Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 11 août 2014
(OR. en)

12446/14

EF 210
ECOFIN 774
SURE 25

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	11 août 2014
Destinataire:	Monsieur Uwe CORSEPIUS, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2014) 508 final
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur la mission et l'organisation du Comité européen du risque systémique (CERS)

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2014) 508 final.

p.j.: COM(2014) 508 final

COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.8.2014
COM(2014) 508 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mission et l'organisation du Comité européen du risque systémique (CERS)

{SWD(2014) 260 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mission et l'organisation du Comité européen du risque systémique (CERS)

1. INTRODUCTION

La crise financière mondiale de 2008 a révélé des lacunes dans le cadre réglementaire et de surveillance de l'Union européenne. La surveillance restait fragmentée selon les frontières nationales, n'était pas suffisamment axée sur l'interdépendance au sein du système financier, n'impliquait pas suffisamment d'échanges d'informations et de coordination entre les autorités de surveillance, et mettait peu l'accent sur la surveillance macroprudentielle. Sur la base des recommandations du Rapport de Larosière de 2009[1], une nouvelle autorité en charge de la surveillance macroprudentielle au niveau de l'UE, le Comité européen du risque systémique (CERS), a été mise en place en 2010, dans le cadre du nouveau système européen de surveillance financière (SESF) qui comprend également trois autorités microprudentielles sectorielles européennes, les autorités européennes de surveillance (AES)[2].

Conformément à l'article 20 du règlement instituant le CERS[3], le présent rapport passe en revue la mission et l'organisation du CERS, y compris les questions relatives à la nomination du président du CERS, au vu de l'expérience acquise au cours des trois dernières années. Conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement, le président de la BCE est nommé président du CERS pour un premier mandat de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement, soit le 16 décembre 2010. Pour les mandats suivants, le président du CERS sera désigné conformément à des modalités à déterminer. Le présent rapport répond également à l'exigence en matière de rapports à l'article 8 du deuxième règlement sur le CERS[4], qui définit les modalités du soutien que la BCE apportera au CERS.

Par souci de cohérence, et parce que les quatre autorités font partie du même système de surveillance, la Commission a décidé de procéder à l'examen du CERS et des AES en parallèle, afin d'adopter et de publier deux rapports d'examen – l'un couvrant le CERS et l'autre couvrant les AES – en même temps. Le présent rapport vise à évaluer la mission et l'organisation du CERS depuis sa création, en conformité avec les clauses de révision des deux règlements sur le CERS. Outre l'expérience de première main acquise grâce à sa participation en tant que membre au conseil général du CERS et à d'autres organes directeurs et consultatifs du CERS, la Commission a utilisé diverses sources d'information pour son examen du CERS. Premièrement, la Commission a analysé les éléments présentés à l'audition publique

---

1 Groupe d'experts de haut niveau sur la surveillance financière (présidé par Jacques de Larosière), Rapport, 25 février 2009; http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_fr.pdf.

2 Pour les règlements fondateurs des AES, voir JO L 331 du 15.12.2010, p. 12.

3 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 (JO L 331 du 15.12.2010, p. 1) (le «règlement CERS»).

4 Règlement (UE) n° 1096/2010 du Conseil du 17 novembre 2010 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques relatives au fonctionnement du Comité européen du risque systémique (JO L 331 du 15.12.2010, p. 162).

sur l'examen du SESF le 24 mai 2013. Deuxièmement, la Commission a évalué les réactions reçues dans le cadre du processus de consultation, qui a eu lieu entre le 26 avril et le 31 juillet 2013. Ce processus était constitué d'une consultation publique et d'une consultation ciblée, comprenant des questions plus détaillées et techniques adressées aux AES, aux autorités nationales, aux institutions et organismes concernés et aux principales parties prenantes. La Commission a reçu 137 réponses au total (94 à la consultation publique et 43 à la consultation ciblée). Troisièmement, la Commission a examiné la contribution du Groupe à haut niveau sur l'examen du CERS[5] ainsi que l'avis conjoint des AES sur l'examen du CERS[6]. En outre, la Commission a pris en compte d'autres études et rapports sur la question présentés par le FMI[7]. Enfin, l'étude commandée par le Parlement européen (PE)[8] sur l'examen du CERS, la résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission à propos de la révision du SESF[9] et les discussions précédentes ont été soigneusement prises en considération. S'appuyant sur la contribution de ces diverses sources externes – ci-après dénommées simplement «parties prenantes» –, la Commission a procédé à l'évaluation requise par la législation applicable[10].

