RÉSOLUTION (UE) 2020/1942 DU PARLEMENT EUROPÉEN

du 14 mai 2020

contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) pour l'exercice 2018

LE PARLEMENT EUROPÉEN,

— vu sa décision concernant la décharge sur l'exécution du budget de l'Autorité européenne des marchés financiers pour l'exercice 2018,

— vu l'article 100 et l'annexe V de son règlement intérieur,

— vu l'avis de la commission des affaires économiques et monétaires,

— vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire (A9-0059/2020),

A. considérant que, selon l'état des recettes et des dépenses ([1]) de l'Autorité européenne des marchés financiers (ci-après «l'Autorité»), le budget définitif de l'Autorité pour l'exercice 2018 était de 44 191 067 EUR, ce qui représente une augmentation de 5,02 % par rapport à 2017; que le budget de l'Autorité est financé par des fonds de l'Union (26,59 %), des contributions des autorités de surveillance des États membres (46,44 %) et des redevances perçues auprès des entités surveillées (25,78 %) ([2]);

B. considérant que, dans son rapport sur les comptes annuels de l'Autorité pour l'exercice 2018 (ci-après «le rapport de la Cour»), la Cour des comptes (ci-après «la Cour») déclare avoir obtenu des assurances raisonnables que les comptes annuels de l'Autorité sont fiables et que les opérations sous-jacentes sont légales et régulières;

Budget et gestion financière

1. relève avec satisfaction que les efforts de suivi du budget au cours de l'exercice 2018 se sont traduits par un taux d'exécution budgétaire de 99,99 % (soit une baisse de 0,01 % par rapport à l'exercice précédent); note que le taux d'exécution des crédits de paiement s'élevait à 88,87 % (soit une baisse de 0,89 % par rapport à l'exercice précédent);

2. fait observer que, d'après le rapport de la Cour, l'Autorité facture des redevances aux agences de notation conformément au règlement sur les redevances qui lui sont dues, et que ces redevances devraient couvrir exclusivement les coûts supportés par l'Autorité pour l'enregistrement, la certification et la surveillance des agences de notation de crédit; relève qu'en 2017, les redevances facturées aux agences de notation de crédit ont représenté un excédent de 853 950 EUR par rapport aux coûts en question et l'Autorité a utilisé ce montant pour d'autres activités, tandis qu'en 2018, les coûts ont dépassé de 224 664 EUR les redevances facturées aux agences de notation de crédit; note que l'écart cumulé sur la période 2015-2018 représente 540 412 EUR; observe en outre que l'Autorité facture des redevances aux référentiels centraux, conformément au règlement sur les redevances qui lui sont dues, et que ces redevances devraient couvrir exclusivement les coûts supportés pour l'enregistrement et la surveillance des référentiels centraux; relève qu'en 2017, les coûts supportés par l'Autorité pour l'enregistrement et la surveillance des référentiels centraux ont dépassé de 452 466 EUR le montant des redevances facturées correspondantes, et qu'en 2018, ces coûts supportés par l'Autorité ont dépassé de 30 882 EUR les redevances facturées correspondantes; note que l'écart cumulé sur la période 2015-2018 représente 545 735 EUR (soit 6 %); observe que, bien que l'Autorité ait suivi les orientations fournies par la Commission en la matière, les excédents et les déficits peuvent entraîner un financement croisé des activités d'une année sur l'autre; prend note de la réponse de l'Autorité qui indique avoir dû réaffecter des ressources en 2017 pour faire face à un risque particulier lié aux référentiels centraux, ce qui a donné lieu à un écart entre les redevances perçues et les dépenses réelles, et ce, tout en utilisant toujours le modèle de budgétisation universel pour ses redevances conformément aux orientations de la Commission, et relève que tout déséquilibre à court terme doit être compensé à long terme; demande à l'Autorité de continuer à limiter ces financements croisés tant que des écarts importants ne sont pas récurrents dans le budget de l'Autorité;

3. observe que les excédents cumulés sur la période 2015-2018 résultant des redevances versées par les agences de notation de crédit pour l'enregistrement, la certification et la surveillance de ces entités, s'élèvent à 0,5 million d'euros; est d'avis que ces excédents devraient être temporaires et ne devraient pas servir de façon permanente à réaliser un financement croisé d'autres activités;

([1]) JO C 19 du 15.1.2019, p. 1.
([2]) JO C 19 du 15.1.2019, p. 3.

