

“LA CRISE FINANCIÈRE SOULIGNE LES LIMITES DE LA SUPERVISION SOLO”



Didier Cahen

Délégué général
Eurofi

Didier Cahen et Jean-Marie André expose à la Revue Banque les obstacles et les conditions politiques, en période de crise mondiale, en vue du déploiement d'une supervision européenne intégrée.

INTERVIEW



Jean-Marie André

Senior fellow
consultant
Eurofi

■ **La crise ne met-elle pas en évidence les limites de la supervision sur une base nationale des groupes financiers ?**

Cette crise illustre tout d'abord la rapidité des évolutions des métiers de la finance. Celle-ci met en défaut les réglementations. En effet, la titrisation a contribué au développement d'un vaste système bancaire parallèle non contrôlé qui a joué un rôle déterminant dans la crise. Elle montre, par ailleurs, que, du fait de la "procyclicité" des règles prudentielles et comptables, le développement des nouveaux foyers de risque est accéléré.

La crise financière actuelle illustre enfin la diffusion transfrontalière des risques. L'Europe n'est pas à l'origine de cette crise financière, pourtant elle en subit les conséquences dans la mesure où ses ins-

titutions financières entretiennent des activités au plan mondial. Dans ces conditions – dans la mesure où les acteurs financiers transfrontaliers se caractérisent par un fonctionnement très fortement intégré et centralisé, tant du point de vue stratégique et commercial que du point de vue de la gestion des risques et de la trésorerie –, c'est au siège du groupe que sont élaborées les stratégies de croissance, planifiées les sources futures de profit, décidés les choix en termes d'innovations et identifiés les différents risques correspondants. La crise financière souligne donc les limites de la supervision solo. Celle-ci ne permet plus aux superviseurs des pays où ces groupes sont implantés de garantir un contrôle de qualité des filiales et de protéger efficacement leurs déposants ou souscripteurs locaux de police d'assurance.

■ **Comment pallier aux décalages entre la réglementation des institutions financières et l'évolution des métiers de la finance ?**

La réglementation ne constitue pas la seule réponse et les Banques centrales, comme les superviseurs, disposent d'ores et déjà de moyens efficaces pour identifier et gérer les nouveaux risques. Pour cela, il convient tout d'abord de recon-

naître à la politique monétaire son objectif fondamental de lutter contre l'inflation au sens large du terme, même quand celle-ci se manifeste dans des bulles d'actifs. De ce point de vue, l'inflation des actifs constatée depuis quelques années (immobilier, actions, obligations, or, matières premières...) n'a pas été suffisamment prise en compte par les Banques centrales dans leur politique.

Il faut également que les superviseurs mettent pleinement en œuvre les marges de manœuvre permises par les dispositions du pilier 2 de Bâle II ; car celles-ci leur donnent la liberté de hausser les exigences en capital là où ils le jugent nécessaires. Cette possibilité doit se manifester d'abord au moment de la validation des modèles d'évaluation des risques élaborés par les banques. À cette occasion, les superviseurs doivent notamment apprécier les facteurs de risques que ces modèles prennent en compte ; ils doivent aussi analyser les possibles ruptures de tendance qui pourraient affecter les données économiques qui nourrissent ces modèles.

Enfin, les superviseurs doivent s'astreindre à analyser les éventuels risques systémiques produits tant par l'évolution tendancielle des *business models* des banques que par les hypothèses économiques prises par

l'ensemble des modèles d'évaluation des risques qu'ils soient standards, propriétaires, qu'ils soient mis en œuvre par les banques ou les agences de notation.

■ Quels sont les obstacles politiques à des progrès significatifs en direction d'une supervision intégrée ?

L'hostilité de certains États membres vis-à-vis des nouvelles architectures de supervision prudentielle a plusieurs causes qui se combinent.

D'une part, les modèles d'évaluation des risques développés par les groupes semblent susciter en soi la défiance chez certains États membres. Par ailleurs, la crainte de ces États de laisser au superviseur du groupe le soin de valider ces modèles illustre le manque de coopération et de confiance entre superviseurs. Ainsi, si l'usage des modèles internes est reconnu dans la CRD, en pratique leur mise en œuvre dans les filiales se révèle problématique au point que certains groupes envisagent de n'y déployer que les approches "standard".