L'évaluation du fonctionnement du CERS à ce moment précis est une tâche complexe pour deux raisons principales. Premièrement, il est difficile d'évaluer la performance du CERS en tant qu'autorité macroprudentielle prospective alors qu'elle a été établie au plus fort de la crise financière et que son mandat principal est de prévenir la survenue de telles crises. Deuxièmement, deux importantes réformes du cadre financier qui auront un impact sur le rôle du CERS sont en voie de mise en œuvre, à savoir l'établissement d'un mécanisme de surveillance unique (MSU)[11]

---

5 CERS, Groupe à haut niveau sur l'examen du CERS, Contribution à l'examen du CERS (prévue dans le règlement CERS) [*High-Level Group on the ESRB Review, Contribution to the Review of the ESRB (foreseen in the ESRB Regulation)*], mars 2013: http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/130708_highlevelgroupreport.pdf?e913faa529f509c934cd484435ad13a8 .

6 Avis conjoint des AES – examen du Conseil européen du risque systémique [*ESAs Joint Opinion – review of the European Systemic Risk Board*] (CERS, 17 décembre 2013, ESAs-2013-035; https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/opinions/ESAs_opinion_on_the_ESRB_review.pdf)

7 Union européenne: Publication du Programme d'évaluation du secteur financier – Documentation – Note technique sur la surveillance macroprudentielle et le rôle du CERS [*European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation —Technical Note on Macroprudential Oversight and the Role of the ESRB*]; Rapport du FMI n° 13/70; mars 2013.

8 Parlement européen, Examen du nouveau système européen de surveillance financière (SESF) – 2e partie: Le travail du Conseil européen du risque systémique (CERS) [*Review of the New European System of Financial Supervision (ESFS) – Part 2: The Work of the European Systemic Risk Board (ESRB)*] (Auteurs: Samuel McPhilemy et John Roche (Oxford Analytica)), octobre 2013: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507490/IPOL-ECON_ET(2013)507490_EN.pdf

9 Résolution du Parlement européen du 11 mars 2014 contenant des recommandations à la Commission sur la révision du système européen de surveillance financière (SESF) (2013/2166(INL)): http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0202+0+DOC+XML+V0//FR .

10 *Cf.* article 20 du règlement CERS et article 8 du règlement (UE) nº 1096/2010 du Conseil. L'avis de la BCE est attendu.

11 Règlement (UE) nº 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) (le «règlement instituant le MSU»).

dans la zone euro – et dans les États membres n'appartenant pas à la zone euro ayant établi une coopération étroite avec la BCE – et les dispositions relatives aux instruments macroprudentiels de la nouvelle directive et du nouveau règlement sur les exigences de fonds propres (CRD IV/CRR)[12]. Néanmoins, les sections suivantes du rapport se penchent sur les activités du CERS à ce jour, en soulignant les principaux points forts et réalisations du CERS et en indiquant les domaines susceptibles d'être améliorés.

2. LE FONCTIONNEMENT DU CERS (MISSIONS ET ORGANISATION) DEPUIS SA CRÉATION

2.1. La mission du CERS

Le mandat du CERS est défini en termes généraux par le règlement CERS. Le Comité est responsable de la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne afin de contribuer à la prévention ou l'atténuation des risques systémiques menaçant la stabilité financière et résultant d'évolutions au sein du système financier. Il contribue au bon fonctionnement du marché intérieur et veille ainsi à ce que le secteur financier contribue à favoriser une croissance économique durable. Le règlement CERS définit le risque systémique comme un risque de perturbation dans le système financier susceptible d'avoir de graves répercussions sur le marché intérieur et l'économie réelle. Tous les types d'intermédiaires, de marchés et d'infrastructures financiers peuvent être susceptibles de présenter une certaine importance systémique»[13].

Le règlement CERS souligne le rôle préventif du CERS en ce qu'il devrait «contribuer à la prévention des risques systémiques» et «éviter des périodes de difficultés financières généralisées». En outre, le CERS devrait «identifier les risques systémiques et les classer par degré de priorité».

Dans la réalisation de son mandat macroprudentiel, le CERS effectue un certain nombre de fonctions clés, à savoir la surveillance des risques, l'évaluation des risques et en fin de compte, le cas échéant, l'adoption d'alertes et de recommandations concernant des mesures correctives[14]. Outre des recommandations de politiques, le CERS a publié plusieurs documents relatifs à son activité et à ses travaux analytiques: des tableaux de bord des risques trimestriels, des rapports du comité scientifique consultatif (CSC) et d'autres publications occasionnelles et commentaires, ainsi que deux rapports annuels. Selon le règlement CERS, le CERS peut seulement émettre des alertes et des recommandations non contraignants, mais auxquels s'applique une procédure de type «appliquer ou expliquer». L'utilisation d'instruments non contraignants permet au CERS d'interagir

---

[12] 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 aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1) et la 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 et des entreprises d'investissement, 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).

[13] *Cf.* article 2, point c), du règlement CERS.

[14] *Cf.* article 3 du règlement CERS.

librement avec toute autorité publique impliquée dans les questions financières et d'assurer une plus grande portée de la formulation des recommandations. Le CERS s'appuie sur son influence et son autorité (c'est-à-dire le pouvoir lié à sa réputation) afin de s'assurer que les mesures appropriées soient prises en réponse à ses alertes et à ses recommandations de politiques. Les alertes et les recommandations peuvent être rendues publiques suite à une décision du conseil général du CERS au cas par cas. À ce jour, le CERS a publié sept recommandations de politiques[15].

