

Les rouages européens: mieux comprendre pour agir

Le processus décisionnel spécifique aux secteurs financiers

- Les acteurs et mécanismes propres au secteur financier
- Les institutions : Parlement européen, Conseil, Commission, BCE
agences de supervision (ESMA, EBA, EIOPA) ...

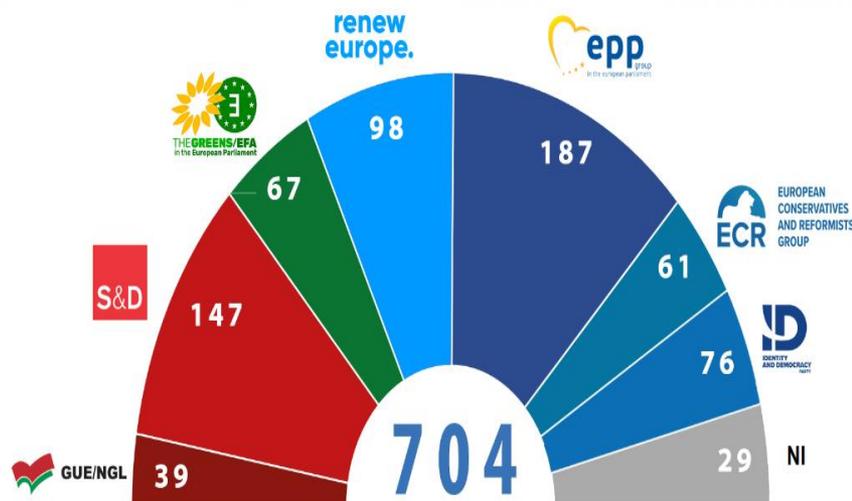


Patrick Starkman

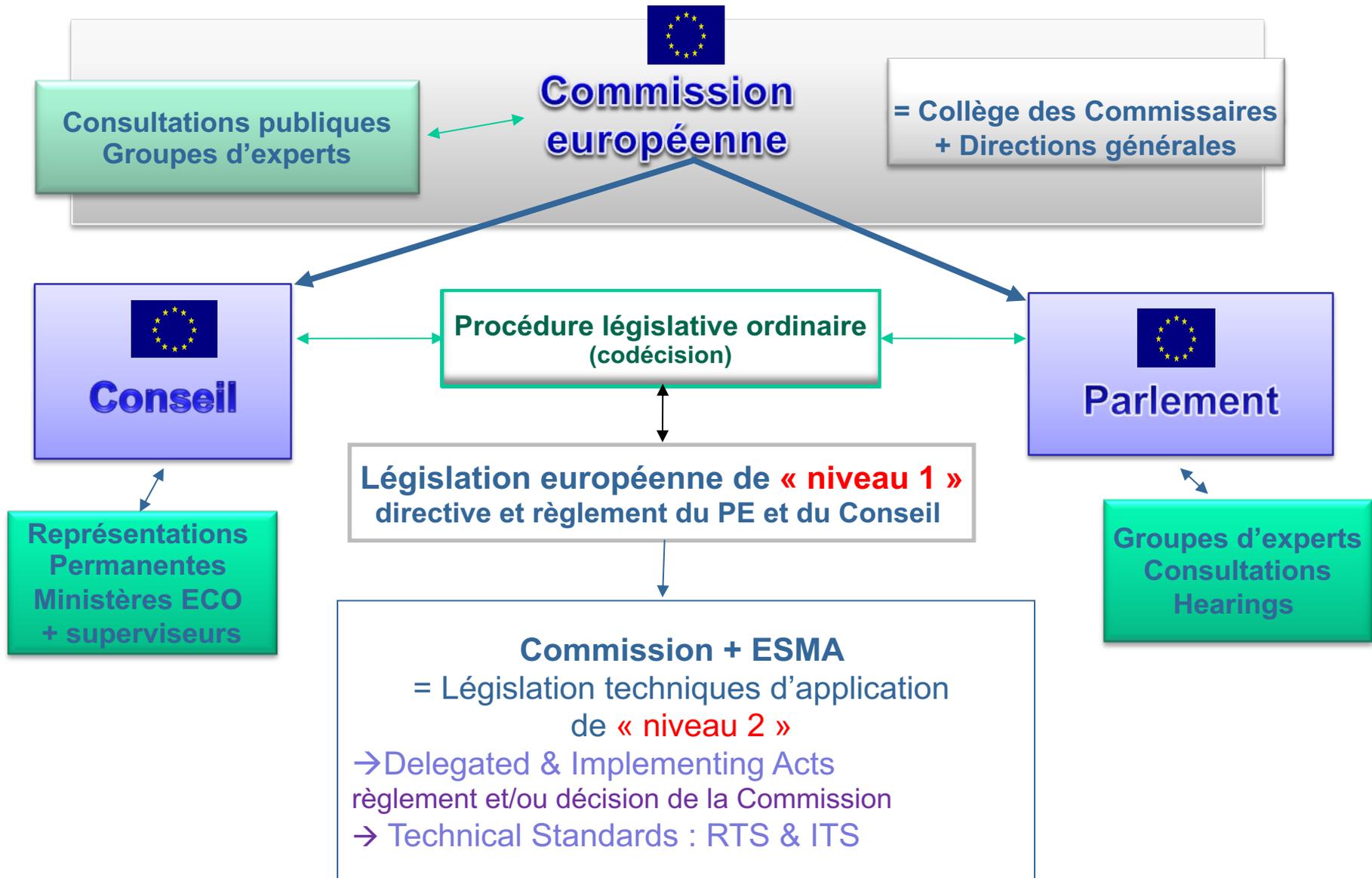
Centre d'Etudes et d'Information Politiques et Stratégiques (CEIPOLS)

