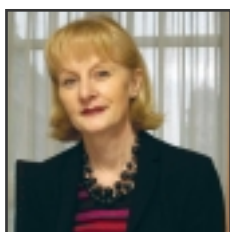


« Faire partie des supervisions bancaires les plus efficaces »

Danièle Nouy montre le chemin parcouru depuis la Loi bancaire de 1984 en matière de réglementation et de supervision bancaires. Initialement chargé d'un contrôle a posteriori sur le respect de la réglementation financière, le superviseur a aujourd'hui une démarche plus dynamique fondée sur le contrôle des risques et la qualité de la gestion. Intégrer l'approfondissement du champ d'action européen est son prochain challenge.



DANIÈLE NOUY
Secrétaire général
Commission Bancaire

■ Quels ont été les principaux apports de la Loi bancaire de 1984 ?

Je distingue trois principaux apports à la stabilité financière, issus de la Loi bancaire.

Le premier est le concept d'établissement de crédit à vocation universelle. La loi a fixé une définition très large et ambitieuse des opérations de banque couvrant le crédit, y compris les cautions et le crédit-bail, la collecte des dépôts, la gestion et la mise à disposition de moyens de paiement, et la jurisprudence a établi que la « réalisation à titre habituel » de ces opérations pouvait commencer à deux. Inclure les moyens de paiement était tout à fait visionnaire à l'époque, car ils n'avaient pas l'importance qu'ils ont prise aujourd'hui.

Le deuxième apport est la volonté d'avoir un seul superviseur, la Commission bancaire, et de mettre sous son contrôle, avec des règles identiques, pratiquement tous les acteurs de la sphère financière, banques, établissements mutualistes et coopératifs, caisses d'épargne, caisses de crédit municipal, institutions financières spécialisées et sociétés financières, à l'exception des entreprises d'assurance.

Le troisième apport est constitué par les mécanismes de solidarité de place, devenus depuis le fonds de garantie des dépôts. Ils ont permis de prendre plus sereinement certaines décisions lourdes de conséquences, comme la fermeture d'un établissement de crédit. La nécessité de tels mécanismes est désormais reconnue partout.

■ L'ampleur du périmètre défini par cette loi reste-t-elle aujourd'hui justifiée ? Le crédit-bail, par exemple, est considéré dans certains pays comme une opération commerciale non réservée aux établissements de crédit...

Il n'existe pas de réponse idéale en la matière. En revanche, j'ai pu constater lors de la préparation de Bâle II, qu'il existe deux catégories de pays en matière de crédit-bail. Dans les pays où cette activité est réglementée, comme la France ou l'Italie, les historiques de pertes sont satisfaisants. Dans le cas contraire – c'est la majorité des pays –, les statistiques réalisées pour calculer les fonds propres prudentiels montrent que les historiques de pertes sont plus élevés et que l'activité est moins saine.

■ **Qu'en est-il des moyens de paiement où interviennent des nouveaux acteurs, notamment des « non-banques » ?**

Il faut traiter de la même façon les banques et les « non-banques » qui interviennent dans ce domaine, sans qu'apparaissent des désavantages de concurrence au détriment des banques. Mais il faut savoir aussi être raisonnable : le contrôle sur ce seul type d'activité doit pouvoir être plus léger que le contrôle qui s'exerce sur un établissement de crédit de plein exercice. Il faut proportionner les contrôles aux risques et donc résister à la tentation d'un contrôle maximal sur tout. En tout état de cause, le périmètre très large qui a été fixé par la loi en matière de contrôle nous permet de faire ces choix et d'assurer l'égalité de traitement des acteurs.

■ **Quels ont été, avec le recul, les points manquants de la loi ?**

La loi a peut-être été moins précise en matière de services d'investissement, qui relevaient à l'époque des activités connexes et des participations. Mais, très vite, il a été précisé qu'il n'y avait pas de limitations aux prises de participations dans des établissements financiers réglementés et les compagnies d'assurance. Puis est intervenue la loi de modernisation des activités financières en 1996 qui était la transposition de la directive sur les services d'investissement. Elle a organisé un cadre institutionnel unique pour l'exercice, en France, des services d'investissement par tous les types de prestataires et mis peu à peu les entreprises d'investissement sous le contrôle de la Commission bancaire. Si bien qu'aujourd'hui, toutes les entités financières dont les activités ont un impact prudentiel, sauf les assurances, sont supervisées par cette dernière. C'est important en termes de stabilité financière, mais également en termes d'égalité des conditions de la concurrence.