Suite à l'entrée en vigueur du cadre macroprudentiel du CRD IV/CRR le 1er janvier 2014, le CERS est en train d'élaborer un cadre d'analyse et d'organisation afin d'être en mesure d'assumer les nouvelles tâches qui lui sont confiées par la législation, c'est-à-dire rendre des avis et/ou des recommandations aux États membres en ce qui concerne l'utilisation des nouveaux outils macroprudentiels (à savoir les coussins de fonds propres contracycliques, les coussins pour risque systémique), y compris la possibilité d'imposer des exigences prudentielles plus strictes en vertu de l'article 458 du règlement sur les exigences de fonds propres («clause de flexibilité»). En mars 2014, en vue de la mise en œuvre du cadre macroprudentiel, le CERS a publié un rapport phare[16] qui donne un aperçu du nouveau cadre macroprudentiel dans l'Union européenne, ainsi qu'un manuel détaillé [17] qui vise à donner des conseils aux autorités nationales pour utiliser les nouveaux instruments. La BCE va également jouer un rôle clé dans ce domaine à l'avenir. Conformément à l'article 5 du règlement instituant le MSU, la BCE aura des compétences macroprudentielles spécifiques dans la zone euro – et dans les États membres n'appartenant pas à la zone euro qui ont établi une coopération étroite avec la BCE – et sera notamment en mesure d'imposer des exigences macroprudentielles (coussins) plus strictes que celles adoptées au niveau national.

2.2. L'organisation du CERS

Le CERS a une structure organisationnelle complexe, reflétant un désir de rassembler l'expertise nécessaire à la fois au niveau national – associant les banques centrales nationales et les autorités de surveillance –, et au niveau européen – impliquant la BCE, la Commission, le comité économique et financier (CEF)) et les AES. Le cadre institutionnel du CERS consiste en un conseil général, un comité directeur, un comité technique consultatif (CTC) et un comité scientifique consultatif (CSC). Le travail effectué par ces différentes instances est appuyé par le

---

15 Recommandation concernant les prêts en devises (JO C 342 du 22.11.2011, p. 1); Recommandation concernant le financement en dollars des États-Unis (JO C 72 du 10.3.2012, p. 1), Recommandation concernant le mandat macroprudentiel des autorités nationales (JO C 41 du 14.2.2012, p. 2); Recommandation sur le financement des établissements de crédit (JO C 119 du 25.4.2013, p. 1), Recommandation concernant les organismes de placement collectif monétaires (JO C 146 du 25.5.2013, p. 1); Recommandation sur les objectifs intermédiaires et les instruments de la politique macroprudentielle (JO C 170, 15.6.2013, p. 1.); Recommandation sur les orientations pour la fixation des taux des volants de fonds propres contracycliques [*Recommendation on guidance for setting countercyclical buffer rates*] (ESRB/2014/1; 30.6.2014).

16 Rapport phare sur la politique macroprudentielle dans le secteur bancaire [*Flagship Report on Macro-prudential Policy in the Banking Sector*]; http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_flagship_report.pdf?31b5f8e9c568a6ca55d8bd08d36b1eb8

17 Manuel CERS pour la mise en oeuvre de la politique macroprudentielle dans le secteur bancaire [*ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*]; http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?d15dae97dfb3b9136f3d130ba185dfe9

secrétariat du CERS[18]. Le conseil général du CERS, qui comprend actuellement 67 membres, est l'organe décisionnel principal du CERS. Chacun des (actuellement 38) membres du conseil général avec droit de vote[19] dispose d'une voix et le conseil général décide généralement à la majorité simple. Une majorité des deux tiers est nécessaire pour adopter une recommandation ou rendre une alerte ou une recommandation publique[20]. Les membres du conseil général sans droit de vote (actuellement 29 membres) comprennent un représentant de haut niveau par État membre des autorités de contrôle nationales compétentes et le président du CEF. En général, les modalités de vote au sein du conseil général ont été jugées appropriées par les parties prenantes. Le comité directeur comprend 14 membres du conseil général et est chargé de la préparation des réunions du conseil général. Le CTC reflète la composition du conseil général à un niveau plus technique. Le CSC a été créé pour apporter une perspective scientifique différente et plus externe aux travaux du CERS. Il se compose de 15 membres représentant un large éventail de compétences et d'expertise.

