

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 26 octobre 2009

sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier et instituant un Comité européen du risque systémique et sur une proposition de décision du Conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques relatives au fonctionnement du Comité européen du risque systémique

(CON/2009/88)

(2009/C 270/01)

Introduction et fondement juridique

Le 6 octobre 2009, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation du Conseil de l'Union européenne portant sur: 1) une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier et instituant un Comité européen du risque systémique ⁽¹⁾ (ci-après le «règlement proposé»); et 2) sur une proposition de décision du Conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques relatives au fonctionnement du Comité européen du risque systémique ⁽²⁾ (ci-après la «décision proposée»).

La BCE a compétence pour émettre un avis sur le règlement proposé en vertu de l'article 105, paragraphe 4, du traité instituant la Communauté européenne étant donné que le règlement proposé contient certaines dispositions ayant une incidence sur la contribution à la bonne conduite des politiques en ce qui concerne le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier du Système européen de banques centrales (SEBC), tel que visé à l'article 105, paragraphe 5, du traité. S'agissant de la décision proposée, la BCE a compétence pour émettre un avis sur le fondement de l'article 105, paragraphe 6, du traité. Étant donné que les deux textes se rapportent à la création, à l'organisation et au fonctionnement du Comité européen du risque systémique (CERS) et malgré les procédures législatives distinctes s'appliquant à ces textes, la BCE a, dans un souci de simplicité, adopté un seul avis sur les deux propositions.

Les observations émises dans le présent avis sont sans préjudice de l'avis futur de la BCE sur les trois propositions de règlements du Parlement européen et du Conseil instituant une autorité bancaire européenne, une autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles, ainsi qu'une autorité européenne des marchés financiers ⁽³⁾, qui font partie du paquet législatif adopté par la Commission le 23 septembre 2009 portant réforme de la surveillance financière européenne.

Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

⁽¹⁾ COM(2009) 499 final.

⁽²⁾ COM(2009) 500 final.

⁽³⁾ COM(2009) 501 final, COM(2009) 502 final et COM(2009) 503 final.

Observations générales

1. La BCE est globalement favorable au règlement et à la décision proposés par la Commission, visant à la création d'un nouvel organisme responsable de la surveillance macroprudentielle dans l'UE: le CERS. La BCE estime que la récente crise financière a démontré la nécessité de renforcer l'approche macroprudentielle de la réglementation et de la surveillance du système financier dans son ensemble. Elle a aussi démontré la nécessité d'évaluer de manière exhaustive et en temps utile les différentes sources de risque systémique et leurs conséquences sur le système financier. Le CERS peut apporter une contribution significative à la stabilité du système financier de l'UE dans son ensemble en décelant et en évaluant les risques systémiques, en émettant rapidement les alertes et les recommandations lorsque ces risques sont importants et en assurant le suivi.
2. Le Conseil Ecofin du 9 juin 2009 a conclu que la «BCE devrait fournir un soutien analytique, statistique, administratif et logistique au CERS, en s'appuyant également sur des avis techniques des banques centrales et des autorités nationales de surveillance.» Cette déclaration fait suite aux recommandations du rapport du groupe d'experts de haut niveau sur la surveillance financière dans l'UE présidé par Jacques de Larosière, du 25 février 2009, et à la communication de la Commission du 27 mai 2009 suggérant que le secrétariat du CERS soit assuré par la BCE. Les 18 et 19 juin, le Conseil européen a observé que la communication et les conclusions d'Ecofin posaient les jalons de l'établissement d'un nouveau cadre pour la surveillance prudentielle macro et microprudentielle et étaient favorables à la création du CERS.
3. La BCE a pris la décision de se tenir prête à assurer le secrétariat du CERS et à apporter son soutien au CERS et suggère qu'il y soit fait référence dans un considérant du règlement proposé. La BCE est disposée à mettre à la disposition du CERS, par le biais de la participation de tous les membres du conseil général de la BCE, l'expertise macroéconomique, financière et monétaire de toutes les banques centrales nationales de l'UE. Cette contribution s'appuiera sur les activités de la BCE et du SEBC dans les domaines du contrôle de la stabilité financière, de l'analyse macroéconomique, de la collecte d'informations statistiques, et sur l'ensemble des synergies en termes d'expertise, de ressources et d'infrastructures dans le cadre des activités de banque centrale existantes dans l'UE.
4. La participation de la BCE et du SEBC au CERS ne modifiera pas l'objectif principal du SEBC visé à l'article 105, paragraphe 1, du traité, qui est de maintenir la stabilité des prix. À cet égard, la BCE observe que ses activités de soutien concernant le CERS n'auront pas d'incidence sur l'indépendance institutionnelle, fonctionnelle et financière de la BCE, ni sur l'accomplissement par le SEBC de ses missions prévues par le traité et par les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après les «statuts du SEBC»), notamment ses missions en matière de stabilité financière et de surveillance⁽¹⁾.
5. Dans le domaine des statistiques, la BCE se tient prête à fournir au CERS les informations nécessaires relatives à l'environnement macroéconomique et macrofinancier et dispose de l'expertise nécessaire pour ce faire. Celles-ci incluent notamment les informations relatives aux conditions du marché et aux infrastructures de marché. Les informations microprudentielles seront fournies par les trois nouvelles autorités de surveillance européennes.

