

SURVEILLANCE BANCAIRE

Le contrôle prudentiel en Europe : une organisation décentralisée et efficace

La proximité entre les autorités de surveillance

et les banques est un gage d'efficacité. En outre, les autorités de contrôle nationales coopèrent pour la surveillance des systèmes bancaires, et une centralisation au niveau de la Banque centrale européenne n'aurait aucune justification.

L'ORGANISATION DE LA supervision bancaire en Europe fait aujourd'hui l'objet de nombreux débats. Pour certains, l'unification monétaire doit s'accompagner d'un contrôle prudentiel centralisé au niveau européen soit à la Banque centrale européenne, soit entre les mains d'une commission bancaire européenne indépendante.

Selon les tenants de cette thèse, l'accroissement de la concurrence et les interpénétrations fonctionnelles et géographiques qui vont caractériser le marché bancaire européen rendraient insuffisante la simple coordination des autorités nationales de supervision bancaire telle que prévue par la deuxième directive bancaire. Il serait donc nécessaire de s'acheminer

vers un superviseur collectif qui serait à même de réagir immédiatement et efficacement.

Parmi les partisans de cette organisation centralisée, certains prônent la création d'une autorité indépendante, d'autres le regroupement à la BCE des deux fonctions de politique monétaire et de contrôle bancaire.

1 Une architecture coordonnée des structures de supervision bancaire

1. Le contrôle bancaire en Europe est organisé autour de trois pôles : Commission européenne, autorités nationales de supervision bancaire, Banque centrale européenne.

■ Le Comité consultatif bancaire et la Commission européenne jouent un rôle clé dans l'élaboration de la législation et de la réglementation [...].

Cet article reprend en partie l'étude publiée en annexe au Rapport annuel 1998 de la Commission bancaire. Le résumé et les intertitres ont été modifiés par la rédaction de Banque magazine. Certains passages ont été coupés.

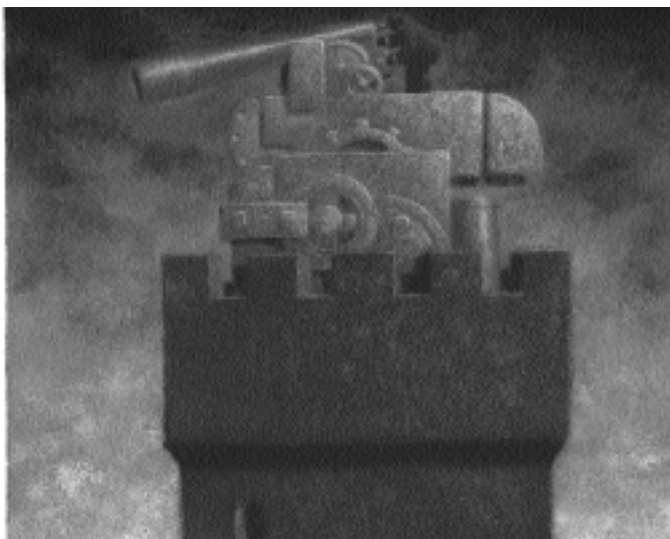
■ Le contrôle individuel des établissements de crédit relève des autorités de tutelle.

L'approche décentralisée au niveau national a été privilégiée, car les relations de proximité géographique entre superviseurs et supervisés sont un facteur d'efficacité. Cette approche s'accompagne d'une étroite coopération entre superviseurs afin de contrôler efficacement les groupes transnationaux, les conglomérats...

Cette coopération entre superviseurs bancaires s'exerce à deux niveaux.

Parallèlement, une coopération multilatérale entre contrôleurs est en place de longue date au sein du groupe de contact. Les autorités de surveillance des Etats membres de l'Union européenne, ainsi qu'un représentant de la Commission européenne, se réunissent régulièrement, dans cette enceinte, pour évoquer des questions d'intérêt commun sur des aspects pratiques du contrôle ou des établissements particuliers [...].

■ La coopération entre superviseurs sur des sujets généraux se développe au sein du système européen de



Banques centrales à travers le Comité de surveillance bancaire, dont les travaux sont examinés par le Conseil des gouverneurs.