Le CERS s'appuie sur la BCE pour un soutien analytique, financier et administratif. Au moment de la création du CERS, le choix de la BCE en tant qu'institution hôte a été motivé par un certain nombre de considérations. L'objectif principal était de s'appuyer sur les compétences existantes de la BCE dans le domaine de la stabilité financière. La proximité de la politique macroprudentielle et de la fonction de politique monétaire a également été considérée comme un atout. Le fait que le CERS pourrait bénéficier de l'appui analytique, financier et administratif de la BCE a été jugé essentiel pour son succès futur. Plus important encore, le CERS pourrait bénéficier de la visibilité, de l'indépendance et de la solide réputation de la BCE. Dans le même ordre d'idée, il a été décidé que le président de la BCE devrait être le premier président du CERS pour un mandat de cinq ans. Comme le CERS n'a pas de pouvoirs contraignants, mais repose sur la persuasion et la pression exercée par les pairs, il a été jugé approprié de choisir une figure bien connue et crédible à la présidence du CERS. La clause de révision du règlement CERS mentionne spécifiquement les modalités de désignation ou d'élection du président du CERS[21].

Le CERS doit rendre des comptes au Parlement et au Conseil. Des informations sur ses activités doivent être fournies au Parlement européen et au Conseil[22]. Au moins annuellement, et plus fréquemment en cas de difficultés financières importantes, le président du CERS est invité à une audition devant le Parlement européen. Les auditions du président du CERS sont généralement tenues immédiatement avant ou après les auditions du président de la BCE. Au moins deux fois par an, le président du CERS participe également à des discussions orales

---

18 Article 2, point e), du règlement (UE) n° 1096/2010

19 Le président et le vice-président de la BCE; les gouverneurs des banques centrales nationales; un membre de la Commission; le président de l'Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne); le président de l'Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles); le président de l'Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers); le président et les deux vice-présidents du comité scientifique consultatif; le président du comité technique consultatif.

20 Article 10 du règlement CERS.

21 *Cf.* article 20 lu conjointement avec l'article 5 du règlement CERS.

22 *Cf.* article 19 du règlement CERS.

confidentielles avec le président et les vice-présidents de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen.

Le CERS fait partie du SESF, et une attention particulière a été accordée à l'interaction entre le CERS et les AES dans les règlements fondateurs. L'un des grands enseignements de la crise financière était que, afin d'avoir un système financier stable, les autorités de surveillance microprudentielles doivent collaborer étroitement avec le nouveau niveau macroprudentiel. Les deux piliers du nouveau système de surveillance sont essentiels pour réaliser des synergies utiles entre les niveaux micro et macro, pour le renforcement mutuel de l'impact sur la stabilité financière et pour bénéficier d'un cadre de surveillance pleinement intégré. L'interaction étroite est assurée par l'existence de membres communs aux quatre autorités. Les règlements AES[23] précisent également les procédures à suivre par les AES pour agir selon les recommandations du CERS, et la façon dont les AES devraient utiliser leurs compétences pour veiller au suivi adéquat des recommandations adressées à une ou plusieurs autorités de surveillance nationales compétentes. La coopération entre le CERS et les AES est également importante dans le domaine des tests de résistance.

3. ÉVALUATION DU TRAVAIL DU CERS: LES ATOUTS MAJEURS ET LES POINTS À AMÉLIORER.

Les parties prenantes étaient satisfaites à maints égards du travail du CERS au cours des premières années depuis sa création. Presque toutes ont souligné l'importance de la surveillance macroprudentielle et la nécessité d'une coordination dans l'utilisation des outils macroprudentiels par les États membres. Toutefois, les intervenants ont généralement estimé qu'il était trop tôt pour se forger un avis motivé sur l'impact des alertes et des recommandations du CERS. Le CERS vient de finaliser son cadre pour l'évaluation des incidences, et davantage de temps est nécessaire pour obtenir une vue meilleure et plus approfondie de la façon dont les parties prenantes visées ont réagi.

Alors que le CERS est considéré comme un élément clé du SESF, de nombreuses parties prenantes ont identifié des domaines à améliorer. Ces axes d'amélioration portent principalement sur l'identité organisationnelle, la gouvernance interne et les outils disponibles (à savoir les avertissements et recommandations).

3.1. LES ATOUTS MAJEURS

Les points forts et les réussites du CERS ont été soulignés par de nombreuses parties prenantes. Le CERS s'appuie sur une gamme d'expertises unique et large, il a réussi à sensibiliser les décideurs politiques à l'égard des questions de stabilité financière, et il a commencé à développer des travaux d'analyse utiles et prometteurs, notamment sur l'interconnexion.

En ce qui concerne le mandat et les pouvoirs du CERS, la grande majorité des parties prenantes étaient d'avis que le mandat du CERS était suffisamment large et toutes les parties prenantes étaient satisfaites de la nature prospective et préventive du mandat du CERS. Tous les intervenants étaient également satisfaits de

[23] *Cf.* article 36 des règlements instituant les autorités européennes de surveillance (voir note 2).

la nature non contraignante des alertes et des recommandations du CERS, considérée comme bien adaptée au mandat large et à la portée du CERS. Aucun acteur n'a plaidé pour des changements dans ce domaine. Que le mécanisme «appliquer ou expliquer» doive rester un élément clé du système d'alertes et de recommandations, celui-ci devant être en mesure de réagir de manière souple et rapide aux besoins, fait l'objet d'un large consensus.

