



Bruxelles, le 8.8.2014
COM(2014) 509 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur le fonctionnement des autorités européennes de surveillance (AES) et du système
européen de surveillance financière (SESF)

{SWD(2014) 261 final}

1) INTRODUCTION

Les trois autorités européennes de surveillance (AES), l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), travaillant en réseau avec les autorités nationales compétentes (ANC), le comité mixte des AES (CMAES) et le Conseil européen du risque systémique (CERS), constituent le système européen de surveillance financière (SESF).

Compte tenu des défaillances de la surveillance financière révélées lors de la crise, en 2008, le président Barroso a demandé à un groupe d'experts de haut niveau, présidé par M. Jacques de Larosière, de formuler des propositions pour renforcer les dispositifs européens en matière de surveillance, avec pour objectif de mettre en place un système européen de surveillance plus efficace, plus intégré et plus durable. Sur la base des recommandations présentées par le groupe, la Commission a présenté des propositions pour renforcer la surveillance financière en octobre 2009, qui ont été adoptées par les colégislateurs en novembre 2010. Les AES ont commencé leurs activités en janvier 2011.

Les règlements fondateurs des AES¹ établissent que la Commission doit publier, au début de l'année 2014, un rapport général sur l'expérience tirée du fonctionnement des autorités et des procédures fixées dans ces règlements. Ce rapport est également transmis au Parlement européen et au Conseil, assorti des éventuelles propositions appropriées.

La Commission a évalué en détail le fonctionnement des AES depuis la date de leur création jusqu'à décembre 2013, avec la participation d'un large éventail de parties prenantes. La Commission a organisé une audition publique pour examiner le fonctionnement du SESF (mai 2013), ainsi qu'une consultation publique et une consultation ciblée des parties prenantes (avril à juillet 2013). Il a été dûment tenu compte de l'auto-évaluation fournie par les AES², de la résolution du Parlement européen sur la révision du SESF de mars 2014³, et des études réalisées par le FMI⁴ et par le Parlement européen.⁵

L'examen a révélé les bonnes performances des AES, malgré la courte période de référence du rapport. Les autorités ont réussi à ériger des organisations qui fonctionnent, elles

¹ Voir règlements (UE) n° 1093/2010, 1094/2010 et 1095/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010; JO L 331 du 15 décembre 2010, pp. 12-119.

² Comité mixte (JC 2012 100), Rapport d'auto-évaluation des autorités européennes de surveillance [*Self-Assessment Report of the European Supervisory Authorities*], 21 décembre 2012 (non public).

³ Résolution du Parlement européen du 11 mars 2014 contenant des recommandations à la Commission sur la révision du système européen de surveillance financière (SESF).

⁴ Fonds Monétaire International - Programme d'évaluation du secteur financier au niveau de l'Union européenne [*Financial Sector Assessment Program at EU level*], mars 2013.

⁵ Voir PE 507.490 (sur le CERS) et PE 507.446 (sur les AES), datant tous deux du mois d'octobre 2013.

commencent à accomplir leurs mandats, et elles se sont dotées de leur propre profil. Pour certains domaines où des améliorations s'avèrent nécessaires, le présent rapport identifie des possibilités d'action à court terme, ainsi que le besoin d'une évaluation complémentaire concernant les améliorations possibles à moyen terme. Une évaluation plus détaillée des activités des AES et du SESF est présentée dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

Outre les obligations d'examens périodiques des performances des AES/SESF, la Commission a l'obligation, avant le 16 juin 2014, de rédiger un rapport relatif au pouvoir d'adopter des normes techniques de réglementation conféré à la Commission en vertu de l'article 11, paragraphe 1, des règlements fondateurs. Le rapport concerné est présenté à l'annexe I du présent rapport.

2) LE MANDAT ET LE RÔLE DES AES

La nouvelle architecture de surveillance, avec les AES et le CERS en son centre, est la pierre angulaire des réformes globales entreprises par la Commission depuis l'éclatement de la crise financière. L'objectif général des AES est de renforcer durablement la stabilité et l'efficacité du système financier dans toute l'UE.

