

UN CADRE EN MUTATION



**Dr Sylvester
C. W. Eijffinger**

Professeur
CentER Tilburg
University, RSM
Erasmus University
et CEPR

Une crise financière européenne majeure pourrait être nécessaire, écrivait au printemps 2007 S. Eijffinger, afin que les autorités politiques reconnaissent la nécessité de créer à un niveau européen une surveillance financière. Le modèle actuel de supervision peut-il survivre au sein du processus de consolidation financière en Europe ?

Résumé du rapport pour le « Dialogue Monétaire » de juin 2007 en présence du Président de la Banque centrale européenne dans le cadre du Comité des Affaires Économiques et Monétaires du Parlement européen. Ce papier s'appuie sur un autre écrit du Professeur Sylvester C. W. Eijffinger, *The European Central Bank and Financial Supervision*, in : D. Masciandaro (ed.), *Handbook of Central Banking and Financial Authorities in Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2005. L'auteur tient à remercier Martin Knaup, MPhil pour ses commentaires.

La mission des autorités de régulation bancaire consiste généralement à contrôler les actifs détenus par les banques et à définir des règles d'allocation du capital réglementaire. La structure de la régulation, elle, diffère selon les pays. Chez certains, la surveillance du secteur bancaire est effectuée par la Banque centrale. Dans d'autres pays, cette tâche incombe à une ou plusieurs institutions, qui collaborent parfois avec la Banque centrale.

UN SECTEUR QUI SE CONCENTRE

Dans un rapport rédigé en 2001 pour le Parlement européen, N. Walter [1] a synthétisé les fusions et acquisitions européennes effectuées dans le secteur financier entre 1986 et 2000. Il en ressort que 76 % d'entre elles

étaient sectorielles et domestiques. Seulement 29 % d'entre elles étaient transfrontalières et la plupart de celles-ci concernaient le secteur de l'assurance. Le secteur bancaire demeure le moins touché. La question qui se pose est de savoir si un superviseur européen est nécessaire, avant que les fusions et acquisitions paneuropéennes se multiplient.

Selon une étude de D. Schoenmaker [2] publiée en 2004, le marché financier de gros est bien intégré, les marchés de détail le sont moins [3]. Par exemple, il y a au niveau européen une très faible convergence des montants des taux d'intérêt. Mais pour l'économiste, quand l'activité financière transfrontalière augmentera, il sera de plus en plus en plus difficile de réguler le système financier au niveau national.

COLLABORATION DES STRUCTURES DE SURVEILLANCES NATIONALES

Les structures de surveillance ont changé dans plusieurs pays. Comme le montre le tableau 2, la tendance est à la supervision trans-sectorielle, soit fonctionnelle, soit intégrée, c'est-à-dire qu'une seule entité surveille plusieurs secteurs comme l'assurance ou la banque. Cette concentration s'explique par l'augmentation du nombre de conglomérats financiers.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2008, date d'application de la *Capital Requirements Directive* (Bâle II), les autorités de supervision des pays (*home supervisor*) [4] n'étaient réellement responsables de la stabilité financière que dans leur propre pays. Désormais, une meilleure coopération entre le *home supervisor* et le *host supervisor* (voir enquête p. 36) serait nécessaire afin de mieux gérer les crises éventuelles pour les entités transfrontalières.

[2] Schoenmaker, D. (2004), *Financial Supervision : from National to European ?*, *Financial and Monetary Studies*, vol. 22 no. 1, 2003-2004.

[3] NDLR. Le contexte a changé depuis 2004, mais les fondamentaux restent identiques.

[4] NDLR. La directive 2006-48 du 14 juin 2006 (dite *Capital Requirements Directive*) portant sur l'accès à l'activité des entreprises de crédit et son exercice dans les articles 129, 131 et 132 a défini les relations *home/host* et insiste notamment sur la nécessaire coordination des autorités de surveillance des pays membres et l'importance de s'échanger des informations.

[1] Walter, N. (2001), 'The Banking Supervision Issue in Europe', *Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament*, May 11.



FRANCE

Coopération trans-sectorielle

■ La Commission bancaire peut, avec d'autres autorités françaises de surveillance, mettre en place des dispositifs de coopération en application de l'article L. 631-1 du Code monétaire et financier.

■ Une charte a été signée le 20 décembre 2004 entre la Commission bancaire et l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles- ACAM relative à la coopération en matière de contrôle et d'échanges d'informations.