Tout au long de la crise, le CERS a constitué un forum unique de discussion sur les questions de stabilité financière au plus haut niveau entre les banques centrales, les autorités nationales de surveillance et les autorités européennes. Le CERS rassemble un large éventail de compétences dans tous les secteurs financiers et tous les pays, ce qui a été reconnu par de nombreuses parties prenantes comme l'un de ses points forts majeurs. Le rôle du secrétariat du CERS a généralement été considéré comme positif par les parties prenantes. Le secrétariat a joué un rôle clé dans l'établissement des procédures internes, le développement des méthodes et des outils de travail (par exemple, site web du CERS, application informatique CERS) et dans la préparation et l'organisation efficaces des réunions. Il a également participé activement aux travaux d'analyse du CERS. Cependant, les ressources allouées au secrétariat du CERS ont été considérées comme insuffisantes par certaines parties prenantes.

Le CERS a contribué à la mise en place d'une dimension macroprudentielle aux politiques et réglementations financières. La politique macroprudentielle a été la principale innovation du rapport de Larosière. Avant la création du CERS, il n'y avait pas d'autorité dans l'Union européenne qui participe activement à la surveillance macroprudentielle. Alors que les AES se sont essentiellement appuyées sur des activités déjà réalisées au niveau national, le champ de compétence du CERS était un domaine entièrement nouveau. En raison de ses activités, notamment mais pas seulement à travers ses alertes et recommandations, le CERS a réussi à rendre les décideurs plus sensibles aux risques systémiques et aux questions de stabilité financière.

Le CERS a un rôle clé dans la mise en place d'un cadre macroprudentiel dans l'Union européenne. Le CTC participe activement à la création d'un cadre cohérent dans les États membres. Il a préparé deux recommandations à cet effet, qui ont été adoptées et publiées par le conseil général: l'une sur la nécessité d'établir des autorités macroprudentielles nationales avec un mandat spécifique; et l'autre sur les objectifs et les instruments des politiques macroprudentielles. La recommandation sur les autorités macroprudentielles a eu un impact très tangible. En réaction, – et aussi comme conséquence de l'entrée en vigueur en janvier 2014 du CRD IV/CRR obligeant les États membres à nommer une «autorité désignée» en charge de l'activation des nouveaux coussins macroprudentiels – tous les États membres ont mis en place ou sont en train de mettre en place des autorités macroprudentielles nationales (même s'il est à noter que toutes ces autorités ne sont pas actuellement représentées au sein du CERS). Le nouveau rôle du CERS consistant à coordonner les politiques macroprudentielles des États membres au titre du CRD IV/CRR est conforme à l'objectif inscrit dans le règlement CERS selon lequel le Comité devrait contribuer directement à une structure de surveillance intégrée dans l'Union, nécessaire pour inciter les États membres à prendre en temps voulu des mesures cohérentes, en évitant ainsi la divergence des démarches et en améliorant le fonctionnement du marché intérieur. En vue des compétences macroprudentielles futures de la BCE dans la zone euro et dans les États membres hors zone euro ayant

une coopération étroite avec la BCE, une interaction appropriée entre la BCE et le CERS devra être assurée.

Le CERS développe des travaux d'analyse importants sur des questions macroprudentielles transversales (par exemple surbancarisation, interconnection). Les travaux récents sur les canaux de contagion via des contrats d'échange sur risque de crédit (CDS) ou le financement interbancaire sont particulièrement intéressants à cet égard. De nombreuses parties prenantes ont souligné l'importance de ce travail récent et suggèrent qu'il soit encore développé. La participation des autorités de surveillance microprudentielles au travail du CERS, ainsi que la participation du CERS au travail des AES, est essentielle pour assurer que l'évaluation des risques macroprudentiels soit fondée sur des renseignements complets et exacts. En général, la coopération entre le CERS et les AES est réputée avoir bien fonctionné, mais de nombreuses parties prenantes souhaiteraient voir davantage de travail commun – par exemple la mise en place d'un tableau de bord des risques commun. Le rôle croissant du CERS dans les tests de résistance est également intéressant à noter et a été salué par de nombreuses parties prenantes.

Les dispositions en matière d'obligation de rendre compte actuelles ont été considérées comme adéquates par les parties prenantes, car elles permettent un véritable dialogue, tout en assurant la confidentialité totale des informations sensibles.

3.2. LES AXES D'AMELIORATION

Les domaines d'amélioration potentiels identifiés par les parties prenantes concernent principalement trois aspects: l'identité organisationnelle du CERS, l'organisation interne du CERS et ses structures de travail, et les outils et les pouvoirs à sa disposition, qui pourraient être élargis pour renforcer sa fonction d'alerte précoce.

