



LE SUPERVISEUR CONSOLIDATEUR ET L'HARMONISATION EUROPÉENNE DE LA SUPERVISION PRUDENTIELLE

FREDDY VAN DEN SPIEGEL *

Les institutions financières jouent un rôle particulier dans la vie économique. Elles font appel à l'épargne publique et sont donc dépositaires de l'épargne nationale. Les banques sont d'importants bailleurs de fonds et dominent l'industrie des paiements, indispensables pour le bon fonctionnement d'une économie de marché. Les institutions financières saines sont, en outre, essentielles pour la stabilité financière et la confiance dans le système monétaire. Pour toutes ces raisons, elles doivent disposer d'une licence spéciale et sont soumises à une supervision prudentielle spécifique. Le but de la supervision prudentielle est essentiellement la solvabilité des entreprises individuelles.

RAISON D'ÊTRE ET RÔLE DU SUPERVISEUR CONSOLIDATEUR

En principe, la supervision prudentielle est exercée au niveau de chaque entité juridique. Cependant, les structures juridiques des institutions financières sont de plus en plus complexes, avec parfois des centaines de filiales dans différentes activités spécialisées et réparties sur plusieurs pays. Toutes ces entreprises sont étroitement liées les unes aux autres en matière de financement et de fonctionnement. De ce fait, il est généralement reconnu qu'une supervision prudentielle efficace ne peut pas se limiter aux entités juridiques individuelles, mais que l'ensemble

* Chief Economist - Director Public Affairs, Fortis Bank.



d'un groupe financier au niveau consolidé doit également être soumis à la supervision. Comme différentes parties d'un groupe sont soumises à différentes régulations (comme banque et assurance) ou à différents superviseurs (des différents pays), il y a un risque de *regulatory arbitrage*, de *double gearing* et de transactions intragroupe complexes qui peuvent cacher les risques réels.

Dans le modèle le plus élémentaire, un superviseur consolidateur effectue une supervision au niveau du groupe à côté de la supervision existante par entité juridique. Dans ce cas, la supervision consolidée est donc un facteur de coûts supplémentaire pour les groupes financiers.

Compte tenu de la complexité croissante et de l'intégration du secteur financier, de plus en plus d'attention doit être accordée à la supervision consolidée. Dans l'accord international Bâle II concernant les fonds propres des banques, les superviseurs partent également du principe que les groupes financiers doivent être dirigés de manière centralisée sur le plan de la gestion des risques. Ceci exige cependant que tous les superviseurs concernés agissent de manière cohérente, et qu'il y ait une harmonisation très poussée des règles en matière de contrôle prudentiel et de la pratique de la supervision. Sinon, les exigences des superviseurs individuels pourraient être en contradiction flagrante avec les exigences des superviseurs consolidateurs, ce qui gêne une gestion de risques efficaces et ne peut donc qu'augmenter les risques.

Certains, comme l'European Financial Services Round Table, insistent pour que le rôle du superviseur consolidateur, au moins dans l'Union européenne, soit développé en un véritable *lead supervisor*, chargé de tous les aspects de supervision prudentielle pour tout le groupe dans tous les États membres. Ce *lead supervisor*, généralement le superviseur de la maison mère, serait assisté par tous les superviseurs concernés et formerait avec eux un collège, mais il devrait cependant avoir la compétence de prendre des décisions contraignantes concernant l'ensemble du groupe. Les éventuelles contestations entre superviseurs concernés devraient être résolues à l'aide d'un mécanisme de résolution des litiges comme l'arbitrage ou la médiation.

