

I

(Résolutions, recommandations et avis)

RECOMMANDATIONS

COMITÉ EUROPÉEN DU RISQUE SYSTÉMIQUE

ALERTE DU COMITÉ EUROPÉEN DU RISQUE SYSTÉMIQUE

du 22 septembre 2022

sur les vulnérabilités du système financier de l'Union

(CERS/2022/7)

(2022/C 423/01)

LE CONSEIL GÉNÉRAL DU COMITÉ EUROPÉEN DU RISQUE SYSTÉMIQUE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu l'accord sur l'Espace économique européen ⁽¹⁾, et notamment son annexe IX,

vu le règlement (UE) n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique ⁽²⁾, et notamment son article 3, paragraphe 2, point c), et ses articles 16 et 18,

vu la décision CERS/2011/1 du Comité européen du risque systémique du 20 janvier 2011 portant adoption du règlement intérieur du Comité européen du risque systémique ⁽³⁾, et notamment son article 18,

considérant ce qui suit :

- (1) Le système financier de l'Union s'est jusqu'à présent révélé résilient face à l'accroissement des tensions géopolitiques et de l'incertitude économique. Toutefois, la probabilité que des scénarios de risque extrême se concrétisent a augmenté depuis le début de l'année 2022 et a été exacerbée par les évolutions géopolitiques récentes. Les risques qui pèsent sur la stabilité financière peuvent se matérialiser simultanément, interagissant ainsi les uns avec les autres et amplifiant leurs effets mutuels. La montée des tensions géopolitiques a entraîné une hausse des prix de l'énergie, causant des difficultés financières aux entreprises et aux ménages qui se remettent encore des conséquences économiques négatives de la pandémie de COVID-19. De plus, un niveau d'inflation plus élevé que prévu durcit les conditions financières.
- (2) Ces évolutions pèsent sur les perspectives macroéconomiques de l'Union. Les prévisions de croissance du produit intérieur brut (PIB) ont été revues à la baisse pour 2023 et la probabilité d'une récession au cours de l'hiver 2022/2023 a augmenté. Les risques à la baisse varient d'un État membre à l'autre, notamment en raison du niveau variable de leur dépendance à l'égard des importations d'énergie en provenance de Russie et de la divergence des besoins énergétiques des chaînes de production. Dans l'ensemble, la probabilité que des scénarios de risque extrême se concrétise dépend d'une nouvelle montée des tensions géopolitiques, de l'ampleur et de la durée du ralentissement économique et de la persistance d'une inflation élevée.

⁽¹⁾ JO L 1 du 3.1.1994, p. 3.

⁽²⁾ JO L 331 du 15.12.2010, p. 1.

⁽³⁾ OJ C 58, 24.2.2011, p. 4.