Le processus de régulation des marchés financiers dans l'UE

Le rôle du Parlement européen



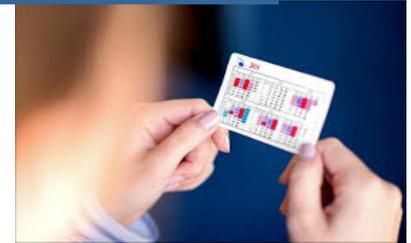
Le processus législatif



Parlement européen : les phases et les acteurs du processus décisionnel

la Commission des Affaires Economiques et Monétaires (ECON), rôle, organisation et acteurs

- Rôles des rapporteurs et des shadow-rapporteurs
- Rapport d'initiative parlementaire et amendements législatifs, consultation des parties concernées, négociations
- Rôle du « Coordinateur politique »: recommandation d'une ligne politique à suivre.

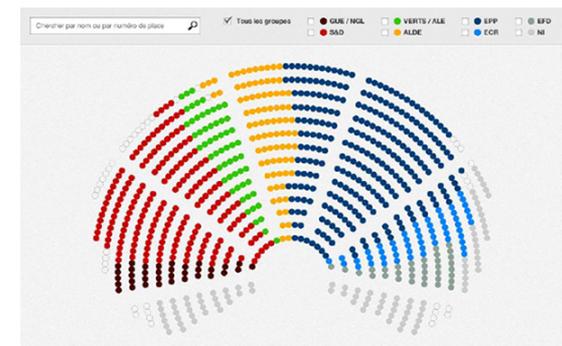


Phases clefs

- Amendements déposés par le Rapporteur, les Shadows et les autres députés européens
- Débats sur les amendements
- Proposition d'amendements de compromis
- Amendements et Vote en Commission
- Amendements & votes en plénière du texte intégral ou des amendements des commissions uniquement



Rôle des groupes politiques dans le processus décisionnel



La Banque Centrale Européenne (BCE)

Le Conseil des gouverneurs

Actions: analyse les développements économiques et monétaires, définit la politique monétaire de la zone euro et fixe les taux d'intérêt auxquels les banques commerciales peuvent emprunter auprès de la BCE.