D'autre part, ces États membres redoutent une distorsion de concurrence entre les compagnies domestiques et les filiales de groupes transfrontaliers : celles-ci – bénéficiant des systèmes de notation propriétaires permis par la CRD – pourraient éventuellement satisfaire à des exigences prudentielles moins élevées que celles des compagnies locales. Cette crainte illustre à nouveau une appropriation insuffisante de l'efficacité des modèles d'évaluation des risques.

De plus, certains pays craignent qu'en cas de difficultés d'un groupe financier les actifs attendus pour matérialiser le groupe support (assurance) ou pour subvenir aux besoins locaux de liquidité (ban-

“Les superviseurs doivent mettre pleinement en œuvre les marges de manœuvre permises par les dispositions du pilier 2 de Bâle II ; celles-ci leur donnant la liberté de hausser les exigences en capital là où ils le jugent nécessaires.”

ZOOM

LES PROPOSITIONS D'EUROFI POUR UNE SUPERVISION INTÉGRÉE

1. Les superviseurs européens mettent en œuvre des législations prudentielles harmonisées, c'est-à-dire transposées de manière cohérente par les 27 États membres.

2. Le superviseur de la maison mère ou de l'entité européenne de consolidation ("superviseur groupe") disposant par construction de la vision globale sur la solvabilité et la liquidité du groupe, il lui revient de fixer les exigences prudentielles adéquates au niveau tant du groupe que de chacune de ses implantations européennes.

3. Le superviseur groupe doit systématiquement et en temps opportun donner accès à l'information nécessaire aux autres superviseurs nationaux, en particulier quand l'activité locale du groupe est significative pour les marchés financiers placés sous leur responsabilité ; l'information fournie doit leur permettre d'évaluer la solvabilité et plus généralement le profil de risque des établissements – filiale ou succursale – opérant sur leur territoire national. À cette fin, le superviseur groupe est responsable de mettre en place un collège rassemblant les superviseurs de l'institution financière. Le superviseur groupe préside ce collège qui constitue également l'organe de coordination des superviseurs.

4. Le mandat des superviseurs du groupe doit être commun. Il doit avoir une dimension européenne et doit s'attacher à la protection identique des intérêts de l'ensemble des déposants ou preneurs d'assurance européens. À ce titre, le superviseur groupe doit en particulier s'assurer en cas de difficultés du groupe, d'un soutien équitable de celui-ci à l'égard de ses différentes implantations européennes. Le mandat doit inclure

une obligation d'information en temps opportun, des diverses autorités impliquées dans la recherche de la stabilité financière qu'elles soient nationales (ministères de Finances, Banques centrales nationales...) ou européennes (BCE, conseil Ecofin...).

5. Les superviseurs host doivent pouvoir adapter leurs propres procédures de contrôle et de surveillance aux spécificités de chacun des groupes transfrontaliers de manière à permettre au superviseur groupe de les associer à une approche cohérente et optimisée du contrôle et de la surveillance de celui-ci.

6. En cas de désaccord sur l'appréciation des risques ou de possible déséquilibre concurrentiel, les superviseurs host doivent disposer d'une voie de recours contre une décision du superviseur groupe, qui soit neutre, effective et rapide. Cela contribuerait à répondre aux inquiétudes des États host qui accueillent de nombreux établissements étrangers ou à celles des institutions financières exerçant leur activité sur une base domestique. À cet égard, CEIOPS ou CEBS doivent être en mesure d'émettre des avis pour résoudre ces conflits, et, si le groupe décide de ne pas les appliquer, il devra en formaliser les raisons.

7. Les impacts en terme de concurrence et de stabilité financière, des dispositions prudentielles prises par les différents collèges l'efficacité des pratiques de surveillance et de contrôle déployées par les collèges et enfin le degré de consensus obtenu au sein des collèges doivent être examinés régulièrement par CEBS et CEIOPS ; ils doivent en rendre compte aux institutions de l'Union.

ques) ne soient pas transférés.