Performance

4. relève que l'Autorité a accompli 90 % des activités prévues dans son programme de travail annuel;

5. note que la mise en œuvre de la directive MiFID II a été le plus grand projet réalisé par l'Autorité en 2018; note par ailleurs que l'un des défis et objectifs principaux de l'Autorité a été la préparation d'un processus ordonné pour gérer le retrait du Royaume-Uni de l'Union sans accord, sachant que des efforts accrus étaient nécessaires dans le contexte d'incertitude;

6. relève que la charge de travail de l'Autorité est en évolution permanente et qu'elle comprend à la fois des tâches réglementaires et des activités portant sur l'application et le respect du droit de l'Union;

7. note que l'Autorité fait partie, comme l'Autorité bancaire européenne (ABE) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP), d'un comité mixte dont l'objectif est d'assurer la cohérence intersectorielle et d'établir des positions communes dans le domaine de la surveillance des conglomérats financiers et sur d'autres questions transsectorielles, qu'elle a le même comptable que l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (AFE) et qu'elle a pris part à de nombreux marchés conjoints avec d'autres agences, cherchant toujours, par la coopération, à renforcer son efficacité; encourage fortement l'Autorité à rechercher activement et à élargir la coopération avec toutes les agences de l'Union;

8. constate, à la lumière des observations formulées par l'autorité de décharge sur l'évaluation externe des trois autorités européennes de surveillance en 2017, que le processus législatif de révision de ces autorités a été mené à bien au printemps 2019 et note que les modifications apportées au règlement (UE) nº 1095/2010 du Parlement européen et du Conseil ([3]) et à la législation sectorielle pertinente de l'Union sont désormais mises en œuvre en conséquence;

9. accueille avec satisfaction l'enquête menée par l'Autorité sur les montages commerciaux d'arbitrage de dividendes de type cum-ex ou cum-cum; encourage l'Autorité à tirer des conclusions concrètes de cette enquête afin de mettre un terme aux pratiques actuelles qui menacent l'intégrité des marchés financiers de l'Union, et d'empêcher ces pratiques à l'avenir;

10. accueille avec satisfaction le rapport de l'Autorité de juillet 2019, intitulé «Preliminary findings on multiple withholding tax reclaim schemes» («Constatations préliminaires sur les montages de demandes multiples de remboursement sur les retenues à la source»), en réponse à la résolution du Parlement européen du 29 novembre 2018 sur le scandale des «CumEx Files»: la criminalité financière et les lacunes du cadre juridique actuel (2018/2900(RSP)], par laquelle le Parlement européen demandait à l'Autorité de mener une enquête sur les montages de type cum-ex ou cum-cum; se félicite, en outre, que le conseil des autorités de surveillance de l'Autorité ait approuvé le lancement d'une enquête formelle au titre de l'article 22, paragraphe 4, du règlement (UE) nº 1095/2010; encourage l'Autorité à tirer des conclusions concrètes de cette enquête afin de mettre un terme aux pratiques actuelles qui menacent l'intégrité des marchés financiers de l'Union, et d'empêcher ces pratiques à l'avenir;

11. insiste sur le fait que la contribution de l'Autorité à la promotion d'un régime de surveillance et réglementaire commun à l'ensemble du système financier européen, dans le but d'assurer la stabilité financière, est indispensable pour une meilleure intégration, une plus grande sécurité et une plus grande efficacité du marché financier, ainsi que pour la mise en place d'un niveau élevé de protection des consommateurs dans l'Union grâce à la promotion de la transparence et de l'équité sur le marché des produits et des services financiers;

12. souligne que l'Autorité, dans l'exercice de ses activités, doit veiller en particulier à assurer la compatibilité avec le droit de l'Union, à respecter le principe de proportionnalité et à se conformer aux principes fondamentaux du marché intérieur;

13. se dit préoccupé par le fait que la mise en œuvre des dispositions en matière de surveillance prévues par le règlement (CE) nº 1060/2009 du Parlement européen et du Conseil ([4]) sous la forme de lignes directrices et de questions-réponses, risque de faire peser une charge excessive sur les acteurs de petite taille et, partant, limiter la concurrence sur le marché ([5]);

([3]) Règlement (UE) nº 1095/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers), modifiant la décision nº 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/77/CE de la Commission (JO L 331 du 15.12.2010, p. 84).

([4]) Règlement (CE) nº 1060/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur les agences de notation de crédit (JO L 302 du 17.11.2009, p. 1).

