

## Supervision financière

# “LA CRÉATION DU CERS PALLIERA L’UNE DES FAIBLESSES FONDAMENTALES RÉVÉLÉES PAR LA CRISE”



**DIDIER CAHEN**  
Délégué général  
Eurofi

Jacques de Larosière, ancien président du FMI et actuel co-président\* du think tank Eurofi, a piloté le groupe de haut niveau mis en place par la Commission européenne pour élaborer la nouvelle architecture de la supervision européenne dont le projet a été publié en mai 2009. L'équipe d'Eurofi en détaille les principaux éléments, notamment la création du comité macroprudentiel de détection des risques systémiques.



**JEAN-MARIE ANDRES**  
Consultant  
Eurofi

■ **Quels devront être les pouvoirs du Conseil européen du risque systémique (CERS) pour que ses alertes et recommandations soient entendues par la communauté financière ?**

Le CERS sera chargé de surveiller et d'analyser les risques que les évolutions macroéconomiques et du système financier dans son ensemble font peser sur la stabilité du système financier (“surveillance macro prudentielle”). À cette fin, le CERS émettra des alertes rapides en cas d'intensification des risques systémiques et, le cas échéant, formulera des recommandations quant aux mesures à prendre pour faire face à ces risques.

Afin de remplir ce rôle, le CERS devra :

- recueillir et analyser toutes les informations pertinentes ;
- décrire les risques identifiés et les classer en fonction de leur gravité ;
- émettre une alerte dès lors qu'un risque paraît important ;

■ le cas échéant, formuler des recommandations quant aux mesures à prendre en réponse aux risques identifiés ;

■ effectuer un suivi des mesures adoptées suite aux alertes et aux recommandations ;

■ établir une concertation efficace avec le FMI, le Financial Stability Board (FSB) et les autorités équivalentes des pays tiers.

Le CERS ne devrait disposer d'aucune compétence juridique contraignante. Pourtant, les destinataires de ses alertes devraient prendre les mesures qui s'imposent dans la mesure où l'inaction ou une réaction différente qui s'écartere des préconisations devra obligatoirement être justifiée. Le CERS devrait également exercer une forte influence sur les destinataires des alertes et des recommandations du fait de la qualité de ses analyses et de la participation à ses travaux de tous les gouverneurs des banques centrales

de l'UE, des autorités de surveillance et de la Commission (encadré 1).

Le CERS décidera au cas par cas, sur la base de son propre jugement, s'il est préférable de préserver la confidentialité d'une recommandation ou de la rendre publique. Comme les recommandations du CERS ne seront pas contraignantes, leur publication devrait permettre d'accroître l'attention des décideurs publics concernés dans la mesure où ces derniers seraient contraints à s'expliquer devant leur opinion publique.

Enfin, le CERS sera pleinement responsable devant le Conseil et le Parlement européen. Il rendra des comptes à ces institutions en leur présentant des rapports réguliers, d'une fréquence au moins semestrielle. Cette fréquence sera en principe plus élevée en cas de difficultés importantes sur les marchés financiers.

La création du CERS palliera l'une des faiblesses fondamentales révélées

\*Avec Daniel Lebègue.

par la crise : la détection des risques systémiques ainsi que leur gestion notamment à l'échelle européenne.

■ **Quels sont les moyens (humains, budget...) dont il devrait disposer ?**

Un petit comité de pilotage – composé du président et du vice-président du CERS, de cinq autres membres du CERS représentant les banques centrales, des présidents des nouvelles autorités européennes de surveillance et du membre de la Commission – devra être créé afin de préparer les réunions du CERS et de garantir leur bon déroulement. En outre, un comité technique consultatif sera établi afin d'apporter un soutien au CERS, et notamment d'élaborer des analyses techniques détaillées sur les problèmes de stabilité financière.

Par ailleurs, dans l'exercice de sa mission, le CERS sollicitera l'avis des parties concernées du secteur privé, y compris les représentants des consommateurs. La BCE mettra son secrétariat à disposition du CERS et fournira un soutien en matière d'analyse, d'administration et de logistique. Ce secrétariat devrait mobiliser rapidement plus de 50 personnes ce qui paraît à la hauteur des enjeux.

■ **Comment organiser son action avec celle des instances internationales (Conseil de stabilité financière, FMI...)? N'y a-t-il pas un risque de rendre leurs interventions peu lisibles ?**

Le CERS aura pour mission de collaborer étroitement avec le FMI, le FSB et les autorités équivalentes des

## 1. Le CERS

■ **Membres :**

- un président, le président de la BCE ;
- un vice-président, élu par les membres du CERS ;
- les gouverneurs des 27 banques centrales nationales ;
- le vice-président de la BCE ;
- les présidents des trois autorités européennes de surveillance ;
- un membre de la Commission européenne.

■ **Observateurs :**

- un représentant des autorités nationales de surveillance accompagnant chaque gouverneur de banque centrale nationale, selon la formule 1+1 ;
- le président du CEF.

pays tiers dans le cadre d'un système d'alerte rapide à l'échelon mondial décidé cette année par le G20 de Londres.

Les principaux États membres de l'UE sont membres du FSB. La création du CERS devrait permettre l'émergence d'une vision commune et partagée par les Européens des nouveaux risques que ceux-ci apparaissent en ou hors d'Europe. Le CERS est aussi de nature à accroître l'influence de l'UE qui interviendra de manière plus coordonnée au sein du système d'alerte mondial.