■ **Les pouvoirs qui ont été conférés à la Commission bancaire vous paraissent-ils toujours adaptés ?**

Les pouvoirs qui lui ont été donnés restent adaptés, car ils anticipaient l'évolution d'un mode de contrôle fondé sur des prérogatives administratives et disciplinaires, vers une vision plus dynamique

qui met l'accent sur le contrôle des risques et de la qualité de la gestion. Ils comprenaient déjà la possibilité de faire des recommandations ou des injonctions sur la qualité de la gestion, le coefficient d'exploitation, la rentabilité ; ils donnaient la possibilité d'avoir un droit de suite pour le contrôle sur place dans les entités non bancaires d'un groupe.

■ **Après la Loi bancaire de 1984, quelles ont été les principales étapes qui ont rythmé l'évolution de la réglementation du secteur bancaire ?**

Outre la mise en œuvre du marché unique européen des services bancaires, l'introduction de l'euro et un certain nombre de lois importantes (*encadré*), les principaux jalons en matière de réglementation bancaire me paraissent être, en premier lieu, le ratio de solvabilité européen Bâle I en 1991 ; puis, le contrôle des risques de marché en 1996,

Les principales lois depuis 1984

- 1993 • loi sur la surveillance consolidée et le statut de compagnie financière pour les holdings de groupes bancaires.
- 1994 • loi sur la garantie des dépôts.
- 1996 • loi sur la modernisation des activités financières.
- 1999 • loi sur l'épargne et la sécurité financière (suppression du secret professionnel et devoir d'alerte pour les commissaires aux comptes auprès de la Commission bancaire).
- 2003 • loi de sécurité financière qui a changé le contrôle des activités de marché.

qui est remarquable plus pour la révolution culturelle qu'il représentait que pour le contenu de ce qui était réglementé : les banques étaient alors essentiellement des banques commerciales où le risque de crédit était (et est encore aujourd'hui d'ailleurs) plus important que les risques de marché. Enfin, le règlement sur le contrôle interne en 1997 traduisait bien le changement de culture de la supervision.

■ **En quoi le contrôle des risques de marché institué en 1996 était-il une révolution culturelle ?**

“La mise en œuvre de Bâle II ouvre un chantier énorme débouchant sur des évolutions significatives du rôle de la Commission bancaire et de la supervision au plan européen.”

C'était la première fois que nous acceptions d'avoir recours aux modèles internes des banques pour mesurer les risques et calculer les fonds propres réglementaires. Cela débouchait sur un besoin de validation de ces modèles par le superviseur, ce qui constituait une

tâche novatrice. À l'époque, nous avons eu des débats presque philosophiques au Comité de Bâle et entre superviseurs, sur cette possibilité d'utiliser les modèles internes et les conséquences en matière de sécurité et d'égalité des conditions

de la concurrence. La sécurité plaidait évidemment en faveur des modèles internes, car on ne contrôle pas des opérations compliquées comme les options avec des échéanciers de maturité ou un état administratif. En même temps, le principe d'égalité des conditions de concurrence était un peu mis à mal puisque chacun pouvait utiliser un modèle différent ; ce qui était par ailleurs souhaitable car l'utilisation de modèles identiques par tous les opérateurs entraînerait des phénomènes de boules de neige sur les marchés. Nous avons finalement accepté de sacrifier un peu d'égalité des conditions de la concurrence pour avoir plus de sécurité.

■ **Pouvez-vous expliquer en quoi le règlement 97-02 traduit le changement de culture de la supervision bancaire ?**

Ce règlement, nécessaire et novateur, a en effet changé notre façon de travailler avec les banques : lors de mon arrivée dans cette activité de contrôle bancaire en 1976, ce dernier s'arrêtait là où commençait ce que l'on appelait la possible « immixtion dans la gestion » des banques. Nous pouvions demander un contrôle interne adéquat, le cas échéant, préciser ce que ce contrôle interne devait produire, mais en aucun cas exprimer notre avis sur la façon dont ce résultat devait être obtenu. C'était la limite de nos interventions. Le règlement sur le contrôle interne a changé cette situation en profondeur et les nombreuses modi-

fications apportées entre 1997 et 2004 plus encore. Mais c'était un choix très judicieux, comme en témoigne le fait que les autres pays ont évolué également dans cette direction. Le contenu du règlement 97-02 a de fait été repris très largement dans beaucoup de pays. En outre, la LSF de 2003 qui prévoit un rapport sur le contrôle interne pour les sociétés commerciales et non plus seulement pour les banques, s'inspire d'une certaine façon de ce qui a été fait pour les établissements de crédit.