Remarques particulières

6. Concernant la procédure d'émission et de suivi des alertes en cas de risques et celle des recommandations, la BCE soutient pleinement le règlement proposé⁽²⁾, qui prévoit que les alertes en cas de risques et les recommandations du CERS soient directement transmises aux destinataires respectifs, et simultanément au Conseil Ecofin. Toute modification apportée à ces dispositions qui conduirait à une «transmission indirecte» des alertes en cas de risques et des recommandations porterait préjudice à l'efficacité et aux délais de ces dernières, de même qu'à l'indépendance et à la crédibilité du CERS. En outre, il est important que les procédures relatives à la communication du CERS avec d'autres institutions et comités de l'UE ne constituent pas un obstacle à l'accomplissement efficace et en temps voulu des missions du CERS.

⁽¹⁾ Article 105, paragraphe 2, quatrième tiret, et article 105, paragraphes 4 et 5 du traité, et article 3.1, quatrième tiret, article 3.3, articles 4 et 22, et article 25.1 des statuts du SEBC.

⁽²⁾ Articles 16, 17 et 18, du règlement proposé.

7. Concernant les aspects organisationnels du CERS, la BCE estime qu'il est particulièrement important que la composition du comité directeur du CERS reflète de manière adéquate celle du conseil général du CERS. Au sein de ce dernier, 29 des membres votants seront des représentants des banques centrales, tandis qu'un membre de la Commission et les présidents des trois nouvelles autorités européennes de surveillance seront les quatre autres membres votants. Il est fondamental que la composition du comité directeur reflète celle du conseil général afin d'assurer que le comité soit représentatif du conseil, dont il doit préparer les réunions. Par conséquent, l'inclusion de cinq représentants des banques centrales (en plus du président et du vice-président du CERS) aux côtés des quatre autres membres votants ci-dessus mentionnés constitue le seuil minimal permettant d'assurer un juste équilibre ainsi qu'une représentation suffisante des banques centrales nationales de la zone euro et de celles qui n'appartiennent pas à la zone euro. En conséquence, la BCE appuie sans réserves la proposition de la Commission selon laquelle sept des membres du comité directeur seront choisis au sein du conseil général de la BCE ⁽¹⁾. Toutefois, étant donné que la composition de la zone euro changera avec le temps, il ne serait pas souhaitable de procéder dans un acte juridique à une attribution définitive de sièges entre les banques centrales de la zone euro et celles qui n'appartiennent pas à la zone euro. Enfin, la BCE est favorable à l'approche de la Commission en vertu de laquelle seul le président du CERS donne des directives au chef du secrétariat ⁽²⁾.
8. Le président et le vice-président du conseil général du CERS doivent être élus selon les mêmes procédures et par le même groupe de membres votants, puisque que le vice-président doit être pleinement habilité à remplacer le président si nécessaire. En conséquence, le vice-président doit aussi être élu, ainsi que l'indique la proposition de la Commission, par et parmi les membres du conseil général qui sont également membres du conseil général de la BCE. Le recours à des procédures distinctes pour l'élection du président et du vice-président serait source de complications supplémentaires et pourrait donner l'impression injustifiée qu'ils représentent des groupes différents au sein du CERS.
