


 AEDBF
 Association Européenne pour le Droit Bancaire et Financier

ACTES DU COLLOQUE

La coopération européenne et internationale des autorités de supervision en matière bancaire et financière

Les Crisis Management Groups

Cela fait une bonne transition vers les collègues de gestion de crise (*Crisis Management Group – CMG*), que l'on a évoqués dans le cadre du MRU et qui sont des dispositifs qui visent à résoudre un groupe en difficulté lorsque ses capacités à se redresser lui-même n'ont pas suffi à le remettre sur les rails. Les CMG existent encore dans le cadre du MRU, notamment pour l'intégration des implantations ou des filiales installées en dehors de l'Union Européenne.

Ces groupes se sont articulés historiquement autour des éléments clés (*key attributes*) instaurés par le CSF que j'évoquais tout à l'heure.

Voilà, j'en finirai là avec le panorama des institutions internationales de coordination et d'élaboration de normes, ainsi qu'avec les outils de coopération bilatéraux et les Collèges de supervision.

J'ajouterai juste un mot avant de conclure pour dire

que les autorités nationales ont toujours la possibilité d'élaborer des accords de coopération avec leurs homologues à l'étranger, en dehors de l'Union européenne, sur des thématiques qui font surface aujourd'hui, tant en termes d'évolution d'activités que de risques. Je pense aux accords que nous signons avec des autorités comme Singapour sur les FinTechs ou la cybersécurité.

En conclusion, vous aurez compris que je vous ai décrit un paysage qui a été largement façonné par les crises mais qui s'appuie aussi sur une réelle volonté de coopérer. Il n'y a pas que la crise qui nous incite à le faire, il y a aussi la nécessité de le faire. C'est un paysage qui a été modifié par l'intégration européenne mais c'est aussi un paysage où les autorités nationales gardent une place de choix, que ce soit dans les instances internationales de négociation des normes ou dans la participation à un certain nombre de forums pour la supervision micro-prudentielle. ■

L'impact de l'Union bancaire sur la coopération en matière de contrôle bancaire



ÉDOUARD
FERNANDEZ-
BOLLO

Membre du
Supervisory
Board,
BCE

Le domaine bancaire est sans doute un des secteurs où la coopération en matière de supervision est la plus ancienne et a donné lieu à des règles et pratiques internationalement reconnues. La création de l'Union bancaire a donc pu bénéficier de cet héritage, exposé dans ce colloque par M. Bertrand Peyret. Je me concentrerai pour ma part sur l'impact de cette extraordinaire innovation qu'est l'Union bancaire. À cet égard, je voudrais souligner deux éléments majeurs :

- à l'intérieur des limites de l'Union bancaire, la création du mécanisme de supervision unique (MSU) puis du mécanisme de résolution unique (MRU) ont opéré un vrai changement de nature des relations entre autorités : la coopération a été en très grande partie transformée en une véritable intégration des rôles avec des organes communautaires de décision, au sein de la BCE pour la partie contrôle, dans une agence ad hoc, le Conseil de résolution unique, pour la partie intervention en cas de défaillance ;
- vis-à-vis des autorités extérieures à l'Union bancaire, s'il n'y a pas eu un approfondissement de l'intégration de même nature, l'existence d'un interlocuteur unique a accru l'effectivité, à cadre inchangé, de ces mécanismes de coopération.

Changement de nature des relations entre autorités au sein de l'Union bancaire

L'Union européenne (UE) avait déjà progressivement édifié un cadre, toujours en vigueur aujourd'hui, qui

organise une coopération étroite entre les autorités des États membres, avec un objectif de convergence non seulement des règles mais aussi des pratiques effectives de surveillance. Cet objectif est porté dans le secteur financier par le système européen de surveillance financière, organisé en réseau autour des trois Autorités européennes de surveillance (AES), du Comité européen du risque systémique (CERS) et des autorités nationales de surveillance prudentielle.

Le pas en avant apporté par l'Union bancaire est néanmoins très important : on n'a plus des autorités qui coopèrent pour prendre des décisions, mais une instance de décision commune, et en amont, une organisation des tâches de surveillance et de préparation des décisions également commune.

De ce fait, on a intégralement « communautarisé » les décisions individuelles pour les plus grandes banques ; et pour tous les établissements de crédit, les décisions les plus importantes (octroi et retrait d'agrément, autorisation des prises de participation) sont désormais conjointes à des degrés divers, la BCE étant le décisionnaire ultime. Dans le cas de ces établissements dit « moins significatifs », les décisions de contrôle permanent demeurent prises au niveau national, mais les autorités nationales appliquent des principes directeurs fixés en commun. Ainsi la supervision des établissements de crédit est-elle davantage intégrée dans la zone euro que dans un État fédéral comme les États-Unis, où en fonction de différents paramètres, une banque peut être supervisée par un à quatre superviseurs, qui bien entendu travaillent en liai-

son étroite notamment au sein du FFIEC (conseil fédéral de contrôle des institutions financières) mais sans mécanisme de décision commune pour les cas individuels.