Plus particulièrement, le but de la mise en place des AES est de garantir une coopération et un échange de renseignements plus étroit entre les autorités nationales de surveillance, de faciliter l'adoption de solutions européennes aux problèmes transfrontières, et d'assurer une interprétation et une application plus cohérentes des règles. En établissant des normes uniformes et en assurant la convergence et la coordination en matière de surveillance, les AES doivent préparer la mise en place d'un «règlement uniforme» applicable aux 28 États membres de l'UE, et ainsi contribuer au bon fonctionnement du marché unique.

Dans ce but, des rôles et des pouvoirs en matière de réglementation, de surveillance, de stabilité financière et de protection des consommateurs ont été attribués aux AES par les règlements fondateurs et par des dispositions ultérieures du droit dérivé de l'Union, entre autres:

- élaborer des projets de normes techniques et émettre des orientations et des recommandations, dans le respect des principes du «mieux légiférer»;
- émettre des avis à l'intention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne;
- résoudre les cas de désaccord entre les autorités nationales de surveillance, dans le cas où la loi impose qu'elles coopèrent ou se mettent d'accord;
- contribuer à la cohérence de l'application des règles techniques de la législation de l'Union européenne (notamment par des examens par les pairs);

- assumer un rôle de coordination dans les situations d'urgence;
- l'AEMF dispose de pouvoirs de surveillance directe à l'égard des agences de notation du crédit et des référentiels centraux;
- obtenir les informations nécessaires à l'exécution des tâches qui leur sont confiées.

Certains des pouvoirs des AES sont en outre restreints par des actes de l'Union⁶. En particulier, les AES doivent exercer les tâches et les pouvoirs qui leur sont conférés dans le cadre des actes de l'Union mentionnés dans leurs règlements fondateurs⁷, des mesures adoptées en vertu de ceux-ci, ou de tout autre acte de l'Union qui leur confère des tâches.

La création de l'union bancaire, et notamment de ses éléments essentiels, le mécanisme de surveillance unique (MSU) et le mécanisme de résolution unique (MRU), aura des effets sur le fonctionnement du SESF, mais ne remet pas en cause son existence ni sa nécessité. Au contraire, les AES continueront d'être responsables de l'établissement de normes et de pratiques communes en matière de réglementation et de surveillance, et de l'application uniforme des mesures de l'UE dans le marché unique. Une évaluation des interactions entre le SESF et l'Union bancaire serait encore prématurée, mais celles-ci seront à l'avenir suivies de près.

3) ÉVALUATION DU TRAVAIL DES AES: RÉUSSITES PRINCIPALES ET SECTEURS D'AMÉLIORATION

Efficacité et efficacité générales: Les AES ont vite établi des organisations qui fonctionnent bien et visent à rétablir la confiance dans le secteur financier. Les résultats de l'examen révèlent que le champ du mandat des AES est jugé suffisamment large et permettrait des extensions éventuelles ciblées, comme dans le domaine de la protection des consommateurs/des investisseurs⁸, de l'application des normes internationales d'information financière (IFRS) et du système bancaire parallèle.⁹

Marche à suivre proposée:

⁶ Par exemple, le règlement (UE) n° 236/2012 sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit limite les conditions auxquelles l'AEMF peut interdire provisoirement les ventes à découvert (article 28).

⁷ Surtout dans l'article 1^{er}, paragraphe 2, des règlements fondateurs.

⁸ Par ex. inclure dans le champ de l'AEMF la directive sur les droits des actionnaires (2007/36/CE) et la directive sur les offres publiques d'acquisition (2004/25/CE), en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement AEMF.

⁹ Voir la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Le système bancaire parallèle – Remédier aux nouvelles sources de risques dans le secteur financier», COM(2013) 614 du 4 septembre 2013.

Dans ce contexte, la Commission examinera davantage à moyen et long terme si des extensions des mandats actuels des AES sont nécessaires afin de couvrir de nouveaux domaines, tels que l'application des IFRS, un rôle plus fort de supervision en matière de validation des modèles internes, particulièrement dans le domaine des assurances, et le système bancaire parallèle.

Rôle réglementaire: Le travail entrepris par les AES afin d'élaborer le règlement uniforme a contribué de manière significative aux efforts de cohérence et d'harmonisation renforcés en matière réglementaire tout en favorisant la compréhension mutuelle entre les autorités de surveillance. Il a également permis à l'Union européenne de s'équiper d'une quantité importante de règles de haute qualité dans un délai relativement court.

