

PwC Banking Day du 9 novembre 2004

La surveillance prudentielle de la place financière est-elle en train de changer ?

Mesdames, Messieurs,

La surveillance prudentielle de la place financière est-elle en train de changer ?

La réponse à cette question appelle à une évaluation préalable du contexte dans lequel s'inscrit cette surveillance prudentielle. Je parlerai en particulier de la surveillance des banques tout en notant que mes réflexions valent également pour la surveillance prudentielle des autres secteurs.

Il ne fait aucun doute que les conditions d'exercice du métier bancaire ont fortement changé ces dernières années.

Il y a tout d'abord la consolidation des activités bancaires qui, avec l'introduction de l'euro et la globalisation de la concurrence, va croissante. Elle entraîne une réorganisation des structures de gestion internes. Elle conduit également à une réorientation des activités et des politiques d'affaires dans un environnement économique et financier caractérisé par d'importantes incertitudes à la fois structurelles et conjoncturelles.

Ensuite, les avancées techniques, que ce soit dans le traitement de l'information ou dans la gestion des risques, modifient profondément la conduite des activités bancaires au jour le jour.

Enfin, les crises et scandales financiers récents, d'ENRON à PARMALAT, remettent en cause les principes établis de la gouvernance d'entreprise et soulignent les risques de réputation et l'importance d'une déontologie des affaires.

Voilà quelques uns des facteurs déterminants qui ont marqué les conditions d'exercice du métier bancaire dans le passé récent et qui continueront à déterminer la conduite des affaires à l'avenir.

La surveillance prudentielle des banques qui a pour objet les activités bancaires et leurs conditions d'exercice, se retrouve ainsi confrontée à un environnement bancaire en pleine mutation. L'autorité de surveillance, elle aussi, est forcée à se remettre en question, à s'adapter et à relever les défis qui s'imposent à elle.

Un point très important est qu'à l'instar du monde des affaires, le métier du contrôle bancaire ne s'exerce plus en autarcie. Face à une consolidation bancaire mondiale, la réponse prudentielle ne peut être qu'internationale. Ainsi, la communauté des autorités de surveillance prudentielle se retrouve au sein de fora mondiaux comme le Comité de Bâle ou encore le Comité européen des contrôleurs bancaires, pour ne citer que ceux-là. La Commission participe activement, en tant que membre à part entière, aux travaux qui y sont effectués.

Fondée sur la seule autorité morale dont jouissent ces institutions, les recommandations, règles et autres lignes de conduite émanant de ces instances supranationales, s'imposent tout autant aux établissements de crédit qu'aux autorités qui sont chargées de veiller à la bonne application de ces textes.

On l'aura compris : les changements dans les contraintes réglementaires relèvent de plus en plus d'une logique internationale à laquelle le Luxembourg ne peut pas se soustraire et, de surcroît, ne veut pas se soustraire.

En effet, les règles reprises par les régulateurs internationaux s'inspirent systématiquement de règles de *best practice*, donc de standards que l'industrie financière s'impose à elle-même. Cette orientation de la réglementation prudentielle parallèlement à la pratique bancaire explique en outre que la place octroyée à l'autoréglementation des institutions et des marchés tend à devenir de plus en plus importante. Une place internationale comme le Luxembourg ne peut se permettre d'être à la traîne de l'innovation financière et autorégulatrice. C'est son image même, crucial, entre autres, pour les activités de gestion de patrimoine, qui est en jeu.

Pourtant, ce ne sont pas seulement les règles prudentielles bancaires qui tendent à converger de par le monde. La forme elle-même, sous laquelle ces règles apparaissent en droit national est de plus en plus soumise à l'harmonisation. Au niveau européen, cette harmonisation tient du niveau 3 de la procédure LAMFALUSSY. Dans cette logique, le Comité européen des contrôleurs bancaires, créé au début de l'année, a pour objectif avéré de contribuer à l'application cohérente des directives européennes et à la convergence des pratiques prudentielles des Etats dans toute la Communauté.

Si vous le permettez, j'esquisserai brièvement deux chantiers majeurs qui illustrent les développements qui précèdent : le nouvel Accord de Bâle et les normes comptables IAS.

Le Comité de Bâle a adopté en juin 2004 de nouvelles règles en matière d'adéquation des fonds propres. Ces règles visent à moderniser l'ancien ratio Cooke instauré en 1988 dont les modalités de calcul étaient devenues obsolètes. En effet, l'innovation financière faisait que l'évaluation prudentielle des risques suivant l'ancien Accord de Bâle divergeait de plus en plus avec l'estimation de risque à laquelle parvenait l'industrie bancaire. Il s'en suivait une allocation des ressources inefficace et un détournement de préceptes prudentiels au terme d'opérations de *regulatory arbitrage* amenant le Comité de Bâle à aligner ses règles prudentielles avec celles de la pratique bancaire.