([5]) Sur la base des commentaires reçus par Creditreform Rating AG.

14. souligne que, tout en s'assurant de s'acquitter de la totalité de ses missions dans leur intégralité et dans le délai imparti, l'Autorité doit respecter les tâches et le mandat que lui ont assignés le Parlement européen et le Conseil et en faire pleinement usage, et qu'elle ne doit jamais tenter d'outrepasser son mandat; fait remarquer que si l'Agence concentre ses efforts sur le mandat que lui ont assigné le Parlement et le Conseil, il en résultera une utilisation plus efficace et effective des ressources;

Politique du personnel

15. note que 95,51 % du tableau des effectifs étaient pourvus au 31 décembre 2018, avec 149 agents temporaires engagés sur les 156 agents temporaires autorisés au titre du budget de l'Union (contre 150 postes autorisés en 2017); note, en outre, que 68 agents contractuels et 14 experts nationaux détachés travaillaient pour l'Autorité en 2018;

16. se demande si les ressources allouées à l'Autorité sont suffisantes pour lui permettre de s'acquitter du nombre croissant de tâches qui lui sont assignées, en particulier dans le domaine de la titrisation, de prospectus 3 et des fonds monétaires, alors que l'augmentation de la charge de travail n'a pas été suivie de l'affectation de nouveaux effectifs;

17. note avec satisfaction l'équilibre entre les hommes et les femmes signalé par l'Autorité en ce qui concerne l'encadrement supérieur (un homme et une femme) et le conseil d'administration (trois hommes et trois femmes);

18. relève un taux de rotation du personnel de 6,9 %, ce qui correspond à l'objectif d'un taux inférieur à 10 % visé par l'Autorité;

19. note que l'Autorité a adopté une politique visant à protéger la dignité de la personne et à prévenir le harcèlement et qu'elle a actualisé sa réglementation antérieure au moyen d'une décision adoptée par le conseil d'administration en décembre 2018, suivant en cela le modèle de la Commission; note que l'Autorité nomme des personnes de confiance et organise régulièrement des séances de sensibilisation;

20. se demande si le fait de recourir à des travailleurs temporaires et des consultants externes plutôt que d'augmenter ses propres effectifs constitue la meilleure utilisation possible des ressources à long terme;

21. note que la Cour a constaté une tendance générale des agences au recrutement de personnel externe pour des missions de conseil en informatique; demande que la dépendance vis-à-vis des recrutements externes dans ce domaine important et sensible soit réduite autant que possible afin de limiter tout risque potentiel;

Marchés publics

22. note que, selon le rapport de la Cour, l'Autorité a passé des contrats avec des sociétés informatiques, formulés d'une manière pouvant impliquer la mise à disposition de travailleurs intérimaires et non la fourniture de services ou de produits informatiques clairement définis, et ce, alors que des règles spécifiques devraient s'appliquer conformément à la directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil ([6]) et que la mise à disposition de travailleurs intérimaires n'est autorisée que dans le cadre de contrats avec des entreprises de travail intérimaire autorisées; note que le recours à des contrats de services informatiques pour la fourniture de main-d'œuvre serait incompatible avec la réglementation de l'Union en matière sociale et d'emploi et exposerait l'Autorité à des risques juridiques et à des risques pour sa réputation; demande à l'Autorité de faire clairement la distinction, dans les contrats, entre les marchés publics relatifs à l'acquisition de services informatiques et ceux concernant les travailleurs intérimaires;

23. note que, selon le rapport de la Cour, en 2018, l'Autorité a lancé une procédure de marché public pour la location de nouveaux espaces de bureaux à Paris; que, dans un premier temps, l'Autorité avait prévu une procédure de marché public conjointe avec d'autres organes européens tels que l'Autorité bancaire européenne, qui, à l'époque, préparait le transfert de son siège de Londres à Paris; que l'Autorité et l'ABE, étant arrivées à la conclusion que les avantages envisagés d'une telle procédure de marché conjointe ne se concrétiseraient pas, ont organisé des procédures de marchés distinctes pour la location d'espaces de bureaux et pour d'autres services connexes, manquant ainsi l'occasion de réaliser des économies d'échelle et de générer des gains d'efficacité; demande à l'Autorité de renforcer sa coopération avec les autres agences et de recourir, dans la mesure du possible, à des procédures conjointes de passation de marchés, afin d'exploiter toutes les possibilités de réaliser des économies d'échelle et des gains d'efficacité;

24. note que, malgré ses efforts importants concernant la préparation des dossiers d'appel d'offres pour la location de nouveaux espaces de bureaux et la méthodologie d'évaluation des offres, l'Autorité doit encore améliorer la documentation et la traçabilité des évaluations des offres; en particulier, comme les rapports d'évaluation sont la référence principale aux différentes étapes des procédures de passation de marché, ils devraient être exhaustifs et présenter tous les détails utiles;

([6]) Directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative au travail intérimaire (JO L 327 du 5.12.2008, p. 9).