9. S'agissant de la composition du conseil général du CERS, la BCE soutient la proposition de la Commission prévoyant que le président et le vice-président de la BCE sont des membres votants du conseil général du CERS. Celle-ci est conforme au principe selon lequel le conseil général de la BCE fournit la base des membres votants du conseil général du CERS ⁽³⁾. En outre, l'inclusion du vice-président de la BCE serait conforme aux conclusions de la présidence du Conseil européen qui s'est tenu les 18 et 19 juin 2009, selon lesquelles le vice-président pourrait voter lors de l'élection du président du CERS en qualité de membre du conseil général de la BCE. En effet, s'il n'était pas membre du conseil général du CERS, le vice-président serait empêché de voter lors de cette élection.
10. Le CERS est un organe communautaire, dont les missions ont trait au système financier de l'UE et incluent la formulation de recommandations et la prise de mesures appropriées pour faire face aux risques systémiques et sauvegarder la stabilité du système et dont les membres proviennent de tous les pays membres de l'UE. Toutefois, au vu de l'importance systémique, pour le système financier de l'UE, de certains pays européens qui ne font pas partie de l'UE, il peut être jugé approprié d'inviter les représentants de ces pays à participer à certaines réunions du CERS et/ou aux comités techniques en qualité d'observateurs, lorsque des questions pertinentes sont discutées.

La BCE recommande que les articles suivants du règlement proposé et de la décision proposée soient modifiés. Les suggestions de rédaction spécifiques sont présentées et expliquées dans l'annexe.

Fait à Francfort sur le Main, le 26 octobre 2009.

Le président de la BCE
Jean-Claude TRICHET

⁽¹⁾ Article 11, paragraphe 1, du règlement proposé.

⁽²⁾ Article 4, paragraphe 1, de la décision proposée. Le président du CERS préside non seulement le conseil général mais aussi le comité directeur.

⁽³⁾ Le conseil général de la BCE est composé du président de la BCE, du vice-président et des gouverneurs des banques centrales nationales de l'UE.

ANNEXE

Suggestions de rédaction

Texte proposé par la Commission	Modifications suggérées par la BCE ⁽¹⁾
---------------------------------	---

Modification 1

Considérant 5 du règlement proposé

Considérant 5	Considérant 5
«Dans sa communication [...] intitulée “Surveillance financière européenne” [...] Rejoignant le point de vue de la Commission, le Conseil a notamment estimé que la BCE “devrait fournir un soutien analytique, statistique, administratif et logistique au CERS, en s'appuyant également sur des avis techniques des banques centrales et des autorités nationales de surveillance”.»	«Dans sa communication [...] intitulée “Surveillance financière européenne” [...] Rejoignant le point de vue de la Commission, le Conseil a notamment estimé que la BCE “devrait fournir un soutien analytique, statistique, administratif et logistique au CERS, en s'appuyant également sur des avis techniques des banques centrales et des autorités nationales de surveillance”. La BCE s'est déclarée prête à assurer le secrétariat du CERS et à apporter son soutien au CERS. Le soutien apporté par la BCE au CERS ainsi que les missions confiées à celui-ci ne portent pas atteinte au principe d'indépendance de la BCE dans l'accomplissement de ses missions conformément au traité. »

Explication:

Le conseil des gouverneurs de la BCE a décidé que la BCE est prête à assurer le secrétariat du CERS et à apporter son soutien au CERS, et estime opportun d'en faire mention dans le considérant 5 du règlement proposé.

