



INTERVIEW

JEAN PEYRELEVADE*

Alors que la distribution de produits financiers tend à se banaliser, qu'est-ce qui justifie le contrôle bancaire aujourd'hui ?

Je crois qu'il faut bien distinguer l'aspect spécifique du contrôle bancaire. La régulation bancaire a un côté prudentiel évident. Dans le contrôle prudentiel, ce qui est en cause, ce n'est pas notre activité de distribution de produits financiers, c'est notre activité de preneur de risques. Preneur de risques de contreparties, en matière de crédits ; preneur de risques de contreparties sur les marchés ; preneur de risques, tout simplement, par rapport à l'évolution des marchés dans notre activité de producteurs de « produits de marché ». Ce cœur d'activités met en cause directement notre résultat, c'est-à-dire notre solvabilité. Le contrôle bancaire, au sens propre, porte précisément sur les risques que nous sommes amenés à prendre dans notre métier et dont la concrétisation pourrait affecter plus au moins gravement notre solvabilité.

La légitimité du contrôle bancaire ne s'explique donc plus seulement par l'implication des banques dans la création monétaire mais par leur rôle de teneurs ultimes du risque d'investissement au sens large ?

Oui, mais il y a une caractéristique propre aux banques, c'est que nous gérons des dépôts ; nous gérons donc des ressources qui nous sont confiées par des clients particuliers, sociétés ou institutionnels. Aussi, par suite de la matérialisation des risques pris dans notre activité, une défaillance bancaire fait peser à la fois un danger sur la sécurité des ressources qui nous sont confiées et s'il n'est pas maîtrisé, un éventuel danger systémique sur l'ensemble du système bancaire. Je ne pense pas qu'il y ait le même degré de risques dans la plupart des autres métiers financiers. En tout cas au même degré. Mais je reconnais qu'on peut tout

* Président du Crédit Lyonnais.



à fait en discuter et, par exemple, je considère qu'il y a certains types de gestion d'actifs qui mériteraient éventuellement un contrôle prudentiel : je pense par exemple aux « *hedges funds* ». De la même manière, en matière d'assurance vie -on en voit la matérialisation actuellement au Japon- il est clair que le contrôle prudentiel sur les assureurs vie, répond d'une certaine manière aux mêmes objectifs : il ne faut pas que la matérialisation des risques pris par un assureur vie, entraînant sa défaillance, fasse peser un risque majeur sur la totalité du système. Simplement, l'interdépendance des relations entre créanciers et débiteurs, fait que les banquiers sont probablement au centre d'un réseau plus nourri et plus immédiatement contagieux, si je puis dire, en cas de défaillance massive, que les gestionnaires d'actifs ou que les assureurs.

Donc la nécessité de la régulation bancaire reste toujours évidente.

Evidente.

Si la question du contrôle prudentiel des « *hedges funds* » est posée, quelle est votre opinion sur la supervision des conglomérats financiers ? Constitue-t-elle une des pistes d'évolution future de la régulation bancaire ?

2

Je ne pense pas que ce soit un problème dramatique en soi. En premier lieu, le nombre de conglomérats financiers est limité, beaucoup plus limité que le nombre d'assureurs d'un côté ou que le nombre de banquiers de l'autre. En second lieu, s'il existe un régulateur efficace en matière bancaire et un régulateur efficace en matière d'assurances, j'imagine qu'ils devraient pouvoir, compte tenu du petit nombre de cibles dont on est en train de parler, se concerter, se coordonner et éventuellement, faire des inspections communes si besoin était. En dernier lieu, il me semble que dès lors que le régulateur bancaire et le régulateur d'assurances seraient compétents, efficaces et bien organisés, la coordination entre eux, dans les quelques cas où il y aurait besoin d'une coordination, ne devrait pas poser de problème insurmontable.

On évoque un rapprochement entre la Commission Bancaire (CB) et la Commission de contrôle des assurances (CCA). Cette réforme répond-elle à un besoin de la place bancaire française ? Si cette réforme devait aboutir, comment le dispositif prudentiel français se situerait-il en Europe ?