De ce fait, le Conseil de surveillance prudentielle de la Banque Centrale Européenne, qui réunit les représentants de la BCE (le président, le vice-président et quatre autres membres désignés par la BCE) ainsi que les représentants des autorités compétentes et banques centrales nationales des États membres participant à l'Union bancaire (soit 19 sur 28 membres de l'UE à fin 2019, deux autres, la Bulgarie et la Croatie, ayant lancé le processus pour rejoindre l'Union bancaire) est sans doute un des organes décisionnels le plus actifs dans le monde de la supervision. Il a ainsi pris environ 8 700 décisions en un peu plus de quatre ans de fonctionnement, ce qui correspond à une moyenne de près de dix décisions par jour ouvré. La plupart se prennent bien entendu par procédure écrite, mais cette modalité implique bien l'ensemble des membres du Conseil de surveillance prudentielle.

Toutes ces décisions peuvent être ainsi prises en commun parce qu'il y a eu en amont un travail considérable d'intégration méthodologique portant à la fois sur les phases de contrôle et sur celles d'instruction préparatoire des décisions, qui va bien au-delà des pratiques de simple coopération entre autorités où chacune garde ses propres procédures de décision. Cette intégration facilite également grandement la coopération tant dans l'UE qu'au-delà.

Changement dans la coopération avec les autres autorités

Deux exemples permettent de mettre particulièrement en évidence l'impact favorable qu'a eu la création de l'Union bancaire en matière de coopération entre autorités : la coopération en cas de crise et celle relative à la sortie du Royaume-Uni de l'UE (Brexit).

Coopération en cas de crise

La coopération en cas de crise a connu de très importantes évolutions après les expériences liées à la crise financière survenue en 2008. Les mécanismes informels de coopération dans ces moments particulièrement difficiles ayant montré leurs limites, la communauté internationale, à son niveau le plus élevé, le Conseil de stabilité financière, s'est attachée à les renforcer considérablement, en particulier pour les institutions à impact systémique.

Le Conseil a ainsi élaboré des principes devant guider la gestion des crises appelés « Caractéristiques essentielles des systèmes performants de résolution pour les établissements financiers » (en anglais « *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* »). Ces principes (cf. principes 7 et 11, ainsi que les annexes I-1 et I-2) ont apporté trois innovations essentielles :

- la création d'autorités spécifiques pour prendre les décisions d'intervention, une fonction désormais appelée résolution et distincte de la fonction supervision ;
- le principe d'une planification spécifique ex ante avec la préparation des plans de résolution et des plans de redressement ;

– des mécanismes de coopération spécifique avec des groupes de gestion de crise.

Ces trois éléments sont bien entendu liés, la coopération ne devant pas commencer le jour où on devrait mettre en œuvre une résolution, mais doit se dérouler déjà ex ante, en particulier pour la préparation des plans de résolution et des plans de redressement.

Le but essentiel de cette coopération est en effet d'inciter à prendre des mesures suffisamment à temps pour essayer de prévenir l'aggravation des problèmes. Il faut néanmoins aussi coopérer au moment le plus important, à savoir l'appréciation de la situation où un établissement n'est plus en mesure de résoudre lui-même ses difficultés : c'est là le point nodal d'articulation entre la supervision, qui, suivant l'établissement en permanence, a la charge de reconnaître quand on est arrivé à ce moment de défaillance, et la résolution, qui doit alors prendre en charge la décision d'intervenir ou pas avec les outils de sauvetage dont elle a la disposition. Ajoutons que si cette autorité décide d'intervenir, s'ouvre alors une nouvelle phase de coopération puisque, à la différence de la liquidation, dans la résolution, on fait continuer une banque, il y a une entité qui reprend les fonctions critiques de la banque défaillante, mais de façon soutenable : elle doit donc repasser dans le régime de la supervision.

Toutes ces interactions supposent donc des contacts extrêmement intenses comprenant à la fois les autorités de supervision et de résolution, pour des groupes bancaires qui sont parfois présents dans plus de cent juridictions : c'est là un défi pratique considérable, où les autorités du pays du siège de la maison mère doivent jouer un rôle d'organisation et d'animation complexe. La mise en place de l'Union bancaire a toutefois permis que sur 30 groupes identifiés comme systémiques au plan mondial, la BCE soit le superviseur de la tête de groupe pour huit d'entre eux, localisés dans cinq pays différents. Les autorités américaines sont de leur côté compétentes pour huit autres groupes : ensemble on couvre ainsi plus de la moitié des groupes bancaires systémiques à l'échelle mondiale, ce qui évidemment ne peut que faciliter la coopération, notamment avec les quatre autres superviseurs des têtes de groupe systémiques (Chine, Royaume-Uni, Japon, Suisse). On voit là l'effet indéniablement positif qu'a eu l'Union bancaire pour consolider l'influence européenne sur les modalités de la coopération internationale dans les domaines les plus cruciaux.