Le contrôle global, dit «macro-prudentiel», implique en effet une coordination entre les autorités nationales et européennes, dès lors que les problèmes à traiter dépassent le seul cadre national. Ce rôle est assumé par la Banque centrale européenne. Il est défini limitativement par le traité de Maastricht (articles 105-4 et -5) et les statuts du SEBC et a été précisé sur certains points par le Comité de surveillance bancaire.

2. La proximité géographique entre contrôleurs et contrôlés est un facteur clé de l'efficacité.

En effet le caractère national de l'activité bancaire dans la zone euro, en particulier de la banque de détail, reste largement prédominant.

Les fusions-acquisitions transfrontières demeurent encore marginales. Elles tendront néanmoins vraisemblablement à se développer. L'expérience acquise jusqu'ici (Merita, Dexia, Fortis) montre que la coopération entre contrôleurs bancaires européens fonctionne de façon satisfaisante. Ainsi, en ce qui concerne la fusion entre le Crédit local de France et le Crédit communal de Belgique (Groupe Dexia), la coopération entre la Commission bancaire française et la Commission bancaire et financière belge est jugée positive et efficace. Des contacts fréquents entre

les deux autorités assurent l'adoption d'une position commune sur les problèmes prudentiels posés par le groupe.

Les fusions ne peuvent en tout état de cause être considérées comme un facteur justifiant une centralisation du contrôle prudentiel au niveau européen. En effet ce mouvement de fusion-acquisition n'est pas spécifique à l'Europe et en ignore de fait les frontières, ce qui devrait donc conduire à plaider pour un contrôle bancaire au niveau mondial : l'argument d'une centralisation du contrôle des banques en Europe au motif de la surveillance des groupes transnationaux, doit donc être relativisé par l'examen des fusions transatlantiques telles que Banker Trust et Deutsche Bank.

Le critère de proximité géographique contrôleurs/contrôlés est essentiel : il permet une connaissance des structures bancaires et un accès à l'information privilégiés. Le maintien du contrôle bancaire au niveau national permet donc une utilisation efficace de l'information qui pourrait ne pas être disponible loin du marché sur lequel la banque opère. En tout état de cause, la centralisation du contrôle conduirait à un allongement des délais de réaction, induit par une moindre connaissance des contrôleurs sur les établissements contrôlés.

3. Les points d'interférence potentielle entre la politique monétaire et la surveillance du système bancaire ont fait l'objet d'accords entre la BCE et les Banques centrales.

Le rôle de prêteur en dernier ressort (fourniture de liquidités en urgence) que peut jouer la Banque centrale se justifie par la prévention d'un risque systémique ; il peut néanmoins réduire la discipline de marché si les banques le conçoivent comme un filet de sécurité destiné à éviter toute défaillance bancaire. Il est donc nécessaire pour les Banques centrales de maintenir «une ambiguïté constructive» quant à leur intervention à ce titre.

On observe depuis dix ans une nette diminution du besoin de recourir à une aide en liquidité d'ur-

“ Le fonctionnement actuel de la surveillance prudentielle paraît tout à fait adapté aux systèmes bancaires européens. ”

gence de la Banque centrale. Néanmoins, au cas où surviendrait une crise de liquidité, l'Eurosystème s'est doté de mécanismes clairs de partage des responsabilités : la fourniture de liquidité en urgence et les risques et coûts éventuels y afférents relèvent des autorités nationales ; des mécanismes permettant une transmission optimale de l'information sont en place afin de gérer l'impact en liquidité de telles actions et d'apprécier leurs implications possibles du point de vue de la politique monétaire de la zone euro.

Dans la mesure où les autorités de contrôle nationales coopèrent à travers des structures établies de longue date, le fonctionnement de la surveillance prudentielle paraît aujourd'hui tout à fait adapté aux systèmes bancaires européens. ...

2 Une étroite association entre le contrôle prudentiel et la banque centrale

1. La zone euro se caractérise par une grande diversité des contextes nationaux (structures bancaires mais aussi économie, fiscalité, droit) à laquelle répondent des solutions nationales en matière de contrôle bancaire bien adaptées mais en conséquence non harmonisées à l'échelle européenne. La recherche d'une centralisation du contrôle passerait par une harmonisation préalable en pratique difficile à mettre en œuvre.