Composition: **6 membres du Directoire** et **les gouverneurs** des banques centrales nationales des 19 pays de la zone euro. Le **Conseil des gouverneurs** se réunit habituellement deux fois par mois au siège de la **BCE**, à Francfort

Votes: Les pays de la zone euro sont répartis en plusieurs groupes en fonction de la taille de leur économie et de leur secteur financier. Pays classé par groupe: Les gouverneurs des pays classés de 1 à 5 (actuellement l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas) se partagent 4 droits de vote. Les 14 autres pays disposent de 11 droits de vote. **Les gouverneurs votent à tour de rôle selon une rotation mensuelle.**

Le Directoire

Actions: met en œuvre la politique monétaire, assure la gestion quotidienne de la BCE, prépare les réunions du Conseil des gouverneurs et exerce les pouvoirs que ce dernier lui confère.

Composition (6): la présidente, le vice-président et 4 autres membres : **tous les membres sont nommés par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée (8 ans non renouvelable). Droits de vote permanent.**

Cadre et objectifs de la régulation européenne de la finance

- ❖ La « nouvelle » architecture a été adoptée en 2010 par le Parlement & le Conseil
- ❖ Le 27 décembre 2019 a été publié au Journal Officiel de l'UE la nouvelle réglementation réformant l'élargissant des pouvoirs des ESAs, dont l'ESMA. Ces réformes sont appliquées depuis le 1er janvier 2020.

Elle a pour objectifs de:

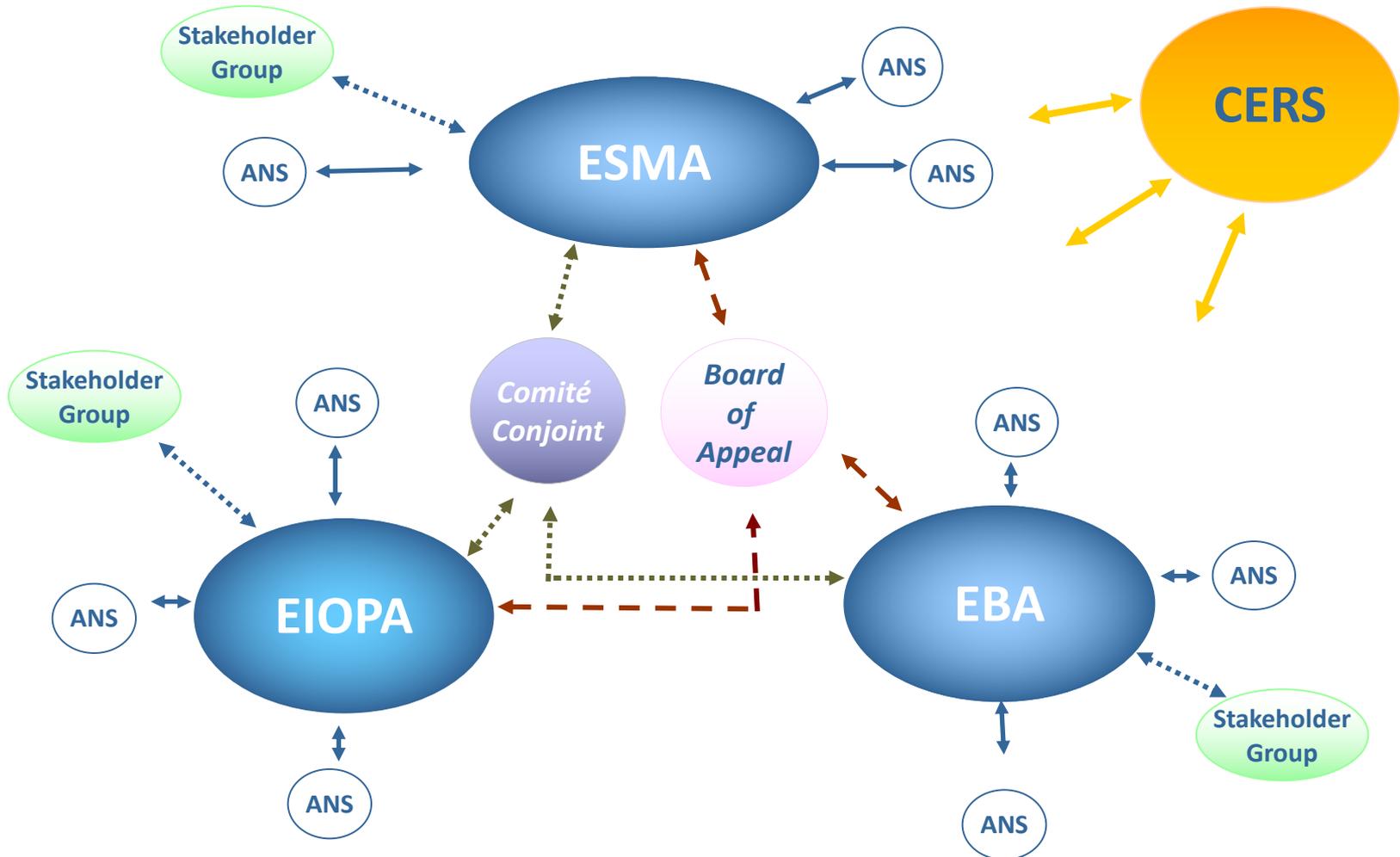
- Remédier aux failles observées pendant la crise de 2007-2008
- Obtenir un niveau de réglementation et de supervision convergent
- Couvrir l'ensemble des activités/acteurs
- Accélérer l'adoption des normes techniques
- Renforcer la coordination internationale de la supervision

