

GRANDE-BRETAGNE

La City s'offre un lifting



ÉLISABETH
BUKSPAN
*Inspecteur général
des finances*

Depuis l'arrivée des travaillistes au pouvoir, le paysage des institutions financières britanniques se redessine.

FIDÈLES À LEUR RÉPUTATION de pragmatiques, les Britanniques visent à consolider la City comme première place financière européenne, tout en laissant leurs options ouvertes pour une participation à la deuxième vague de l'euro.

En l'espace de quelques années, plusieurs incidents ont attiré l'attention sur la supervision du système bancaire britannique. Dans la foulée de la faillite de la banque Barings, le Parlement fut saisi, durant l'été 1995, du rapport présenté par l'ancien Chancelier de l'Échiquier, Kenneth Clarke. Celui-ci rappelait les difficultés du contrôle des filiales établies à l'étranger ou celles de l'identification des clients quand la transaction passe par les nouveaux instruments financiers ou par l'intermédiaire de gestionnaires de fonds. Parallèlement, le développement de la concurrence induit par l'arrivée des sociétés de crédit immobilier démutualisées (1) ou la grande distribution (Tesco, Sainsbury's, Virgin) a conduit certaines banques à faire montre de moins de prudence dans le domaine du crédit, obligeant la Banque d'Angle-

terre à quelques rappels à l'ordre en matière de contrôle des risques.

La supervision de la Banque d'Angleterre elle-même n'a pas échappé à l'examen, notamment à l'occasion du scandale de la vente des retraites privées par certaines institutions financières. Face aux critiques, la Banque d'Angleterre fait valoir que le bilan de son action mérite d'être nuancé, au vu des difficultés de l'exercice : un demi-millier d'établissements à contrôler, dont plus de la moitié non britanniques. Surtout, la banque revendique d'avoir pu éviter les défaillances systémiques et rappelle que, dans les rares cas de faillites, aucun déposant n'avait perdu d'argent. De fait, l'objectif de la mission confiée à la Banque d'Angleterre n'était-il pas formellement de «protéger les déposants des banques» ?

REGROUPEMENT
DES AUTORITÉS DE RÉGULATION

Dès leur arrivée au pouvoir en mai 1997, les Travaillistes décident de donner une indépendance partielle à la Banque d'Angleterre, tout en lui ôtant la responsabilité de la régulation du système bancaire. Celle-ci est désormais confiée à l'autorité de contrôle des marchés, le Securities and Investment Board (SIB), renforcée et rebaptisée FSA, Financial Services Authority (*voir encadré*).

Sous l'égide du Chancelier

Brown qui plaide pour une réforme exemplaire destinée à conforter la confiance des investisseurs, le Parlement britannique sera conduit à réexaminer la loi de 1986 sur les services financiers, sans doute avant l'an 2000. De fait, au moment où les différences entre métiers traditionnels tendent à s'estomper (banques, compagnies d'assurance, sociétés de titres), il apparaît nécessaire que les structures de régulation soient renouées et simplifiées, et que le contrôle prudentiel des opérations soit centralisé entre les mains d'une instance unique. L'image de la City – qui avait pâti de scandales comme celui de la BCCI – auprès des opérateurs domestiques et internationaux devrait en bénéficier.

Pour autant, après le vote des textes législatifs relatifs à son statut, la Banque d'Angleterre conserve ses responsabilités dans le domaine de la stabilité du système financier dans son ensemble. De fait, la culture de contrôle de la Banque d'Angleterre, faisant une large place à la connaissance détaillée des entreprises et à une approche adaptée à la conduite des affaires, devrait l'emporter, au sein du FSA, sur la culture plus rigide de certains des anciens organismes d'autorégulation. La plupart des postes de responsabilité dans le nouvel organisme de régulation sont en effet confiés à d'anciens responsables de la Banque d'Angleterre, à commen-

BANQUE D'ANGLETERRE. Le réexamen de ses missions est en cours.

cer par le président du FSA, Howard Davies, ancien vice-gouverneur de la banque.