■ Une autre charte a été signée le 21 octobre 2005

relative à la coopération en matière de modification de l'actionnariat et de changement de dirigeants des groupes financiers transsectoriels entre la Commission bancaire, l'Autorité des marchés financiers, l'Autorité de Ades mutuelles, et le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

■ Le gouverneur de la Banque de France siège à l'ACAM et le président de l'ACAM siège à la Commission Bancaire.

VERS UNE CENTRALISATION DE LA SURVEILLANCE

Une autre possibilité pour assurer une meilleure intégration financière serait la centralisation de la surveillance au niveau européen, même s'il est vrai que cette solution offre moins de flexibilité pour les états membres. Dans une étude de 1999, rédigée par Prati et Schinasi [5], les deux auteurs estiment que la BCE devrait jouer un rôle plus important dans la gestion des crises. Ils estiment que les comités de surveillance nationaux sont moins capables d'évaluer correctement le risque systémique quand les groupes bancaires sont de plus en plus pan-européens. Lorsque la BCE décide de solutionner une crise de liquidité, elle s'appuie uniquement sur les données que lui communiquent les banques centrales nationales. Schoenmaker estime que la nécessité de créer ou non un système centralisé dépend surtout du nombre d'entreprises ayant des entités transfrontières. À ce jour, 45 banques transfrontalières ont été dénombrées en Europe.

UNE SUPERSTRUCTURE ?

Le meilleur système pour la surveillance financière européenne serait, selon l'auteur, une Autorité européenne des services financiers (European Financial Services Authority – EFSA). Car les conglomérats financiers et les fusions-acquisitions transfrontalières sont de plus en plus nombreux en Europe. Cette superstructure regrouperait les superviseurs nationaux (les Banques centrales et les autres autorités) qui préserveraient bien sûr leurs missions de surveillance, notamment sur les petites ban-

1. Rôle des Banques centrales pour assurer la stabilité financière

Pays	BC responsable pour la stabilité financière?	Superviseur
Autriche	Oui	Ministère des finances
Belgique	Oui	Commission bancaire et financière
Danemark	Oui	Financial Inspectorate
Finlande	Oui	Bank Inspectorate/Banque de Finlande
France	Oui	Banque de France/Commission Bancaire
Allemagne	Oui	Bureau fédéral de la supervision bancaire et la Deutsche Bundesbank
Grèce	Oui	Banque de Grèce
Irlande	Oui	Banque centrale d'Irlande
Italie	Oui	Banca d'Italia
Luxembourg	Oui	Commission de Surveillance du Secteur Finance (CSSF)
Pays-Bas	Oui	De Nederlandsche Bank
Portugal	Oui	Banco de Portugal
Espagne	Oui	Banco de España
Suède	Oui	Swedish Financial Supervisory Authority
Royaume-Uni	Oui	Financial Services Authority
Union monétaire européenne	Non	Superviseurs nationaux

Source : Mis à jour par Eijffinger and De Haan[1] (2000) of Goodhart and Schoenmaker[2] (1995).

[1] Eijffinger, S.C.W. and J. de Haan (2000), *European Monetary and Fiscal Policy*, Oxford : Oxford University Press.

[2] Goodhart, C. and D. Schoenmaker (1995), "Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision be Separated?", *Oxford Economic Papers*, 47, 539-560.

2. Structure des supervisions financières : les modèles nationaux des pays de l'OCDE

Pays	Modèles standard		
	1. Sectoriel	2. transsectorielle : fonctionnelle	3. transsectorielle : intégrée
Union européenne	Belgique Finlande Grèce Luxembourg Portugal Espagne	France (2003) Italie (1999) Pays-Bas (2002)	Autriche (2002) Danemark (1988) Allemagne (2002) Irlande (2001) Suède (1991) Royaume-Uni (1997)
Hors Union européenne		Australie (1998) États-Unis (1999)	Canada (1987) Japon (2000)

Note : Entre parenthèses l'année de création du nouveau superviseur transsectoriel

Source : Courtis (2002) et BCE (2002), tous deux repris par Schoenmaker (2004), qui a fait sa propre classification.

ques plus localisées (non paneuropéennes). Quel que soit le degré de centralisation de surveillance financière, la BCE restera responsable de la stabilité financière en général et notamment de sa fonction de prêteur en dernier ressort. Au final, ce sera aux politiques de trancher pour choisir la direction à suivre. ■

[5] Prati, Al. and G. Schinasi (1999), "Financial Stability in European Economic and Monetary Union", *Princeton Studies in International Finance*, N° 86.