La dernière phrase du considérant 5 du règlement proposé précise que l'accomplissement des missions de la BCE ne sera pas entravé par le soutien que celle-ci apportera au CERS, ni par les missions du CERS lui-même, puisque, contrairement à ce dernier, la BCE a été instituée par le traité. Cette précision revêt une importance toute particulière au regard du principe d'indépendance de la banque centrale.

Modification 2

Article 3, paragraphe 1, du règlement proposé

Article 3	Article 3
«1. Le CERS est responsable de la surveillance macroprudentielle du système financier dans la Communauté, dans le but de prévenir ou d'atténuer les risques systémiques de façon à éviter des périodes de difficultés importantes sur les marchés financiers, de contribuer au fonctionnement harmonieux du marché intérieur et d'assurer une contribution durable du secteur financier à la croissance économique.»	«1. Le CERS est responsable de la surveillance macroprudentielle du système financier dans la Communauté, dans le but de prévenir ou d'atténuer les risques systémiques de façon à éviter des périodes de difficultés importantes sur les marchés financiers, et de contribuer au fonctionnement harmonieux du marché intérieur. et d'assurer une contribution durable du secteur financier à la croissance économique. »

Explication:

La BCE estime que le fait d'assurer une contribution durable à la croissance économique ne constitue pas la finalité de la surveillance macroprudentielle. Par conséquent, il conviendrait de supprimer la référence à cette notion dans l'article ci-dessus.

Modification 3

Article 4, paragraphe 1, du règlement proposé

Article 4	Article 4
«1. Le CERS est composé d'un conseil général, d'un comité directeur et d'un secrétariat.»	«1. Le CERS est composé d'un conseil général, d'un comité directeur, et d'un secrétariat et d'un comité technique consultatif. »

Explication:

Le règlement et la décision proposés doivent mettre en place les principaux aspects institutionnels du CERS, y compris le comité technique consultatif (CTC). Le règlement et la décision proposés soulignent tous deux le rôle de premier plan de la BCE et des banques centrales nationales dans la surveillance macroprudentielle ⁽²⁾. Il conviendrait de modifier cet article du règlement proposé de manière à préciser que le CTC fait partie de la structure organisationnelle du CERS (voir également les modifications 5 et 7 ci-dessous).

Texte proposé par la Commission

Modifications suggérées par la BCE (1)

Modification 4

Article 4, paragraphe 4, du règlement proposé

Article 4

«4. Le secrétariat apportera un soutien analytique, statistique, administratif et logistique au CERS sous la direction du président du conseil général, conformément à la décision 2009/XXXX/CE du Conseil.»

Article 4

«4. **Conformément à la décision 2009/XXXX/CE du Conseil confiant à la BCE des missions spécifiques relatives au fonctionnement du CERS, Le secrétariat sera assuré par la BCE, qui** apportera ~~un~~ **son** soutien ~~analytique, statistique, administratif et logistique~~ au CERS, **en s'appuyant également sur des avis techniques des banques centrales et des autorités nationales de surveillance** sous la direction du président du conseil général, conformément à la décision 2009/XXXX/CE du Conseil.»

Explication:

Cette modification est nécessaire pour mettre le règlement proposé en conformité avec les conclusions du Conseil Ecofin du 9 juin 2009 et avec la décision proposée. Sans cela, le rôle de soutien de la BCE à l'égard du CERS serait omis dans le texte du règlement proposé, ce qui ne serait pas conforme aux déclarations et décisions passées, parmi lesquelles, notamment:

- le rapport de Larosière qui indiquait: «Dans l'Union européenne, la BCE, qui constitue le coeur du SEBC, est idéalement placée pour remplir cette mission: déterminer les risques macroprudentiels»;
- la communication de la Commission du 27 mai 2009;
- les conclusions du Conseil Ecofin du 9 juin 2009 selon lesquelles «la BCE devrait fournir un soutien analytique, statistique, administratif et logistique au CERS, en s'appuyant également sur des avis techniques des banques centrales et des autorités nationales de surveillance»; et
- l'approbation des conclusions ci-dessus mentionnées par le Conseil européen qui s'est tenu les 18 et 19 juin 2009.