■ **Qu'en est-il de Bâle II ?**

C'est une étape supplémentaire, qui s'inscrit parfaitement dans l'évolution voulue de la supervision bancaire, avec l'accent mis sur la maîtrise des risques et la qualité de la gestion. Elle ouvre à l'évidence un chantier énorme débouchant sur des évolutions significatives du rôle de la Commission bancaire et de la supervision au plan européen. Durant les négociations de Bâle II, il y a eu une action conjointe et très constructive de la profession bancaire française et son superviseur, qui a fait de la France un acteur majeur au sein du Comité de Bâle. (Danièle Nouy était jusqu'à fin 2003 secrétaire générale du Comité de Bâle – NDLR), la conjonction de banques françaises très présentes et d'une Commission bancaire française relayant très bien les discussions menées à Bâle, ont montré leur efficacité dans ce grand dossier. L'application de Bâle II suscitera d'autres négociations internationales de ce type : il faut être très présent sur ces grandes questions, faire des propositions constructives, accepter de prendre du temps pour fournir des chiffres et des explications. C'est la meilleure façon de garder une grande crédibilité dans le débat international et d'obtenir d'excellents résultats pour le système bancaire français.

■ **Comment va évoluer le rôle du superviseur dans un environnement européen ?**

La mise en œuvre de Bâle II arrive dans une période où la supervision bancaire est à un tournant. Elle doit notamment intégrer la nouvelle procédure Lamfalussy avec la création du Comité européen des superviseurs bancaires (CEBS). Par ailleurs, il faut désormais

fonctionner à 25 au lieu de 15, voire même 28 puisque l'espace économique européen inclut la Norvège, l'Islande et le Lichtenstein. Lors des réunions du CEBS, environ 50 personnes se retrouvent autour de la table, représentant des pays et des systèmes bancaires très différents. Trouver le bon compromis n'est pas facile, mais c'est également un moment privilégié pour conduire des réflexions ambitieuses, faire des propositions constructives et faire connaître le modèle bancaire français qui, à mon avis, fonctionne très bien et peut être un exemple pour d'autres pays.

■ Sur quels dossiers la Commission bancaire souhaite-t-elle faire valoir son point de vue au sein du CEBS ?

L'évolution de la surveillance sur base consolidée et les discussions autour du concept de *home supervisor* (contrôleur du pays d'origine) constituent un dossier sensible. Le *home supervisor* aura des responsabilités accrues et il sera important de définir lesquelles. En revanche, le concept de *lead supervisor* (contrôleur chef de file) qui existe dans la directive sur les conglomérats financiers et qui a parfois été évoqué dans le cadre de la surveillance sur base consolidée, me paraît inadéquat, notamment parce qu'il ajoute « une couche supplémentaire de supervision », justifiée dans le cadre d'un conglomérat, mais pas d'un groupe bancaire.

Le premier exercice pratique qui se pose à cet égard porte sur la validation des systèmes de notation interne. Le but est de disposer des mêmes systèmes de notation interne dans toutes les entités significatives d'un groupe bancaire, et pas simplement pour quelques portefeuilles et entités majeures. Les systèmes sophistiqués employés dans les grands groupes bancaires vont donc être utilisés dans un grand nombre de pays sur la tête de consolidation. D'où la question : qui va valider de tels systèmes disséminés dans tous les pays où un groupe bancaire transfrontière a une présence significative ? Les banques demandent, avec raison, que l'essentiel du travail de validation soit fait par le *home supervisor* sur base consolidée, en l'occurrence la Commission bancaire pour les banques françaises, et que les *host supervisors*

(contrôleurs du pays d'accueil) se reposent sur cette validation. Or la situation des pays est très différente : certains pays en Europe sont majoritairement *home supervisors* ; d'autres sont presque exclusivement *host supervisors*. Il faut donc trouver le bon équilibre en termes de responsabilités des uns et des autres, en respectant l'efficacité de la supervision ainsi que l'égalité des conditions de concurrence et sans que cela soit exagérément lourd pour les établissements.

■ Plus généralement, comment la Commission peut-elle faire entendre sa voix dans les instances européennes ?

Nous sommes déterminés à jouer un rôle de premier plan : je suis la vice-présidente du Comité européen des superviseurs bancaires. Nous allons également détacher un collaborateur au secrétariat du CEBS, qui va s'installer à Londres. J'ai pu voir à Bâle l'importance de ce type de contribution.

Nous présidons également un certain nombre de groupes de travail en charge de questions stratégiques, comme celui sur les questions de comptabilité ou celui qui travaille sur le projet d'un *reporting* (règles de remises d'information) unique sur Bâle II. Les banques ne souhaitent pas être assujetties à 25 *reporting* différents en Europe. Nous avons donc proposé au CEBS une initiative française dans ce sens, qui a été acceptée en juillet dernier. Nous présidons également le groupe *supervisory disclosure* (transparence de la supervision). Bâle II comporte un certain nombre d'options nationales, que les uns et les autres vont devoir afficher clairement. Il nous faudra publier ces éléments – et l'impact des choix ainsi réalisés – de façon lisible et opérationnelle pour les établissements de crédit.