3.2.1. L'identité organisationnelle

Confier la fonction du président du CERS au président de la BCE pour les cinq premières années après la création du CERS a permis au CERS de bénéficier de la visibilité, de l'indépendance et de la réputation solide de la BCE. Étant donné que le mandat du premier président expirera cinq ans après l'entrée en vigueur du règlement CERS, soit le 16 décembre 2015, le règlement devra être révisé pour garantir la clarté juridique. Vu que le CERS a des pouvoirs non contraignants, mais s'appuie sur la persuasion morale et la pression exercée par les pairs, la présence d'une personne bien connue et crédible à la présidence du CERS est une idée très valable.

De nombreuses parties prenantes ont souligné la nécessité de renforcer l'identité du CERS. De nombreux intervenants ont insisté sur la nécessité de renforcer l'autonomie du CERS, tout en lui permettant de continuer à compter sur la réputation et l'expertise de la BCE. Cette question a également été abordée dans la résolution du PE. Dans ce contexte, la possibilité d'une structure de gestion à deux niveaux («dualiste») a été évoquée par certaines parties prenantes. Le CERS serait toujours présidé par le président de la BCE, mais une nouvelle fonction de directeur général à temps plein serait créée. Alors que le président de la BCE continuerait à

présider le conseil général du CERS, l'organe de prise de décision du plus haut niveau au sein du CERS, le directeur général serait en charge des activités du CERS au jour le jour et pourrait également représenter le CERS à certains forums clés, par exemple au sein du CEF. La résolution du PE recommande également la nomination d'un «président exécutif».

3.2.2. L'organisation interne et les structures de travail

Selon la majorité des parties prenantes, les dispositions actuelles concernant la structure et la gouvernance du CERS pourraient être améliorées pour assurer une prise de décision plus efficace.

La taille du conseil général pourrait être réduite. Presque toutes les parties prenantes ont indiqué la grande taille du conseil général (67 membres) comme un problème potentiel, et certains ont également parlé de la taille du CTC en des termes similaires. Si le large éventail de compétences est généralement considéré comme un atout, de nombreuses parties prenantes ont souligné que la taille actuelle du conseil général présentait des inconvénients pour le fonctionnement des réunions et les discussions, la possibilité d'échanger des informations confidentielles et sensibles, ainsi que pour la prise de décision souple. Le comité directeur, dont la taille est plus limitée (soit 14 membres du conseil général), est plus adapté pour la discussion des questions sensibles, mais il n'est pas habilité à prendre des décisions et son rôle se limite donc à la préparation des réunions du conseil général. Certaines parties prenantes ont suggéré que l'augmentation de la fréquence des réunions du comité directeur pourrait contribuer à renforcer son rôle. De nombreux intervenants ont fait valoir qu'il était possible de réduire la taille du conseil général (par exemple en limitant la représentation des États membres à un représentant) ou de confier plus de pouvoirs au comité directeur dont la composition pourrait être également modifiée, notamment mais pas seulement en raison de la création du MSU.

Certaines parties prenantes ont également suggéré que la composition du conseil général pourrait être modifiée pour rééquilibrer les priorités du CERS entre les secteurs et pour renforcer la perspective européenne. Les membres pourraient, par exemple, représenter plusieurs institutions dans le même État membre ou même plusieurs États membres. Un autre facteur identifié comme contribuant peut-être à une certaine «partialité bancaire» serait le personnel du secrétariat du CERS, venant de différentes banques centrales, qui, naturellement, se concentrerait plutôt sur des questions bancaires (la plupart des banques centrales nationales sont en charge de la surveillance bancaire) que sur d'autres secteurs financiers. En outre, il faut aussi reconnaître que les banques sont en général les principales sources de risque systémique, l'attention accordée est donc également motivée par les plus risques élevés que le secteur bancaire génère.

Il a été suggéré que la composition des deux comités consultatifs soit réexaminée. On perçoit un véritable contraste dans les commentaires reçus lors de la réunion sur le travail des deux comités consultatifs. En ce qui concerne le CTC, de nombreux répondants ont fait l'éloge du comité pour ses contributions régulières à l'ordre du jour du conseil général du CERS. Cependant, d'autres ont souligné qu'il était trop concentré sur les banques et manquait d'impartialité nationale dans son approche du risque systémique. Il a été suggéré que le nombre des membres du CTC soit réduit, reflétant la solution qui pourrait être retenue pour le conseil général. En ce qui concerne le CSC, les parties prenantes ont noté que sa production était moins

fréquente que celle du CTC. Cependant, sur le fond, son travail est considéré comme généralement plus innovant et «sortant des sentiers battus» que celui du CTC. Certains répondants ont proposé de fusionner les deux comités consultatifs de façon à combiner la méthode de travail du CTC et l'approche «sortant des sentiers battus» du CSC.

3.2.3. La boîte à outils du CERS

La communication et l'interaction du CERS avec d'autres institutions et organes sont perçues par de nombreuses parties prenantes comme imparfaites et trop appuyées sur les instruments formels que sont les alertes et les recommandations.