- (3) Le Comité européen du risque systémique (CERS) avait fait part de ses préoccupations quant au niveau d'incertitude croissant et à la probabilité accrue que des scénarios de risque extrême se concrétisent plus tôt cette année (*). La nouvelle montée des risques pesant sur la stabilité financière justifie désormais la publication d'un avertissement général, conformément au mandat du CERS. Trois risques systémiques graves pour la stabilité financière ont été détectés.
- (4) Premièrement, la détérioration des perspectives macroéconomiques combinée au durcissement des conditions de financement crée de nouvelles tensions sur les bilans des sociétés non financières et les finances des ménages, en particulier dans les secteurs et les États membres les plus touchés par la hausse rapide des prix de l'énergie. Ces évolutions pèsent sur la capacité d'endettement des sociétés non financières et des ménages.
- (5) Deuxièmement, les risques sur la stabilité financière résultant d'une forte baisse des cours des actifs restent importants. Cette situation est susceptible de provoquer d'importantes pertes évaluées par rapport aux valeurs du marché, qui, à leur tour, peuvent amplifier la volatilité du marché et provoquer des tensions sur la liquidité. En outre, l'augmentation du niveau et de la volatilité des prix de l'énergie et des matières premières a engendré d'importants appels de marge pour les participants à ces marchés. Cela a créé des tensions de liquidité pour certains participants.
- (6) Troisièmement, la détérioration des prévisions macroéconomiques pèse sur la qualité des actifs et sur les perspectives de rentabilité des établissements de crédit. Si le secteur bancaire européen dans son ensemble est bien capitalisé, une détérioration prononcée des perspectives macroéconomiques entraînerait une nouvelle augmentation du risque de crédit à un moment où certains établissements de crédit sont toujours en train de résoudre les problèmes de qualité des actifs liés à la pandémie de COVID-19. La résilience des établissements de crédit est également influencée par des facteurs structurels, notamment la surcapacité, la concurrence de nouveaux prestataires de services financiers ainsi que l'exposition aux risques climatiques et de cybersécurité.
- (7) Outre ces trois risques systémiques graves pour la stabilité financière, le CERS a également recensé les risques systémiques élevés suivants.
- (8) Les vulnérabilités dans le secteur de l'immobilier résidentiel se sont encore accentuées dans de nombreux États membres au cours du premier semestre 2022 en contrepartie d'une augmentation soutenue des prix de l'immobilier et des prêts hypothécaires, créant ainsi une nouvelle accumulation de risques cycliques. Toutefois, la hausse des taux hypothécaires et la détérioration de la capacité d'endettement due à une baisse du revenu réel des ménages devraient exercer des pressions à la baisse sur les prix de l'immobilier et conduire à la matérialisation des risques cycliques.
- (9) La détérioration des perspectives macroéconomiques aggrave également les difficultés auxquelles se heurte le secteur de l'immobilier commercial, en raison de la hausse des coûts de financement et des prix de la construction, des goulets d'étranglement dans l'offre de matériaux de construction ainsi que des tendances structurelles telles que la baisse de la demande d'espaces de bureaux. Étant donné les marges bénéficiaires déjà faibles du secteur de l'immobilier commercial dans l'Union, ces évolutions pourraient priver de toute rentabilité certains projets d'investissement, existants ou prévus, dans ce secteur, ce qui augmenterait les risques de défaut et renforcerait les inquiétudes concernant les prêts non performants liés à l'immobilier commercial, qui sont déjà élevés et en hausse.
- (10) La guerre en Ukraine a accru la probabilité d'incidents de cybersécurité de grande ampleur susceptibles de perturber des infrastructures économiques et financières critiques et de gêner la fourniture de services économiques et financiers essentiels.
- (11) Le ralentissement de la croissance économique et le durcissement des conditions financières pèsent sur la dynamique de la dette souveraine à moyen terme. Le niveau élevé de l'endettement public reste l'une des principales vulnérabilités macroéconomiques dans plusieurs États membres.
- (12) L'augmentation des risques systémiques pesant sur la stabilité financière appelle une réponse politique résolue. Il demeure essentiel de préserver ou de renforcer la résilience du secteur financier de l'Union pour garantir sa capacité à soutenir l'économie réelle si les risques pour la stabilité financière devaient se concrétiser.

(*) Communiqué de presse du 31 mars 2022, faisant suite à la 45^e réunion ordinaire du conseil général du CERS du 24 mars 2022 et communiqué de presse du 30 juin 2022, faisant suite à la 46^e réunion ordinaire du conseil général du CERS du 23 juin 2022, disponibles sur le site internet du CERS à l'adresse www.esrb.europa.eu