Nous essayons ainsi d'être, au travers de ces différentes participations, une force de proposition et de nous positionner en amont des problèmes, de manière à faire progresser les solutions qui nous paraissent les plus adéquates.

“ Au niveau européen, nous présidons un certain nombre de groupes de travail en charge de questions stratégiques, comme celui sur les questions de comptabilité ou cet autre qui travaille sur le projet d'un reporting unique sur Bâle II. ”

“La question primordiale aujourd’hui est d’assurer le bon fonctionnement des supervisions nationales pour que le résultat européen soit le meilleur possible.”

■ **Tous les superviseurs sont-ils à armes égales dans ces discussions ?**

La taille du pays, la dimension et la sophistication de son système bancaire sont bien sûr importantes, mais la qualité des équipes employées dans la supervision est cruciale. Un autre changement qui a marqué le rôle des superviseurs bancaires est que le contrôle et la réglementation

bancaires sont désormais fondés sur les meilleures pratiques des institutions les mieux gérées. Cela implique pour les superviseurs une excellente connaissance de ces pratiques et une grande qualité de dialogue avec les banques.

Cela veut aussi dire, et c’est mon objectif, qu’il nous faut faire partie des

supervisions bancaires les plus efficaces. De la même façon que dans la réglementation, nous nous appuyons sur les meilleures pratiques des établissements les mieux gérés, notre standard pour la Commission bancaire doit être celui des meilleures pratiques de supervision au niveau mondial. Mais atteindre ce niveau et s’y maintenir implique une vigilance de tous les instants et la capacité de se remettre en cause tous les jours.

■ **Quelle est la collaboration entretenue avec l’AMF ou la CCAMIP ?**

Nous coopérons avec l’AMF autant que de besoin sur tous les grands sujets d’actualité ainsi que lors de réunions régulières ; nous réalisons des contrôles sur place chez les établissements de crédit et les entreprises d’investissement, pour compte commun ou conjointement avec l’AMF.

En ce qui concerne les assurances, les entreprises d’assurance n’étant pas contrôlées par la Commission bancaire (alors que les entreprises d’investissement le sont), la distance était au départ plus marquée. Deux documents servent à développer notre coopération : la charte d’octobre 2001 en premier lieu prévoit l’échange d’informations et l’organisation de formations réciproques. Nous avons fait des échanges de personnels ; nous avons créé des groupes de travail communs et nous tenons des réunions

périodiques, deux ou trois par an, au plus haut niveau ; comme avec l’AMF, nous réalisons également des missions de contrôle communes. En second lieu, la LSF a décidé que les présidents de chacun des deux collèges (CB et CCAMIP) seraient membres de l’autre collège. La première des réunions de ces collèges élargis a eu lieu en juillet dernier. En outre, il est prévu que ces deux instances organisent deux réunions communes par an.

■ **Cette coopération est-elle réellement nécessaire ?**

Nous sommes dans un monde d’intégration des secteurs et des risques financiers. Les groupes bancaires sont très présents dans l’assurance : il faut être capable d’apprécier si le niveau des fonds propres consolidés est suffisant, y compris en tenant compte des activités d’assurance. Il est donc nécessaire que de nombreux agents, y compris au plus haut niveau, acquièrent une double culture banque et assurance.

■ **La FSA est-elle un modèle à cet égard ?**

La FSA est une référence facile, puisque, sur le papier, un organigramme unique pour le contrôle des trois secteurs financiers donne une impression de clarté et de simplicité. Il peut paraître plus complexe d’expliquer la différence entre la Commission bancaire et le CECEI, ou la répartition des tâches entre l’AMF et la Commission bancaire s’agissant des entreprises d’investissements. Néanmoins, notre modèle, bien que moins intégré, fonctionne très bien et assure un contrôle adapté aux particularités de chaque mission. Et comme l’a affirmé à maintes reprises le Comité de Bâle, il ne faut pas se focaliser sur l’organisation, il en existe de toutes sortes sur la planète ; ce qui importe c’est la qualité du contrôle exercé. Il faut rester modeste et reconnaître qu’il n’existe pas une seule bonne réponse à un certain nombre de questions, notamment en matière d’organisation. La question primordiale aujourd’hui est d’assurer le bon fonctionnement des supervisions nationales pour que le résultat européen soit le meilleur possible. ■

Propos recueillis par Élisabeth Coulomb et Carole Trambouze