Les modalités de fonctionnement du nouvel organisme seront précisées au cours des prochains mois. Ses pouvoirs devraient toutefois être considérables, incluant la possibilité d'imposer des amendes. Visant à promouvoir la confiance des marchés, l'information du public, la protection du consommateur et la baisse de la délinquance financière, le projet de loi prévoit notamment la mise en place d'un tribunal d'appel et d'un médiateur, ainsi que la définition d'un cadre pour la vente de services financiers sur Internet.

Dans l'ensemble, les opérateurs se réjouissent de n'avoir plus affaire dorénavant qu'à un seul organisme, au lieu de devoir s'adresser à une dizaine de guichets aux responsabilités et aux règles de contrôle différentes. Mais les pouvoirs confiés au FSA apparaissent très considérables. Le recours à un tribunal pour appel, inscrit dans le projet de loi, demeure mal défini. Cantonné dans un rôle consultatif, le forum des professionnels de la finance qui vient d'être mis en place ne sera qu'un bien faible contrepoids, si le FSA voit la totalité de ses pouvoirs confirmée par la loi. Tout en affirmant que l'agence ne détiendra aucun pouvoir qui contrevienne à la

“ La régulation du système bancaire est désormais confiée à l'autorité de contrôle des marchés, renforcée et rebaptisée «FSA». ”

Convention européenne relative aux Droits de l'homme, le FSA va bientôt faire la tournée de plusieurs villes de Grande-Bretagne, pour expliquer son rôle et répondre aux interrogations du public.

UNE NOUVELLE RÉPARTITION DES TÂCHES

Une autre question non réso-

Un contrôle centralisé

Jusqu'alors largement éclaté et fondé sur le principe d'autorégulation, le système est fondamentalement modifié pour épouser le découplage des activités financières, et offrir un meilleur service global aux particuliers et aux professionnels. Les diverses autorités de contrôle, qui fixaient leurs propres règles de fonctionnement et suivaient chacune un nombre limité de professions étaient supervisées par le SIB. Mais les 1 100 sociétés

d'investissement, par exemple, dépendaient directement de l'Investment Management Regulatory Organization (IMRO), les 4 000 entreprises de conseils financiers, de la Personal Investment Authority (PIA), les professionnels des marchés de la Securities and Futures Authority (SFA). Désormais, ces organismes de régulation – une dizaine au total – tout comme le service chargé du contrôle à la Banque d'Angleterre, sont fusionnés.

lue à ce jour concerne la place et le rôle exacts de la Banque d'Angleterre (*encadré page suivante*).

La réforme menée par le Chancelier Brown réduit donc les tâches de la banque à la gestion de la politique monétaire et à la responsabilité de la stabilité financière globale. Mais il est de plus en plus difficile de définir ce qu'est une «banque» et donc de fixer la limite d'intervention entre la Banque d'Angleterre en matière de stabilité

financière, d'une part, et celle du FSA, d'autre part. Pour maintenir le cap de la stabilité financière, le gouverneur ne devrait-il pas

continuer à exercer une surveillance sur les banques ? Aux Etats-Unis, la FED n'est pas seulement responsable de la politique monétaire, mais également en grande partie de la supervision bancaire. De fait, le gouverneur n'a pas caché qu'il voyait des avantages à ce découplage, considérant notamment que cette tâche de supervi-

sion a entraîné, dans le passé, une trop grande attention vers la protection du consommateur, qui n'entre pas dans la fonction essentielle et naturelle d'une banque centrale et qui risque de conduire à surprotéger certaines institutions, et de déresponsabiliser le système dans son entier. Afin d'amorcer les contours de cette nouvelle répartition des tâches, un «*Memorandum of Understanding*» a été signé entre la banque, le FSA et le Trésor.

La Banque d'Angleterre a fait savoir qu'elle entendait concentrer son énergie sur la détection et la limitation du risque financier systémique, en cohérence avec sa responsabilité dans le domaine de la stabilité monétaire. D'abord, en réduisant les risques des systèmes de paiement et de règlement grâce à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information. Ensuite, en n'excluant pas d'intervenir comme prêteur en dernier ressort, dans le cas extrême où une banque défaillante risquerait d'exposer la banque centrale à une perte financière, par le biais d'une faillite en chaîne d'institutions financières par ailleurs viables. Enfin, en main-



tenant la stabilité macro-économique monétaire.