Coopération pour la préparation du Brexit

Compte tenu de l'importance des activités financières au Royaume-Uni, et de leur très forte imbrication avec le reste de l'UE, les autorités du secteur financier ont dû activement contribuer à la préparation de tous les scénarios d'évolution des rapports avec le Royaume-Uni. Les enjeux de stabilité financière ont conduit la BCE à jouer un rôle important dans de multiples aspects de cette préparation ; je n'évoquerai toutefois ici que le rôle de sa fonction de supervision. Dans ce domaine, les compétences restent en partie fragmentées : ainsi, la BCE assurera la surveillance des filiales européennes des banques ayant leur siège au Royaume-Uni, y compris au niveau sous-


 AEDBF
 Association Européenne pour le Droit Bancaire et Financier

ACTES DU COLLOQUE

La coopération européenne et internationale des autorités de supervision en matière bancaire et financière

consolidé dans l'UE qui est désormais requis, mais la compétence de surveillance des succursales d'établissements de pays tiers comme désormais le Royaume-Uni, qui ne bénéficient pas du passeport européen, demeure au niveau de chaque autorité nationale.

Il était d'autant plus important que, pour l'application du cadre tracé par l'Autorité bancaire européenne, il y ait une parfaite coordination entre le régime que les superviseurs anglais demandent pour les succursales des banques de la zone euro surveillées et celui qui est appliqué pour les succursales britanniques dans les différents pays de la zone. De même il est absolument nécessaire que cette différence de compétences ne conduise pas à des arbitrages réglementaires au sein de l'Union.

À cette fin, la composante supervision de la BCE a joué un rôle important de coordination entre autorités, qui en particulier a tenu à assurer que les activités exercées en zone euro soient effectivement gérées et contrôlées à l'intérieur de la zone euro, laquelle, compte tenu de son importance, ne saurait être considérée comme une simple juridiction d'enregistrement comptable. Elle continuera dans toutes les hypothèses envisageables prévisibles de séparation à jouer un rôle décisif pour assurer la cohérence et l'équilibre des solutions techniques de supervision qui seront mises en œuvre pour gérer les relations avec le Royaume-Uni.

Conclusion

Ces deux exemples permettent de mesurer l'importance de l'apport du MSU. C'est une contribution très importante non seulement à la stabilité financière à l'intérieur de la zone euro, mais au-delà pour assurer l'effectivité de la coopération internationale, qui est un bien précieux qu'il faut sauvegarder compte tenu de la dimension systémique et transfrontière de l'activité bancaire. Les Européens ont su faire preuve d'une créativité qui les a mis à la frontière de l'expertise et de l'innovation institutionnelle dans ce domaine, mais il demeure essentiel de poursuivre sur cette lancée à un moment où certains pourraient être tentés de revenir en arrière sur les acquis de cette coopération internationale.

Nous avons une façon simple de progresser encore : renforcer la cohérence de la surveillance bancaire européenne en unifiant davantage le cadre législatif par le moyen de réglementations d'application directe – alors que de nombreuses questions relatives à la gouvernance et l'agrément des banques demeurent régies par des réglementations nationales parfois très diverses – et en les simplifiant ainsi chaque fois que ce sera possible. La poursuite du renforcement de l'Union bancaire contribuerait ainsi à conforter le poids de l'Europe dans la coopération internationale. ■

Le renforcement de la coopération en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme



PIERS HABEN

Directeur des marchés bancaires, de l'innovation et des consommateurs, Autorité bancaire européenne (ABE)

J e souhaiterais, comme nous y invite M. Mersch, élargir le propos et identifier ce qui est important, en termes de coopération entre superviseurs. Travaillant depuis plusieurs années avec des collègues de superviseurs pruden- tiels, j'ai participé, en 2009, aux travaux du Comité de Bâle pour améliorer le fonctionnement des collègues de supervision. Depuis 2011, j'ai été responsable, pour l'Autorité bancaire européenne, de la partie relative aux collègues de supervision et je suis tout à fait d'accord pour dire que nous devons continuer les efforts de coopération entre les autorités prudentielles. Il est désormais également clair que les autorités de surveillance prudentielles doivent coopérer avec d'autres autorités pour instaurer un contrôle efficace des groupes bancaires transfrontaliers. L'exemple le plus pertinent est la coopération avec le superviseur en charge de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Aujourd'hui, j'aimerais vous expli-

quer ce que nous faisons pour promouvoir la coopération entre le superviseur en charge de la LCB-FT et le superviseur prudentiel.

Vous m'autoriserez à poursuivre mon propos en anglais.

As we think about how to ensure appropriate cooperation and information flows amongst all relevant authorities, we can take some inspiration from the work that we have done to promote cooperation amongst prudential supervisors. Colleges of prudential supervisors have worked well but have changed a lot in the last decade. When we established the EBA in 2011 we had experienced Supervisory Colleges which were very nice, with good relations and discussions, but what we found in terms of taking decisions and making sure that there was an effective oversight of cross border banks, is that we needed more. This is why today, the tasks of prudential supervisors within Colleges go beyond just sharing