Je crois qu'il faut bien voir les objectifs que nous devrions poursuivre et les hiérarchiser soigneusement. Je ne crois pas que dans l'immédiat, le



rapprochement du régulateur bancaire et du régulateur d'assurances, en France, soit une nécessité. Une fois de plus, leurs champs d'actions sont très différents et leurs cibles communes sont en nombre très réduit. Je prends un exemple : nous avons comme beaucoup de grandes banques, une filiale spécialisée en assurance vie. Elle relève bien entendu de la Commission de contrôle des Assurances en matière de régulation. Si le régulateur d'assurances dit « cette filiale est prudemment saine » et si ce diagnostic est fondé, cela suffit au régulateur bancaire qui juge de la santé de l'ensemble du groupe. Et donc qu'ils aient des échanges d'informations entre eux, qu'ils aient éventuellement des examens en commun sur le petit nombre de cas où les différents métiers sont représentés de manière significative dans un même ensemble financier, oui. Qu'on les fusionne ou qu'on les rapproche, ça me paraîtrait assez artificiel, dans la mesure où, aujourd'hui, les métiers qu'ils exercent sont différents. En gros, un régulateur bancaire surveille surtout l'actif d'une banque, les risques de contreparties, les risques de position pris sur les marchés, le régulateur en matière d'assurances surveille surtout le passif des sociétés d'assurances, c'est-à-dire les engagements pris vis-à-vis des assurés, le fait que les provisions sont convenablement calculées et vérifie simplement que le rendement de l'actif permet de servir les engagements, à savoir les sommes qui ont été contractuellement promises aux assurés. Les deux métiers sont complètement différents. Je ne pense pas aujourd'hui que nous gagnerions beaucoup à les rapprocher. D'ailleurs, le seul exemple de rapprochement en Europe qui existe à ma connaissance est celui du FSA anglais et, si je ne me trompe pas, le rapprochement consiste en fait à mettre sous un même toit des entités qui sont restées différentes et qui ne se sont pas mélangées. Est-ce qu'il faut vraiment mettre les gens sous un même toit, sous une même autorité, pour qu'ils arrivent à parler entre eux ? Je trouve que c'est un peu un marteau pilon pour écraser une mouche, compte tenu une fois de plus du champ relativement restreint où leurs talents ont à se conjuguer. Il y a un très grand nombre d'assureurs, en France, qui n'ont aucune activité bancaire et un très grand nombre de banques qui n'ont aucune activité d'assurance.

Je suis également opposé à ce rapprochement pour une autre raison : si chaque pays en Europe se mettait à opérer de la même façon, le problème ensuite de l'apparition d'un régulateur européen -que ce soit en matière d'assurances ou que ce soit en matière de banque- deviendrait extrêmement difficile à résoudre. Or, je considère qu'aujourd'hui, en tout cas en matière bancaire - je ne suis plus suffisamment assureur pour parler au nom des assureurs -, je pense que la grande majorité des banquiers européens considère que la chose la plus urgente, c'est de fabriquer un régulateur européen pour ce qui les concerne. Une fois qu'il



y aura un régulateur européen bancaire, une fois qu'il y aura un régulateur européen en matière d'assurances, une fois qu'il y aura un régulateur européen en matière de valeurs mobilières, à ce moment là on se posera la question de leur rapprochement, de leurs contacts, de leurs moyens de dialogue au niveau européen. Mais d'abord fabriquons les entités dont nous avons besoin chacun dans notre métier. Ce qu'il y a comme solidarité, comme similitude, comme identité de métiers, en Europe, entre banques, est beaucoup plus fort que ce qu'il y a de commun dans un territoire donné, entre les assureurs d'un côté et les banquiers de l'autre. Donc, ne nous trompons pas dans l'ordre des facteurs.

En fait, les partisans du rapprochement de la CCA et de la CB sont souvent ceux qui sont opposés à tout projet de centralisation du contrôle prudentiel en Europe ?

Je n'aime pas beaucoup le mot de centralisation. Disons que les gens qui s'expriment en faveur de rapprochements nationaux, au nom de l'existence -rare- des conglomérats, rendent extrêmement difficile l'apparition de régulateurs européens, métier par métier, sur un ensemble financier européen qui lui, pourtant, est bien en train de se constituer métier par métier.

4

Comment jugez-vous la cohérence des dispositifs européens actuels de contrôle bancaire, dont le principe-clé est celui de la subsidiarité ? Quel scénario envisageriez-vous à moyen terme, en Europe, pour l'améliorer ?

Le dispositif actuel est, en principe, fondé sur la reconnaissance de la compétence du régulateur du pays d'origine. Dans les faits ça ne se passe pas comme ça. Ce principe s'applique, si je ne me trompe pas, aux succursales que nous pouvons avoir à l'étranger dans les autres pays européens. En revanche lorsqu'on parle de filiales, il en va différemment. Nous avons eu longtemps une filiale importante en Allemagne (la BfG), il est très clair que le régulateur était le régulateur allemand et pas du tout le régulateur français. On voit bien que quelle que soit la règle officielle, en fait un même banquier européen, implanté dans plusieurs pays, a nécessairement des relations avec plusieurs régulateurs. Il n'a pas en face de lui une autorité de régulation unique.

