Surveillance macroprudentielle du système financier et institution d'un Comité européen du risque systémique (CERS)

2009/0140(COD) - 23/09/2009 - Document de base législatif

OBJECTIF : instituer un Comité européen du risque systémique (CERS) en vue de renforcer la surveillance financière en Europe.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : la crise financière a mis en lumière de graves lacunes dans la surveillance financière, à la fois dans des cas particuliers et en ce qui concerne le système financier dans son ensemble. En conséquence, M. Barroso, président de la Commission européenne, 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. Sur la base de ses recommandations, la Commission a présenté des propositions pour un nouveau cadre européen pour la surveillance financière dans sa communication au Conseil européen de printemps de mars 2009 (COM(2009)0114). Elle a précisé plus avant ses idées dans sa communication de mai 2009 (COM(2009)0252), dans laquelle elle a proposé :

- de mettre en place **un système européen de surveillance financière (SESF)** composé d'un réseau d'autorités nationales de surveillance financière travaillant de manière coordonnée avec de nouvelles autorités européennes de surveillance; ces dernières résulteront de la transformation des comités de surveillance européens existants en une Autorité bancaire européenne (ABE), une Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et une Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), et
- de créer un **Comité européen du risque systémique (CERS)**, afin de surveiller et d'analyser les risques que les évolutions macroéconomiques et du système financier dans son ensemble font peser sur la stabilité du système financier. À cette fin, le CERS émettrait des alertes rapides en cas d' intensification des risques systémiques et, le cas échéant, formulerait des recommandations quant aux mesures à prendre pour faire face à ces risques.

Pour que toutes les parties concernées, notamment les établissements financiers, les investisseurs et les consommateurs, aient suffisamment confiance pour mener des activités financières transfrontalières, il est nécessaire de mettre en place un dispositif qui tienne dûment compte de l'interdépendance entre les risques microprudentiels et les risques macroprudentiels. Dans le passé, la surveillance prudentielle a trop souvent porté exclusivement sur l'aspect microprudentiel, les autorités de surveillance évaluant séparément les bilans des établissements financiers sans tenir compte des interactions entre les établissements, ni entre les établissements et le système financier en général. Le CERS, en réagissant aux risques pesant sur la stabilité financière et résultant d'évolutions susceptibles d'avoir une incidence sur un secteur donné, voire sur l'ensemble du système financier, constituerait un élément essentiel d'une structure de surveillance communautaire nécessaire pour inciter les États membres à prendre en temps voulu des mesures coordonnées, évitant ainsi la divergence des démarches et améliorant le fonctionnement du marché intérieur.

Á noter que le règlement instituant le CERS est complété par une proposition de décision du Conseil qui charge la Banque centrale européenne (BCE) d'assurer le secrétariat de ce Comité.

ANALYSE D'IMPACT : la communication de la Commission de mai 2009 sur la surveillance financière en Europe était accompagnée d'une analyse d'impact examinant les principales options envisageables pour la mise en place du CERS et du SESF. Une seconde analyse d'impact, qui accompagne les présentes propositions, étudie ces options plus en détail. Le rapport sur cette seconde analyse d'impact est accessible en ligne sur le site web de la Commission européenne (voir également SEC(2009)1234).

CONTENU : le règlement proposé vise à instituer le Comité européen du risque systémique (CERS), nouvel organisme européen indépendant des structures existantes. Le CERS est un organisme européen entièrement nouveau, sans précédent, qui sera responsable de la surveillance macroprudentielle.

Son objectif sera triple:

1. il créera une perspective macroprudentielle européenne afin de résoudre le problème de la fragmentation de l'analyse de risque sur une base nationale;
2. il renforcera l'efficacité des mécanismes d'alerte rapide en améliorant l'interaction entre l'analyse microprudentielle et l'analyse macroprudentielle. En effet, la solidité des entreprises a trop souvent été contrôlée isolément, en accordant peu d'attention au degré d'interdépendance avec le système financier;
3. il permettra que les analyses de risques donnent lieu à des mesures prises par les autorités compétentes.

Étant donné l'ampleur et le caractère sensible de sa mission, le CERS ne sera pas conçu comme un organisme ayant la personnalité juridique et des compétences contraignantes, mais plutôt comme une entité qui tirera sa légitimité de la réputation acquise grâce à l'indépendance de ses jugements, à la qualité de ses analyses et à la clarté de ses conclusions.

Tâches et compétences du CERS : le CERS n'aura aucune compétence contraignante lui permettant d' imposer des mesures aux États membres ou aux autorités nationales. Il a été conçu comme un organisme dont le pouvoir repose sur la réputation, ayant une composition de haut niveau, et qui devrait influencer les actions des décideurs politiques et des autorités de surveillance grâce à son autorité morale. À cette fin, il réalisera des évaluations de grande qualité de la situation macroprudentielle, mais pourra aussi émettre des alertes sur les risques et des recommandations pour indiquer d'une part les déséquilibres potentiels du système financier qui sont susceptibles d'augmenter les risques systémiques, d'autre part les mesures correctives appropriées.