Modification 5

Article 4, paragraphe 5, du règlement proposé

Article 4

«5. Le CERS est aidé du comité technique consultatif visé à l'article 12, qui l'assiste et le conseille, à sa demande, sur les questions en rapport avec son travail.»

Article 4

«5. ~~Le CERS est aidé du~~ comité technique consultatif visé à l'article 12, ~~qui l'assiste et le conseille~~, apporte son conseil et son soutien ~~sur~~ pour les questions en rapport avec ~~son~~ le travail du CERS.»

Explication:

Il conviendrait de modifier le présent article dans le règlement proposé de manière à préciser que le CTC apporte son soutien au CERS de manière permanente. Le règlement intérieur du CERS comprendra les dispositions relatives au rôle de conseil du CTC (voir également les modifications 3 et 7 concernant le CTC).

Modification 6

Article 7 du règlement proposé

«Article 7

Impartialité

1. Les membres du CERS, lors de leur participation aux activités du conseil général ou du comité directeur et dans le cadre de toute autre activité liée au CERS, accomplissent leurs tâches de manière impartiale et ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions des États membres.
2. Les États membres ne cherchent pas à influencer les membres du CERS dans l'exécution de leurs tâches liées à ce Comité.»

«Article 7

Impartialité **et indépendance**

1. Les membres du CERS, lors de leur participation aux activités du conseil général ou du comité directeur et dans le cadre de toute autre activité liée au CERS, accomplissent leurs tâches de manière impartiale **et dans le seul intérêt de la Communauté dans son ensemble. Ils** ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions des États membres, **des institutions communautaires ni d'aucun autre organisme public ou privé.**
2. Les États membres, **les institutions communautaires ou tout autre organisme public ou privé,** ne cherchent pas à influencer les membres du CERS dans l'exécution de leurs tâches liées à ce Comité.»

Texte proposé par la Commission	Modifications suggérées par la BCE (1)
---------------------------------	--

Explication:

Il conviendrait de modifier cet article pour assurer l'indépendance des membres du CERS à l'encontre des autres organes communautaires ou de tout autre organisme. Cela n'entraverait pas l'accomplissement des missions de soutien confiées à la BCE au profit du CERS, qui ne peuvent être qualifiées d'instructions.

Modification 7

Article 12, paragraphe 3, du règlement proposé

Article 12	Article 12
«3. Le comité exécute les tâches visées à l'article 4, paragraphe 5, à la demande du président du conseil général.»	«3. Le comité exécute les tâches visées à l'article 4, paragraphe 5, à la demande du président du conseil général. »

Explication:

Cette modification a pour objet de préciser que le CTC apporte son soutien au CERS de manière permanente, et pas seulement lorsqu'il est sollicité, conformément au règlement intérieur du CERS (voir également les modifications 3 et 5 concernant le CTC).

Modification 8

Article 13 du règlement proposé

«Article 13	«Article 13
Dans le cadre de sa mission, le CERS sollicite, si nécessaire, les conseils l'avis des acteurs du secteur privé concernés.»	Dans le cadre de sa mission, le CERS sollicite, si nécessaire, les conseils l'avis des acteurs du secteur privé concernés.»

Explication:

La terminologie suggérée reflète mieux la nature du rôle des acteurs du secteur privé.

Modification 9

Considérant 8 de la décision proposée

Considérant 8	Considérant 8
«Le Conseil a conclu, le 9 juin 2009, que la BCE devrait fournir un soutien analytique, statistique, administratif et logistique au CERS. La possibilité, prévue par le traité, de confier à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel devrait dès lors être exercée en chargeant la BCE d'assurer le secrétariat du CERS.»	«Le Conseil a conclu, le 9 juin 2009, que la BCE devrait fournir un soutien analytique, statistique, administratif et logistique au CERS. La possibilité, prévue par le traité, de confier à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel devrait dès lors être exercée en chargeant la BCE d'assurer le secrétariat du CERS. Le soutien apporté par la BCE au CERS ainsi que les missions confiées à celui-ci ne portent pas atteinte au principe d'indépendance de la BCE dans l'accomplissement de ses missions conformément au traité. »

Explication:

La modification du considérant proposé permet de préciser que l'accomplissement des missions de la BCE ne sera pas entravé par le soutien que celle-ci apportera au CERS, ni par les missions du CERS lui-même, puisque, contrairement à ce dernier, la BCE a été instituée par le traité. Cette précision revêt une importance toute particulière au regard du principe d'indépendance.