Deuxième remarque : bien entendu, les principes fondamentaux suivant lesquels travaillent les différents régulateurs européens sont communs. Mais les principes sont une chose et l'application qu'on en fait au quotidien en est une autre. Derrière ces principes communs, il y a une très grande diversité dans l'application, ce qui fait que comme les



régulateurs européens auxquels nous avons à faire dans les différents pays, sont de sévérité variable suivant les sujets, et bien leurs diversités d'opinions, leurs diversités de jugements, leurs diversités de règlements, créent des distorsions de concurrence. Et ces distorsions de concurrence, dont l'origine est purement réglementaire, deviennent, bien entendu, de plus en plus insupportables dans un univers bancaire qui, lui, ne connaît plus de frontière et dans lequel nous sommes tous en concurrence les uns avec les autres. Pour être plus concret si deux régulateurs européens ne donnent pas le même poids, en termes d'actifs pondérés, aux mêmes risques pris sur un même emprunteur, les banquiers qui sont suivis par le plus indulgent des deux seront favorisés par rapport aux banquiers qui relèvent de l'autre.

Dans ces conditions, ne risque-t-on pas de favoriser la concurrence au moins disant réglementaire en Europe ?

Bien entendu. Il y aura une pression permanente de l'ensemble des banquiers pour, soit obtenir de leurs propres régulateurs des règles plus favorables, soit pour éventuellement aller déplacer les opérations et les loger dans celui des pays européens qui sera, pour l'opération concernée, le plus favorable.

Ce risque est renforcé par la concentration du secteur bancaire ?

Bien sûr. Il est clair que contrôler à partir d'un seul pays d'Europe (le pays d'origine, en principe) et quels que soient les échanges entre régulateurs, la situation d'un groupe bancaire qui a des implantations dans tous les pays européens, est quelque chose de très compliquée.

La dispersion des régulateurs européens n'assure donc pas un bon « *level playing field* ». Mais la concentration et l'apparition de groupes transfrontaliers ne donnent-ils pas davantage de pouvoir de négociation aux banques face aux régulateurs nationaux ?

Non, je ne le crois pas. Si tel était le cas, les banques ne se plaindraient pas de la dispersion actuelle. Je crois que les banquiers -parce que je pense une fois de plus que la majorité d'entre eux, en Europe, partage mon sentiment sur la nécessité de voir apparaître un véritable régulateur européen- se plaignent de la dispersion actuelle, du désordre, de la multiplication des rapports et des informations à fournir, tout cela ayant pour résultat des distorsions de concurrence. Dans ces circonstances, alors que le secteur bancaire européen s'unifie, les banquiers européens n'ont pas le sentiment de voir leurs positions renforcées par rapport au



régulateur. Et, je le dirais d'une autre manière, ils trouvent que ce désordre, cette dispersion, ces distorsions de concurrence, les affaiblissent par rapport à des concurrents, par exemple américains, qui, eux, bénéficient de l'existence d'un régulateur unique.

La qualité de la régulation bancaire est donc un élément important de la compétitivité des banques européennes ?

Certes, c'est un élément parmi d'autres de leur compétitivité.

Concrètement, quelle forme pourrait prendre un régulateur bancaire européen ? Faut-il qu'il soit situé au sein de la Banque Centrale Européenne ? Pour ménager le conflit entre la politique monétaire et la politique de stabilité financière, ne vaut-il pas mieux le loger dans une entité séparée, plutôt indépendante, qui pourrait être une entité qui aurait l'équivalence d'une Commission Bancaire européenne ?

Premièrement : pour l'instant ce régulateur européen n'existe pas. Le régulateur européen, c'est un ensemble flou. Ce qui a d'ailleurs un autre inconvénient, c'est qu'il n'y a pas UN régulateur européen, qui vient parler au comité de Bâle et qui engage l'ensemble du système bancaire européen. De mon point de vue, sur ce plan là aussi, nous sommes en position de faiblesse par rapport aux Américains ou aux Japonais.

Deuxièmement : l'idée d'un régulateur européen ne vise pas à faire disparaître aujourd'hui les structures qui existent dans les différents pays. Je crois qu'il faut garder des régulateurs de proximité, notamment parce qu'il y a beaucoup de petites banques ou de banques de taille moyenne qui ont une activité qui est uniquement locale ou nationale. Mais il est important que ces régulateurs nationaux ou locaux, agissent par délégation et sous l'autorité du régulateur central, de façon à ce que si nous pensons, à tort ou à raison, que nous souffrons de distorsions de concurrence ou que les principes ne sont plus respectés, nous puissions faire appel auprès du régulateur central, en interprétation des décisions prises par le régulateur de proximité.