Dans ce domaine, la transparence et les processus efficaces et inclusifs sont primordiaux. Certaines parties prenantes ont signalé le besoin d'établir des délais plus souples, c'est-à-dire des délais établis en fonction de l'entrée en vigueur du texte définitif de l'acte de base de l'Union, pour la présentation des projets de normes techniques à la Commission. Ceci donnerait assez de temps aux AES pour préparer des projets de normes de haute qualité et permettrait de mener les consultations publiques dans des délais convenables. En outre, certaines inquiétudes ont été soulevées quand au manque de réactions détaillées sur les consultations et au manque d'analyses coûts-bénéfices de haute qualité souvent perçu.

Les parties prenantes et les AES elles-mêmes ont demandé à plusieurs reprises une implication accrue des AES dans la préparation de la législation de niveau 1 sur les services financiers. Les AES sont établies comme des agences décentralisées et ont donc un rôle important à jouer dans la mise en œuvre des politiques de l'Union. Elles sont cependant distinctes des institutions européennes et, donc, leur rôle dans le processus réglementaire doit être évalué dans les limites établies par le traité.

Même si des tâches réglementaires ont été ajoutées sans cesse au travail des AES pendant la période de l'examen, diverses parties prenantes ont remarqué que cette évolution n'est pas toujours accompagnée d'une augmentation équivalente en ressources humaines et en budget.

Les orientations et les recommandations adoptées par les AES en vertu de l'article 16 des règlements instituant les AES n'ont pas un caractère contraignant, mais des caractéristiques spécifiques (obligation d'«appliquer ou expliquer»). Elles se sont avérées un instrument souple pour assurer la convergence, mais les parties prenantes ont signalé des incertitudes afférentes à la portée et à la nature concrètes de ces mesures. De l'avis de la Commission, l'exercice des pouvoirs des AES doit reposer solidement sur la base juridique qui couvre leurs actes. Notamment, les deux objectifs de l'émission d'orientations et de recommandations établis dans l'article 16, paragraphe 1, des règlements fondateurs, à savoir d'établir «des pratiques de surveillance cohérentes, efficaces et effectives au sein du SESF» et d'assurer «une application commune, uniforme et cohérente du droit de l'Union», doivent être considérés cumulativement.

De nombreuses parties prenantes ont demandé plus de précisions quant à la possibilité de contester des orientations et des recommandations en vertu de la législation de l'UE. La Commission considère que l'article 60 des règlements fondateurs se limite aux décisions et ne présente donc pas de base légale pour contester des orientations et des recommandations. Dans la mesure où les orientations et les recommandations visent à produire des effets juridiques vis-à-vis de tiers, elles devraient être soumises au contrôle en vertu de l'article 263, premier alinéa, du TFUE. Cependant, la Cour de justice n'a pas encore eu l'occasion de statuer sur cet aspect particulier des règlements instituant les AES.

Plus de 150 normes techniques ont été présentées sous la forme de projets de normes techniques à la Commission pendant la période de l'examen. L'AEMF a présenté 92 projets de normes techniques. Après la conclusion positive des négociations du cadre CRR/CRDIV au printemps 2013, l'ABE a présenté 58 projets de normes techniques, et l'AEAPP a réalisé de vastes travaux préparatoires étant donné les négociations en cours sur le cadre Solvabilité II/Omnibus II et a présenté son premier projet de normes techniques. En 2013, les trois AES ont présenté un projet de norme technique de réglementation commun sur la directive sur les conglomérats financiers. Pendant la période qui a fait l'objet de l'examen, la Commission a approuvé plus de 45 normes techniques, dont seulement trois ont été renvoyés aux AES pour des modifications supplémentaires.

Marche à suivre proposée:

Afin de résoudre les préoccupations exprimées par les parties prenantes, les AES doivent, à court terme, améliorer la transparence du processus réglementaire, notamment en établissant un délai suffisant pour répondre aux consultations publiques et en réagissant de façon plus détaillée aux suggestions reçues à cette occasion. Les AES doivent aussi assurer la haute qualité des analyses coûts-bénéfices et des projets de textes juridiques pour les projets de normes techniques. Les projets de normes techniques devraient être soumis systématiquement à des consultations publiques.

De son côté, la Commission accordera une attention particulière au caractère approprié des échéances et à la portée des habilitations pour les normes techniques dans ses projets de propositions législatives et dans les discussions menées au cours du processus législatif.