- (13) Les autorités de surveillance nationales et de l'Union dans les secteurs financiers bancaire et non bancaire contribuent à la résilience du secteur financier de l'Union en contrôlant et en corrigeant les vulnérabilités du système financier et des établissements relevant de leur compétence, en maintenant une étroite collaboration entre elles. Les autorités concernées devraient recourir à l'ensemble des outils microprudentiels et macroprudentiels pour contenir ces risques et en atténuer les effets, s'ils se concrétisent. Lorsque les outils macroprudentiels ne sont pas disponibles, les autorités peuvent être amenées à faire usage de leurs pouvoirs de surveillance pour atténuer les risques pesant sur la stabilité financière et veiller à ce que les marchés ne soient pas affectés. Une coordination étroite entre les autorités concernées renforcerait l'efficacité et l'efficacité des réponses politiques, en particulier pour faire face aux risques intersectoriels et transfrontières, tout en évitant les effets procycliques, la fragmentation du marché et les externalités négatives pour les autres États membres.
- (14) Les établissements de crédit peuvent agir comme première ligne de défense, en veillant à ce que leurs pratiques de provisionnement et de planification des fonds propres tiennent dûment compte des pertes attendues et imprévues susceptibles d'être causées par la détérioration du climat de risque. Il s'agit notamment d'ajuster de manière préventive et régulière leurs propres projections en matière de fonds propres dans le cadre de scénarios de référence et de scénarios défavorables. Ces derniers devraient refléter des scénarios macroéconomiques suffisamment prudents et actualisés, supposant des tensions graves mais plausibles pendant des périodes prolongées. Les établissements de crédit devraient également garantir une bonne visibilité de leurs risques de liquidité à court terme et des plans d'urgence concrets pour faire face à ces risques. Cela est également essentiel pour surmonter la matérialisation des risques pesant sur la stabilité financière et pour préserver la confiance des marchés dans les établissements de crédit.
- (15) En complément des pratiques prudentes des établissements de crédit en matière de gestion des risques, des coussins de fonds propres microprudentiels et macroprudentiels compatibles avec le niveau de risque existant aident à garantir la résilience des établissements de crédit. Certaines autorités nationales ont déjà durci leurs politiques macroprudentielles, tandis que d'autres examinent actuellement si des politiques macroprudentielles pourraient être mises en œuvre pour remédier aux vulnérabilités. La préservation ou le renforcement de coussins macroprudentiels contribuerait à la résilience des établissements de crédit et permettrait aux autorités de libérer ces coussins, si des risques se concrétisaient et venaient à avoir une incidence négative sur les bilans des établissements de crédit. Cela renforcerait alors la capacité des établissements de crédit à absorber les pertes, tout en maintenant la fourniture de services essentiels à l'économie réelle. Les décisions de politique macroprudentielle devraient être prises en tenant compte des perspectives macrofinancières et de la situation du secteur bancaire propres à chaque État membre, afin de limiter le risque d'effets procycliques.
- (16) Il convient également de s'attaquer aux risques pesant sur la stabilité financière au-delà du secteur bancaire. Pour ce faire, il est nécessaire de s'attaquer aux vulnérabilités et d'accroître la résilience des établissements financiers non bancaires ainsi que du financement par le marché. Il est essentiel de s'attaquer aux tensions sur la liquidité et le financement pour les sociétés non financières qui participent aux marchés des produits dérivés sur l'énergie. Toutefois, les exigences prudentielles applicables à la compensation centrale ne devraient pas être assouplies. En outre, une attention particulière devrait être accordée aux asymétries structurelles de liquidité dans certains types de fonds d'investissement. Les gestionnaires de fonds devraient également être encouragés à recourir, le cas échéant, à des outils de gestion de la liquidité. En outre, en ce qui concerne les assurances, les finances tendues des ménages augmentent le risque de cessation des contrats d'assurance, ce qui pourrait creuser le manque de protection mais aussi rendre pertinent le contrôle de la liquidité.
- (17) En veillant à ce que leurs pratiques de gestion des risques reflètent de manière adéquate la détérioration du climat de risque et en tenant compte des orientations et des attentes des autorités de surveillance, les établissements financiers non bancaires eux-mêmes peuvent encore renforcer leur résilience et contribuer à prévenir la concrétisation des scénarios de risque extrême. Par exemple, pour les fonds d'investissement, cela implique de suivre étroitement et de remédier aux éventuels asymétries de liquidité ou effet de levier excessifs et de remédier à ceux-ci ; pour les contreparties centrales, les membres compensateurs et leurs clients, cela signifie contrôler les expositions sur dérivés ainsi que faire face au risque de concentration et à la procyclicité dans les pratiques de marge tout au long de la chaîne des contreparties centrales, des membres compensateurs et de leurs clients ; pour les assureurs, cela implique d'accorder une attention particulière aux risques de marché et de liquidité, qui pourraient se concrétiser dans un scénario de volatilité accrue du marché et de forte incertitude.