■ *diversité des fonctions exercées* : les différentes fonctions de la surveillance prudentielle, à savoir l'élaboration de la réglementation, l'octroi des agréments, et le contrôle a posteriori ne sont pas nécessairement exercées par les mêmes entités ;

■ *diversité du champ des compétences* : l'étendue des compétences des organismes de contrôle est également variable. Six des onze pays de la zone, à savoir l'Espagne, les Pays-Bas, l'Italie, l'Allemagne, la France et le Portugal conservent une organisation de la supervision distinguant le secteur des banques, des marchés financiers et des assurances. Après l'adoption de la Directive sur les services d'investisse-

ment en 1993, une large majorité de pays a confié le contrôle des entreprises d'investissement à l'autorité également en charge du contrôle des banques : la France a fait ce choix dans le cadre de la loi de juillet 1996 ;

■ *diversité des missions* : au-delà de la traditionnelle protection de la stabilité des systèmes financiers, les missions du contrôle bancaire peuvent être plus ou moins larges. Ainsi, il incombe explicitement à l'autorité de surveillance financière finlandaise de protéger les consommateurs ;

■ *diversité des méthodes* : les autorités de contrôle françaises, espagnoles, italiennes, portugaises, finlandaises, irlandaises et néerlandaises possèdent leurs propres services d'inspection et procèdent régulièrement à des enquêtes sur place dans les établissements de crédit. En Autriche, en Belgique, au Luxembourg ou encore en Allemagne, les contrôleurs bancaires ont recours à des auditeurs externes.

Aussi, toute réflexion globale sur l'organisation du contrôle prudentiel dans l'Union monétaire doit prendre en compte les difficultés

de mise en œuvre d'une solution centralisée [...].

2. L'adossement, une solution efficace. L'adossement dans les pays de la zone euro de la surveillance bancaire à la Banque centrale nationale, mis en œuvre de longue date par la majorité des pays, constitue une solution efficace, d'autant qu'elle ne se heurte plus aujourd'hui aux problèmes de conflits d'objectifs entre politiques monétaire et prudentielle (*encadré*).

■ L'organisation de la zone euro lève les obstacles.

Les risques d'altération de la politique monétaire pour des considérations prudentielles ont été reconnus de longue date et la crainte d'un conflit d'objectifs a pu conduire, dans certains pays, à séparer nettement la supervision bancaire de la Banque centrale. Un tel risque a aujourd'hui disparu puisque depuis le 1^{er} janvier 1999 les banques centrales nationales de la zone euro n'ont plus le même rôle dans la prise de décision en matière monétaire, compte tenu des responsabilités assumées par le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne. Pour

La surveillance bancaire est souvent adossée à la Banque centrale nationale

Dans huit des onze pays de la zone euro, le contrôle bancaire est adossé à la banque centrale. Dans cinq pays, l'Espagne, les Pays-Bas, le Portugal, l'Irlande et l'Italie, le contrôle des établissements de crédit est directement assuré par une division de la Banque centrale. En Autriche, une réorganisation est en cours pour confier à la banque centrale la supervision bancaire.

L'autorité compétente est parfois

un organisme indépendant, comme la Commission bancaire en France. Néanmoins, la banque centrale lui apporte alors souvent un soutien. Ainsi, en France, la banque centrale met à la disposition du secrétariat général de la Commission bancaire les moyens humains et financiers nécessaires. La Commission bancaire française, présidée par le gouverneur de la Banque de France, est donc clairement adossée à la banque

centrale. En Allemagne, le contrôle prudentiel est du ressort de l'Office fédéral de contrôle des banques, dépendant du ministère des Finances, mais la Bundesbank l'assiste dans cette mission. Seules la Commission bancaire et financière belge, la Commission de surveillance du secteur financier luxembourgeoise et l'Autorité de surveillance financière finlandaise sont clairement séparées de l'Institut d'émission.

la zone euro, l'idée que la politique monétaire puisse être affectée par des considérations prudentielles serait en contradiction avec les objectifs explicites de la BCE.

En outre, la mise en place en Europe d'un régime minimum de protection des dépôts s'est accompagnée d'un développement des fonds de garantie privés qui écarte, dans la plupart des cas, le besoin d'intervention des Banques centrales nationales au titre du prêteur en dernier ressort.