Texte proposé par la Commission

Modifications suggérées par la BCE (1)

Modification 10

Nouveau considérant 8 bis de la décision proposée

(Aucun texte actuellement)

Considérant 8 bis

«**8 bis**) Les missions de surveillance macroprudentielle du CERS ont pour objet de prévenir, ou au moins d'atténuer, les risques systémiques dans le système financier. Le CERS n'est pas chargé de la surveillance d'entreprises spécifiques fournissant des services financiers; ceci étant, les missions de surveillance du CERS et le soutien apporté par la BCE concernent le système financier dans son ensemble, l'accent étant mis sur les interdépendances entre les différents secteurs du système financier.»

Explication:

Compte tenu de la nature et des objectifs des fonctions de surveillance macroprudentielle assignées au CERS et du soutien apporté à ce dernier par la BCE, le nouveau considérant suggéré précise, dans le contexte de l'application de l'article 105, paragraphe 6, du traité, que la surveillance macroprudentielle porte sur le système financier dans son ensemble.

Modification 11

Article 2 de la décision proposée

Article 2

«La Banque centrale européenne assure le secrétariat du CERS et fournit par conséquent un appui statistique, logistique et administratif au CERS.

[...]

b) conformément à l'article 5 de la présente décision, la collecte et le traitement d'informations, notamment statistiques, au nom du CERS et en vue de l'accomplissement de ses missions;»

Article 2

«La Banque centrale européenne assure le secrétariat du CERS et fournit ~~par conséquent~~ un appui statistique, logistique et administratif au CERS.

[...]

b) conformément à **l'article 5 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne** et à l'article 5 de la présente décision, la collecte et le traitement d'informations, notamment statistiques, au nom du CERS et en vue de l'accomplissement de ses missions;»

Explication:

La suppression de l'expression «par conséquent» met le texte en conformité avec les conclusions du Conseil Ecofin du 9 juin 2009.

L'article 2, point b), de la décision proposée concerne le soutien statistique que la BCE est appelée à fournir au CERS. La modification proposée permettra au secrétariat d'obtenir des données confidentielles collectées par la BCE/le SEBC pour le compte et au profit du CERS.

Modification 12

Article 4 de la décision proposée

«Article 4

Encadrement»

[...]

«Article 4

~~Encadrement~~ **Fonctionnement du secrétariat»**

[...]

Explication:

Le titre proposé reflète plus fidèlement le contenu de l'article 4 de la décision proposée et utilise une terminologie qui correspond davantage aux compétences administratives internes de la BCE.

Texte proposé par la Commission	Modifications suggérées par la BCE ⁽¹⁾
---------------------------------	---

Modification 13

Article 4, paragraphe 2, de la décision proposée

Article 4	Article 4
«2. Le chef du secrétariat ou son représentant assiste aux réunions du conseil général et du comité directeur du CERS.»	«2. Le chef du secrétariat ou son représentant assiste aux réunions du conseil général, et du comité directeur et du comité technique consultatif du CERS.»

Explication:

La modification proposée a pour objet de refléter la structure envisagée pour le CERS telle que définie à l'article 4, paragraphe 1, du règlement proposé.

⁽¹⁾ Les caractères gras dans le corps du texte indiquent les nouveaux passages suggérés par la BCE. Les caractères barrés dans le corps du texte indiquent les passages que la BCE suggère de supprimer.

⁽²⁾ Voir le considérant 13 du règlement proposé et le considérant 7 de la décision proposée.