnement des collèges d'autorités de surveillance et exploiteront des bases de données fournissant des informations utiles aux autorités participant aux collèges. Les autorités nationales de surveillance pourront introduire des recours contre les décisions prises par les AES. Le CERS devrait aider les autorités nationales de surveillance à mieux comprendre l'impact de leurs actions sur le système économique et financier au sens large. Il se peut toutefois que les autorités nationales de surveillance doivent supporter une charge plus lourde en matière de fourniture d'informations, et se trouvent dans l'obligation de «se conformer ou s'expliquer» à la suite d'une recommandation du CERS.
- **Ministères des finances.** Ils bénéficieront de la stabilité financière accrue dans l'ensemble de l'UE, ainsi que d'une réduction du risque de devoir renflouer à grands frais des établissements financiers. Ils auront accès aux analyses des risques systémiques effectuées par le CERS et recevront si nécessaire des alertes et des recommandations. Les compétences budgétaires des États membres seront protégées par la clause de sauvegarde figurant dans les règlements des AES. Par ailleurs, il se peut que les États membres doivent contribuer au financement des AES, en fonction des modalités de financement qui restent à déterminer.
- **Comités des niveaux 2 et 3.** L'établissement du SESF mettra fin à l'existence des comités de niveau 3 et leurs fonctions seront intégralement assumées par les AES. Toutefois, les nouvelles autorités assureront dans la mesure du possible la continuité avec les comités de niveau 3. Il est prévu de maintenir le personnel actuel et d'étoffer les effectifs. Les comités de niveau 2 continueront à fonctionner comme actuellement.
- **Banque centrale européenne.** La Banque centrale européenne sera concernée à la fois par sa participation au CERS et par la prise en charge du secrétariat de celui-ci.
- **Banques centrales nationales.** La participation au CERS et la contribution au travail du secrétariat ne devraient pas entraîner de coûts supplémentaires notables pour les banques centrales nationales.

- **Établissements financiers.** Pour les grands groupes financiers, l'amélioration de la surveillance transfrontalière et transsectorielle réduira les coûts de mise en conformité grâce à l'harmonisation des normes et des pratiques de surveillance. Le CERS contribuera à améliorer l'environnement des entreprises grâce à une prévention efficace des crises dans l'UE. Les agences de notation du crédit enregistrées dans l'UE pourront faire l'objet d'une surveillance directe de la part de l'Autorité européenne des marchés financiers, ce qui accroîtra la cohérence et réduira les coûts. L'établissement du comité directeur mixte pour les trois AES constituera une base pour renforcer encore la surveillance des conglomérats financiers.
- **Autres parties concernées.** Afin d'assurer une contribution appropriée des parties concernées au processus décisionnel des AES, un groupe des parties concernées sera créé pour chacune des autorités; chaque groupe comptera trente membres qui représenteront de manière équilibrée les consommateurs, les entreprises et les salariés. Le CERS aura la possibilité de procéder à des consultations aussi larges que nécessaire et aura accès à un groupe consultatif technique.

Les coûts du SESF ont été estimés pour trois catégories de coûts: coûts de personnel, coûts d'infrastructure et coûts opérationnels. Les coûts totaux de la création des AES ont été estimés à environ 36 millions d'euros pour la première année d'activité (2010) pour atteindre plus de 67 millions d'euros après trois ans (2013). L'estimation des coûts de personnel repose sur l'hypothèse que chaque AES cherchera à doubler son personnel par rapport aux effectifs des comités de niveau 3 existants au cours de sa première année d'activité, soit une augmentation moyenne de 20 à 40 personnes pour chacune des trois autorités.

S'agissant du CERS, dont le secrétariat sera assuré par la Banque centrale européenne et le Système européen de banques centrales, aucun coût direct ne sera inscrit au budget communautaire ni aux budgets des États membres, sauf en ce qui concerne le personnel détaché.

7. CONTROLE ET EVALUATION

Les règlements instituant le SESF et le CERS prévoient l'évaluation du nouveau système de surveillance financière européenne trois ans après le début effectif de son fonctionnement. La Commission élaborera deux rapports sur l'expérience du fonctionnement du SESF et du CERS. L'ensemble final d'indicateurs sera adopté par la Commission lorsqu'il s'agira de procéder aux évaluations requises.