- (18) Le CERS a constaté à plusieurs reprises ⁽⁵⁾ que le manque d'outils gêne la capacité des autorités à faire face aux risques pour la stabilité financière au-delà du secteur bancaire. Il a demandé que ces outils soient fournis aux autorités, par exemple dans le cadre de la révision des règles prudentielles régissant les fonds d'investissement et les assureurs. Le contexte actuel de risque accru rend cette demande plus urgente,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE ALERTE :

SECTION 1

Alerte

Le système financier de l'Union s'est jusqu'à présent révélé résilient malgré la montée des incertitudes géopolitiques et économiques. Toutefois, le Comité européen du risque systémique (CERS) a recensé un certain nombre de risques graves pour la stabilité financière. Ces risques peuvent se matérialiser simultanément, interagissant ainsi les uns avec les autres et amplifiant leurs effets mutuels. La probabilité que des scénarios de risque extrême se concrétisent a augmenté depuis le début de l'année 2022 et a été exacerbée par les récentes évolutions géopolitiques. Ces évolutions ont une incidence sur les prix et l'offre de l'énergie, ce qui crée de nouvelles tensions sur les bilans des entreprises et les finances des ménages. En outre, un niveau d'inflation plus élevé que prévu durcit les conditions financières, ce qui pourrait amplifier les tensions dans le secteur financier.

Une détérioration prononcée de l'activité économique pourrait entraîner un niveau encore plus élevé du risque de crédit à un moment où certains établissements de crédit font encore face aux problèmes de qualité des actifs liés à la pandémie de COVID-19, qui ont jusqu'à présent été limités par des mesures de soutien public de grande ampleur. Les risques pesant sur la stabilité financière à la suite d'une forte baisse des cours des actifs restent également graves. La hausse des taux hypothécaires et la détérioration de la capacité d'endettement due à une baisse du revenu réel des ménages pourraient exercer des pressions à la baisse sur les prix de l'immobilier résidentiel. Cela pourrait alors entraîner la formation d'une accumulation de risques cycliques sur les marchés immobiliers. En outre, la probabilité que des cyberincidents de grande ampleur aient une incidence sur le système financier a augmenté.

Compte tenu de l'augmentation des risques systémiques pesant sur la stabilité financière, le CERS estime qu'il est nécessaire que les établissements du secteur privé, les acteurs du marché et les autorités concernées continuent de se préparer à la concrétisation de scénarios de risque extrême. Il demeure essentiel de préserver ou de renforcer la résilience du secteur financier de l'Union afin que le système financier puisse continuer à soutenir l'économie réelle en cas de concrétisation des risques pour la stabilité financière. Une coordination étroite entre les autorités concernées ainsi qu'une gestion prudente des risques au sein de l'ensemble des secteurs financiers et de la part de l'ensemble des acteurs du marché demeurent essentielles pour remédier efficacement aux vulnérabilités, tout en évitant la fragmentation du marché et les externalités négatives pour les autres États membres.

Les établissements de crédit peuvent agir comme première ligne de défense en veillant à ce que leurs pratiques de provisionnement et de planification des fonds propres tiennent dûment compte des pertes attendues et imprévues susceptibles d'être causées par la détérioration du climat de risque. Il s'agit notamment d'ajuster de manière préventive et planifiée leurs propres projections en matière de fonds propres dans le cadre de scénarios de référence et de scénarios défavorables. Ces derniers devraient refléter des scénarios macroéconomiques suffisamment prudents et actualisés, supposant des tensions graves mais plausibles pendant des périodes prolongées. En outre, en anticipant et en se préparant aux risques de liquidité à court terme, les établissements de crédit garantissent leur résilience immédiate si l'un des risques susmentionnés se concrétisait.

En complément des pratiques prudentes des établissements de crédit en matière de gestion des risques, des coussins de fonds propres microprudentiels et macroprudentiels compatibles avec le niveau de risque existant aident à garantir la résilience des établissements de crédit. La préservation ou le renforcement de coussins macroprudentiels contribuerait à la résilience des établissements de crédit et permettrait aux autorités de libérer ces coussins, si des risques se concrétisaient et venaient à avoir une incidence négative sur les bilans des établissements de crédit. Dans le même temps, des décisions de politique macroprudentielle devraient être prises en tenant compte des perspectives macrofinancières et de la situation du secteur bancaire propres aux États membres afin de limiter le risque de procyclicité.