A L'ÉCOUTE DU CONTINENT ET DE L'OPINION

Car, au-delà des ajustements techniques, les questions les plus importantes touchent à l'impact des décisions récentes sur la menée de la politique économique britannique. Dans un contexte d'incertitude quant aux évolutions économiques à court et moyen termes, les signes d'une tension entre les divers acteurs commencent à apparaître.

Par des hausses successives de son taux directeur qui atteignait 7,50 % en juin 1998, l'institut d'émission a cherché à ramener la hausse des prix de détail à un niveau de 2,5 %, tout en tentant de lisser les évolutions conjoncturelles. Malgré la baisse engagée en novembre, ramenant le taux à 6,75 %, celui-ci reste encore très au-dessus des taux français et al-

“ Le gouverneur ne devrait-il pas continuer à exercer une surveillance sur les banques ? ”

lemands.

Par-delà les objectifs techniques, la question des modalités de la politique monétaire, et notamment du rythme par lequel l'objectif d'inflation fixé par le gouvernement d'ici à deux ans sera respecté se pose. Dans un pays où le taux de chômage reste comparativement assez faible, le jugement que l'on peut porter sur la politique de fixation du loyer de l'argent à court terme est particulièrement difficile, et ses conséquences nécessairement spectaculaires. De fait, le comité de politique monétaire a semblé considérer que les performances de la livre sont davantage liées aux

Une Banque d'Angleterre indépendante

Fondée en 1694 par Charte Royale, nationalisée en 1946, la Banque d'Angleterre connaît une véritable révolution : indépendante dans la fixation des taux d'intérêts depuis le printemps 1997, elle jouit de l'indépendance opérationnelle par le biais d'un comité de politique monétaire composé du gouverneur, des deux vice-gouverneurs, et de six personnalités extérieures dont deux sont choisies par le gouverneur et quatre par le chancelier. L'observateur du Trésor n'a pas le droit de vote. La détermination des objectifs en matière d'inflation demeure l'apanage du pouvoir politique. Au total, les conditions de cette nouvelle indépendance ne sont pas exactement celles qui sont prévues par le Traité de Maastricht.

le lancement de la monnaie européenne. Décidément, le monde change vite autour de celle que son gouverneur n'appelle désormais plus «la vieille dame», mais la «séduisante jeune dame» de Threadneedle Street. ■

(1) Voir *Banque*, février 1998. E. Bukspan : «La démutualisation des *building societies*».

(2) «Le ciblage de l'inflation et les prévisions d'inflation : deux versants d'une même médaille ?» Cite Mervyn King «La cible de l'inflation s u r 5 ans», *Bulletin de la Banque d'Angleterre*, novembre 1997.

incertitudes de l'euro qu'à l'attraction des taux britanniques. Dans ce débat, les Britanniques observent avec la plus grande attention l'évolution des décideurs et de l'opinion publique continentale vis-à-vis du rôle des banques centrales nationales et de la Banque centrale européenne. On notera notamment l'écho qu'ont reçu les premières déclarations du ministre allemand des finances sur les responsabilités de la Bundesbank... en matière d'emploi. La Banque d'Angleterre elle-même, maintenant placée sous les feux d'une opinion publique critique, montre un intérêt de plus en plus marqué pour l'image qu'elle donne.

Ce n'est pas sans raison que l'un des membres les plus en vue du Comité de politique monétaire, le Docteur de Anne Julius, indiquait récemment (2) que la durée et la crédibilité de l'indépendance d'une Banque centrale dépendent autant du soutien du public, que du jugement économique des banquiers centraux.

De même, au moment où elle publie son dixième guide destiné aux institutions de la City, afin de les préparer aux problèmes liés à l'introduction de l'euro, la banque vient de dévoiler à la grande presse son plan de bataille des premiers jours de 1999 pour aider la place de Londres à accompagner