

The Banker's View – September 2007

Vers des banques paneuropéennes ? Quelle conséquence pour la régulation bancaire ?

Jean-Pierre PATAT

(écrit début juillet 2007 et révisé en septembre 2007)

Abstract

Toward banks' mergers in the Euro area: what implication for the banking supervision?

Since the introduction of the euro, cross border mergers between banks within the Euro zone have been relatively few. However, recent operations and evolutions may well be the first step in the constitution of a unified financial market and the creation of pan-European banks. In such a situation, contagion risks, still weak across the Euro area today, could increase and criticisms against the decentralized scheme of the banking supervision in the Euro area would flare up again. Pressures would be relatively strong for a centralized banking supervision, which would be, according to these critics, more efficient for implementing lender of last resort interventions.

The ECB would probably not be entrusted with the mission of a European centralized banking supervision, as in the Euro area, this task is not in all countries in the competences of central banks. A centralized system would then probably be designed on the model of the UK Financial Service Authority (FSA), which is in charge of the supervision of all segments of the financial sector (banks, markets, insurance companies, and other financial institution...).

However, we consider such a concept not to be an optimal response to financial globalization, as markets, banks, insurance companies supervisions remain difficult to merge, if only because their aims and the appropriate methods are different. In addition, taking supervision functions away from central banks would be weakening this function.

Concerning the lender of last resort, the recent subprime crisis and its violent consequences on liquidity conditions in the Euro area interbank markets has shown that there is no reason to consider a decentralized implementation of this mission to be less efficient than the monetary policy decentralized scheme. In the case of an effective systemic crisis, the real problem would probably not be in implementation but in information, especially advanced information about systemic crisis risks, between national supervisors, ECB, Frankfurt and Brussels committees. If it appears the present procedure to fail in the case of major contagion risks, it could be opportune to strengthen the role of the ECB, by associating it in real time to the task of supervision, which could continue to be implemented by national bodies.

Lors de l'introduction de l'euro, il existait un fort consensus pour estimer que la monnaie unique allait constituer un puissant stimulant pour l'émergence de banques transnationales à l'intérieur de la zone. En fait de telles opérations ont été assez rares (au niveau européen, les principales fusions transnationales ont d'ailleurs eu pour partenaire le Royaume uni, pays extérieur à la zone Euro).

Les choses pourraient changer... De récentes manœuvres et les œillades de l'Italien Unicredito à la Société Générale pourraient être l'amorce d'un mouvement d'ampleur qui ne concernerait d'ailleurs pas forcément uniquement les banques proprement dites mais également d'autres institutions financières, avec la formation de conglomérats financiers paneuropéens. Une telle évolution serait de toute manière dans la logique de la monnaie unique.

Dans un tel contexte, il est possible que le débat sur la conception de la supervision bancaire au sein de la zone rebondisse. On le sait, la supervision est demeurée dans les compétences nationales et y est exercée selon des modalités diverses, directement ou indirectement par les banques centrales, ou par des agences publiques. La BCE n'est pas directement impliquée dans cette tâche.

Cette conception décentralisée suscite les critiques d'économistes qui mettent en avant deux questions majeures motivant une approche centralisée de la supervision bancaire : les conglomérats financiers et le prêteur en dernier ressort.

S'agissant des conglomérats financiers, les régulateurs européens estiment être armés pour y faire face, d'une part avec les « memoranda of understanding » qui sont des accords pour un contrôle efficace entre agences du pays d'origine et agences du pays hôte, d'autre part avec le « groupe de contact » de Bruxelles et le « comité de la supervision bancaire » de la BCE.

En ce qui concerne le prêteur en dernier ressort, on peut en première analyse estimer, que la zone Euro est plutôt moins exposée aux risques systémiques que d'autres zones : excellent système de paiements de gros montants (Target), atténuation, voire disparition de facteurs de crise (plus de crise de change, inflation maîtrisée, politiques budgétaires sous contrôle), banques robustes et contrôle bancaire unanimement jugé performant. Moins exposée mais pas totalement protégée d'un risque larvé pour autant. La récente crise des subprime américains, si elle eu très peu de conséquences sur la solvabilité des institutions financières, a tout de même déclenché une crise de liquidité sur le marché interbancaire et les banques centrales ont dû intervenir pour éviter que des établissements totalement « innocents » ne pâtissent de cette situation.

Actuellement, le faible nombre de rapprochements et de fusions bancaires intra-zone à ce jour limite les risques de contagion d'une défaillance, contagion qui est le moteur d'une véritable crise systémique.

Une plus grande diffusion d'opérations transfrontalières raviverait évidemment le débat sur le prêteur en dernier ressort dans la zone (alors que les récents évènements ne l'ont pas justifié). Deux questions cruciales se poseraient alors :

-Dans quel cadre s'opérerait une éventuelle unification de la supervision bancaire ? Probablement pas à la BCE car en Europe plusieurs pays n'ont pas confié cette mission à la banque centrale. On essaierait sans doute de créer à l'échelle européenne un organisme du type « Financial Services Authority » (FSA) britannique, qui prétend fusionner, dans la logique de la globalisation, la supervision de tous les acteurs du système financier (banques, assurances, marchés, autres institutions financières). Or le concept de FSA ne nous semble pas la réponse appropriée à la globalisation financière car, d'une part il ne peut réellement fusionner des missions de contrôle dont les finalités sont différentes, et d'autre part, en donnant un rôle passif à la banque centrale, il affaiblit de facto l'efficacité du contrôle bancaire.

-La mise en oeuvre de l'action du prêteur en dernier ressort, telle qu'elle s'effectue aujourd'hui, au niveau des banques centrales nationales de la zone Euro serait-elle inadaptée à cette nouvelle réalité ?

Il n'y a pas de raison de penser que cette approche décentralisée fonctionne moins bien dans ce domaine que dans celui de la politique monétaire. Pour prendre une comparaison triviale, il est sans doute préférable d'avoir des casernes de pompiers décentralisées que dans un seul centre. Là encore, la récente crise atteste de l'efficacité du dispositif déconcentré. Mais c'est dans le domaine de l'information, et en particulier celui, essentiel, de l'information « anticipée » entre les banques centrales nationales, les autres organismes de contrôle bancaire, les comités de Bruxelles et de Francfort et la BCE, que pourraient surgir des problèmes. Est-on certain que les modalités actuelles seraient optimum dans toutes les circonstances au cours desquelles se formeraient les prémices d'une crise systémique et de sa contagion à l'intérieur de la zone ? Peut-être serait-il alors opportun de renforcer le rôle de la BCE dans la supervision, en la mettant à même, par exemple, d'être associée en temps réel à cette mission qui resterait dans les compétences nationales.