Principaux nouveaux pouvoirs depuis 2020:

- Protection des investisseurs : élaborer des indicateurs de risques et établir un suivi et une analyse des comportements des consommateurs.
- Equivalences : Suivi des évolutions réglementaires dans les pays tiers afin d'assister la Commission dans la préparation des décisions d'équivalences.
- FinTech : risques et opportunités liés développement de la FinTech.
- Une série de nouveaux outils de convergences, notamment la mise en place de peer-reviews renforcés (plus de contraintes sur les ANCs).

Architecture de la regulation européenne

le système européen de surveillance financière (SESF): supervision micro et macro-prudentielle



ANS = Autorité Nationale de Supervision/régulation

Missions et pouvoirs des ESAs dans le processus d'édiction des normes et de régulation

Niveau 2

- Donner des avis à la Commission sur les actes délégués
- Elaborer des normes techniques: RTS et ITS (juridiquement contraignantes lorsqu'adoptées par la Commission)

Niveau 3

- Rédiger des guidelines (« comply or explain »), opinions, Q&A...

« Niveau 4 »

- Mener des peer review
- Garantir l'application cohérente du droit UE (décisions contraignantes)
- Régler des différends en matière d'application des textes entre superviseurs nationaux par la médiation (décisions contraignantes)

Fonctionnement de l'ESMA

Organe/décisions collégiales: Board of Supervisors

Organe décisionnel

**Chair de l'ESMA (indépendant à temps plein) + 27 Présidents (*Heads*)
des autorités nationales + observateurs**



Management Board

Responsable de la gestion de l'Autorité et de la capacité de l'Autorité à accomplir ses tâches

**6 Présidents élues par et parmi les membres du Board
+ Chair de l'ESMA + Dir. Exec. (non-vote) + observateurs: Vice Chair ESMA + Commission**



Staff (Secrétariat) de l'ESMA

Exécute les décisions prises par le Board et le Management Board

Directeur Exécutif et approximativement 200 personnes (1/1/2020)

Prise de décision (majorité) et appel des décisions de l'ESMA

Décisions prises à la majorité qualifiée (cf. Conseil de l'UE):

- Aspects réglementaires : élaboration des normes techniques, des guidelines et recommandations (textes des niveaux 2)
- Vote du budget de l'ESMA

Décisions prises à la majorité simple suivant le principe « un membre : une voix »:

- Approbation de tous les avis et opinions émis par l'ESMA (niveau 3)
- Contrôle du respect de la législation européenne (niveau 4)
- Arbitrage des désaccords entre superviseurs nationaux dans un contexte transfrontalier
- Actions à mener en situation d'urgence telle que décidée par le Conseil
- Interdiction temporaire de certaines activités ou produits « toxiques »
- Election du Chair et du Directeur Exécutif de l'ESMA
- Election, parmi les membres du Board, des 6 membres composant le Management Board
- Approbation du programme de travail annuel et pluriannuel de l'ESMA proposé par le Management Board
- Autres décisions non reprises dans la liste ci-dessus

