



LA COOPÉRATION ENTRE SUPERVISEURS BANCAIRES NATIONAUX

DANIÈLE NOUY *

Un très haut degré de coopération entre superviseurs bancaires nationaux au sein de l'Union européenne est une nécessité incontestable. À bien des égards, le niveau de coopération qui sera atteint, notamment entre les superviseurs d'un même groupe bancaire opérant dans plusieurs États membres, sera un test clé de l'efficacité du système décentralisé de supervision que les autorités politiques ont décidé de conserver. Cette coopération peut aisément se confondre avec la convergence des pratiques de supervision qui est la seule façon de créer un environnement réellement concurrentiel. La convergence n'est cependant que la mise en œuvre pratique du cadre juridique de la supervision bancaire déterminé par les institutions européennes ; la coopération requiert un degré supplémentaire de volonté de travailler ensemble et de partager une culture véritablement commune dans le contexte du marché financier européen unique.

UNE TRADITION DE COOPÉRATION ENCORE PLUS NÉCESSAIRE DANS LE CONTEXTE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le précédent du Comité de Bâle

Les fondements de la coopération entre superviseurs bancaires nationaux sont situés à l'intersection de deux missions fondamentales : le maintien de la stabilité du système financier et l'établissement d'un environnement concurrentiel qui soit neutre pour tous les intervenants.

* Secrétaire général de la Commission bancaire.



Cette dualité n'est pas propre au contexte européen. Les contrôleurs bancaires des grands groupes internationaux ont l'habitude d'une coopération étroite dans l'exercice de leurs missions. L'essentiel des travaux du Comité de Bâle depuis sa création, il y a une trentaine d'années, a eu pour objet principal d'assurer un traitement homogène des activités bancaires transfrontalières. Jusqu'à une période récente, ce sont les crises bancaires qui ont servi de catalyseur à un renforcement de la coopération entre superviseurs : c'est à la suite de la faillite de la banque privée allemande Herstatt en 1974, qui avait montré une fois de plus l'interdépendance du système bancaire international, que les pays du G10 ont créé le Comité de Bâle afin d'améliorer la stabilité du système bancaire. Le principe de suivi des banques internationales qui a émergé n'était pas fondé sur la surveillance multilatérale, mais plutôt sur la notion clé de contrôle par le pays d'origine : c'est l'idée dominante du Concordat de Bâle de 1975. La coopération des superviseurs européens existait alors sous la forme du Groupe de contact créé en 1972, mais le degré de coopération y était sans doute plus faible qu'au Comité de Bâle qui concentrait ses travaux sur la supervision des seules grandes banques internationales. L'objectif du Comité était très clairement l'application d'une réglementation convergente au niveau international : les mêmes règles devaient s'appliquer aux États-Unis, en Europe, au Japon, et par extension dans les pays non membres du G10 pour faciliter la coopération transfrontalière et éviter qu'une banque soit soumise à des exigences contradictoires.

Aujourd'hui, ce ne sont pas les crises bancaires mais les effets de l'intégration du marché (en Europe, c'est l'impulsion du Marché unique) et la réforme de Bâle II qui favorisent le renforcement de cette coopération. Le marché est à la fois plus intégré en raison de la concentration accélérée du secteur bancaire, et plus atomisé en termes de risques, du fait, par exemple, des techniques de transferts de ces risques et de titrisation des actifs vers des secteurs non régulés (entreprises et ménages) ; les agences de notation sont devenues un acteur important dans l'appréciation de la solidité des institutions ; le rôle de la discipline de marché et d'une communication financière transparente est désormais pleinement considéré. Ces évolutions, que Bâle II s'efforce de prendre en compte, requièrent d'autant plus une unité de vues, une harmonisation des textes et une application convergente des pratiques que l'accord crée une supervision des banques plus individualisée et moins uniforme.

