



SYSTÈME EUROPÉEN DE SURVEILLANCE FINANCIÈRE (SESF)

Le Système européen de surveillance financière (SESF) est un réseau d'autorités microprudentielles et macroprudentielles décentralisé et à composantes multiples, qui vise à assurer une surveillance financière homogène et cohérente dans l'UE. Il comprend le [Comité européen du risque systémique](#) (CERS), les trois autorités européennes de surveillance (ABE, AEMF et AEAPP) et les autorités nationales de surveillance. Le SESF s'est continuellement adapté pour tenir compte de l'évolution du contexte dans lequel il opère, notamment l'introduction de l'union bancaire, l'objectif de développement d'une union des marchés des capitaux et le retrait du Royaume-Uni de l'UE.

BASE JURIDIQUE

Article 114 et article 127, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

HISTORIQUE ET OBJECTIFS

Le secteur financier est soumis à un cadre de réglementation et de surveillance strict visant à promouvoir la stabilité financière et à protéger les clients des services financiers. La réglementation de l'UE fixe les règles et les normes auxquelles les établissements financiers doivent se conformer. La surveillance est un processus de supervision destiné à garantir que les établissements financiers appliquent correctement ces règles et ces normes. Entre autres problèmes, la crise financière mondiale a mis en lumière la nécessité d'améliorer et de renforcer l'architecture européenne de réglementation et de surveillance. En conséquence, l'UE a entrepris un certain nombre de réformes pour revoir la manière dont son secteur financier est réglementé et surveillé. Conformément aux recommandations du [rapport](#) du groupe d'experts de Larosière sur le renforcement du dispositif de surveillance européen, le SESF a été introduit en 2010 et est devenu opérationnel le 1^{er} janvier 2011. Le SESF se compose du [Comité européen du risque systémique](#) (CERS), des trois autorités européennes de surveillance (AES) — à savoir l'[Autorité bancaire européenne](#) (ABE), l'[Autorité européenne des marchés financiers](#) (AEMF) et l'[Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles](#) (AEAPP) — du [Comité mixte des AES](#) et des autorités nationales de surveillance.

L'objectif principal du SESF est de veiller à ce que les règles applicables au secteur financier soient dûment mises en œuvre dans les États membres afin de préserver



la stabilité financière, de favoriser la confiance et de protéger les consommateurs. Le SESF a également pour objectifs de faire émerger une culture commune de la surveillance et de faciliter l'instauration d'un marché financier européen unique.

Le SESF est un système qui conjugue surveillance microprudentielle et macroprudentielle. Le but principal de la surveillance microprudentielle est de superviser les différents établissements financiers et de limiter leurs difficultés, de manière à protéger leurs clients. En prévenant les défaillances des établissements financiers, elle vise également à prévenir ou, à tout le moins, atténuer le risque de contagion et les répercussions pour les autres établissements. La surveillance macroprudentielle, quant à elle, porte sur l'exposition du système financier dans son ensemble aux risques communs et vise à limiter ses difficultés afin de protéger l'économie générale de pertes importantes en termes de produit réel.

La crise financière mondiale a démontré que, avant la crise, l'architecture de surveillance de l'UE mettait trop l'accent sur la surveillance des établissements financiers individuels et trop peu sur les aspects macroprudentiels. Un organisme sur mesure — le CERS — a donc été mis en place et a été chargé de la surveillance macroprudentielle du système financier de l'UE et de la prévention et de l'atténuation du risque systémique. La surveillance microprudentielle est exercée par l'ABE, l'AEMF et l'AEAPP dans chacun des secteurs concernés des services financiers, à savoir les services bancaires, les marchés des capitaux et les assurances. En ce qui concerne les questions transversales et horizontales, les trois autorités microprudentielles collaborent au sein du Comité mixte.

