

Autorité européenne des marchés financiers (AEMF)

2009/0144(COD) - 10/05/2010

La commission des affaires économiques et monétaires a adopté le rapport de Sven GIEGOLD (Verts /ALE, DE) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité européenne des marchés financiers.

La commission parlementaire recommande que la position du Parlement européen adoptée en première lecture suivant la procédure législative ordinaire (l'ex-procédure de codécision), modifie la proposition de la Commission comme suit :

Établissement et champ d'application : il est précisé que le règlement institue une Autorité européenne de surveillance (marchés financiers). L'Autorité devrait avoir pour objectif de protéger les valeurs publiques telles que la stabilité du système financier à court, moyen et long termes, la solvabilité et la liquidité des établissements financiers, la transparence des marchés et des produits financiers ainsi que la protection des déposants et des investisseurs. L'Autorité devrait contribuer, entre autres, à promouvoir l'intégration financière, à empêcher l'apparition de futures bulles de crédit provenant des établissements de l'Union, et à développer des méthodologies communes pour évaluer l'effet des caractéristiques et des processus de distribution d'un produit sur la situation financière des établissements et sur la protection des consommateurs. L'Autorité aurait son siège à **Francfort** (plutôt qu'à Paris).

Le Système européen de surveillance financière : une nouvelle disposition stipule que l'Autorité fait partie d'un système européen de surveillance financière (SESF) dont l'objectif premier consiste à veiller à ce que les règles applicables au secteur financier soient mises en œuvre de façon adéquate afin de préserver la stabilité financière et par là même de garantir la confiance dans le système financier en dans son ensemble et la protection suffisante des consommateurs de services financiers.

Tâches : la commission parlementaire a étendu la liste des tâches de l'Autorité, qui devra également agir en tant qu'organe compétent pour gérer les crises des établissements transfrontaliers susceptibles de présenter un risque systémique, en conduisant et en exécutant toutes les interventions précoces, les procédures de résolution de défaillance ou d'insolvabilité pour ces établissements par l'intermédiaire de son unité de résolution des défaillances. L'Autorité devra entre autres :

- procéder à des analyses économiques des marchés ;
- encourager la protection des déposants et des investisseurs ;
- agir en tant qu'organe compétent pour gérer les crises des établissements transfrontaliers susceptibles de présenter un risque systémique ;
- surveiller les établissements financiers qui ne sont pas soumis à la surveillance des autorités compétentes ;
- constituer une base de données des établissements financiers enregistrés relevant de son domaine de compétences ;
- interdire temporairement certains types de transactions qui menacent le bon fonctionnement et l'intégrité des marchés financiers ou la stabilité de tout ou partie du système financier de l'Union ;
- élaborer une norme de réglementation précisant les informations minimales à fournir à l'Autorité sur les transactions et les acteurs du marché.

Pouvoirs des autorités compétentes qui sont membres de l'Autorité : une nouvelle disposition stipule que les autorités compétentes qui sont membres de l'Autorité auront les pouvoirs d'adopter des mesures de

surveillance préventives et correctives, y compris celles qui ont trait aux établissements financiers et seront habilitées, entre autres à : i) restreindre ou interdire temporairement certains produits ou types de transactions susceptibles de provoquer une volatilité excessive sur les marchés ou de perturber tout ou partie du système financier de l'Union, des finances publiques ou de l'économie réelle ; ii) imposer des exigences de soumission de rapports et de divulgation; iii) adopter des mesures prudentielles ; iv) procéder à des inspections sur place; iv) infliger des amendes dissuasives; iv) rendre un gestionnaire ou un directeur incapable d'exercer ses fonctions.

Normes de réglementation : l'Autorité pourra élaborer des normes de réglementation visant à compléter, à mettre à jour ou à modifier des éléments non essentiels des actes législatifs visés au règlement. Elle devra procéder à des consultations publiques ouvertes sur les normes de réglementation et analyser les coûts et avantages potentiels qu'elles impliquent avant d'adopter tout projet de normes de ce type. Elle devra soumettre ses projets de normes de réglementation à l'approbation de la Commission et les transmettre simultanément au Parlement européen et au Conseil. La Commission pourra modifier les projets de normes de réglementation s'ils se révèlent incompatibles avec le droit de l'Union. L'Autorité pourra élaborer des projets de **normes d'exécution** pour mettre en œuvre les actes juridiquement contraignants de l'Union dans les domaines expressément prévus par le règlement et soumettra ses projets de normes d'exécution à la Commission pour approbation.