Rôle de surveillance: La création d'une culture commune de surveillance de l'Union et la promotion de pratiques convergentes de surveillance sont forcément un objectif à long terme. Jusqu'ici, les AES se sont centrées sur leur rôle réglementaire. Ceci peut s'expliquer par le besoin d'établir des priorités à cause des ressources limitées, mais semble aussi lié à certains déficits dans la structure de gouvernance des AES.¹⁰

Les AES ont commencé à réaliser des évaluations par les pairs. Il est entendu que cet outil sera utilisé davantage quand le travail sur le cadre réglementaire aura progressé, avec non

¹⁰ Voir la section sur la gouvernance.

seulement des évaluations par les pairs thématiques, mais aussi des évaluations par pays et un suivi plus systématique.

L'ABE et l'AEAPP, ainsi que, suivant l'établissement des contreparties centrales en septembre 2013, l'AEMF, ont toutes participé activement aux travaux des collèges d'autorités de surveillance et ont amélioré leur fonctionnement en fournissant des orientations et en contrôlant les ordres du jour et les plans d'action annuels. Les AES ont contribué à l'amélioration des informations prudentielles et des informations à communiquer. Cependant, le droit d'accès aux données des autorités compétentes et des établissements financiers par les AES pourrait être plus efficacement utilisé, dans le respect des conditions énoncées dans les règlements sur les AES.

Les AES n'ont pas publié de recommandations, ni en fait de décisions contraignantes au titre des articles 17 à 19 des règlements instituant les AES (par ex.: sur les violations du droit, les situations d'urgence et la médiation contraignante), mais ont utilisé leur pouvoir de médiation non-contraignante et la persuasion morale. Les parties prenantes attribuent l'absence de médiation contraignante à plusieurs causes, y compris la structure de gouvernance actuelle des AES, qui ne favorise pas les décisions ni les procédures contre les autorités nationales, l'effet dissuasif des pouvoirs pertinents ainsi que le manque de clarté des règlements fondateurs quant à la portée et aux déclencheurs de la médiation contraignante. Une option à envisager serait d'éclaircir la portée et les déclencheurs de la médiation contraignante dans les règlements fondateurs.

Les activités des AES en matière internationale sont encadrées par leurs mandats sous-jacents. La présence des AES dans les organismes internationaux pertinents est perçue comme un facteur contribuant à la cohérence par rapport aux comparaisons internationales et l'on attend qu'elle renforce et complète la voix européenne, aux côtés de celle de la Commission, dans l'arène internationale. Les critères spécifiques concernant le travail international des agences décentralisées, établis dans l'approche commune de ces agences, ont été conçus pour aider les agences à opérer dans le cadre de leurs mandats respectifs et des cadres institutionnels existants.

Marche à suivre proposée:

Le premier pas que les AES devraient faire afin de répondre aux préoccupations des parties prenantes serait de se centrer davantage sur la convergence en matière de surveillance, notamment par plus d'évaluation par les pairs et par un suivi approprié.

Dans un deuxième temps, la Commission explorera les options pour réviser les déclencheurs et la portée du pouvoir de médiation contraignante, y compris la clarification de la portée et des déclencheurs dans les règlements fondateurs. Dans la même veine, la Commission examinera si le droit d'accès aux données des AES doit être renforcé afin de leur conférer un accès direct aux données, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

Stabilité financière - Rôle de suivi et de coordination: Les AES ont contribué activement au suivi des évolutions des marchés financiers et à l'évaluation de la résilience des établissements financiers et du système financier de l'UE dans son ensemble. Dans ce but, les AES ont établi plusieurs outils conformément à leurs responsabilités d'identification du risque systémique. Jusqu'à présent, aucune situation d'urgence n'a été déclarée, mais les AES ont pris des mesures afin d'agir efficacement si le besoin surgit.

Les AES ont pris diverses mesures afin de promouvoir une action coordonnée et de faciliter l'échange d'informations. Les exemples les plus remarquables sont l'exercice de recapitalisation 2011/2012 et le rapport du comité mixte sur les risques intersectoriels,¹¹ la coordination par l'AEMF de mesures adoptées par les autorités compétentes concernant la vente à découvert,¹² et l'avis de l'AEAPP sur le contexte de faibles taux d'intérêt.¹³ La majorité des parties prenantes a déclaré être fort satisfaite du rôle de coordination des AES.