Les parties prenantes ont appelé à une plus grande transparence comme moyen de renforcement du mécanisme «appliquer ou expliquer» (par exemple, publications des alertes et des recommandations, plus de transparence concernant le suivi par les destinataires, etc.)

Les parties prenantes ont également suggéré que le mécanisme «appliquer ou expliquer» soit amélioré par une meilleure interaction avec d'autres organismes européens, notamment le CEF. Une interaction meilleure et à un stade plus précoce pourrait renforcer l'impact des actions du CERS et sensibiliser les États membres aux impacts de leurs décisions politiques sur la stabilité financière. Certains – notamment le rapport des experts de haut niveau du CTC et du CSC – ont souligné qu'un directeur général à temps plein au sein du CERS[24] pourrait contribuer à une interaction plus fluide avec les destinataires potentiels à un stade précoce, ce qui rendrait les actions du CERS plus efficaces.

En ce qui concerne l'intervention du CERS dans le domaine de la législation, certaines parties prenantes ont suggéré qu'elle pourrait être mieux encadrée pour éviter que le CERS ne soit impliqué dans la procédure législative qu'à un stade très avancé ou même après l'adoption d'un acte législatif. Prévoir une contribution aux premiers stades pourrait éviter les inefficiences causées par une participation tardive – comme cela s'est produit dans le cas du CRD IV/CRR. Dans ce contexte, il a été avancé que la participation du CERS pourrait être limitée à l'identification des domaines d'action législative futurs. D'autres parties prenantes ont proposé que le CERS soit consulté avant l'adoption d'une proposition législative dans le domaine de la stabilité financière.

Les parties prenantes sont d'avis que les communications externes du CERS pourraient être améliorées. Le rôle du CERS est de surveiller et d'évaluer les risques auxquels est exposé le système financier, mais il s'appuie sur d'autres organes et les États membres dans la mise en œuvre des politiques macroprudentielles visant à atténuer ces risques. Sa performance dépend donc de la façon dont il gère les relations avec les autres parties prenantes et les États membres. Le Comité s'appuie également sur des informations émises par ces organes pour éclairer ses travaux. Certaines parties prenantes estiment que la qualité et la rapidité des communications du CERS pourraient être améliorées tant à l'interne, avec les autres organes du SESF et du Système européen de banques centrales (SEBC), que vis-à-vis de ses pairs étrangers et internationaux (Conseil de surveillance de la stabilité financière des États-Unis, Conseil de stabilité financière,

[24] Voir la section 3.2.1 ci-dessus.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, FMI), des participants au marché et du grand public. Le rôle potentiel d'un directeur général à temps plein pourrait contribuer à renforcer la visibilité du CERS et à faciliter une stratégie de communication plus volontariste et cohérente.

Les parties prenantes ont identifié un besoin de renforcer les processus d'échange de données entre le CERS et les AES au sein du SESF. Il existe un processus d'approbation long et détaillé par lequel le CERS reçoit des données, ce qui peut affecter la rapidité et l'impact de sa performance. De nombreuses étapes d'approbation font double emploi. On a fait valoir que ces processus devraient être rationalisés pour améliorer l'efficience et l'efficacité. Les retards dans l'accès aux données signifient que le CERS pourrait ne pas être en mesure d'émettre des alertes et des recommandations avant que les risques ne se cristallisent – ce qui pourrait porter préjudice à sa capacité d'alerte rapide.

La boîte à outils du CERS pourrait être élargie pour comporter plus de «puissance douces».Le CERS a émis une série de recommandations formelles au cours des trois années dernières. La rapidité des recommandations du CERS a été dénoncée par certaines parties prenantes; quelques recommandations étant en retard et, dans un cas, après que le problème avait déjà été résolu. Le processus d'adoption des recommandations du CERS par le conseil général et le fait que les recommandations du CERS sont rédigées de manière très formelle ont été identifiés comme des sources probables de retards. Les destinataires les percevaient parfois comme trop formels, ce qui les a conduits à adopter une attitude défensive en réaction. Une approche plus progressive pourrait renforcer l'impact de l'action du CERS et permettre d'engager un dialogue constructif avec les destinataires potentiels à un stade précoce. Il devrait être possible d'étendre les possibilités du CERS pour qu'il s'appuie plus sur sa «puissance douce», par exemple via des lettres ouvertes ou des déclarations publiques, en tant que moyen pour améliorer la flexibilité de la fonction d'alerte précoce. Il a été suggéré qu'un directeur général à temps plein au CERS pourrait jouer un rôle positif à cet égard, en renforçant la visibilité du CERS, et donc sa capacité d'influence avant que des alertes et des recommandations officielles ne soient émises.

