FR

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

EUROSYSTÈME

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 7 janvier 2010

sur certaines mesures de régulation bancaire et financière

(CON/2010/3)

Introduction et fondement juridique

Le 8 décembre 2009, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du ministère français de l'économie, de l'industrie et de l'emploi portant sur certaines dispositions d'un projet de loi de régulation bancaire et financière relatives à la création du conseil de la régulation financière et du risque systémique (ci-après, le « conseil »), au régime des obligations sécurisées et à une modification d'une disposition du code monétaire et financier relative à la Banque de France (ci-après, le « projet de loi »).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) et de l'article 2, paragraphe 1, troisième et sixième tirets, de la décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation[1], étant donné que le projet de loi a trait à la Banque de France et aux règles applicables aux établissements financiers dans la mesure où elles ont une incidence sensible sur la stabilité des établissements et marchés financiers. En outre, l'Eurosystème contribue à la bonne conduite des politiques en ce qui concerne le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier. 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. Objet du projet de loi

1.1 Le conseil remplacera le collège des autorités de contrôle des entreprises du secteur financier[2]. Il est composé du gouverneur de la Banque de France président de l'autorité de contrôle prudentiel assisté du vice-président de cette autorité, du président de l'autorité des marchés financiers et du président de l'autorité des normes comptables ou de leurs représentants[3] ; le conseil est présidé par le ministre chargé de l'économie ou son représentant.

En plus de son rôle de coordination, le conseil se voit confier des missions relatives à la surveillance macroprudentielle et à la stabilité financière ainsi qu'aux normes internationales et

1 JO L 189 du 3.7.1998, p. 42.

2 Article L.631-2 du code monétaire et financier.

3 Article L.631-2 du code monétaire et financier, tel que proposé par le projet de loi.

européennes applicables au secteur financier. Les missions du conseil sont les suivantes: i) veiller à la coopération et à l'échange d'information entre les institutions que ses membres représentent ; ii) examiner les analyses de la situation du secteur et des marchés financiers français d'un point de vue macroprudentiel et évaluer les risques systémiques qu'il comporte, compte tenu des avis et recommandations du comité européen du risque systémique ; iii) faciliter la coopération et la synthèse des travaux d'élaboration des normes internationales et européennes applicables au secteur financier, avec le pouvoir d'émettre tout avis ou prise de position qu'il estime nécessaire[4]. Le conseil exerce ces missions sans préjudice des compétences respectives des institutions que ses membres représentent. Le conseil se réunit au moins trois fois par an sur proposition de l'un de ses membres. Pour l'accomplissement de ses missions, le conseil peut entendre des représentants des établissements de crédit, des entreprises d'investissement, des entreprises d'assurance, des mutuelles et des institutions de prévoyance[5].

1.2 Le projet de loi créé une nouvelle catégorie d'obligations sécurisées, les « obligations à l'habitat », distinctes des obligations foncières. En vertu du projet de loi, les sociétés émettrices d'obligations à l'habitat et d'obligations foncières, à savoir les sociétés de financement de l'habitat ou les sociétés de crédit foncier, peuvent souscrire, acquérir ou détenir leurs propres obligations dans le seul but de les affecter en garantie des opérations de crédit de la Banque de France conformément aux procédures et conditions déterminées par cette dernière pour ses opérations de politique monétaire et de crédit intrajournalier, dans le cas où la société de crédit foncier ne serait pas à même de couvrir totalement ses besoins de trésorerie par les autres moyens à sa disposition. Le projet de loi prévoit les modalités selon lesquelles ces opérations doivent être effectuées. Le respect de ces conditions sera attesté par un contrôleur spécifique, qui devra également établir un rapport à l'autorité de contrôle prudentiel[6].