Rôle de protection des consommateurs: Les AES ont établi au sein de leurs organisations des structures internes consacrées aux problèmes de protection des consommateurs. La nature horizontale de la protection des consommateurs permet sa mise en œuvre au moyen de divers aspects du travail des AES. Bien qu'il est vrai que les autorités ont encore un champ d'action limité pour restreindre ou interdire (provisoirement) certaines activités financières en vertu de l'article 9, paragraphe 5, des règlements instituant les AES, et qu'aucune situation d'urgence n'ait encore été déclarée, la portée de l'action en la matière établie dans les règlements fondateurs est vaste et les dispositions existantes pourraient être mieux utilisées. En outre, les pouvoirs de l'article 9, paragraphe 5, ne peuvent être actuellement exercés que s'ils sont spécifiés dans les actes législatifs sectoriels mentionnés dans l'article 1^{er}, paragraphe 2, ce qui ne s'applique actuellement qu'à un petit nombre d'actes législatifs. On pourrait envisager de transformer l'article 9, paragraphe 5, en une habilitation autonome.

En effet, plusieurs autorités nationales représentées dans les conseils respectifs des autorités de surveillance n'ont pas de mandat de protection des consommateurs au niveau national, et donc n'ont pas l'expertise nécessaire, et ont tendance à accorder la priorité à d'autres thèmes qui, pour eux, représentent un intérêt plus direct. Dans le but de régler ce problème, les AES pourraient introduire un mécanisme qui garantisse une coopération étroite et la participation des autorités nationales pertinentes afin d'attirer l'expertise et d'assurer une approche globale de la protection des consommateurs au niveau des AES.

¹¹ Pour le rapport d'août 2013, voir: http://www.eba.europa.eu/documents/10180/43119/ESAs_joint_risk_report_autumn_2013_final.pdf.

¹² <http://www.esma.europa.eu/content/Update-measures-adopted-competent-authorities-short-selling-0>.

¹³ Voir: <https://eiopa.europa.eu/en/publications/eiopa-opinions/index.html>.

Les trois AES ont publié une orientation sur les thèmes de protection des consommateurs et plusieurs journées du consommateur/ de l'investisseur ont été organisées. À ce jour, les AES ont publié quatre avertissements, concernant notamment les investissements en devises étrangères (Forex) (décembre 2011), les pièges des investissements en ligne (septembre 2012), les contrats sur différences (CFD) (avril 2013), et les devises virtuelles (décembre 2013), qui ont été publiés sur les sites pertinents.¹⁴ Cependant, la sensibilisation de l'opinion publique à ces avertissements semble encore bien limitée

En outre, le comité mixte pourrait être utilisé davantage afin d'assurer un cadre cohérent dans tous les secteurs et une meilleure coordination des activités des AES. Ceci pourrait se faire, par exemple, par un échange de meilleures pratiques entre les autorités, qui permettrait une meilleure définition et un éclaircissement de leurs compétences pertinentes conformément à la base juridique.¹⁵

Marche à suivre proposée:

Le premier pas que les AES devraient faire pour répondre aux préoccupations des parties prenantes serait d'envisager une priorité plus élevée pour les thèmes de protection des consommateurs/investisseurs (y compris une augmentation de la visibilité), et d'exercer pleinement les pouvoirs disponibles. De la même manière, le comité mixte devrait être utilisé de façon plus vaste et plus structurée. Les AES doivent aussi assurer, dans la mesure du possible, la coopération avec les autorités nationales compétentes et leur engagement dans le domaine de la protection du consommateur là elles sont différentes de celles représentées dans le conseil des autorités de surveillance.

Dans un deuxième temps, la Commission explorera si la portée de l'article 9, paragraphe 5, des règlements instituant les AES devrait être transformée en une habilitation autonome.

Gouvernance, organisation interne, organes communs et parties prenantes: Les autorités sont tenues de prendre des mesures par leurs conseils des autorités de surveillance (BoS pour son sigle anglais) respectifs dans le seul intérêt de l'Union européenne.¹⁶ Même si le passage de la prise de décisions par voie de consensus à la prise de décision par vote à proprement parler est un pas en avant, le rôle prédominant des représentants des ACN dans le processus de prise de décision a suscité des critiques. Surtout, des inquiétudes subsistent que le point de

¹⁴ Voir: <http://www.esma.europa.eu/page/News-investors>.