Les spécificités du contexte juridique et opérationnel européen

Dans le contexte de l'Union européenne, on ne peut guère ignorer que les différences entre les systèmes juridiques, comptables et fiscaux, entre les modes d'organisation de la supervision, voire entre les cultures

nationales, sont autant de freins potentiels à une convergence instantanée des pratiques et à une coopération renforcée. Il est également clair que dans une Union européenne élargie, une confiance mutuelle est nécessaire pour que les solutions les plus techniques fassent l'objet d'un consensus. Au surplus, alors que les superviseurs européens opèrent au sein du « cadre Lamfalussy » qui doit permettre un processus de prise de décision plus rapide et plus flexible tout en visant une application uniforme de la législation communautaire, la Commission soulignait, dans son livre blanc sur les Services financiers de fin 2005, le faible taux de transposition des textes communautaires dans les délais requis. C'est l'un des défis posés aux superviseurs qui doivent faire converger leurs pratiques alors même que des options ou « discrétions » nationales sont autorisées par la législation européenne (le niveau 1 dans l'architecture Lamfalussy) dans certains cas : on recense, par exemple, une centaine d'options prévues par la directive sur l'adéquation des fonds propres ou CRD¹ (2006/48/CE) qui décline l'accord de Bâle II en droit européen.

Le secteur privé joue un rôle très actif dans la promotion de la coopération entre superviseurs européens en réclamant l'élimination des éventuelles demandes redondantes des superviseurs, la convergence de l'analyse et de la validation des modèles internes, et la mise en place d'un cadre de gestion ordonnée des risques de crise que l'existence de groupes bancaires transfrontaliers peut générer. Les superviseurs européens sont parfaitement conscients de leur intérêt à coopérer entre eux le plus étroitement possible, et à ne pas adopter entre eux une attitude concurrentielle qui pourrait mener au « moins-disant prudentiel » et porter préjudice à la stabilité financière dans les divers États membres. Ils savent également qu'il est dans leur intérêt d'optimiser collectivement leurs ressources, et donc d'éviter la duplication de leurs tâches et les contraintes à leur information mutuelle.

L'enjeu pour les superviseurs européens est de réussir à l'échelle européenne ce que le Comité de Bâle a réussi au niveau international : faire émerger de la confrontation des divers systèmes de supervision les « meilleures pratiques » qui s'imposent à tous par consentement mutuel, et adopter une approche commune des problèmes. Le succès que le Comité de Bâle s'est forgé au fil du temps n'était certainement pas soupçonné lorsque l'initiative a démarré. L'enceinte de coopération en Europe est aujourd'hui le Comité européen des superviseurs bancaires (CEBS) qui réunit des représentants des superviseurs et des Banques centrales de l'UE, ceux de l'EEE (Espace économique européen), n'appartenant pas à l'Union européenne, ayant le statut d'observateur. La BCE est également présente, sans disposer de droit de vote ; celui-ci est d'ailleurs largement théorique puisque le mode de décision privilégié par le Comité est le consensus. Les priorités du CEBS sont

l'application convergente de la CRD, l'allègement des contraintes administratives des banques résultant d'une possible duplication des demandes des superviseurs, l'adaptation de la supervision à l'activité des groupes bancaires transfrontaliers qui sont actifs sur plusieurs marchés internationaux.

À bien des égards, le CEBS est aujourd'hui l'équivalent d'un Comité de Bâle européen.

*LA MISE EN PLACE DE BÂLE II REPRÉSENTE
UNE OPPORTUNITÉ UNIQUE DE RENFORCER
LA COOPÉRATION ENTRE SUPERVISEURS*

Les nouvelles règles de Bâle II consistent moins en l'adaptation des réglementations et des pratiques nationales qu'en l'adoption d'un nouveau dispositif. Leur mise en place est donc particulièrement opportune dans le cadre européen : il est sans doute plus efficace d'adopter de nouvelles règles du jeu agréées collectivement que de devoir ajuster les multiples pratiques existantes. Pour la première fois, les pratiques de supervision sont au cœur du nouveau cadre de régulation : quels critères les superviseurs doivent-ils retenir pour appréhender l'adéquation des fonds propres des établissements ? Quelles mesures prudentielles doivent être prises en conséquence ? Les principes qui structurent Bâle II forment une excellente base pour les superviseurs nationaux en Europe. Les spécificités du Marché unique et les règles européennes de répartition des responsabilités des superviseurs selon qu'il s'agit d'une filiale ou d'une succursale, imposent toutefois une « traduction » européenne de l'Accord de Bâle. Le CEBS a défini et publié des lignes directrices (*guidelines*) qui constituent autant de références pour les superviseurs des États membres.