1.3 Le projet de loi modifie une disposition du code monétaire et financier[7] relative à la Banque de France, afin de permettre à la Banque de France de communiquer également aux entreprises d'assurances habilitées à pratiquer en France les opérations d'assurance-crédit, les informations qu'elle détient sur la situation financière des entreprises. Ces renseignements ne peuvent être communiqués qu'après que la Banque de France ait établi les modalités de communication de ces renseignements et fixé les obligations déclaratives de ces entreprises. Actuellement, la Banque de France ne peut communiquer ces renseignements qu'aux autres banques centrales, aux autres institutions chargées d'une mission similaire à celles qui lui sont confiées en France et aux établissements de crédit et établissements financiers. La BCE comprend que l'accès aux informations détenues par la Banque de France sur la situation financière des entreprises est octroyé aux entreprises d'assurances habilitées à pratiquer en France les opérations d'assurance-crédit afin de leur permettre de mieux gérer les risques du crédit interentreprises, et que cette

4 Article L.631-2-1 du code monétaire et financier, tel que proposé par le projet de loi.

5 Article L.631-2-2 du code monétaire et financier, tel que proposé par le projet de loi.

6 Article L.515-32-1 du code monétaire et financier, tel que proposé par le projet de loi.

7 Article L.144-1 du code monétaire et financier.

nouvelle disposition vise à développer l'assurance-crédit au bénéfice des petites et moyennes entreprises.

2. Création du conseil

2.1 La création de comités nationaux en matière de stabilité financière peut améliorer la contribution des banques centrales nationales et des autorités de surveillance au soutien analytique apporté au Comité européen du risque systémique (CERS). Les missions exercées par ces comités devraient compléter les activités exercées par le CERS et par conséquent, il est particulièrement important de développer les synergies appropriées. Toutefois, il convient d'éviter que ces comités nationaux se voient confier des missions et pouvoirs qui pourraient entrer en conflit avec ceux du CERS, et qui seraient susceptibles d'amoindrir l'efficacité de l'organe de surveillance macroprudentielle européen nouvellement établi. En outre, les cadres juridiques de ces comités devraient refléter de façon appropriée les rôles des banques centrales et ne devraient pas entraver l'indépendance des gouverneurs des banques centrales ni affecter excessivement la qualité et l'impartialité de leurs contributions en tant que membres du CERS. Enfin, étant donné qu'il est important d'assurer l'efficacité des dispositions en matière de surveillance macroprudentielle au niveau européen, il faut absolument sauvegarder la capacité du CERS à exercer ses missions de manière indépendante et garantir une voie de transmission fiable et efficace des alertes et recommandations du CERS.

2.2 La BCE se félicite de l'importance accordée par le projet de loi à la nature complémentaire des missions du conseil et du CERS, notamment puisqu'il prévoit expressément que le conseil tiendra compte des avis et recommandations du CERS dans le cadre de l'exercice de ses missions liées à la surveillance macroprudentielle et à la stabilité financière, ces dernières étant par ailleurs expressément limitées au secteur et aux marchés financiers français. La BCE attire l'attention sur l'importance de clarifier les règles d'organisation du conseil à un stade avancé pour garantir que le rôle de la banque centrale soit reflété de façon appropriée et que l'indépendance du gouverneur de la Banque de France, ainsi que la qualité et l'impartialité de sa contribution en tant que futur membre du CERS, ne soient pas affectées.

2.3 Le protocole d'accord sur la coopération entre les autorités de surveillance financière, les banques centrales et les ministres des finances de l'Union européenne concernant la stabilité financière transfrontière (ci-après, le « protocole d'accord »), qui est entré en vigueur le 1er juin 2008[8], prévoit la création dans chaque État membre d'un groupe national permanent, c'est-à-dire d'un groupe de niveau national réunissant les autorités de surveillance financière, les banques centrales et les ministres des finances, en vue d'améliorer la préparation dans des conditions de marché normales et de faciliter la gestion et la résolution des crises financières. À la suite de la conclusion du protocole d'accord, les autorités françaises ont désigné le collège des autorités de contrôle des entreprises du secteur financier comme étant le groupe national permanent (une partie de son mandat, défini en 2005, est de faciliter les échanges d'information et la coordination du contrôle

8 Voir les conclusions du Conseil du 9 octobre 2007.

des groupes financiers). À des fins de sécurité juridique, il conviendrait d'ajouter les missions y afférentes, c'est-à-dire « améliorer la préparation dans des conditions de marché normales et faciliter la gestion et la résolution des crises financières », à la liste des missions confiées au conseil, telle que détaillée dans le projet de loi.