4. CONCLUSION

Il est difficile d'évaluer la performance du CERS en tant qu'autorité macroprudentielle prospective, parce qu'il n'a été créé que récemment. Néanmoins, les commentaires reçus par la Commission de la part des parties prenantes montrent que, pendant les trois premières années de son existence, le CERS a réussi à s'imposer comme un élément clé du cadre de surveillance européen. Les parties prenantes ont reconnu que le CERS a constitué un forum unique de discussion concernant les questions de stabilité financière tout au long de la crise, et qu'il a pu sensibiliser les décideurs politiques à la dimension macroprudentielle des politiques et des réglementations financières. Le CERS demeure un élément important du SESF.

Compte tenu de ces réalisations, il convient cependant d'attirer l'attention sur des aspects importants du cadre du CERS pour renforcer l'efficience de la surveillance macroprudentielle au niveau de l'UE.

Certaines des améliorations peuvent être mises en œuvre à court terme par le CERS et ne nécessiteraient aucune modification du cadre législatif. Tel est le cas, par exemple, pour ce qui concerne:

-.**Une stratégie de communication plus dynamique et une interaction plus précoce avec les destinataires potentiels.** Cela pourrait comprendre, en particulier, un meilleur échange d'informations avec le CEF et une plus grande implication du CERS dans les discussions et les réunions du CEF. Le CERS pourrait également avoir davantage recours à sa «puissance douce», par exemple via des lettres ouvertes ou des déclarations publiques, comme un moyen d'améliorer la flexibilité de la fonction d'alerte à un stade précoce avant que des alertes ou des recommandations formelles soient émises.

-.**Augmentation de la fréquence des réunions du comité directeur.** Cela pourrait être un moyen de renforcer le rôle du comité directeur en lui permettant de suivre de plus près les travaux des structures de travail du CERS entre les réunions du conseil général.

- **Rédaction des recommandations du CERS moins formelle.** Cela pourrait contribuer à raccourcir les délais d'adoption des recommandations et à améliorer la réactivité du CERS, renforçant ainsi sa fonction d'alerte précoce.

-.Un rééquilibrage des efforts, au-delà des risques bancaires. Le CERS a commencé à élargir son champ de vision et, récemment, a travaillé de plus en plus souvent sur des questions non bancaires. Cette tendance est bienvenue et doit être poursuivie, car il est important de maintenir la dimension intersectorielle du mandat du CERS.

Dans le même temps, de nombreuses questions identifiées par les parties prenantes comme méritant davantage d'attention concernent le règlement fondateur du CERS eux-mêmes. Ceci s'appliquerait notamment aux modalités de la présidence (étant donné que le président de la BCE a été nommé pour la première période de cinq ans, soit jusqu'au 16 décembre 2015); la création d'une fonction de directeur général à temps plein; les changements dans la structure de prise de décisions (par exemple, des modifications de la composition du conseil général et du comité directeur, la réduction de la taille du conseil général, le renforcement des pouvoirs de décision du comité directeur, etc.). La Commission a l'intention d'examiner davantage les aspects techniques et juridiques des différentes questions soulevées et de lancer des travaux préparatoires pour évaluer les options possibles pour répondre à ces questions. Ce travail concernera en particulier:

- L'identité organisationnelle: Il est nécessaire de renforcer la visibilité et l'autonomie du CERS, tout en lui permettant de continuer à bénéficier de la notoriété et de l'expertise de la BCE. La Commission continuera à réfléchir sur cette question. La possibilité d'une structure de gestion «de type dualiste», avec le président de la BCE en tant que président et un nouveau directeur général à temps plein en charge des activités du CERS au jour le jour, est une option qui pourrait être étudiée de plus près.

- La gouvernance interne: La structure interne actuelle du CERS pourrait bénéficier de réformes. En particulier, il est possible de rationaliser les modalités de prise de décision impliquant le conseil général et le comité directeur en réduisant la

taille du conseil général, ou par la délégation/transfert de davantage de pouvoirs au comité directeur. L'amélioration de l'efficience et de l'efficacité des comités consultatifs serait également possible.

- Boîte à outils: Le CERS a publié une série d'alertes et de recommandations formelles au cours des trois dernières années. Cependant, il est possible d'élargir la palette d'outils du CERS afin qu'il s'appuie plus sur sa «puissance douce» pour une flexibilité renforcée et pour favoriser une intervention précoce. D'autre part, il serait possible de préciser plus clairement le rôle du CERS en ce qui concerne les modifications législatives.

Le travail technique et juridique que la Commission entreprendra pourra prendre en compte les éléments importants de l'architecture financière globale qui ne sont pas encore en place aujourd'hui: les différents piliers de l'union bancaire ne sont pas encore complètement établis; les États membres sont en train d'établir des autorités macroprudentielles nationales; la responsabilité macroprudentielle au sein de la BCE / du MSU est en voie d'être mise en place. Une plus grande clarté concernant tous ces éléments est nécessaire avant que des mesures législatives éventuelles puissent être proposées pour la réforme du CERS, parce qu'il est clair que ceux-ci auront un impact sur la conception de la proposition.