Les discussions actuellement en cours portent sur la transposition de ces nouvelles règles, en particulier sur les moyens à consacrer au processus de surveillance prudentielle pour

assurer aux professionnels du secteur financier une application aussi transparente et harmonisée que possible des termes du nouvel Accord.

Dans ce contexte, il est intéressant de noter que le Comité européen des contrôleurs bancaires entend proposer l'harmonisation des parties du *reporting* prudentiel qui sont communes aux différents pays européens. Les groupes bancaires présents dans plusieurs pays de l'espace européen éviteront une multiplication de formats dans la correspondance avec leurs autorités respectives. Ces dernières quant à elles pourront procéder plus efficacement à un échange d'informations rendu nécessaire par la globalisation des activités et l'adoption de structures de groupe matricielles.

Le second chantier que j'évoquerai concerne les travaux relatifs à la transposition des nouvelles normes comptables IAS. Ces travaux visent à accroître la transparence et la comparabilité des comptes et peuvent s'entendre aussi comme réponse aux scandales financiers récents. L'apport de la communauté des régulateurs est essentiel dans ce domaine. Il s'agit, ni plus, ni moins de fournir des informations qui permettent de concilier le principe de prudence avec le principe de l'image fidèle. Ces deux principes ne doivent pas s'exclure au risque de compromettre une utilisation efficace de la discipline de marché ainsi qu'une application de pratiques bancaires saines et efficaces.

Ces changements réglementaires comportent des coûts d'implémentation importants qui, de surcroît, interviennent dans un contexte conjoncturel et structurel difficile. Ces coûts sont, pour une large part, similaires pour tous les acteurs. Ils s'assimilent pour partie à un investissement productif. Tel est le cas avec le deuxième pilier de Bâle II qui requiert que les banques se dotent d'un système d'information de gestion respectant les préceptes financiers de base de la gestion rendement/risque. Tel est également le cas avec les exigences de la circulaire CSSF 04/155 relatif à la fonction de *Compliance Officer*. Il ne fait aucun doute que cette fonction sera, à terme, une source de valeur ajoutée pour les banques dont les activités dépendent crucialement de la réputation.

Si les nouvelles réglementations internationales s'appliqueront donc certainement au Grand-Duché, il n'en reste pas moins que la Commission opéra, comme par le passé, pour une implémentation flexible dans le choix des options qui subsisteront dans la mise en œuvre de ces textes. Elle le fera en concertation étroite avec les acteurs locaux et l'application des textes continuera de se faire avec bon sens et non pas à la lettre.

Nous venons de voir que l'environnement bancaire a connu des changements profonds auxquels la législation prudentielle internationale tente d'apporter une réponse harmonisée. Si le mouvement d'harmonisation touche largement le processus législatif prudentiel, il affecte dans une moindre mesure la structure d'organisation de la surveillance prudentielle. Autrement dit, la Commission reste maîtresse de la conception opératoire de la surveillance prudentielle de la place. Or, il va sans dire que les mutations que j'ai évoquées au début de mon discours, obligent la Commission à repenser l'adéquation de ses moyens aux objectifs de la surveillance.

Concrètement, le changement dans l'environnement financier des institutions bancaires s'accompagne d'un déplacement de la manière d'opérer le processus d'évaluation prudentielle sur le terrain des risques et de leur maîtrise au sens large. Dans cette approche, les autorités de surveillance accordent une grande attention non seulement au respect de règles et aux risques actuellement dans le portefeuille bancaire mais aussi à la solidité et la robustesse des pratiques managériales en matière de contrôle des risques. Partant de ce constat, l'organisation de la surveillance doit évoluer vers une prise en compte des spécificités, ainsi que des réponses qui y ont été apportées par les institutions bancaires elles-mêmes.

Ce changement d'approche influe directement sur le modèle de surveillance de la Commission qui repose sur quatre piliers essentiels.

Tout d'abord, le droit légal à l'information dont elle dispose. Il ne fait de doute que les développements liés à Bâle II et IAS y apporteront des changements majeurs, réorientant le *reporting* actuel vers une approche tournée résolument vers les risques bancaires et

vers l'évaluation qu'en retiennent les banques elles-mêmes. L'utilisation d'éléments du reporting *interne* des banques permet ainsi d'étendre et de renforcer la base du dialogue entre les banques et l'autorité de surveillance. La Commission utilise ce droit à l'information déjà de manière sélective afin d'obtenir des informations spécifiques, en particulier dans le domaine des risques de crédit sectoriels et celui des risques-pays. Ce faisant, la Commission est toujours soucieuse d'éviter les surcharges inutiles. Elle vient de le prouver avec la suppression récente des sous-tableaux B3.2.