⁽⁵⁾ Recommandation du Comité européen du risque systémique du 7 décembre 2017 sur le risque de liquidité et d'effet de levier dans les fonds d'investissement (CERS/2017/6) (JO C 151, 30 avril 2018, p. 1) ; *Macroprudential policy beyond banking: an ESRB strategy paper*, 19 juillet 2016 (disponible en anglais uniquement) ; *ESRB response to the EIOPA Consultation Paper on the 2020 review of Solvency II*, 17 janvier 2020 (disponible en anglais uniquement) ; et *Response Letter to a Consultation of the European Commission on the review of Solvency II*, 16 octobre 2020, disponibles sur le site internet du CERS à l'adresse suivante : www.esrb.europa.eu

Il convient également de s'attaquer aux risques pesant sur la stabilité financière au-delà du secteur bancaire. Pour ce faire, il est nécessaire de s'attaquer aux vulnérabilités et d'accroître la résilience des établissements financiers non bancaires et du financement par le marché. Lorsque les outils macroprudentiels ne sont pas disponibles, les autorités peuvent être amenées à faire usage de leurs pouvoirs de surveillance pour atténuer les conséquences de la matérialisation des risques pour la stabilité financière et veiller à ce que les marchés ne se détériorent pas. Les autorités concernées devraient également continuer à suivre les risques de près et à renforcer, le cas échéant, le dialogue prudentiel avec les établissements financiers non bancaires soumis à la surveillance prudentielle. En veillant à ce que leurs pratiques de gestion des risques tiennent correctement compte de risques plus élevés et en tenant compte des orientations et des attentes des autorités de surveillance, les établissements financiers non bancaires peuvent renforcer leur résilience par eux-mêmes.

Au-delà du secteur financier, il convient également de s'attaquer aux tensions de liquidité qui pèsent sur les sociétés non financières qui participent aux marchés des produits dérivés de l'énergie. Toutefois, cela ne devrait pas se faire au détriment d'un assouplissement des exigences prudentielles applicables aux systèmes de compensation centrale.

SECTION 2

Définitions

Aux fins de la présente recommandation, on entend par :

a) « autorité concernée »,

- la BCE pour les missions qui lui sont confiées conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, et à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil ⁽⁶⁾ ;
- les autorités européennes de surveillance ;
- les autorités nationales de surveillance ;
- une autorité désignée en vertu du titre VII, chapitre 4, de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil ⁽⁷⁾ ou de l'article 458, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁸⁾ ;

b) les « autorités européennes de surveillance », l'Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne ABE) instituée par le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁹⁾ ainsi que l'Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles AEAPP) instituée par le règlement (UE) n° 1094/2010 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁰⁾ et l'Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers AEMF) instituée par le règlement (UE) n° 1095/2010 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹¹⁾ ;

⁽⁶⁾ Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO L 287 du 29.10.2013, p. 63).

⁽⁷⁾ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

⁽⁸⁾ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

⁽⁹⁾ Règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission (JO L 331 du 15.12.2010, p. 12).

⁽¹⁰⁾ Règlement (UE) n° 1094/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/79/CE de la Commission (JO L 331 du 15.12.2010, p. 48).

⁽¹¹⁾ Règlement (UE) n° 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 n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/77/CE de la Commission (JO L 331 du 15.12.2010, p. 84).

- c) « autorité nationale de surveillance », une autorité compétente ou une autorité de surveillance dans un État membre telle que définie à l'article 4, paragraphe 1, point 40, du règlement (UE) n° 575/2013 et à l'article 3, paragraphe 1, point 36, de la directive 2013/36/UE, à l'article 13, point 10, de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽¹²⁾, à l'article 67, paragraphe 1, de la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil ⁽¹³⁾ et à l'article 22, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁴⁾.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 22 septembre 2022.

*Le chef du secrétariat du CERS,
au nom du conseil général du CERS,
Francesco MAZZAFERRO*

⁽¹²⁾ Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) (JO L 335 du 17.12.2009, p. 1).

⁽¹³⁾ Directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE (JO L 173 du 12.6.2014, p. 349).

⁽¹⁴⁾ Règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux (JO L 201 du 27.7.2012, p. 1).