*La validation des modèles internes exige la coopération
des superviseurs*

Le substrat juridique qui renforce la coopération entre superviseurs vient de la combinaison de trois articles de la directive : l'article 129 (qui prévoit notamment la validation conjointe des modèles internes coordonnée par le superviseur du pays d'origine de l'établissement consolidant dit « superviseur *home* »), l'article 131 (accords écrits de coopération entre l'autorité chargée de la surveillance sur une base consolidée et les autres autorités compétentes) et l'article 132 (obligation de communiquer entre autorités). On rappellera que depuis la directive bancaire 2000/12/CE qui est aujourd'hui fondue dans la CRD, le superviseur du pays d'accueil dit « superviseur *host* » a la possibilité de déléguer l'entière responsabilité de la supervision d'une



filiale opérant sur son territoire au superviseur consolidant. Cette possibilité n'a pour l'heure pas été exploitée. Une solution intermédiaire prévue par l'article 131 de la CRD est de procéder à des délégations de tâches entre superviseurs. Toute délégation de ce type doit être basée sur un accord formel précisant les responsabilités dans les tâches de supervision.

L'évaluation des systèmes de notations internes des groupes transfrontaliers soulève des difficultés particulières, qui ne peuvent être résolues qu'à travers une coopération accrue entre autorités de contrôle bancaire. L'organisation de chaque groupe bancaire étant spécifique, une démarche pragmatique est nécessaire pour aboutir à une répartition efficace des travaux d'examen des systèmes et éviter des exercices redondants qui seraient contre-productifs pour les banques comme pour les superviseurs. Bâle II nécessite donc une coopération et une coordination sans précédent entre les différentes autorités impliquées dans la surveillance d'un groupe. Ce n'est pas une réforme d'application uniforme (*one-size-fits-all*) ; elle laisse une marge de manœuvre et d'appréciation aux banques et aux autorités de contrôle. C'est particulièrement le cas pour le processus de surveillance prudentielle (le « deuxième pilier » de la réforme), mais le constat est aussi valide pour ce qui concerne l'appréciation des systèmes de notations internes.

L'utilisation des approches notations internes à l'échelle d'un groupe transfrontalier suppose, en effet, la pleine implication de l'ensemble des superviseurs concernés. La vérification dans chaque pays du respect des exigences opérationnelles et quantitatives qu'impose l'utilisation d'approches notations internes suppose qu'une information détaillée soit disponible à tous les niveaux du groupe bancaire. Les superviseurs doivent s'accorder préalablement à l'exercice de validation (via des « études de cas » par des collèges de superviseurs) sur le périmètre d'application des modèles et s'entendre sur la nature centralisée ou décentralisée du modèle. Un défaut de communication et une coopération insuffisante entre les autorités du pays d'origine et des pays d'accueil d'un groupe, risquent de générer des incohérences voire une incompatibilité entre les processus de décision des différents contrôleurs, qui pourraient aboutir à une duplication des travaux et des demandes auprès de la banque, ce que la communauté européenne des superviseurs vise précisément à éviter. La réussite de la mise en œuvre de Bâle II suppose donc un travail conjoint des différentes autorités impliquées dans la surveillance d'un groupe transnational. Le Comité de Bâle a reconnu très tôt cette nécessité et, dans un but de clarification, a publié en août 2003, avant même la publication de la version finale de la réforme, des principes directeurs pour la mise en œuvre transfrontière de Bâle II. Le Comité a ensuite précisé que le pays d'origine devait



avoir un rôle principal dans le processus de décision sur les approches les plus avancées. Au niveau européen, la directive confirme et officialise le besoin de coopération, ainsi que le rôle principal du contrôleur du pays d'origine. Elle traite directement des rapports entre pays d'origine et pays d'accueil, en prévoyant une concertation entre toutes les autorités compétentes pour un groupe donné afin d'examiner sa demande d'utilisation d'une approche notations internes.