En deuxième lieu, le recours aux travaux effectués par les réviseurs externes. La Commission dispose du pouvoir légal, selon les termes de l'article 54 de la loi modifiée relative au secteur financier, de fixer les règles quant à la portée du mandat de révision et quant au contenu du rapport de révision. Elle y a recouru lors de l'élaboration de la circulaire CSSF 01/27 pour réorienter les travaux du réviseur vers une approche centrée davantage sur les risques bancaires.

Les récents scandales financiers n'ont point amené la Commission à renoncer au concours des réviseurs d'entreprises, au contraire. Ces épisodes démontrent tout au plus la nécessité d'une approche multi-piliers de la surveillance prudentielle.

Les réunions de concertation avec les grands cabinets d'audit, organisés à un rythme annuel depuis 2002, permettent un échange de vues important sur les problèmes spécifiques rencontrés auprès des banques, sur la qualité des rapports produits ainsi que sur les améliorations possibles dans la réalisation de ces travaux.

Troisièmement, le pouvoir conféré à la Commission d'effectuer des travaux d'inspection sur place. Si vous le permettez, je développerai davantage ce pilier par la suite puisqu'il est au cœur de la nouvelle approche de la surveillance prudentielle de la Commission.

Enfin, il existe, ce que j'appellerai le « quatrième pilier », certainement le plus important. Il s'agit du maintien d'un dialogue ouvert et continu, ainsi que d'une relation de confiance avec le secteur. La Commission n'entend pas emprunter la voie de la suspicion.

Elle n'entend pas non plus maintenir un climat de « peur du gendarme » à l'encontre des institutions qui tombent sous sa surveillance. La présomption est celle que le professionnel agit en professionnel. Qu'il agit selon le principe du « fit and proper ».

Mais nous sommes bien conscients que nous ne vivons pas dans un monde parfait. Il arrive que des actes ou que des négligences viennent mettre à mal, voire à ébranler cette relation de confiance. La Commission adoptera, comme par le passé, une attitude de fermeté, tout en maintenant un climat serein ouvert au dialogue et à l'action concertée pour la résolution de problèmes.

La volonté de renforcer le dialogue avec l'industrie est constante.

Que ce soit pour élaborer et soutenir une position luxembourgeoise commune lors de consultations internationales (notamment dans le cadre des travaux de révision de l'Accord de Bâle, la modernisation des normes comptables IAS) ou encore pour rédiger des textes réglementaires, dont un exemple tout récent est la Circulaire *Compliance*, le modèle appliqué par la Commission fait preuve d'efficacité.

Les travaux des Comités internes, auxquels l'ensemble des acteurs de la place financière sont associés, contribuent de façon essentielle à ce processus d'échange de vues et de collaboration.

C'est sur le terrain, à travers la réalisation de contrôles sur place, que cet échange s'avère le plus constructif et le plus intense. L'utilisation croissante depuis trois ans de cet instrument de surveillance prudentielle s'inscrit également dans cette logique. La Commission entend poursuivre ce développement.

L'expérience que les agents de la Commission ont pu acquérir au fil du temps a permis de structurer le dialogue avec les responsables des opérations de l'ensemble des métiers de la banque. Ces derniers ne manquent pas de fournir des indications précises et pertinentes sur l'application concrète des exigences légales et réglementaires en vigueur. Ils

n'hésitent pas à poser des questions sur les meilleures pratiques et comment les consolider face aux contraintes spécifiques qui, le cas échéant, pèsent sur leur organisation. Les recommandations à l'issue des contrôles peuvent ainsi orienter la mise en place de structures qui satisfont aussi bien le régulateur que le banquier. La réalisation de contrôles sur place permet ainsi d'agir préventivement.

Ces exemples concrets illustrent à mon sens parfaitement dans quelle mesure la confiance entre le banquier et la Commission est aujourd'hui, et encore plus demain, à la base de la coopération entre deux acteurs essentiels au développement pérenne de notre place financière.

En résumé donc :

1. la surveillance prudentielle est en train de changer ;
2. l'influence de l'étranger va augmenter, mais n'est en somme que normale ;
3. la place financière devient de plus en plus onshore aussi dans ce domaine, ce qui n'est pas nécessairement négatif ;
4. la CSSF va continuer à agir avec la conviction de permettre par son action à la place financière de pouvoir se développer dans un cadre international ;
5. la CSSF n'a pas l'intention d'être la police de la place financière, mais d'être le surveillant attentionné.

Finalement, si on voulait formuler pour 2005 un mot d'ordre (vous vous rappelez certainement que pour 2003 c'était « prudence » et pour 2004 « raisonnable »), alors je dirais « évolution dans la stabilité ».

Mesdames, Messieurs, je vous remercie pour votre attention.