3. Affectation des obligations à l'habitat en garantie des opérations de politique monétaire et de crédit intrajournalier de la Banque de France

En ce qui concerne les dispositions du projet de loi relatives à l'affectation des obligations à l'habitat en garantie auprès de la Banque de France, « conformément aux procédures et conditions déterminées par [la Banque de France] pour ses opérations de politique monétaire et de crédit intrajournalier », la BCE rappelle qu'il relève du pouvoir discrétionnaire de l'Eurosystème de déterminer les conditions d'éligibilité pour l'affectation en garantie d'obligations sécurisées ou d'autres actifs ou pour l'acceptation d'actifs spécifiques à titre de garantie pour les opérations de politique monétaire et de crédit intrajournalier. En outre, le projet de loi devrait clarifier expressément que les procédures et conditions déterminées par la Banque de France pour ses opérations de politique monétaire et de crédit intrajournalier constituent la mise en œuvre cohérente des orientations du conseil des gouverneurs de la BCE. Le projet de loi pourrait par exemple faire réference aux « procédures et conditions déterminées par [la Banque de France] pour ses opérations de politique monétaire et de crédit intrajournalier en application des orientations du conseil des gouverneurs de la BCE ».

4. Communication des informations détenues par la Banque de France sur la situation financière des entreprises

Quant à la possibilité pour la Banque de France de communiquer les informations qu'elle détient sur la situation financière des entreprises[9], la BCE souligne la nécessité d'assurer que l'indépendance financière de la Banque de France ne soit pas compromise en cas de responsabilité résultant de la communication de ces informations.

5. Consultation de la BCE en temps utile

5.1 En cas d'urgence particulière ne permettant pas une période de consultation normale, l'autorité qui consulte peut invoquer l'urgence dans la demande de consultation et demander à ce que l'avis de la BCE soit adopté dans un délai plus court. Cela n'affecte pas le devoir des autorités nationales, en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité FUE, de consulter la BCE en temps utile au cours du processus normatif national, sur les projets de réglementation nationaux relevant de son domaine de compétence. La deuxième phrase de l'article 4 de la décision 98/415/CE prévoit que la BCE doit être consultée « en temps utile » au cours du processus

9 Devant être étendue par le projet de loi aux entreprises d'assurance habilitées à pratiquer en France les opérations d'assurance-crédit.

normatif. Cela signifie que la consultation devrait avoir lieu à un stade du processus normatif qui laisse suffisamment de temps à la BCE pour examiner les projets de réglementation et pour adopter son avis dans toutes les versions linguistiques requises, et qui permet aussi aux autorités nationales concernées de tenir compte de l'avis de la BCE avant l'adoption de la réglementation. À cet égard, comme l'a relevé la Cour de justice, l'obligation de consulter la BCE en vertu du traité FUE vise « essentiellement à assurer que l'auteur d'un tel acte ne procède à son adoption qu'une fois entendu l'organisme qui, de par les attributions spécifiques qu'il exerce dans le cadre [de l'Union] dans le domaine considéré et de par le haut degré d'expertise dont il jouit, est particulièrement à même de contribuer utilement au processus d'adoption envisagé »[10]. Étant donné que l'autorité qui consulte a fixé à la BCE un délai extrêmement court pour la présentation de son avis et que la seule raison donnée était que l'autorité qui consulte avait établi un calendrier très serré, la BCE considère que la période de consultation minimale d'un mois prévue à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE s'applique.

5.2 Conformément à l'article 3, paragraphe 4, de la décision 98/415/CE, les États membres sont tenus de suspendre le processus d'adoption du projet de réglementation jusqu'à la présentation de l'avis de la BCE. Cela signifie que l'autorité qui doit adopter le texte doit être mise en mesure de délibérer utilement de l'avis de la BCE avant de prendre sa décision sur le fond. La BCE souligne également que, conformément à l'article 4 de la décision 98/415/CE, l'avis rendu par la BCE doit être porté à la connaissance de l'autorité qui doit adopter les dispositions concernées, s'il s'agit d'une autre autorité que celle qui les a élaborées.

Le présent avis sera publié sur le site Internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 7 janvier 2010.

[signé]

Le président de la BCE

Jean-Claude TRICHET

10 Arrêt du 10 juillet 2003, Commission des Communautés européennes/Banque centrale européenne (C-11/00, Rec. p. I-7147, points 110 et 111).