Les alertes et les recommandations concernent tout aspect du système financier pouvant susciter un risque systémique. Il coopérera également avec les institutions financières internationales concernées (FMI, Conseil de stabilité financière…) et les organismes concernés dans les pays tiers sur les questions liées à la surveillance macroprudentielle.

Alertes et recommandations : un rôle essentiel du CERS est de déceler les risques ayant une dimension systémique et de prévenir ou d'atténuer leurs incidences sur le système financier dans l'UE. À cette fin, le CERS pourra émettre des alertes sur les risques. Ces alertes devraient provoquer des réactions rapides afin d'éviter l'apparition de problèmes plus étendus et finalement d'une nouvelle crise. Si nécessaire, le CERS pourra aussi recommander des actions spécifiques face à certains risques décelés.

Les recommandations du CERS ne seront pas juridiquement contraignantes. Cependant, leurs destinataires ne pourront rester passifs devant un risque qui a été décelé et seront supposés réagir d'une manière ou d' une autre. Si le destinataire approuve la recommandation, il devra communiquer toutes les mesures prises pour s'y conformer. Si le destinataire est en désaccord avec la recommandation et choisit de ne pas agir, ses motivations devront être exposées. Les recommandations du CERS ne pourront donc pas être simplement ignorées.

Les destinataires des alertes et des recommandations peuvent être la Communauté dans son ensemble, un ou plusieurs États membres, une ou plusieurs autorités européennes de surveillance ou encore une ou plusieurs autorités nationales de surveillance.

Accès aux informations : le CERS devrait avoir accès à toutes les informations nécessaires pour mener à bien ses travaux, tout en préservant le caractère confidentiel de ces données. Il pourra utiliser le vaste ensemble de données sur les établissements financiers et monétaires déjà collecté par la BCE par l' intermédiaire de l'Eurosystème. Le règlement crée en outre une obligation générale pour les autorités européennes de surveillance (AES), les banques centrales nationales et les États membres de fournir au CERS toutes les informations dont il a besoin pour réaliser ses travaux.

Relations avec le SESF : le cadre proposé en matière de surveillance financière dans l'UE ne peut fonctionner que si le CERS et le SESF coopèrent d'une manière rationnelle. Pour remplir son rôle d' autorité de surveillance macroprudentielle, le CERS aura besoin d'un flux de données microprudentielles harmonisées et actualisées, tandis que la surveillance microprudentielle assurée par les autorités nationales profitera des informations privilégiées dont dispose le CERS concernant l'environnement macroprudentiel.

Confidentialité : les membres du conseil général du CERS et le personnel qui travaille pour celui-ci seront soumis au secret professionnel. Les informations reçues par les membres du conseil général ou par les personnes qui travaillent en relation avec le CERS ne seront pas divulguées à l'extérieur sauf sous forme résumée ou agrégée de façon à ce que les établissements individuels ne puissent pas être identifiés. Conformément à la pratique des institutions de l'UE, les personnes qui ont travaillé en rapport avec le CERS seront soumises à une obligation de confidentialité, même après la cessation de leurs fonctions.

Organisation interne du CERS : le CERS sera composé: i) d'un conseil général; ii) d'un comité directeur et iii) d'un secrétariat. Le principal organe décisionnel du CERS sera le conseil général. La composition de ce conseil général est définie pour assurer une représentation significative des banques centrales, lesquelles sont bien placées pour contribuer à l'analyse de l'impact des interdépendances entre le secteur financier et l'environnement macroéconomique en général sur la stabilité financière.

Le travail d'analyse et l'appui logistique dont aura besoin le CERS seront fournis par un secrétariat, qui sera assuré par la Banque centrale européenne. En coopération avec les banques centrales nationales, la BCE compile et diffuse une large gamme de statistiques monétaires et d'indicateurs relatifs aux établissements financiers. La BCE et l'Eurosystème observent systématiquement les évolutions conjoncturelles et structurelles dans la zone euro ainsi qu'au sein du secteur bancaire de l'UE et dans les autres secteurs financiers afin d'évaluer les vulnérabilités éventuelles du secteur financier et sa résistance aux éventuels chocs.

Obligations en matière de rapports : le CERS sera responsable devant le Parlement européen et devant le Conseil et leur fera donc rapport au moins une fois par an. Le Parlement européen et le Conseil peuvent demander au CERS de faire rapport plus souvent.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : le coût budgétaire lié au CERS sera supporté par la BCE et n'aura pas d' incidence directe sur le budget communautaire. Le coût de ce support dépendra de la mesure dans laquelle le personnel et les ressources existants de la BCE pourront être utilisés pour exécuter les tâches de secrétariat du CERS.