¹⁵ Un bon exemple de cette coopération plus intense peut se trouver dans le domaine du traitement des réclamations: l'ABE et l'AEMF ont cherché à s'inspirer du travail de base de l'AEAPP et elles souhaitent à présent créer des procédures identiques pour traiter les réclamations dans le domaine bancaire et des valeurs mobilières.

¹⁶ Suivant la création du MSU, la prise de décision de l'ABE a été modifiée, avec l'instauration d'une double majorité simple dans certaines circonstances spécifiques.

vue national domine les instances, au lieu des intérêts de l'Union.¹⁷ Il faudrait envisager des options qui renforceraient l'efficacité et l'efficience des AES, tout en maintenant un degré de responsabilité élevé.

Il y a lieu de considérer que les conseils d'administration des AES fonctionnent de manière satisfaisante. De plus, il est largement reconnu que les présidents et les directeurs exécutifs ont efficacement accompli leurs missions, et qu'ils ont donné une grande visibilité aux autorités. En outre, et entre d'autres options pour améliorer le fonctionnement des AES tout en respectant la nécessité de responsabilité du conseil des autorités de surveillance, un rôle accru du personnel des AES au sein des instances pourrait être envisagé, tel que présider certains comités permanents et groupes de travail, et rédiger des documents importants.

Les deux organes communs des AES, à savoir la commission de recours et le comité mixte, ont démontré être des mécanismes importants pour assurer des points de vue cohérents et la coopération transsectorielle. En particulier, le comité mixte est susceptible de jouer un rôle plus important dans la facilitation de la coopération transsectorielle, mais la visibilité, la transparence et la gouvernance peuvent encore être améliorées.

Alors que le rôle des groupes de parties prenantes est apprécié par la plupart des parties prenantes, leur impact est toujours limité et les besoins de ressources pour leur mise en place et leur fonctionnement sont importants. Des inquiétudes ont été exprimées face au défi d'assurer une représentation équilibrée des différents groupes d'intérêts, notamment les consommateurs, les utilisateurs de services financiers, les représentants des employés et les PME.¹⁸ Certaines de ces lacunes pourraient être comblées en étendant le mandat des membres des groupes de parties prenantes et en échelonnant la durée des nominations afin d'assurer une continuité.

Marche à suivre proposée:

Un certain nombre d'améliorations peuvent être entreprises par les AES à court terme afin de répondre aux inquiétudes dans ce domaine, tout en assurant que le conseil des autorités de surveillance conserve son rôle de supervision de toute délégation. Notamment, il pourrait être envisagé de:

¹⁷ Voir la résolution du Parlement européen du 22 mars 2014 contenant des recommandations à la Commission sur la révision du système européen de surveillance financière (SESF), paragraphe Au); Rapport du FMI n° 13/65, mars 2013, p. 11; Rapport Mazar, octobre 2013, p. 34.

¹⁸ La composition des parties prenantes devra aussi respecter l'opinion du Médiateur européen du 7 novembre 2013 concernant la composition du groupe des parties intéressées au secteur bancaire de l'ABE suivant une plainte de Uni Europa de septembre 2011, qui a confirmé un nombre de défaillances concernant le processus de sélection appliqué par l'ABE pour la constitution des différentes catégories de parties intéressées, et qui exige une représentation plus équilibrée des parties intéressées des différentes catégories, sur le plan de l'équilibre géographique et du genre. Pour plus de détails concernant la décision du Médiateur: *Decision of the European Ombudsman closing her inquiry into complaint 1966/2011/(EIS)LP against the European Banking Authority.*

- Améliorer le rôle et l'influence du personnel des AES au sein des instances préparatoires;
- Renforcer l'autorité du président en déléguant davantage des tâches spécifiques conformément à l'article 41, paragraphe 1, des règlements instituant les AES;
- Renforcer le rôle, la visibilité et la transparence du comité mixte;
- Assurer une composition plus équilibrée des groupes de parties prenantes et renforcer la transparence de leur travail;

À long terme, et en conservant le soigneux équilibre atteint dans le contexte de l'établissement du MSU, et sans préjudice de l'article 81 *bis* du règlement ABE qui exige la révision des modalités de vote une fois que le nombre des États membres non participants atteint le chiffre de quatre,¹⁹ la Commission explorera des options pour améliorer la gouvernance des AES dans le but d'assurer que les décisions sont prises dans l'intérêt de l'Union européenne dans sa totalité.

