

Evaluation prudentielle des acquisitions et augmentations de participation dans des entités du secteur financier

2006/0166(COD) - 18/12/2006 - Banque centrale européenne: avis, orientation, rapport

La Banque Centrale européenne a adopté un Avis sur la proposition de directive modifiant certaines directives communautaires en ce qui concerne les règles de procédure et les critères d'évaluation applicables à l'évaluation prudentielle des acquisitions et augmentations de participation dans des entités du secteur financier

La BCE est largement favorable à l'objectif de la directive proposée et soutient en particulier les éléments suivants :

- 1) le fait de préciser les critères d'évaluation prudentielle devrait favoriser une convergence plus étroite des pratiques en matière de surveillance, apporter davantage de clarté pour les candidats acquéreurs et renforcer la sécurité juridique pour toutes les parties prenantes ;
- 2) la nouvelle obligation faite aux autorités de surveillance de publier une liste des informations nécessaires devant être soumises au stade de la notification, contribuera également à accroître la transparence pour les candidats acquéreurs.
- 3) la nouvelle obligation faite aux autorités de surveillance d'informer par écrit le candidat des raisons d'une décision négative, renforcera encore la transparence de la surveillance.
- 4) le renforcement des obligations relatives à la coopération entre les autorités de l'État membre d'origine et celles de l'État membre d'accueil contribuera à assurer une évaluation prudentielle reposant sur des bases solides et tenant compte des connaissances des autorités de surveillance de l'État membre d'origine ainsi que de celles de l'État membre d'accueil.

Selon la Cour, il importe, du point de vue de la stabilité financière, de veiller à ce que le cadre réglementaire révisé ne compromette pas l'efficacité des instruments prudentiels qui sont utilisés pour garantir en permanence la sécurité et la solidité des établissements financiers. Il convient en outre d'assurer la plus grande cohérence possible entre les conditions d'agrément et les conditions d'approbation, afin de prévenir la possibilité d'arbitrage réglementaire. Cela est particulièrement important lorsque l'administration centrale du candidat acquéreur est située dans un pays tiers, ou que celui-ci n'est pas une entité réglementée. Enfin, compte tenu du large éventail d'opérations sur participations qualifiées qui seraient couvertes par la directive proposée (comprenant les participations minoritaires et majoritaires, les acquéreurs réglementés et non réglementés, ainsi que les acquéreurs situés dans et en dehors de l'UE), il faut que les critères et les procédures établis par directive proposée permettent aux autorités de surveillance de procéder à une évaluation prudentielle, reposant sur des bases solides, d'opérations qui présentent des degrés de complexité variables.

Dans ce contexte, certains aspects de la directive proposée donnent lieu à des préoccupations qui appellent des remarques particulières et donnent lieu à suggestions de rédaction :

Les critères d'évaluation prudentielle proposés :

- la BCE estime que les critères d'évaluation proposés devraient être plus étroitement alignés sur les critères qui sont examinés dans le cadre de la procédure d'agrément ; il est en outre important de veiller à ce que des conditions essentielles pour la sécurité et la solidité de l'établissement cible et pour l'efficacité de la surveillance de celui-ci soient dûment prises en compte, non pas uniquement au cours de la procédure d'agrément, mais aussi dans le cadre de l'approbation de modifications de participation qualifiée dans un établissement de crédit ;
- une différence substantielle concerne l'étendue générale de l'examen. La BCE suggère de modifier la directive proposée afin de requérir des autorités de surveillance qu'elles garantissent, également dans le cadre d'acquisitions ou d'augmentations de participation qualifiée, que la gestion saine et prudente de l'établissement cible ne sera pas compromise ;
- une autre préoccupation concerne la disposition de la directive proposée en vertu de laquelle les autorités de surveillance ne peuvent s'opposer à une acquisition envisagée «qu'après avoir établi que les critères d'évaluation prudentielle ne sont pas respecté ». La BCE suggère par conséquent de modifier la directive proposée afin de répondre à certaines préoccupations soulevées par ce point ;
- il convient de veiller à ce que le groupe dont l'établissement cible ferait partie à la suite de l'acquisition envisagée ne puisse pas entraver la surveillance efficace de cet établissement en raison d'un manque de transparence de la structure de l'acquisition envisagée. La BCE estime qu'il conviendrait d'introduire une condition portant sur la transparence de la structure du groupe, en ce qui concerne l'approbation des acquisitions ou augmentations de participation qualifiée dans un établissement de crédit par les autorités de surveillance, et suggère d'introduire un critère supplémentaire à cet effet dans la liste des critères d'évaluation prudentielle figurant dans la directive proposée ;
- pour les cas où, à la suite de l'acquisition envisagée, l'établissement de crédit cible ferait partie d'un groupe dont l'administration centrale est située en dehors de l'UE, la BCE tient à souligner qu'il est nécessaire: i) que la société mère soit soumise à une surveillance appropriée dans le pays tiers concerné; et ii) que l'autorité compétente du pays tiers donne une assurance suffisante de son aptitude et de sa disposition à coopérer de manière satisfaisante avec l'autorité de surveillance de l'établissement cible ;
- il conviendrait de modifier la directive proposée afin de permettre aux autorités de surveillance de s'opposer à un projet d'acquisition lorsque, en tenant compte de l'influence probable du candidat acquéreur sur l'établissement de crédit, elles ne sont pas convaincues que le dispositif de gouvernement d'entreprise de l'établissement cible est suffisamment solide pour prévenir un éventuel blocage du processus de décision à la suite de l'acquisition envisagée ;
- il convient de clarifier davantage certains critères d'évaluation figurant dans la directive proposée. La BCE estime notamment qu'il serait utile de préciser de manière expresse que l'établissement cible doit respecter et continuer à respecter, à la suite d'une acquisition ou d'une augmentation de participation qualifiée, l'ensemble des exigences prudentielles applicable ;
- enfin, la BCE estime qu'il serait utile de clarifier que lorsque les autorités de surveillance décident d'approuver un projet d'acquisition ou d'augmentation d'une participation qualifiée, elles peuvent tenir compte des engagements assumés par le candidat acquéreur pour assurer que l'établissement cible est en mesure de respecter les critères d'évaluation prudentielle.