Prévention et gestion des conflits d'intérêts et transparence

25. relève que 28 % du budget de l'Autorité sont financés par des redevances perçues auprès des entités qu'elle surveille; constate que des mesures ont été mises en œuvre pour atténuer les conflits d'intérêts et que ces mesures ont été contrôlées; invite l'Autorité à continuer d'informer l'autorité de décharge des mesures prises pour garantir l'absence de tout conflit d'intérêts; relève également que, d'après l'Autorité, la facturation des redevances par la Commission entrainerait des inefficacités et augmenterait le risque d'inexactitudes et d'erreurs de calcul, nuisant ainsi à sa réputation;

26. se félicite de la publication, à la demande du Médiateur européen, des procès-verbaux des réunions des parties intéressées; invite l'Autorité à suivre la suggestion du Médiateur européen d'inclure dans ses informations destinées au public une indication de l'existence, le cas échéant, du procès-verbal d'une réunion donnée avec des parties intéressées, qui pourrait par conséquent faire l'objet d'une demande d'accès public à des documents, à condition que le contenu de ce procès-verbal ne soit pas sensible sur le plan commercial;

27. souligne l'importance d'une administration ouverte, efficace et indépendante pour toutes les agences de l'Union et l'Union dans son ensemble; rappelle le problème des conflits d'intérêts résultant de situations de «pantouflage» et insiste sur la nécessité de mettre en place un cadre juridique unifié pour remédier à ces questions;

Contrôles internes

28. constate, à la lumière des commentaires et observations de l'autorité de décharge relatives à l'audit du service d'audit interne de la Commission (IAS) sur l'évaluation par les pairs des autorités nationales compétentes, que toutes les actions connexes sont closes;

29. relève que, selon le rapport de la Cour, en 2018, l'IAS a publié un rapport d'audit sur les recettes et la gestion par activité au sein de l'AEMF, laquelle a élaboré un plan d'action visant à remédier aux points à améliorer; invite l'Autorité à informer l'autorité de décharge des mesures prises en la matière;

Autres commentaires

30. relève qu'en 2018, le retrait attendu du Royaume-Uni de l'Union a eu une incidence significative sur les travaux et les éléments livrables prévus par l'Autorité et a donné lieu à de nombreux travaux préparatoires, notamment dans les domaines de la convergence en matière de surveillance, de la prévention de la fragmentation et de l'arbitrage réglementaire ainsi que de la surveillance directe et de l'évaluation des risques; relève que l'Autorité a analysé en détail l'impact opérationnel que le retrait attendu du Royaume-Uni de l'Union aurait sur son organisation, et qu'elle a déployé du personnel spécialement chargé de conseiller et de faire régulièrement rapport sur ces questions;

31. demande à l'Autorité de s'attacher à diffuser auprès du grand public les résultats de ses recherches et de s'adresser au public par l'intermédiaire des médias sociaux et d'autres médias;

32. met l'accent sur la responsabilité du système financier pour ce qui est de répondre aux défis de la durabilité et de veiller à ce que l'Union respecte ses engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris conclu en vertu de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques; souligne que le rôle de l'Autorité est essentiel pour l'intégration des facteurs environnementaux, sociaux et liés à la gouvernance dans le cadre de réglementation et de surveillance, ainsi que pour la mobilisation et l'orientation des flux de capitaux privés vers des investissements durables; insiste par conséquent sur la nécessité de prévoir des ressources suffisantes pour contrôler la mise en œuvre de ce cadre par les institutions financières et les autorités nationales compétentes;

33. renvoie, pour d'autres observations de nature horizontale accompagnant la décision de décharge, à sa résolution du 14 mai 2020 ([7]) sur la performance, la gestion financière et le contrôle des agences.

([7]) Textes adoptés de cette date, P9_TA(2020)0121.