La création de l'union bancaire^[1] en 2012 a introduit de nouvelles dynamiques dans le cadre de réglementation et de surveillance de l'UE. Elle a ajouté de nouveaux éléments et acteurs, tels qu'un corpus réglementaire unique, le [mécanisme de surveillance unique](#) (MSU), qui est devenu opérationnel en 2014, et le [mécanisme de résolution unique](#) (MRU), qui est devenu opérationnel en 2016. En 2019, un réexamen du cadre du SESF a été mené à bien en modifiant les règlements fondateurs des AES et du CERS. Ces modifications visent à renforcer les pouvoirs, la gouvernance et le financement des AES et à renforcer la capacité du CERS de surveiller le système financier et de détecter les risques qui pèsent sur la stabilité financière.

CADRE

A. Surveillance microprudentielle

Dans l'Union européenne, la surveillance microprudentielle se caractérise par un réseau d'autorités à composantes multiples qui se distinguent selon le secteur (banques, compagnies d'assurances et marchés financiers) et selon l'échelon (Union européenne ou national) de la surveillance et de la réglementation.

1. Autorités européennes de surveillance (AES)

Les AES sont chargées de la surveillance microprudentielle au niveau européen. L'ABE, l'AEMF et l'AEAPP sont des agences de l'Union dotées d'une personnalité

[1] Pour de plus amples informations sur l'union bancaire, voir ci-dessous et la [fiche d'information](#) sur ce sujet.



juridique propre et représentées chacune par leur président. Les AES doivent agir de façon indépendante et uniquement dans l'intérêt de l'Union dans son ensemble. Elles sont responsables devant le Parlement et le Conseil.

L'objectif principal des AES, tel que défini dans leur règlement respectif, est de protéger l'intérêt public en contribuant à étayer la stabilité et l'efficacité du système financier. Plus précisément, les AES jouent un rôle dans les domaines suivants:

- faciliter le bon fonctionnement du marché intérieur, notamment par un niveau de réglementation et de surveillance solide, efficace et cohérent;
- assurer l'intégrité, la transparence, l'efficacité et le bon fonctionnement des marchés financiers;
- renforcer la coordination internationale de la surveillance;
- éviter les arbitrages réglementaires et favoriser des conditions de concurrence égales;
- veiller à ce que toute prise de risque en la matière soit correctement réglementée et surveillée;
- renforcer la protection des consommateurs;
- renforcer la convergence en matière de surveillance dans l'ensemble du marché intérieur.

Les AES contribuent à l'élaboration d'un corpus réglementaire unique en soumettant des projets de normes techniques réglementaires et de normes techniques d'exécution, qui sont adoptées par la Commission (sous la forme d'actes délégués ou d'actes d'exécution). Dans le but de renforcer la convergence de la surveillance, elles publient des lignes directrices ainsi que des recommandations et exercent certaines compétences en cas de violation du droit de l'Union par les autorités nationales de surveillance, de situations d'urgence et de différends entre les autorités nationales compétentes.

Dans son secteur d'activité, chacune des AES, en consultation avec le CERS, est chargée d'élaborer des critères permettant d'identifier et de quantifier le risque systémique et d'élaborer un système adéquat de tests de résistance pour les établissements relevant de sa compétence. Les AES lancent et coordonnent également des tests de résistance à l'échelle de l'UE afin d'évaluer la résilience des acteurs des marchés financiers. Les acteurs des marchés financiers susceptibles de présenter un risque systémique doivent alors faire l'objet d'une surveillance renforcée.

Les trois AES sont organisées de la même manière. Leur structure de gouvernance se compose du conseil des autorités de surveillance (principal organe décisionnel, constitué du président, du dirigeant de l'autorité de surveillance compétente dans chaque État membre, d'un représentant de la Commission, d'un représentant de la Banque centrale européenne (BCE), d'un représentant du CERS et d'un représentant de chacune des deux autres autorités européennes de surveillance), du conseil d'administration, d'un président et d'un directeur exécutif.



a. Autorité bancaire européenne (ABE)

Base juridique: règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), [tel que modifié par la législation ultérieure](#).

Initialement basée à Londres, l'[ABE](#) a déménagé à Paris en juin 2019 en raison du retrait du Royaume-Uni de l'UE. L'activité de l'ABE porte sur les établissements de crédit, les conglomérats financiers, les entreprises d'investissement, les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique. Avec le réexamen de 2019, l'ABE a également été chargée d'empêcher l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

b. Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP)

Base juridique: règlement (UE) n° 1094/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), [tel que modifié par la législation ultérieure](#).

