

## UN CHOIX CORNÉLIEN

# LE STATU QUO N'EST PLUS UNE OPTION



**Nicolas Véron**

Économiste au sein de Bruegel, centre de réflexion sur les politiques économiques en Europe

Depuis l'éclatement de la crise, l'absence de cadre crédible pour la supervision des grandes banques transfrontalières devient évidente. Un choix difficile s'offre désormais aux décideurs : un retour en arrière sur l'intégration financière ou un abandon partiel de l'autonomie de décision des acteurs nationaux.

Cela fait bien longtemps que les experts débattent de la dialectique entre intégration financière et organisation de la supervision bancaire en Europe. Il y a dix ans, avec l'avènement de l'euro, le cœur du débat portait sur l'élimination des obstacles à l'intégration financière transfrontalière, une préoccupation à laquelle a répondu un ambitieux plan d'action pour les services financiers de la Commission européenne en 1999, mis en œuvre au début des années 2000. Puis, lorsque la consolidation bancaire à l'échelle du continent s'est accélérée, le débat s'est déplacé sur le terrain de la stabilité financière et de la capacité des autorités à faire face au scénario de défaillance d'une grande institution bancaire "paneuropéenne". Toutefois, alors même que les stratégies des acteurs bancaires venaient contredire d'un scepticisme initial sur la possibilité de dégager des synergies transfrontalières, les structures publiques n'ont évolué qu'à la marge au cours de la décennie passée.

Certes, le processus Lamfalussy de réglementation financière a été étendu en 2004 au secteur bancaire avec la création d'un Comité des superviseurs financiers européens, doté d'un petit secrétariat à Londres. Dans le même temps, des protocoles d'accords (*memorandums of understanding*) bilatéraux et multilatéraux ont été signés pour définir les principes de coopération entre autorités en cas de crise. Mais les leviers de décision sont restés, jusqu'à ce jour, à peu près exclusivement dans les mains des autorités nationales qui, selon les pays, sont soit la Banque centrale ou (comme en France) une commission bancaire hébergée par cette dernière, soit un superviseur autonome comme en Scandinavie et au Royaume-Uni, soit un mélange des deux précédentes options comme en Allemagne.

### UN RELATIF IMMOBILISME INSTITUTIONNEL

Les observateurs affirment que la fragmentation des lieux de décision ne permet pas de superviser de manière crédible les grandes banques transfrontalières qui sont apparues ou se sont renforcées au cours des dernières années.

Les raisons de ce relatif immobilisme institutionnel sont multiples :

- les réticences des acteurs publics nationaux à se soumettre à une autorité supranationale ;
- les différences entre les modèles et les cultures de supervision d'un pays à l'autre ;
- l'absence de capacité financière au niveau fédéral pour intervenir en situation de crise ;
- la frilosité devant des défis largement inédits.

La crise financière, particulièrement depuis le paroxysme d'octobre 2008, modifie cependant les termes du débat. Ce qui était jugé tolérable en temps de risque faible ne



l'est plus forcément alors que les scénarios de défaillance de grands acteurs financiers deviennent plus familiers. Or, la dure réalité à laquelle les Européens sont confrontés est qu'il est impossible de faire coexister intégration financière, supervision crédible des grands groupes transfrontaliers qui en résultent, et maintien de la souveraineté nationale en matière de supervision.

Avec l'augmentation du risque, l'absence de supervision crédible n'est plus une option défendable. Le choix difficile qui s'offre aux décideurs est donc soit un retour en arrière sur l'intégration financière, qui diminuerait l'efficacité de l'allocation des capitaux à travers l'ensemble de l'Union européenne ; ou un abandon de l'autonomie de décision des acteurs nationaux, rendue d'autant plus difficile que les montants d'argent public en jeu dans certains scénarios d'intervention en cas de crise peuvent se révéler très élevés.

La réponse envisagée lors des premières étapes de la crise, à savoir la création (ou plus souvent l'institutionnalisation) de "collèges de superviseurs" censés matérialiser la coopération et la coordination entre autorités, n'est hélas pas à la mesure des défis et suscite un scepticisme de plus en plus général. Soit le superviseur du pays d'origine, qui préside le collège, est doté de réelles délégations de pouvoir par ses homologues, mais alors il s'agit d'un abandon de souveraineté d'un pays vers un autre, impossible à justifier politiquement dès lors que les enjeux deviennent importants ; soit une telle délégation est absente, et le collège ne sert à guère plus que des échanges volontaires d'information, certes utiles et souhaitables, mais bien en deçà du besoin de cohérence dans la prise de décision.

### QUELLE SOLUTION DURABLE ?

Sauf à accepter une refragmentation de l'espace financier, les États membres ne pourront plus longtemps différer des initiatives plus radicales. Reconnaisant cette réalité, la Commission européenne a chargé un groupe de haut niveau présidé par Jacques de Larosière de présenter des propositions qui sont attendues pour la fin de l'hiver. Simultanément, les débats nationaux évoluent à toute allure, particulièrement au Royaume-Uni où certains observateurs respectés prennent désormais des positions "fédéralistes" qui auraient été inimaginables il y a encore quelques mois. Cela a été notamment le cas à la mi-janvier de Howard Davies, président de la Financial Services Authority (FSA) britannique au moment de la création de celle-ci à la fin des années 1990, qui se fait désormais l'avocat de la création d'une autorité de supervision européenne ayant mandat sur les grands acteurs bancaires transfrontaliers [1].



"Sauf à accepter une refragmentation de l'espace financier, les États membres ne pourront plus longtemps différer des initiatives plus radicales."

Début janvier, la Banque centrale européenne s'est également positionnée dans le débat, en suggérant l'activation d'une clause du traité de Maastricht qui permettrait de lui donner des missions de supervision. Mais une bonne part de l'intégration financière européenne est entre pays à l'intérieur et à l'extérieur de la zone euro : entre le continent (et l'Irlande) et la Grande-Bretagne, et entre Europe occidentale et Europe centrale et orientale. De ce fait, un périmètre supranational de supervision limité à la zone euro n'apporterait qu'une réponse très partielle au problème posé. Surtout, elle ne serait pas sans risque pour l'indépendance de la politique monétaire, car les relations entre superviseurs et gouvernements sont par nature bien plus étroites que celles entre ces derniers et les autorités monétaires indépendantes. C'est précisément pour cette raison que les Britanniques ont créé la FSA en 1998, en conséquence de l'indépendance nouvellement accordée à la Banque d'Angleterre (laquelle n'avait pas été du reste un superviseur très convaincant dans les affaires BCCI [2] et Barings dont le souvenir était encore vif à l'époque).

Nul ne s'attend à ce qu'un consensus émerge par miracle dans ce domaine où les intérêts et les traditions des États membres sont très variés. Mais l'étude d'une solution durable au défi de la supervision des banques transfrontalières en Europe ne peut plus être indéfiniment différée. À défaut, le risque est de plus en plus clair d'un retour à des marchés bancaires strictement nationaux, au détriment des économies de tous les pays européens. ■

[1] *Financial Times* du 14 janvier 2009.

[2] Bank of Credit and Commerce International.