■ **Jusqu'où faut-il accorder des pouvoirs aux trois nouvelles autorités européennes? Quelle répartition des rôles peut-on imaginer entre ces dernières et les autorités nationales ?**

Les traités successifs de l'UE traduisent la volonté de préserver une construction européenne fondée sur l'autonomie politique et budgétaire des États. La règle de *no bail out* dans le

traité de Maastricht contraint à gérer les difficultés des institutions financières sur une base nationale. Ceci constitue un obstacle à la création d'une instance européenne centralisée de régulation et de supervision dans la mesure où l'Union européenne ne peut disposer d'aucune ressource budgétaire lui permettant de gérer les difficultés financières d'un établissement qu'elle supervise.

“ Le CERS décidera au cas par cas, sur la base de son propre jugement, s'il est préférable de préserver la confidentialité d'une recommandation ou de la rendre publique. ”

Par ailleurs, un vif débat entoure, dans de nombreux pays, la question de la structure adéquate de la surveillance. Aucun consensus n'émerge quant au choix parmi l'une des alternatives suivantes :

- une autorité de surveillance unique pour l'ensemble des secteurs ;
- des autorités de surveillance séparées pour la surveillance prudentielle et celle des pratiques quotidiennes des institutions, tous établissements financiers confondus (modèle dit *twin peaks*) ;
- une approche sectorielle (c'est-à-dire des autorités de surveillance

## 2. Le système européen de surveillance financière

### ■ Composition du Système européen de surveillance financière

#### I. Comité de pilotage :

– des représentants des trois autorités européennes de surveillance et de la Commission.

#### II. Trois autorités européennes de surveillance :

l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des assurances et des pensions

professionnelles (AEAPP) et l'Autorité européenne des valeurs mobilières (AEVM).

Elles sont constituées :

– d'un conseil des autorités de surveillance de chaque autorité européenne de surveillance comprenant le président de l'autorité européenne de surveillance et les présidents des autorités nationales de surveillance concernées.

– d'observateurs, à savoir un représentant de la Commission,

un représentant du CERS et un représentant de l'autorité nationale de surveillance concernée de chaque pays de l'AELE-EEE.

– d'un conseil d'administration de chaque autorité européenne de surveillance constitué de représentants des autorités nationales de surveillance concernées et de la Commission.

#### III. Autorités nationales de surveillance

■ éviter des exigences prudentielles inutiles ou différenciées par pays qui pèsent sur la tarification des produits offerts et qui sont sources de distorsion de concurrence pour les acteurs domestiques ou transfrontaliers

séparées pour les banques, les entreprises d'assurance et le secteur des valeurs mobilières).

C'est pourquoi, le rapport Larosière propose de s'appuyer sur l'existant, et recommande de manière pragmatique la constitution d'un système européen de surveillance financière (SESE, *encadré 2*), constitué d'un réseau étroit d'autorités nationales de surveillance financière travaillant en interaction avec les trois nouvelles autorités européennes de surveillance, afin de veiller à la solidité financière des établissements financiers eux-mêmes et de protéger les utilisateurs de services financiers ("surveillance microprudentielle").

Le nouveau réseau européen se fondera sur le principe de compétences partagées se renforçant mutuellement et combinera la surveillance des entreprises à l'échelon national avec la centralisation de certaines tâches spécifiques à l'échelon européen, de manière à favoriser l'harmonisation réglementaire et la cohérence des pratiques en matière de règles de surveillance ainsi que d'application de ces règles. Ce réseau devrait reposer sur les principes du partenariat, de la flexibilité et de la subsidiarité.

Dans ce schéma, les trois autorités européennes disposeront des pouvoirs et moyens nécessaires pour établir un

système unique de règles harmonisées, assurer leur application cohérente au sein de l'UE et régler les désaccords entre les autorités nationales de surveillance qui pourraient émerger, notamment au sein des collègues qui supervisent les institutions financières internationales. Ceci permettra à l'Europe de répondre aux principa-

“ Le CERS est aussi de nature à accroître l'influence de l'UE qui interviendra de manière plus coordonnée au sein du système d'alerte mondial sur les risques en cours de constitution. ”

les insuffisances mises en évidence par la crise. Un tel dispositif devrait aussi permettre d'accomplir enfin de réels progrès pour répondre aux besoins des institutions financières qui souhaitent :

■ être soumises à un dispositif de supervision intégré qui les sollicite de manière organisée (nombre, localisation et fréquence des contacts, reporting) ;

■ bénéficier de décisions rapides en matière d'exigences prudentielles ;

### ■ Quels sont vos prochains sujets de réflexion au sein d'Eurofi ?

Au-delà des réflexions rendues nécessaires par l'évolution des réglementations européennes et mondiales dédiées aux produits et aux marchés financiers, Eurofi va poursuivre ses travaux sur les nouveaux piliers de l'architecture prudentielle qui permettent d'équilibrer la capacité des institutions à répondre aux besoins de leurs diverses clientèles et la maîtrise suffisante des risques.

En matière de supervision microprudentielle, Eurofi devrait continuer ses travaux sur les conditions d'une coopération facilitée entre les superviseurs réunis au sein des collègues. En effet, les autorités européennes ne seront efficaces et crédibles que si le nombre de litiges qu'elles seront à même de traiter est limité. Cet objectif suppose des progrès dans la définition des mandats des autorités nationales de surveillance. Ceci requiert également de progresser vers un fonctionnement en réseau des systèmes de garantie des dépôts ainsi que sur les modalités d'allocation des actifs au sein des groupes en cas de difficultés de liquidité ou de solvabilité. ■

Propos recueillis par E. C.