Le renforcement du rôle de superviseur consolidateur au détriment du rôle des autres superviseurs concernés, a cependant des conséquences politiques très importantes pour les responsabilités et le pouvoir des superviseurs. La réglementation européenne actuelle est donc devenue un compromis complexe visant un équilibre subtil entre les compétences du superviseur consolidateur (*home supervisor*) par rapport aux autres superviseurs (*host supervisors*). Ainsi, selon la directive Exigences de fonds propres (DEFP), les modèles pour la gestion des risques sont approuvés pour tout le groupe par le superviseur consolidateur, mais leur application reste la responsabilité des *host*



supervisors. Ces derniers ont encore toutes sortes de possibilités de s'écarter de la vision du superviseur consolidateur en matière de *reporting*, mais également en matière d'exigences de capital en vertu du Pilier II. Le débat sur le rôle croissant du superviseur consolidateur va sans aucun doute continuer au cours des années à venir. Il semble également clair qu'un nouveau renforcement du superviseur consolidateur ira de pair avec une harmonisation plus poussée de la pratique de supervision en Europe. En effet, c'est la seule manière dont une collaboration fluide entre superviseurs concernés peut être garantie.

*POURQUOI L'EUROPE A-T-ELLE BESOIN
D'UNE HARMONISATION PLUS POUSSÉE
DE LA SUPERVISION PRUDENTIELLE ?*

L'Europe a pour objectif l'intégration complète des marchés financiers, en raison de son influence favorable sur la croissance économique. L'intégration complète des marchés financiers exige des solutions paneuropéennes concernant la supervision prudentielle pour plusieurs raisons.

Pour des raisons de situation équitable sur le marché, il serait inacceptable que les règles prudentielles diffèrent fondamentalement entre les États membres, car les règles prudentielles ont un impact direct sur les coûts et pourraient perturber la concurrence. Cela entraînerait inévitablement des mesures protectionnistes des États membres contre la concurrence des institutions financières soumises à un régime plus flexible. C'est la principale justification pour une directive européenne concernant la solvabilité des institutions de crédit, mais cette seule directive ne peut aboutir à une situation équitable que si elle est mise en œuvre de manière harmonisée dans toute l'Union européenne.

Un marché intégré exige et mène naturellement à des opérateurs intégrés, actifs sur tout le territoire. Cependant, des règles prudentielles locales divergentes, qui se chevauchent ou qui sont incohérentes pourraient constituer un obstacle majeur pour les institutions financières transfrontalières. De plus, cette situation pourrait mener à un arbitrage de supervision qui pourrait ébranler la stabilité financière.

Dès que les superviseurs sont confrontés à une institution financière paneuropéenne en difficulté, une approche intégrée de la gestion de crise est la seule solution pour une action efficace et cohérente. Les interventions par plusieurs superviseurs, chacun avec leur propre approche et leurs préférences ne mèneraient qu'au chaos, surtout si chacun des superviseurs concernés tente d'externaliser le problème afin de réduire la charge pour son propre pays.

Il existe également un argument économique pour tenter d'arriver à



une approche paneuropéenne de la supervision prudentielle en termes de coût et de l'efficacité de la structure de supervision. Compte tenu de la complexité réelle de l'activité financière, et de la vitesse à laquelle elle évolue, il est de plus en plus difficile pour un superviseur national de disposer de toutes les compétences nécessaires en interne. Il serait bien plus rentable que tous les superviseurs de l'UE acceptent de constituer des groupes d'experts paneuropéens pour des aspects de supervision spécialisés et compliqués. Non seulement, cela améliorerait la qualité du processus de supervision, mais cela permettrait également aux superviseurs de disposer d'une expérience paneuropéenne, ce qui mènerait à une approche paneuropéenne plus équitable. Mais cette solution exige que les superviseurs s'appuient pleinement sur ces groupes d'experts paneuropéens, ce qui peut être problématique pour les superviseurs qui se sentent obligés d'agir dans leur cadre national de responsabilité.

*POURQUOI LA POURSUITE DE L'HARMONISATION
DE LA SUPERVISION PRUDENTIELLE
EST-ELLE SI DIFFICILE ?*

4

Le système de supervision a été développé dans les États membres au cours des dernières décennies et est basé sur des expériences pratiques de gouvernements et superviseurs. Il n'est donc pas surprenant que cela ait mené à des approches largement différentes, chacune adaptée à la situation pratique et à l'historique du marché.