Financement: Les budgets des autorités sont établis sur la base de 60 % de contributions des ANC et 40 % de contribution du budget de l'UE²⁰ et sont intégralement assujettis aux règles de transparence financière applicables, notamment envers les autorités budgétaires. Bien que leurs budgets aient été considérablement augmentés depuis leur création, la plupart des parties prenantes trouvent que les modalités actuelles de financement ne sont pas adaptées à l'accroissement de leurs tâches et responsabilités. Notamment, les parties prenantes craignent que de nouvelles augmentations ne risquent de se traduire par des réductions du financement au niveau national et/ou ne semblent pas être durables pour de nombreuses ANC. Il faudrait des analyses plus profondes afin d'étudier différents modèles de financement pour les AES, y compris l'accroissement du niveau de financement en élevant les droits et les prélèvements.

Marche à suivre proposée:

Étant donné les restrictions budgétaires au niveau de l'UE et au niveau national, la Commission considère qu'une révision du modèle existant de financement devrait être envisagée, qui éliminerait idéalement les contributions de l'UE et les contributions nationales. Dans ce but, la Commission entamera des travaux préparatoires pour améliorer les modalités de financement des AES pour qu'elles puissent accomplir leur mandat tout en tenant compte des contraintes budgétaires. La Commission examinera également les conditions de financement des AES par d'autres modèles de financement, notamment par des évaluations de la proportionnalité et de l'impact de tout modèle envisagé.

¹⁹ Voir article 81 *bis* du règlement (UE) n° 1022/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) en ce qui concerne des missions spécifiques confiées à la Banque centrale européenne en application du règlement (UE) n° 1024/2013, JO L 287 du 29.10.2013, p. 5.

²⁰ Ainsi que sur les redevances recueillies par l'AEMF pour la surveillance des agences de notation de crédit et des référentiels centraux.

Structure des AES: La structure générale des AES semble être adéquate puisqu'elle tient compte de tous les éléments du secteur des services financiers et qu'elle facilite une coopération étroite entre les dimensions micro- (AES) et macro- (CERS) prudentielles. Compte tenu de l'établissement de l'union bancaire, les demandes de changements structurels, tels que fusionner les autorités en un siège unique, ou l'adoption d'un modèle «double»,²¹ doivent être soigneusement étudiées.

Il existe un consensus très large sur l'efficacité et l'efficience de la surveillance directe des agences de notation par l'AEMF et sur son mandat de surveillance des référentiels centraux. Il pourrait être envisagé d'étendre les pouvoirs directs de surveillance aux infrastructures de marché essentielles, comme cela a été mentionné par plusieurs parties prenantes.

Marche à suivre proposée:

Dans ce contexte, la Commission continuera sa réflexion et examinera encore, à moyen à long terme, le besoin de changements structurels supplémentaires, y compris un siège unique et l'extension possible de la surveillance directe aux infrastructures de marché intégrées.

4) CONCLUSIONS

Malgré les circonstances difficiles, les AES ont vite établi des organisations qui fonctionnent bien. Globalement, elles ont obtenu de bons résultats, considérant le large éventail de tâches à accomplir, face à des exigences croissantes à traiter avec des ressources humaines limitées. L'examen a révélé certaines améliorations nécessaires à court et à moyen terme afin de permettre aux AES de tirer pleinement parti de leur mandat, tout en tenant compte de l'établissement de l'union bancaire.

I. Possibilités d'amélioration à court terme

Certaines améliorations peuvent être réalisées à court terme par les AES et par la Commission et ne nécessitent aucun changement du cadre législatif. C'est le cas pour les points suivants:

- Afin de garantir l'application et l'exécution cohérentes du droit de l'UE, l'accent pourrait être mis davantage sur la convergence en matière de surveillance. Notamment, les examens par les pairs pourraient être davantage et mieux mis à profit, et des suivis plus systématiques doivent être assurés là où des défaillances ont été détectées.

²¹ Le modèle «double» désigne la séparation des fonctions de régulation entre deux régulateurs: l'un qui s'occupe des tâches prudentielles, et l'autre qui se centre sur la conduite des entreprises.