Délais applicables à l'évaluation prudentielle en vertu de la directive proposée :

- la BCE estime qu'il convient de procéder à une révision importante de la durée globale de l'examen, et ce en concertation étroite avec les autorités de surveillance de l'UE afin de tenir pleinement compte de l'expérience professionnelle des autorités compétentes ;

- il convient en outre de prolonger le délai maximal dans lequel les autorités de surveillance peuvent demander des informations complémentaires aux candidats acquéreurs et dans lequel les candidats acquéreurs doivent communiquer ces informations ;

- la BCE souhaite proposer que le délai d'examen ne commence formellement à courir qu'à partir du moment où les informations demandées sont complètes et que les informations inexacts ou mensongères soient considérées comme incomplètes ;

- il pourrait enfin être envisagé d'introduire dans la directive proposée des délais différents, qui seraient proportionnés à la complexité de l'acquisition ou de l'augmentation de la participation qualifiée qui fait l'objet de l'examen.

Dispositions concernant la coopération entre les autorités compétentes : la BCE estime que la portée de la coopération entre les autorités de l'État membre d'origine et celles de l'État membre d'accueil en vertu de la directive proposée pourrait, selon le type de candidat acquéreur, être beaucoup plus large que dans le cadre de la surveillance consolidée. Elle pourrait également comprendre la coopération avec les autorités compétentes d'autres secteurs financiers.

Le droit de la Commission de demander des informations aux autorités compétentes : la BCE estime qu'il est fondamental que la Commission dispose d'un accès adéquat à l'information afin de pouvoir accomplir la mission qui lui incombe en vertu du traité. Elle considère qu'il faut trouver le juste équilibre permettant de concilier la nécessité pour la Commission de disposer de toutes les informations nécessaires pour prendre sa décision sur une affaire particulière dans les délais prescrits, d'une part, et la nécessité de protéger les droits des candidats acquéreurs et l'obligation des autorités de surveillance de garantir le caractère confidentiel des informations concernant les établissements financiers en vue d'assurer la stabilité du système financier, d'autre part. Dans ce contexte, une dérogation à l'obligation incombant aux autorités de surveillance de respecter le secret professionnel et de préserver le caractère confidentiel des informations prudentielles devrait être strictement limitée aux cas de notifications de projets d'acquisition de participations qualifiées, où, soit: i) l'autorité compétente a décidé, au terme de son examen, de s'opposer à l'acquisition envisagée et la Commission a été saisie d'une plainte formelle émanant du candidat acquéreur; soit ii) il existe des motifs raisonnables de soupçonner que l'autorité compétente a manifestement mal appliqué les critères ou les procédures d'évaluation prudentielle.

Eu égard au principe d'indépendance des autorités de surveillance, il conviendrait de préciser clairement que la Commission ne devrait pas s'immiscer dans le processus décisionnel en matière prudentielle et que les autorités compétentes ne devraient révéler les informations pertinentes qu'au terme de leur évaluation prudentielle.