Atteindre une approche paneuropéenne de la supervision reste d'autant plus difficile car les superviseurs nationaux ont des positions légalement différentes dans les États membres, ce qui signifie que les outils qu'ils utilisent et les pouvoirs qu'ils ont sont différents. Même la responsabilité des superviseurs en cas de litiges est différente. Cette situation oblige les superviseurs nationaux à avoir un comportement différent, tout en respectant leur cadre légal.

Un autre obstacle majeur à un comportement cohérent des superviseurs prudentiels dans toute l'UE est qu'ils ne sont responsables que par rapport à leurs organes politiques nationaux. Cela signifie qu'ils doivent agir dans l'intérêt de leur État membre, qui peut parfois s'opposer à l'intérêt de l'Union européenne en tant que marché intégré, ou des autres États membres. La responsabilité « nationale » des superviseurs est également considérée comme un obstacle majeur à la collaboration entre superviseurs en cas d'institutions financières transfrontalières. De plus, elle crée de l'incertitude sur le comportement des superviseurs en cas de crise car, naturellement, le superviseur local est incité à réduire les coûts pour son propre pays et



à externaliser la charge vers les autres États membres. Surtout compte tenu de ce dernier argument, il est difficilement acceptable pour les superviseurs de céder des compétences à un superviseur consolidateur étranger. Ce sont surtout les États membres où les groupes financiers étrangers ont une importante part de marché, comme les pays d'Europe Centrale et le Royaume-Uni, qui sont sensibles à cette problématique.

COMMENT AMÉLIORER LA SITUATION ?

Une manière radicale d'atteindre une approche paneuropéenne de supervision prudentielle et un superviseur consolidateur pleinement habilité serait de constituer une autorité de supervision paneuropéenne, ou un réseau intégré des superviseurs locaux sous l'égide globale d'une agence européenne, prenant toutes les décisions finales. Cette solution supprimerait clairement un nombre d'obstacles importants comme décrit auparavant. Elle fournirait facilement les meilleures pratiques paneuropéennes de supervision et renforcerait automatiquement le rôle du superviseur consolidateur.

Cependant, atteindre un accord politique sur une telle structure serait un défi majeur ce qui pourrait créer un processus de transition long et très difficile, durant lequel la qualité de supervision pourrait en pâtir et les responsabilités ne seraient pas claires.

De plus, ce changement exigerait toutefois une harmonisation des cadres légaux de supervision prudentielle dans tous les États membres, concernant le pouvoir légal, les outils, et les procédures pour créer la réglementation primaire et secondaire. Cela signifierait également que les États membres arrêtent leurs spécificités ou options locales relatives à la supervision prudentielle. Si la même approche était choisie pour la supervision de la conduite du marché ou de la protection des consommateurs, la complexité de la mise en place augmenterait encore.

Cette solution exigerait également d'avoir des procédures et des accords de l'UE sur le partage des charges en cas de crise financière.

Compte tenu de tous ces obstacles, les institutions de l'UE (Commission, Parlement et Conseil) ont choisi une approche plus graduelle de convergence dans le cadre existant de la supervision financière. Si cette convergence peut être atteinte, la décision ultérieure éventuelle de créer une agence européenne intégrée serait au moins plus facile et, entre-temps, la situation peut déjà être nettement améliorée.

L'objectif à court terme devrait être d'atteindre une situation dans laquelle les superviseurs des 25 États membres sont capables d'« agir de concert ». Il y a déjà des éléments importants mis en place qui doivent faciliter cette situation :

- la DEFP décrit en détail comment la supervision prudentielle des institutions de crédit doit être organisée dans toute l'UE. Elle donne aussi des règles explicites sur la coopération de la supervision pour les institutions transfrontalières et sur le rôle du superviseur consolidateur en tant que coordinateur, et les collègues ;

- le Comité européen des superviseurs bancaires (CESB ou Committee of European Banking Supervisors, CEBS, en anglais) est une plateforme idéale permettant aux superviseurs d'organiser la coopération et d'atteindre de meilleures pratiques, basées sur la pression des pairs, même si elle n'a pas de pouvoir légal formel.

Cependant, cette approche évolutionnaire adoptée par les institutions de l'UE doit être contrôlée afin d'atteindre les résultats attendus à temps. Les superviseurs et les politiciens nationaux, les institutions de l'UE, mais aussi les Banques centrales, sont tous impliqués dans ce processus compliqué de constitution d'un cadre de supervision de l'UE.