La coordination est assurée par le superviseur du pays d'origine

L'article 129 de la CRD, décliné par le CEBS, notamment sous la forme de lignes directrices précisant les modalités d'une coopération efficace entre superviseurs, prévoit une demande d'autorisation unique au niveau du superviseur sur base consolidée, à la fois pour les filiales et pour la maison mère. Il n'exige pas, toutefois, que toutes les filiales d'un groupe utilisent l'approche notations internes adoptée par la maison mère. Celles-ci peuvent demeurer en approche standard dans deux cas : celui d'une mise en œuvre séquentielle (*roll-out*) et celui d'une « utilisation partielle permanente » qui peut être autorisée pour une unité d'exploitation ne présentant pas de « risque significatif ». L'article 129 organise seulement la concertation des autorités lorsque les filiales et la maison mère appliquent l'approche dite IRB (Internal Ratings Based).

La possibilité d'appliquer la méthode standard au niveau des filiales ne doit pas faire obstacle à une approche consolidée de la supervision, dont les modalités ont été précisées par la Commission européenne. La Commission a récemment confirmé que l'article 129 de la CRD introduisait un mécanisme d'« exportation » des règles du *home* au niveau du *host*. En particulier, le superviseur *host* ne peut opposer des règles nationales ou des options nationales contraires à celles du *home* pour la mise en place du système IRB. Un superviseur *host* ne peut exiger de recalculer une exigence en fonds propres au niveau local qui serait différente de celle calculée par le *home* au niveau consolidé. Dans ces conditions, on ne devrait pas voir le cas d'un groupe bancaire qui déciderait de ne pas utiliser les méthodes les plus sophistiquées au niveau local, en raison d'une réticence du superviseur *host* à accepter la méthode approuvée par le superviseur *home*. Ce mode d'organisation est conforme à l'esprit de coopération entre superviseurs *home* et *host* : en faisant en sorte qu'une filiale significative ne puisse pas remettre un ratio en approche standard dès lors que son groupe d'appartenance construit un ratio consolidé en approche modèle interne, l'esprit de coopération *home/host* est respecté : dans le cadre de la procédure d'autorisation prévue par l'article 129 de la CRD, le superviseur *host* a la possibilité de donner son avis sur l'application locale du modèle

interne du groupe (le même esprit doit présider aux relations entre superviseurs après la procédure d'autorisation).

En effet, la directive accorde un délai de six mois aux différentes autorités concernées pour se mettre d'accord et rendre une décision commune, sous forme d'un document unique. À défaut d'une décision collective dans le délai prévu, le pays d'origine décide et sa décision prévaut. L'interprétation récente de l'article 129 par la Commission européenne implique qu'un superviseur *host* ne peut exiger des règles nationales ou des « options nationales » contraires aux règles du *home*. De fait, les règles du superviseur consolidé devraient donc s'imposer à l'ensemble des filiales d'un groupe transfrontalier. Cette interprétation ne doit pas être perçue comme une garantie juridique contre le manque de coopération entre superviseurs, mais comme une solution de dernier ressort pour s'assurer de la cohérence du dispositif de surveillance des groupes bancaires transfrontaliers.

LES FACTEURS DE SUCCÈS DE LA COOPÉRATION ENTRE SUPERVISEURS

La validation des modèles internes met donc au premier plan l'enjeu d'une coopération étroite entre superviseurs des pays d'origine et des pays d'accueil. Le champ de cette coopération est toutefois beaucoup plus large. Le CEBS a publié début 2006 des lignes directrices précisant toute l'étendue de cette coopération (échange d'informations, utilisation optimale de ressources via la possibilité de délégation de tâches...). Si le superviseur consolidant est responsable de la surveillance du groupe dans son ensemble, le superviseur du pays d'accueil peut néanmoins jouer un rôle essentiel grâce à sa connaissance approfondie du paysage bancaire et du marché local ; cet aspect est d'autant plus important que ce sont désormais des approches fondées sur la sensibilité aux risques qui permettent d'apprécier l'adéquation du capital des banques et qui, de ce fait, dépendent fortement des caractéristiques locales en termes d'environnement, de procédures et de pratiques. La Charte du CEBS (art. 4.4) prévoit que le Comité développe des mécanismes de mise en réseau opérationnel pour faciliter l'échange d'informations en temps normal, comme en temps de difficultés, pour renforcer la cohérence des supervisions au quotidien et faciliter la mise en place du Marché unique bancaire.