- Améliorer la transparence du processus de préparation des projets de normes techniques, ou conseiller la Commission et assurer, là où c'est nécessaire, des analyses coûts/bénéfices de haute qualité, y compris une analyse des impacts sur les parties prenantes et les droits fondamentaux lorsque cela est pertinent.
- Donner une priorité plus haute aux tâches de protection des consommateurs/investisseurs, et exercer pleinement les pouvoirs disponibles.
- Améliorer la gouvernance interne:
 - Les groupes de parties prenantes doivent être composés de façon équilibrée, tenant compte de l'avis du Médiateur. Il est possible de renforcer la transparence du travail des groupes de parties prenantes.
 - Renforcer le rôle et l'influence du personnel des AES au sein des instances préparatoires, notamment dans les groupes de travail, les comités permanents, les équipes spéciales, etc.
 - Améliorer le rôle et la visibilité du comité mixte, par exemple par un site web spécifique et par la publication systématique de son travail. Les AES pourraient mieux utiliser le comité mixte pour mettre l'accent sur les thèmes transsectoriels, y compris la protection des consommateurs et des investisseurs et les thèmes prudentiels.
 - Afin de renforcer l'autorité du président et de permettre une prise de décisions rapide dans l'intérêt européen, plus de tâches pourraient être déléguées au président, par exemple pour les demandes d'informations, comme prévu dans l'article 41, paragraphe 1, des règlements instituant les AES.

À court terme, la Commission prendra des mesures dans les domaines suivants:

- S'assurer que l'habilitation pour les normes techniques dans les propositions législatives futures comporte des échéances liées aux dates d'entrée en vigueur de l'acte législatif de base.
- Accorder une attention particulière au caractère approprié des calendriers et à la portée des habilitations pour les normes techniques dans les propositions législatives et dans les discussions menées au cours du processus législatif.

II. Domaines clés où d'autres améliorations seraient possibles à moyen terme

En même temps, la plupart des problèmes soulignés par les parties prenantes qui méritent une attention particulière impliquent une action législative afin de modifier les règlements fondateurs des AES. La Commission a l'intention d'examiner encore les aspects techniques et juridiques des différents points soulevés et de lancer des travaux préparatoires afin d'évaluer les possibilités de résoudre ces problèmes à moyen terme. Ces travaux vont particulièrement être consacrés à l'examen des thèmes suivants:

- Sans préjudice de l'accord sur les modalités de vote de l'ABE adopté dans le cadre du paquet MSU, la gouvernance des AES pourrait être améliorée pour renforcer davantage la capacité du conseil des autorités de surveillance de prendre rapidement des décisions dans l'intérêt de l'UE dans son ensemble. Il y aurait lieu de réfléchir aux possibilités de renforcer l'autorité et le rôle du président et de modifier la composition et le mandat du conseil d'administration afin de lui conférer plus de fonctions permanentes et exécutives.
- Améliorer les modalités de financement des AES, y compris l'utilisation de nouvelles sources de financement, en éliminant idéalement les contributions de l'UE et les contributions nationales.
- Les AES pourraient avoir un accès direct aux données lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches, et conformément à la législation applicable.²² Le rôle du président et/ou du conseil d'administration pourrait aussi être renforcé à cet égard.
- Les possibles extensions des mandats actuels doivent être soigneusement évaluées au regard du principe de subsidiarité et en fonction des coûts et des bénéfices. Les domaines où de nouvelles tâches peuvent éventuellement être attribuées aux AES concernées pourraient inclure l'application des IFRS, un rôle plus important de supervision en matière de validation des modèles internes, le secteur bancaire parallèle et la surveillance directe des infrastructures de marché fortement intégrées, telles que les contreparties centrales.
- La portée de l'article 9, paragraphe 5, des règlements instituant les AES pourrait être transformée en une habilitation autonome.
- Le mandat dans le domaine de la protection des consommateurs /des investisseurs pourrait être clarifié et renforcé là où c'est nécessaire, afin de mieux définir les rôles et les priorités respectifs des AES et d'assigner un rôle essentiel au comité mixte.
- Le renforcement possible des pouvoirs de règlement des litiges des AES.
- L'éventuelle augmentation de la durée des mandats des membres des groupes de parties prenantes. Il conviendrait d'envisager de limiter les groupes de parties prenantes à un groupe par AES.
- Le possible besoin de changements structurels, y compris un siège unique et l'extension des pouvoirs de surveillance directe aux infrastructures de marché intégrées.

²² Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.