Troisièmement : Quand on regarde ce qui se passe dans les différents pays européens, on s'aperçoit que les situations sont extrêmement diverses. Dans certains pays, la régulation relève de la banque centrale, dans d'autres, se sont des agences séparées, indépendantes qui en sont chargées. C'est le cas en Allemagne, c'est maintenant le cas en Grande-Bretagne. Il n'y a donc pas, en la matière, de vérité unique.

Quatrièmement : Quand on parle de régulation et de régulateur européens, on s'aperçoit que la Banque Centrale Européenne aurait peut-être bien envie de s'en occuper, mais la Commission de Bruxelles



aussi, ce qui fait d'ailleurs que, à nouveau, nous avons sur certains sujets une double interprétation d'un même principe, d'ores et déjà, puisque la Commission de Bruxelles dit son mot à certains égards, en matière de régulation bancaire. Donc mettre tout ce monde d'accord, me paraît extrêmement difficile si on essaye de trancher dans le vif, entre les uns ou entre les autres. Il me semble de manière très pratique, très pragmatique, que la solution la plus simple, probablement la seule fiable, serait de mettre en place une agence européenne de régulation bancaire, de statut aussi privé que possible, de façon à ce qu'elle puisse recruter des spécialistes du contrôle des risques issus du secteur bancaire.

Donc, vous réclamez la création d'une agence de régulation européenne indépendante ?

Oui. Il est important que l'autorité de régulation soit indépendante pour assurer convenablement ses missions. Indépendante ne signifie pas pour autant qu'elle soit coupée de la Commission Européenne ou de la BCE : elles pourraient être largement, voire majoritairement représentées au conseil de l'agence européenne. Sur le fond, en Europe, nous avons déjà connu de nombreuses autorités indépendantes. Prenez des exemples d'autorités hors du secteur financier et bancaire : la CECA, avant même la création du Marché Commun, puis Euratum, Euro control en matière de trafic aérien, l'Agence Spatiale Européenne. Personne n'en a contesté le bien fondé. Alors pourquoi pas dans le domaine de la régulation bancaire ?

Le Comité de Bâle va prochainement communiquer le contenu de la réforme du ratio Cooke. Cette réforme ne risque-t-elle pas de transformer les régulateurs bancaires en micro-régulateurs ?

Ce risque renforce ma thèse concernant la nécessité d'une Agence de Régulation Européenne. Dans le ratio Cooke actuel, la pondération du risque relève pour l'essentiel d'une logique « administrative » : le régulateur vérifie que les banques appliquent correctement les pondérations des risques. Or, comme je l'indiquais précédemment, la situation actuelle est pourtant marquée par l'absence d'homogénéisation des pratiques concrètes des régulateurs. La réforme envisagée va exiger du régulateur, beaucoup plus finement, qu'il soit en mesure de juger la robustesse des modèles des modèles internes d'évaluation du risque, des modèles RAROC et des hypothèses sous-jacentes (corrélations ; séries statistiques, etc.). Dans ces conditions, parce que le jeu va tendre à se complexifier, le nouveau ratio Cooke accroît la probabilité d'appréciations et d'interprétations différentes du risque supporté par une banque.



En Europe, ce risque est d'autant plus grand que nous avons une dispersion des régulateurs européens.

Les agences de notation doivent-elles avoir un rôle reconnu dans le dispositif de contrôle prudentiel des banques ? Faut-il favoriser l'essor d'agences de notation européennes ?

Les régulateurs se servent déjà des notes des agences. Cela dit, pour aider les régulateurs dans leur mission de validation des modèles internes de notation ou de contrôle, les agences doivent être en mesure d'établir un benchmarking des pratiques bancaires. Elles ont tout intérêt à le faire si elles ne le font pas déjà. Comme les agences agissent à l'échelle internationale, elles devront en discuter avec les régulateurs internationaux et avec le régulateur européen.

Quant à savoir s'il faut favoriser l'éclosion d'agences de notation européennes, mon sentiment est que d'une part, il en existe déjà une présente à l'échelle mondiale, l'agence FITCH-IBCA et que d'autre part, le vrai problème est de savoir si les agences -européennes ou non- joueront le jeu d'une évaluation ouverte des modèles internes des banques. C'est à cette condition que nous réunirons les conditions d'un dialogue constructif entre le secteur bancaire européen, l'autorité de régulation européenne et les agences internationales de notation.