L'[AEAPP](#) a son siège à Francfort-sur-le-Main. Elle s'occupe principalement des entreprises d'assurance et de réassurance, des intermédiaires en assurance, des conglomérats financiers et des institutions de retraite professionnelle (IRP). Elle contribue à l'élaboration du corpus réglementaire unique en matière d'assurance et de pensions professionnelles, principalement par la [directive Solvabilité II](#) et les [dispositions relatives aux IRP](#), respectivement.

c. Autorité européenne des marchés financiers (AEMF)

Base juridique: règlement (UE) n° 1095/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers), [tel que modifié par la législation ultérieure](#).

L'[AEMF](#) a son siège à Paris. Elle couvre les marchés financiers et leurs acteurs (échanges, opérateurs, fonds, etc.). Au sein de l'Union, l'enregistrement, la surveillance et l'approbation des agences de notation de crédit et des référentiels centraux relèvent de la surveillance directe et de la compétence exclusive de l'AEMF. Celle-ci est également chargée de reconnaître les contreparties centrales et les référentiels centraux des pays tiers (c'est-à-dire les pays en dehors de l'Union) ainsi que de certifier et de soutenir les agences de notation de crédit de pays tiers.

2. Organes mixtes

a. Le comité mixte des autorités européennes de surveillance

Le comité mixte est investi de la coordination générale et transsectorielle, sa mission étant d'assurer la cohérence des opérations de surveillance. Selon les dispositions énoncées dans les règlements créant les AES, son action porte sur les domaines suivants: les conglomérats financiers, la comptabilité et les audits, les analyses microprudentielles des évolutions, des risques et des vulnérabilités transsectoriels de la stabilité financière; les produits d'investissement de détail et les services financiers; "les questions relatives à la protection des consommateurs et des investisseurs;" la cybersécurité; et l'échange d'informations entre le CERS et les AES. Le comité mixte est responsable du règlement des litiges entre les AES sur les questions transsectorielles.



Le comité mixte est composé des présidents des AES (et d'éventuels sous-comités) et présidé, selon un système de roulement, par le président de l'une des AES pour un mandat de 12 mois. Le président du comité mixte est le vice-président du CERS. Le comité mixte doit se réunir au moins une fois tous les deux mois.

b. Commission de recours

La commission de recours est indépendante des trois AES et est compétente pour les recours des parties concernées par les décisions des AES. Elle est composée de six membres et de six suppléants désignés par les AES pour un mandat de cinq ans, sur la base d'une liste de présélection proposée par la Commission. Les décisions de la commission de recours peuvent être attaquées devant la Cour de justice de l'Union européenne.

3. Autorités nationales de surveillance compétentes

Chaque État membre désigne ses propres autorités compétentes, qui font partie du SESF et sont représentées au sein des AES.

B. Surveillance macroprudentielle

Comité européen du risque systémique (CERS)

Base juridique: règlement (UE) n° 1092/2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique, [tel que modifié](#), et [règlement \(UE\) n° 1096/2010 du Conseil](#) confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques relatives au fonctionnement du Comité européen du risque systémique.

La surveillance macroprudentielle est effectuée au niveau de l'Union par le CERS. Son objectif est de prévenir et d'atténuer les risques systémiques menaçant la stabilité financière au vu des développements macroéconomiques. Les règlements portant création du CERS confèrent à celui-ci, en le dotant des instruments nécessaires, plusieurs missions, dont la collecte et l'analyse des informations utiles, l'identification des risques systémiques et la définition de priorités, la diffusion d'alertes et de recommandations ainsi que le suivi des mesures adoptées, l'émission, à l'adresse du Conseil, d'une évaluation chaque fois que le CERS établit qu'une situation d'urgence est susceptible de se produire, la coopération avec les autres composantes du système, la coordination de ses actions avec les organisations financières internationales telles que le Fonds monétaire international (FMI) et le Conseil de stabilité financière (CSF), de même que l'accomplissement de tâches précisées dans d'autres actes législatifs de l'Union.