Mesures d'urgence : lorsque des circonstances défavorables risquent de compromettre gravement le bon fonctionnement et l'intégrité des marchés financiers ou la stabilité globale ou partielle du système financier dans l'Union, le CERS devrait pouvoir, de sa propre initiative ou à la demande de l'Autorité, du Conseil, du Parlement européen ou de la Commission, émettre une alerte pour déclarer l'existence d'une situation d'urgence aux fins du règlement, afin de permettre à l'Autorité, sans exigence supplémentaire, d'adopter les décisions individuelles. Lorsqu'une alerte a été émise, l'Autorité devrait faciliter activement et, le cas échéant, coordonner les éventuelles mesures prises par les autorités compétentes concernées. Lorsque le destinataire de la décision refuse de se conformer au droit de l'Union ou à une décision spécifique arrêtée par l'Autorité, celle-ci devrait pouvoir porter l'affaire devant les tribunaux nationaux, notamment en introduisant une demande en référé.

Règlement des différends entre autorités compétentes : dans un premier temps, l'Autorité devrait jouer le rôle de médiateur. Si, au terme de la phase de conciliation, les autorités compétentes concernées n'ont pas trouvé d'accord, l'Autorité devrait arrêter une décision visant à résoudre le différend et à leur imposer de prendre des mesures précises, ayant un caractère contraignant pour les autorités compétentes concernées.

Collèges d'autorités de surveillance et gouvernance : un amendement précise que l'Autorité dirigera les travaux des collèges d'autorités de surveillance quand elle le juge utile. À cette fin, elle devra s'acquitter de tâches telles que : i) rassembler et partager toutes les informations pertinentes dans la marche normale des affaires et en situation d'urgence et mettre en place un système central pour donner accès à ces informations aux autorités compétentes; ii) lancer et coordonner des simulations de crise à l'échelle de l'Union européenne afin d'évaluer la résilience des établissements financiers ; iii) planifier et diriger des activités de surveillance tant dans la marche normale des affaires que dans des situations de crise ; iv) superviser les tâches réalisées par les autorités compétentes. Un rôle de médiation à caractère juridiquement contraignant devrait permettre à l'Autorité de résoudre les différends entre les autorités compétentes.

L'Autorité devrait accorder une attention particulière et faire face aux risques d'une perturbation des services financiers i) causée par la détérioration de l'ensemble ou d'une partie du système financier et ii) susceptible d'avoir des répercussions négatives graves sur le marché intérieur et l'économie réelle (risque systémique). En collaboration avec le Comité européen du risque systémique, elle devrait élaborer un ensemble commun d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs (tableau de bord du risque), qui seront utilisés pour attribuer une note prudentielle aux établissements transfrontaliers susceptibles de présenter un risque

systemique. Cette note devrait être réexaminée régulièrement au vu des modifications significatives du profil de risque de l'établissement.

L'Autorité devrait exercer la surveillance des établissements transfrontaliers susceptibles de présenter un risque systémique. Elle devrait mettre en place une unité de résolution des défaillances mandatée pour mettre en pratique la gouvernance et le *modus operandi* clairement définis de la gestion de crise, depuis l'intervention précoce jusqu'à la résolution de défaillance et l'insolvabilité, et pour diriger ces procédures. Dans ce contexte, un nouvel article traite de l'identification des établissements d'importance systémique susceptibles de présenter un risque systémique. Tous les établissements financiers identifiés comme susceptibles de présenter un à risque devraient prendre part au Fonds européen de stabilité, tels qu'établis par le règlement.

Unité de résolution des défaillances : celle-ci devra préserver la stabilité financière et réduire au minimum l'effet de contagion au reste du système et de l'économie en général par les établissements fragilisés, et elle devra limiter les coûts pour les contribuables, dans le respect du principe de proportionnalité, de la hiérarchie des créanciers et de l'égalité de traitement transfrontalière.