Activer les réseaux opérationnels de superviseurs

Sous le vocable de « réseau opérationnel » (*operational networking*), le CEBS a formalisé une structure d'échanges rassemblant les superviseurs *home* et *host* de mêmes groupes, en vue de recenser et de traiter



les problèmes particuliers relatifs à la supervision transfrontalière. Il s'agit en première instance de suivre la mise en œuvre des lignes directrices du CEBS, d'identifier les problèmes pratiques, de tester les façons de déléguer des tâches de supervision. Cette mise en réseau des superviseurs, pour l'instant limitée à une dizaine de groupes transeuropéens, fera l'objet d'une première évaluation à la mi-2007. L'échange d'informations et la recherche de solutions concrètes existaient de longue date ; les superviseurs ont depuis plusieurs années développé une intense coopération bilatérale sous la forme de *Memoranda of Understanding (MoU)* relatifs à l'échange d'informations entre pays d'origine et pays d'accueil. Plus récemment, certains superviseurs, dont la France, ont conclu des accords visant des groupes bancaires spécifiques. L'article 131 de la CRD prévoit que les autorités chargées de la surveillance sur une base consolidée et les autres autorités compétentes sur un groupe mettent en place des accords écrits de coopération et de coordination. C'est une pratique qui doit être systématisée : l'*operational networking* du CEBS serait le cadre approprié pour la conclusion de tels accords. Au-delà d'une approche contractuelle, il est également indispensable que les collègues de superviseurs se réunissent très régulièrement.

8

Adopter une approche convergente du « pilier 2 » de l'accord de Bâle

Le « pilier 2 » du nouvel accord de Bâle doit permettre un dialogue structuré entre les superviseurs et les banques sur l'adéquation de leur approche interne des risques et sur le montant de « capital économique » qui leur est nécessaire. Les superviseurs ont la possibilité de demander des fonds propres supplémentaires en fonction du profil de risque de la banque. Le CEBS a précisé dans des lignes directrices publiées en janvier 2006 ce que devait être une approche convergente des superviseurs car, de fait, le pilier 2 laisse davantage de place que le premier pilier à une approche bilatérale entre le superviseur et la banque. Les lignes directrices insistent sur le principe de proportionnalité selon lequel l'intensité du dialogue doit être proportionnée à l'importance systémique, la nature et le degré de complexité de l'institution. L'un des défis à relever pour les superviseurs est de concilier une approche par entité individuelle - la CRD autorise la mise en œuvre du pilier 2 sur une base sociale - qui permette de vérifier l'adéquation de la répartition du capital au sein des groupes, sans que cela nuise à l'efficacité de la surveillance au niveau consolidé.

Disposer d'outils de prévention et de gestion coordonnées des crises

Au sein de l'UE, les opérations bancaires transnationales sont significatives. Les 14 plus grands groupes opérant dans plusieurs pays

européens représentent près d'un tiers des actifs bancaires dans l'UE ; plus de 40 banques opèrent dans au moins 3 pays européens. Cette progression augmente la probabilité d'une diffusion des vulnérabilités outre frontière : dès lors que la gestion des liquidités est centralisée, une difficulté en un point du groupe concerne l'ensemble du groupe ; de plus, les entités d'un groupe sont généralement actives sur les marchés interbancaires locaux ce qui de fait crée un risque de diffusion. L'une des critiques le plus souvent adressées à l'organisation prudentielle au sein de l'UE est de ne pas prévoir un mode bien établi de gestion des crises transfrontières.