Des priorités doivent être clairement définies afin de bien préparer le terrain .

*Priorité 1 : décrire clairement la philosophie, les objectifs, la tâche, les outils et les méthodologies des superviseurs pruden-
tiels dans un marché financier intégré comme l'UE*

6

Alors qu'il est possible d'arriver à une supervision intégrée avec un réseau de superviseurs plutôt indépendants dans l'UE, il est impossible de rendre ce réseau entièrement efficace tant que ses membres ont des objectifs différents et se concentrent sur des outils et des méthodologies différents. Les défis d'un marché intégré de 25 États membres sont différents des défis de supervision d'un marché national. La meilleure pratique pour le marché intégré n'est pas nécessairement la même que celle qui a historiquement été considérée comme la meilleure pratique pour un pays individuel, car la taille, le nouveau cadre légal et les conséquences de l'intégration doivent être pris en compte. Un accord politique sur ce que les superviseurs doivent réaliser, ce qu'ils doivent faire, comment ils doivent le faire, et quels pouvoirs et responsabilités ils doivent avoir, pourrait créer plus de transparence et faciliterait le débat sur les meilleures pratiques européennes.

L'important dans cet exercice est de développer des visions claires sur des questions comme :

- les superviseurs pruden- tiels doivent-ils avoir un mécanisme d'« action corrective rapide », comme aux États-Unis ;
- quels doivent être les outils disponibles pour les superviseurs ;
- les superviseurs doivent-ils uniquement s'intéresser aux questions microprudentielles, ou également à la stabilité financière ;



- comment combiner l'intégration transfrontalière avec le *ringfencing* local...

*Priorité 2 : créer des équipes d'experts
dans le cadre de supervision européen pour des aspects spécialisés
du processus de supervision*

Cela permettrait que l'expertise optimale soit disponible pour tous les superviseurs, et que les institutions financières aient le même traitement dans tous les États membres pour des aspects spécifiques tels que l'approbation de modèles internes... Alors que des décisions finales doivent toujours formellement être prises par le superviseur « officiel », ces groupes d'experts pourraient agir comme conseillers et les décisions divergentes des superviseurs devraient être expliquées. La coopération de supervision est avant tout une question de confiance entre superviseurs. Il devrait être acceptable pour les superviseurs de faire confiance à des groupes d'experts internationaux auxquels ils peuvent participer s'ils le souhaitent. Le développement de réseaux opérationnels dans le CESB pourrait être un pas en ce sens.

*Priorité 3 : éliminer les obstacles légaux et émotionnels
pour la délégation de tâches et de responsabilités*

Deux types de délégation peuvent être distingués : délégation de tâches et délégation de responsabilités.

La délégation de tâches a lieu lorsqu'un superviseur, avec responsabilité légale, décide de déléguer certaines activités de supervision à une autre entité comme des firmes d'audit ou un autre superviseur. Dans ce cas, le superviseur déléguant prend les décisions finales, mais basées sur les renseignements fournis par une autre entité.

La délégation des responsabilités semble plus problématique car les effets sur la responsabilité ne sont pas clairement définis. Le cadre de l'UE proprement dit permet, par exemple, la délégation de la supervision des filiales bancaires dans un pays hôte vers le superviseur consolidateur, mais cette option n'a jamais été mise en œuvre. Il y a une réticence fondamentale à mettre en œuvre cette option, tant du côté du superviseur qui doit déléguer que du côté du superviseur auquel la délégation est faite : la délégation a un impact sur la responsabilité des deux, mais les conséquences ne sont pas claires. Par conséquent, cette solution n'est probablement réalisable qu'en cas de filiales relativement insignifiantes qui ne créent pas de risques systémiques dans les pays hôtes.