Outre le Board, le principe « un membre : une voix » s'applique également aux décisions du Management Board

- Board of Appeal: instance d'appel conjoint au 3 ESAs (3X2 membres)

Niveau 2 du processus

Adoption des normes techniques contraignantes (Technical Standards)

Actes législatifs de niveau 1

le champ d'application des standards techniques est délimité par la législation européenne de niveau 1. cf. directives dites omnibus, MiFID2, MAD2, directive Transparence etc.



L'ESMA rédige et adopte des projets de standards techniques (pour les mesures précisées dans les actes de niveau 1)



La Commission peut:

- modifier ces projets si elle apporte des justifications
- adopter les projets sous forme de règlement ou décision

Technical Standards / subordinated acts

EP & Council delegate the power to supplement a text

If uniform conditions of implementation needed

Delegated acts
Article 290 TFEU

Implementing acts
Article 291 TFEU

Delegation of legislative power

- For supplementing non-essential elements of legislative act
- Objectives, content, scope and duration of delegation depend on each legislative act.
- EP & Council have power to revoke, and/or objection procedure
- Similar to pre-Lisbon regulatory procedure with scrutiny under the Comitology Decision
- No Treaty role for the ESAs
- Commission has committed to consulting national experts in preparing draft financial services acts in accordance with pre-Lisbon practice => Technical advice by ESAs**
- Commission has issued [Communication proposing model delegations](#) including optional urgency procedure allowing objection after adoption.

Regulatory technical standards

- Art. 10 to 14 ESMA Regulation**
- Commission must explain non-endorsement to ESMA draft, and make amendments “only if there is an interest for the Union” .
- The Parliament or the Council may invite the responsible Commissioner and the Chair of ESMA to present and explain.

EP or Council can object to an act within 3 months (or 6) of notification.

Implementing technical standards Art 15 I

- the EP or the Council can't call the Commissionaire in charge and the Chair of ESMA their diverging views and they can't reject the ITS adopted d by the COM.

ESMA Regulation

Processes common to RTS/ITS

- Regulation or decision (not directive)
- Must be technical, not imply strategic decisions or policy choices
- ESAs drafts (unless ESAs does not meet time limits), COM adopts
- Consultation and cost-benefit analysis required unless not proportionate
- Stakeholder Group opinion required
- COM must co-ordinate amendments with ESMA

Executive implementing measures

- Require EP and Council to adopt regulations setting out mechanisms for Member State control of exercise of implementing powers (as effectively replaces national discretion)
- ITS is one mechanism
- [Commission proposal](#) retains committee structure, but 'examination' procedure replaces management and regulatory procedures. No regulatory with scrutiny procedure. Existing criteria for choosing procedure kept, as is use of committees
- No role for EP

Niveau 4

L'ESMA vérifie la bonne application de la législation UE

L'ESMA enquête sur les cas de mauvaise (ou non) application de la loi de l'UE par une autorité nationale de supervision



L'ESMA fait une recommandation à l'autorité nationale de supervision



En cas de non-application par l'autorité nationale:
la Commission prend une Décision

Si l'autorité nationale n'obtempère pas,
et si la décision peut s'appliquer directement,
l'ESMA peut adresser une décision individuelle à une entreprise
supervisée par l'autorité nationale visée

Niveau 4

Résolution d'un désaccord entre autorités nationales
Médiation juridiquement contraignante

Une ou plusieurs autorités nationales de supervision demande l'aide de l'ESMA pour résoudre un désaccord d'interprétation d'un texte



Phase de conciliation initiée et organisée par l'ESA



**En cas de désaccord persistant
l'ESMA prend une décision juridiquement contraignante
qui doit être appliquée par les autorités nationales**

**Si la décision n'est pas appliquée
L'ESMA peut adopter une décision individuelle adressée
à une entreprise supervisée par l'autorité nationale visée**