Nul ne peut nier la nécessité d'établir clairement les responsabilités entre autorités nationales en cas de crise systémique affectant un établissement transnational. En effet, la question légitime est de savoir qui est responsable lorsqu'une filiale éprouve des difficultés : est-ce le *home* ou le *host* ? Quelles informations transmettre ? Si une intervention de prêt en dernier ressort est envisagée en cas de problème de liquidité affectant une institution, la responsabilité en incombe au pays d'accueil si c'est une filiale ; si c'est une succursale, cette responsabilité n'est pas clairement établie et divers arguments peuvent se neutraliser. Par exemple, la liquidité est surveillée par le superviseur du pays d'accueil mais, selon la directive sur l'assainissement et la liquidation des établissements de crédit dite *post BCCI*² (2001), le traitement de la faillite transfrontière relève du pays du siège. La situation serait d'autant plus délicate que la banque serait considérée comme systémique dans le pays d'accueil mais pas celui d'origine. Si la crise est identifiée comme affectant la solvabilité d'un établissement, le système de garantie des dépôts et/ou, dans les cas les plus extrêmes, un financement budgétaire peuvent intervenir pour indemniser les déposants, voire rétablir les conditions financières d'une sortie de crise. L'établissement de mécanismes concertés de coopération multilatérale est indispensable pour permettre de gérer efficacement les crises de nature transfrontière. À défaut, l'incertitude pourrait créer une incapacité à agir sous la forme d'un « dilemme du prisonnier ».

Les critiques sur les lacunes du dispositif ne rendent pas justice aux mécanismes de coopération existants. Suivant une recommandation du Comité économique et financier (instance qui prépare les travaux de l'ECOFIN), la BCE et les États membres (Banques centrales et superviseurs) ont conclu en mars 2003 un *MoU* sur le traitement de problèmes systémiques et transfrontières. Il est prévu que la BCE soit impliquée dans le traitement d'une crise où les problèmes de liquidité et de solvabilité menacent le système de paiements de gros montants au sein de la zone euro, et qu'elle soit informée par



les Banques centrales nationales de l'impact des opérations de liquidité au niveau national. Un groupe de travail de haut niveau sur la gestion des crises systémiques a, depuis lors, associé les Banques centrales et les superviseurs aux ministères des finances, et a mis au point un *MoU* entre les différentes parties, adopté par l'ECOFIN en mai 2005. Ce *MoU* se concentre sur les modalités de partage d'information et promeut l'utilisation d'instruments de gestion de crise. Les autorités européennes mènent actuellement des exercices de crise et de plans de secours, tant au niveau national qu'à l'échelle de l'UE, y compris sur les aspects de coût potentiel pour les finances publiques.

Les autorités de supervision européennes sont donc conscientes que la coopération en temps de crise est un défi posé aux superviseurs, car ceux qui sont en charge de la surveillance consolidée ne sont pas en charge de la stabilité financière dans le pays d'accueil d'une filiale : les superviseurs locaux sont responsables devant leurs Parlements respectifs ; le coût budgétaire d'une éventuelle crise bancaire incombe a priori aux autorités locales. Cette décentralisation de la responsabilité budgétaire est sans doute l'un des obstacles à la délégation de l'entière responsabilité de la surveillance d'une filiale aux autorités de surveillance de sa maison mère, comme la possibilité en est pourtant offerte par la directive bancaire. S'engager plus avant et de façon volontariste dans la voie d'une surveillance entièrement consolidée suppose d'aménager les responsabilités au niveau européen. On notera à cet égard que la Commission a inscrit le système de garantie des dépôts parmi ses réflexions en cours, et qu'elle décidera en 2006 de l'opportunité de modifier ou non la législation dans ce domaine. Fidèle à son approche graduelle et pratique, le CEBS entend développer les délégations de tâches dans le cadre de réseaux opérationnels de superviseurs ; c'est une démarche coopérative qui n'emporte pas de transfert juridique de responsabilité entre autorités des États membres.

Par ailleurs, on peut légitimement s'interroger sur les conséquences pratiques sur le Marché bancaire unique de l'établissement de superviseurs uniques responsables de la supervision d'un groupe à l'exclusion de tout autre superviseur. Alors que, historiquement, la pratique des collèges de superviseurs s'est surtout développée pour les institutions de petits pays ayant une longue expérience des opérations transfrontalières, on y observe que les pratiques n'y sont pas uniformes et dépendent fortement de l'identité du superviseur consolidant. Il est donc à craindre que, sans une très forte convergence préalable des pratiques, la mise en place du superviseur unique aboutisse à autant de pratiques de supervision qu'il existe de superviseurs *home*, ce qui irait évidemment à l'encontre de l'objectif recherché.