Dès que des filiales importantes sont en jeu, les superviseurs tant *home* que *host* seront impliqués, à cause des questions de stabilité



financière dans le pays hôte. Dans ce cas, le défi est d'arriver à une situation dans laquelle tous les superviseurs concernés conviennent du processus de supervision. Le rôle du superviseur consolidateur qui dirige ce processus est clé, et doit être renforcé. Les superviseurs doivent être encouragés à développer un cadre pour la délégation.

Priorité 4 : introduire des « incentives » pour que les superviseurs prennent des décisions indépendamment de leur nationalité lors de la supervision dans des circonstances « normales »

Un obstacle au bon fonctionnement d'un réseau de supervision et à une confiance mutuelle entre superviseurs peut être une attitude nationaliste explicite ou implicite des superviseurs, sur la base des *incentives* directs ou des attitudes émotionnelles. S'il y a un certain soutien politique pour créer des « champions nationaux » dans le secteur financier dans un État membre, il est évident que le superviseur aura, par définition, une attitude peu enthousiaste par rapport aux reprises étrangères ou en général envers les banques étrangères sur le territoire. Si un superviseur considère le transfert d'activités de supervision ou de pouvoir au superviseur d'un autre État membre comme une perte d'influence et d'importance, il sera clairement incité à arrêter le processus. La seule manière d'éliminer ces obstacles est un message politique clair que cette attitude n'est pas acceptable dans le cadre d'un marché intégré. Ce principe de base doit être inséré dans la réglementation de l'UE et dans la mission des superviseurs des États membres.

Un autre outil pour garantir le comportement neutre des superviseurs par rapport à leur pays est une amélioration de la transparence de la supervision et la pression des pairs. Les initiatives du CESB relatives à la mise en œuvre de la DEFP doivent être généralisées à toutes les questions de supervision, tels que la gouvernance interne, l'*outsourcing*...

Enfin, un groupe d'experts destiné à surveiller le comportement des superviseurs d'un point de vue européen pourrait être constitué sous la responsabilité des institutions de l'UE, de la Banque centrale européenne, du Parlement, du Conseil et/ou de la Commission.

Priorité 5 : créer un mécanisme de résolution de litiges

Si les superviseurs concernés ne peuvent pas atteindre un accord, il serait utile de s'appuyer sur un mécanisme de résolution de litiges. Le premier niveau pourrait être un mécanisme de médiation, organisé par le CESB sur une base volontaire, afin d'essayer d'amener les positions des superviseurs concernés à un consensus. En cas d'échec de ce mécanisme, un arbitrage pourrait être organisé.



*Priorité 6 : définir les critères pour identifier
et gérer une situation de crise*

Une coopération intense entre les superviseurs et la délégation des responsabilités ne sera possible que si la manière dont les situations de crise seront gérées est clairement définie. Compte tenu de l'impact potentiel d'une crise sur les États membres concernés, la responsabilité pour la gestion de crise revient aux autorités nationales. En cas de crise, les actions du superviseur sont complétées par les décisions du système de garantie des dépôts, de la Banque centrale et aussi du ministère des Finances. Si la crise a une nature transfrontalière, le nombre d'organisations intervenant augmente conformément au nombre d'États membres concernés, ce qui complique la situation.

Par définition, il est impossible de développer des directives détaillées pour la gestion de crise, car une crise arrive toujours soudainement, exigeant une approche spécifique. Une certaine ambiguïté reste également nécessaire afin d'éviter le risque de *moral hazard*. Cependant, il faut définir clairement dès le départ qui serait concerné dans le processus de gestion de crise, avec quelle mission et quel pouvoir.

Un marché financier intégré exige une supervision financière intégrée. Le développement d'institutions financières paneuropéennes est le résultat d'une intégration financière et exige une supervision cohérente dans tous les États membres.

L'Europe a opté pour une réforme progressive. Mais au fur et à mesure qu'il devient clair que la situation actuelle ne répond plus aux exigences d'un marché financier intégré moderne, le sentiment d'urgence devrait également augmenter. Toutes les parties aux niveaux national et européen, les politiciens, les superviseurs et l'industrie ont l'importante responsabilité de concevoir et de mettre en œuvre ensemble un nouveau cadre de supervision financière. Le renforcement du rôle du superviseur consolidateur en est une partie essentielle.