Fonds européen de stabilité : un Fonds européen de stabilité des marchés financiers devrait être institué afin de renforcer l'internalisation des coûts du système financier et de contribuer à la résolution des crises en cas de défaillance d'établissements financiers transfrontaliers. Les établissements financiers qui n'opèrent que dans un seul État membre auraient la faculté d'adhérer au Fonds. Le Fonds serait financé par des contributions directes de tous les établissements financiers identifiés comme susceptibles de présenter un risque.

Mesures de sauvegarde : le texte amendé stipule que lorsqu'un État membre estime qu'une décision prise en vertu de l'article 10, paragraphe 2 (mesures d'urgence) ou de l'article 11 (règlement des différends entre autorités nationales de surveillance) empiète directement et de façon notable sur ses compétences budgétaires, il informe l'Autorité, la Commission et le Parlement européen dans les dix jours ouvrables suivant la notification de la décision de l'Autorité à l'autorité compétente s'il entend ou non se conformer à cette décision. Dans sa notification, l'État membre devrait exposer les raisons pour lesquelles la décision empiète sur ses compétences budgétaires et présenter une étude d'impact déterminant l'étendue de cet empiètement.

Si l'Autorité maintient ou modifie sa décision, le Conseil décide de maintenir ou d'annuler la décision de l'Autorité. La décision de maintenir la décision de l'Autorité est prise à la majorité simple des membres. La décision d'annuler la décision de l'Autorité est prise à la majorité qualifiée des membres.

Conseil des autorités de surveillance : les députés ont introduit des amendements en ce qui concerne l'organisation et la composition du conseil des autorités de surveillance. Dans l'exécution des tâches qui sont conférées au conseil des autorités de surveillance par le règlement, son président et ses membres votants doivent agir en toute indépendance et objectivité dans le seul intérêt de l'ensemble de l'Union. Il est précisé que les États membres, les institutions de l'Union et les entités publiques ou privées quelles qu'elles soient ne cherchent pas à influencer les membres du conseil des autorités de surveillance dans l'accomplissement de leurs missions relatives à l'Autorité.

Président : la Commission présentera au Parlement européen une liste restreinte de trois candidats. Après avoir procédé à des auditions, le Parlement européen en retiendra un. Le candidat retenu sera nommé par le conseil des autorités de surveillance.

Comité mixte des autorités européennes de surveillance : le texte amendé prévoit d'instituer une «Autorité européenne de surveillance (comité mixte)», dont le siège se situe à Francfort. Les députés précisent que le comité mixte constitue une enceinte au sein de laquelle l'Autorité coopère régulièrement et étroitement et assure la cohérence transsectorielle des activités les autres AES, en particulier en ce qui

concerne: les conglomérats financiers; la comptabilité et les audits; les analyses microprudentielles des évolutions, des vulnérabilités et des risques transsectoriels pour préserver la stabilité financière; les produits d'investissement de détail; les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux.

Évaluation: au plus tard six mois après la date d'entrée en vigueur du règlement, la Commission devrait présenter les propositions nécessaires pour assurer un passage sans heurts à la surveillance par l'Autorité des établissements identifiés à l'article 12 ter et la mise en place d'un nouveau cadre de gestion des crises financières.

Au plus tard trois ans après la date d'application du règlement, et tous les trois ans par la suite, la Commission devra publier un rapport général sur l'expérience tirée du fonctionnement de l'Autorité et des procédures fixées dans le règlement. Ce rapport évaluera, a) le degré de convergence des pratiques normalisées en matière de surveillance atteint par les autorités compétentes; b) le fonctionnement des collèges d'autorités de surveillance; c) le rôle de l'Autorité en matière de surveillance des établissements d'importance systémique; et d) l'application de la clause de sauvegarde.

Le rapport examinera également :

- s'il y a lieu de poursuivre une surveillance séparée des banques, des assurances, des pensions professionnelles et des marchés financiers, ou de les soumettre à une autorité de surveillance unique;
- s'il convient de combiner ou de séparer la surveillance prudentielle et la surveillance de l'exercice des activités;
- s'il y a lieu de simplifier et de renforcer l'architecture du SESF pour accroître la cohérence entre les niveaux "macro" et "micro" et entre les ASE;
- s'il convient d'accroître les pouvoirs réglementaires des ASE;
- si l'évolution du SESF est compatible avec l'évolution globale;
- si le SESF présente une diversité et un degré d'excellence suffisants;
- si la responsabilité et la transparence sont au niveau adéquat en ce qui concerne les obligations de publication.