Intensifier la coopération transsectorielle

La présence de conglomérats financiers européens et le développement des opérations transsectorielles justifient l'intensification d'une coopération entre les trois secteurs concernés (banques, assurances et valeurs mobilières). L'une des ambitions de l'approche Lamfalussy est que la réglementation financière soit cohérente à travers l'ensemble du secteur financier : un protocole de coopération a été signé entre les trois comités de niveau 3 (CEBS, CEIOPS³, CESR⁴) en novembre 2005 qui ont établi un programme de travail substantiel. Les secrétariats et les présidents respectifs des trois comités se réunissent régulièrement. Les travaux de ce triumvirat portent sur la cohérence des pratiques des régulateurs et superviseurs des trois secteurs, dans des domaines tels que la gouvernance interne, les exigences de *reporting*, les pratiques de supervision transfrontalière, l'externalisation des activités. Un Comité européen des conglomérats financiers (niveau 2) a été créé. La mise en œuvre cohérente de la directive sur les conglomérats financiers (2002) est traitée par un groupe de travail conjoint banques/assurances nouvellement créé par le CEBS et le CEIOPS (l'IWCFC - Interim Working Committee on Financial Conglomerates). Ses travaux prioritaires porteront notamment, sur l'équivalence des méthodes de supervision des conglomérats par les pays tiers, sur l'adéquation des fonds propres des conglomérats, et sur un recensement des discrétions nationales contenues dans la directive sur les conglomérats.

Promouvoir une culture européenne de supervision

La coopération entre superviseurs nationaux ne connaîtra de plein succès que si ceux-ci disposent de compétences et de méthodes communes. Dans cette perspective, la formation commune des superviseurs et les échanges de personnel entre autorités nationales constituent deux axes privilégiés. Des séminaires de formation aux techniques prudentielles, ouverts à tous les superviseurs européens, sont organisés en coopération avec l'Institut de la stabilité financière de Bâle. Un renforcement, voire une institutionnalisation de la formation des superviseurs européens serait souhaitable. Le CEBS réfléchit actuellement à la meilleure façon de faciliter les échanges de personnel qui se heurtent aux disparités nationales relatives aux régimes fiscaux et de retraites. La multiplication d'inspections sur place associant divers superviseurs d'un même groupe constitue également un puissant levier pour créer une culture partagée.

À l'instar de leurs homologues des secteurs des assurances et de l'industrie des valeurs mobilières, les superviseurs bancaires font l'objet d'une évaluation externe constante. Sur le plan institutionnel, le CEBS

rend compte régulièrement de son action au Comité bancaire européen et au Comité des services financiers. Il sera directement concerné par l'examen de l'approche Lamfalussy qui sera mené en 2007 par le Groupe interinstitutionnel de suivi (IIMG - Inter-institutional Monitoring Group) qui a produit un diagnostic préliminaire en mars 2006. La Commission se livrera à un bilan complet de toutes les mesures du Plan d'action sur les services financiers en 2009. L'industrie financière multiplie de son côté les appels à la réflexion pour mieux fédérer le réseau des superviseurs bancaires en Europe. Ces derniers sont parfaitement conscients de l'impératif de convergence et de coopération. Nul ne peut nier que celles-ci se sont fortement accélérées depuis l'insertion des superviseurs européens dans l'architecture Lamfalussy. Si les principaux outils juridiques sont en place, il est néanmoins nécessaire de faire disparaître les « discrétions » nationales encore autorisées par le législateur qui sont autant d'obstacles à l'adoption de modèles sophistiqués à l'échelle des groupes entiers, et à la convergence des pratiques des superviseurs. La définition précise des pratiques en matière de validation et de surveillance des modèles internes, la surveillance coordonnée des groupes transfrontaliers via les réseaux opérationnels de superviseurs, la mise au point de gestions communes des crises sont en progrès constant. Les superviseurs savent qu'ils n'ont d'autre choix que de réussir s'ils souhaitent continuer d'opérer dans un système de supervision décentralisé qu'ils jugent aujourd'hui, comme les autorités politiques, plus efficace.

NOTES

1. Capital Requirement Directive.
2. Cette directive fut adoptée à la suite de la défaillance de la Bank of Credit and Commerce International (BCCI).
3. Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors ou Comité européen des contrôleurs d'assurance et de pensions professionnelles (CECAPP).
4. Committee of European Securities Regulators ou Comité européen des régulateurs de marchés des valeurs mobilières.