DES RAISONS TOUJOURS D'ACTUALITÉ

Au-delà de ce débat théorique, les raisons, qui comme en France, avaient justifié l'adossement du contrôle prudentiel à la Banque centrale sont toujours d'actualité.

► La stabilité financière globale, qui a toujours été au cœur des préoccupations des banques centrales, ne peut ignorer l'état des systèmes bancaires, comme l'ont encore montré les crises des pays émergents ou de LTCM en septembre 1998. Le risque de redondance des travaux préjudiciable à l'efficacité ou pire le risque de trou ou de «gap» dans la surveillance doivent toujours être redoutés.

► En revanche, lorsque le contrôle prudentiel est étroitement intégré à la Banque centrale, les synergies sont facilitées à plusieurs titres :

■ La Banque centrale, par ses analyses macro-économiques et ses analyses des marchés, permet au contrôleur bancaire de mieux comprendre l'environnement dans lequel opèrent les banques tant sur le plan domestique qu'à l'international. En retour le contrôleur peut fournir à la Banque centrale une appréciation précise de la situation globale du système bancaire, au-delà des rumeurs de marchés ou des analyses des observateurs externes.

■ Les relations indispensables entre les superviseurs de système de paiement qui sont toujours situés dans les banques centrales et

les superviseurs bancaires sont facilitées par un adossement de ces derniers à la banque centrale.

Les systèmes de paiement sont essentiels au bon fonctionnement de la politique monétaire. Ils sont également le lieu où se matérialisent les difficultés de trésorerie des banques et le lieu de déclenchement d'une crise de liquidité bancaire nécessitant l'information immédiate du contrôleur bancaire.

En retour, la mobilisation des Banques centrales et des banques autour de projets majeurs (réforme de leurs systèmes de paiement, euro, an 2000) est facilitée par la vigilance des contrôleurs bancaires à l'égard d'établissements dont la préparation serait insuffisante et qui feraient courir de ce fait un risque pour leur pérennité et un risque de place.

■ La politique de prévention des difficultés bancaires et l'évolution des normes de solvabilité des banques rendent précieuse la possibilité, pour le contrôleur bancaire, d'accéder aux bases de données gérées par les Banques centrales sur les bénéficiaires de crédit.

Les outils de prévention (*early warning system*) sont considérablement enrichis lorsque le contrôleur bancaire peut partager les informations gérées par la Banque centrale sur les bénéficiaires de crédit. La centralisation de risque, en permettant de retracer l'exposition globale des banques par bénéficiaire, est un outil précieux pour le contrôleur bancaire qui peut ainsi évaluer la sensibilité d'une banque aux évolutions sectorielles. Cet outil le plus souvent développé sur une base nationale pourrait avantageusement s'élargir à l'activité internationale des banques. Une centralisation des plus gros encours a été parfois évoquée com-

me une des réponses possibles aux risques systémiques posés par les *hedge funds*.

Le souci de retracer les risques réels des banques au travers des pondérations retenues pour le calcul de leurs charges en capital se justifie par la volonté d'éviter des arbitrages réglementaires qui fragilisent les dispositifs prudentiels. Le projet de réforme du ratio de solvabilité international illustre le souhait des contrôleurs d'affiner le



“ La recherche d'une centralisation du contrôle passerait par une harmonisation préalable des solutions nationales, difficile à mettre en œuvre. ”

nombre des pondérations en s'appuyant sur les notations d'agences externes ou en ayant recours aux notations internes des banques.

Pour les banques centrales nationales qui se sont dotées depuis longtemps de centrales de risques ou de notations des entreprises, comme en France, en Allemagne, leur emploi à des fins prudentielles pourrait s'avérer précieux, en particulier en raison du faible nombre d'entreprises européennes faisant l'objet d'une notation de la part des agences anglo-saxonnes. Les bases de données des banques centrales nationales permettraient aussi d'évaluer la qualité des notations internes des banques.

Pour les banques les plus sophistiquées, l'usage de leur système de notations internes à des fins de calcul des charges prudentielles devra avoir été préalablement approuvé par les autorités de contrôle. Lorsque celles-ci pourront se tourner vers la Banque centrale pour confronter historiquement les données des banques à celles de la Banque centrale, l'appréciation sur la qualité des notations internes des banques en sera grandement facilitée. ■