Le CERS est composé d'un conseil général, d'un comité directeur, de deux organes consultatifs (le comité scientifique consultatif et le comité technique consultatif) et d'un secrétariat.

La BCE fournit au CERS un soutien analytique, statistique, administratif et logistique. Le président de la BCE préside également le CERS.

C. Coopération à divers niveaux

Les marchés financiers sont complexes, interconnectés et de plus en plus mondialisés. La coordination et la coopération entre les autorités de contrôle chargées des



différentes entités et secteurs, tant au sein de l'UE qu'au niveau mondial, sont donc essentielles. Les règlements instituant le SESF fournissent un certain nombre d'outils et de mécanismes de coopération entre les différentes autorités de surveillance au niveau de l'UE. Dans ce contexte, les AES jouent un rôle de coordination important. Les différentes entités du SESF coordonnent également leurs activités avec différentes institutions internationales — y compris dans les enceintes de surveillance telles que l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), le Conseil de stabilité financière (CSF) et l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) — et avec les autorités de surveillance des pays tiers.

Évolution du système de surveillance

Au fur et à mesure de la crise financière, il est apparu clairement que la simple coordination de la surveillance financière par l'intermédiaire du SESF était insuffisante et qu'une intégration plus poussée de la surveillance bancaire dans la zone euro était nécessaire. Par conséquent, l'[union bancaire](#) de l'Union européenne a été créée en 2013 et est devenue opérationnelle en novembre 2014. Étant l'un des principaux piliers de l'Union bancaire, le mécanisme de surveillance unique ([MSU](#)) est un élément particulièrement important du système de surveillance.

En vertu du [règlement MSU](#), la BCE est le superviseur bancaire des plus grandes banques (les «établissements de crédit importants») dans les États membres de la zone euro, ainsi que les États membres ne faisant pas partie de la zone euro qui décident d'adhérer au mécanisme. À cette fin, la structure de gouvernance de la BCE a été adaptée au moyen de la création d'un conseil de surveillance. À ce titre, la BCE doit notamment agréer les établissements de crédit, veiller au respect des exigences prudentielles et d'autres prescriptions réglementaires, et procéder à des contrôles prudentiels. Les autorités nationales de surveillance bancaire continuent de surveiller les banques restantes. Outre ces missions microprudentielles, la BCE assume des missions macroprudentielles au moyen des outils à sa disposition. Pour assurer une surveillance cohérente, la BCE coopère étroitement avec les autorités nationales de surveillance des banques au sein du MSU et avec les autres autorités qui constituent le SESF, en particulier l'ABE.

LE RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

En sa qualité de colégislateur, le Parlement a pris une part importante à la mise en place de la législation créant le SESF. En outre, il joue un rôle de contrôle en ce qui concerne les mesures adoptées dans l'élaboration du corpus réglementaire unique, c'est-à-dire les actes délégués (y compris les normes techniques de réglementation) et les actes d'exécution (y compris les normes techniques d'exécution). Il a aussi le pouvoir d'approuver la désignation des présidents et des directeurs exécutifs des AES. Il jouit de droits étendus d'information, en vertu desquels il est destinataire, par exemple, du programme de travail annuel, du programme de travail pluriannuel et du rapport annuel des AES. En outre, le Parlement peut demander aux AES de lui soumettre des avis. Il vote aussi la décharge du budget des AES chaque année.

En outre, le Parlement et la BCE ont conclu un [accord interinstitutionnel \(2013/694/UE\)](#) pour veiller au respect de [l'obligation de rendre compte](#) et au suivi de



l'accomplissement, par la BCE, des missions qui lui sont confiées dans le cadre du MSU. En particulier, le Parlement décide de l'approbation des candidats proposés par la BCE aux postes de président et de vice-président du conseil de surveillance, par un vote au sein de la commission des affaires économiques et monétaires (ECON) et en plénière. En outre, le président du conseil de surveillance participe régulièrement à des [auditions](#) et des échanges de vues avec les députés européens afin de présenter le [rapport annuel de la BCE](#) sur les activités de surveillance et d'expliquer l'exécution par la BCE de ses missions de surveillance, ainsi que de répondre aux questions des députés.

Radostina Parenti
11/2020