Pour finir sur ce point, le superviseur du groupe semble avant tout perçu comme un superviseur national. Les superviseurs home et hosts ne disposent pas d'un mandat commun et étendu au plan européen à l'échelle du groupe ce qui ne favorise pas une approche commune des risques et n'assure pas la légitimité nécessaire à une supervision intégrée.

■ Quelles sont les conditions politiques pour réaliser un progrès effectif en direction d'une supervision intégrée ?

Le succès d'une approche groupe de la supervision suppose une véritable confiance mutuelle entre superviseurs. Celle-ci requiert à la fois :

- de donner systématiquement et en temps opportun l'information nécessaire aux superviseurs nationaux. Les collègues constituent à cet égard une modalité de travail adaptée ;
- que les superviseurs de l'Union européenne d'une même institution disposent d'un mandat qui leur soit commun concernant la protection identique de l'ensemble des déposants, quel que soit leur pays de résidence au sein de l'Union ;
- dans la mesure où les difficultés éventuelles d'un acteur financier peuvent avoir des répercussions systémiques, le mandat des superviseurs bancaires doit inclure également une obligation d'information des diverses autorités impliquées dans la recherche de la stabilité financière qu'elles soient nationales (ministères des Finances, Banques centrales nationales...) ou européennes (BCE, conseil Eco-fin...) ;
- en cas de désaccord entre les superviseurs sur l'appréciation des risques ou d'un éventuel déséquilibre concurrentiel, que les super-

“ Les superviseurs doivent s'astreindre à analyser les éventuels risques systémiques produits tant par l'évolution tendancielle des business models des banques que par les hypothèses économiques prises par l'ensemble des modèles d'évaluation des risques. ”

viseurs hosts disposent d'une voie de recours contre une décision du superviseur home. À cet égard, CEBS doit être en mesure d'émettre des avis qui, sans être légalement contraignantes, soient à même de résoudre ces conflits ;

- la cohérence des appréciations des outils d'évaluation des risques par les superviseurs de manière à garantir des conditions de concurrence équilibrée entre les divers acteurs ;

- la compréhension commune des conséquences systémiques des évolutions des métiers financiers et des hypothèses économiques qui influencent les stratégies des institutions financières afin de mieux prévenir les crises. C'est pourquoi, les superviseurs de l'UE, réunis au sein de CEBS, doivent mener collectivement ces analyses.

■ Quels sont les écueils en termes de supervision que la révision de la CRD doit éviter ?

Ce projet de directive doit avoir une cohérence suffisante. En particulier, il doit veiller en même temps :

- à la nécessité de donner le dernier mot au superviseur du pays home de ces groupes transfrontaliers sur les piliers 1 et 2 des législations prudentielles pour permettre une approche cohérente, efficace et consolidée de leur surveillance ;
- à la demande d'accès à l'information des superviseurs des États host sur les succursales locales de groupes transfrontaliers, qui ont une réelle dimension systémique.

À défaut, la porte serait ouverte soit à une fragmentation aggravée de la supervision, soit à des situations d'inégalité de concurrence ou encore à des comportements d'arbitrage réglementaire (comme la transformation de filiales en succursales).

En définitive, l'adoption de prin-

cipes pragmatiques et cohérents affranchit les États membres des diverses approches réglementaires peu consensuelles souvent proposées : amélioration d'un dispositif qui demeurerait fragmenté, transformation des comités de niveau 3 en agences européennes de supervision, système européen de superviseur à deux vitesses (*two tier model*), un superviseur européen unique...

■ La titrisation est devenue un outil indispensable du financement et de la gestion des risques des banques. Que faut-il pour qu'elle puisse à nouveau jouer ce rôle ?

Il convient de redonner confiance au marché en corrigeant les abus de la titrisation. À cet égard, les institutions financières qui titrisent doivent expliquer clairement les risques présentés par les produits qu'elles proposent au marché, et, décider publiquement d'en conserver (ou non) une partie à leur bilan, ou d'en assurer (ou non) la liquidité. On devrait par ailleurs travailler à transférer au sein des marchés réglementés la négociation de ces titres notamment en procédant à leur standardisation. ■



Pour en savoir plus sur la supervision, voir Revue Banque n° 702 "Supervision bancaire européenne : 27 sensibilités à accorder"