

4. LA NOUVELLE ORGANISATION DU CONTRÔLE PRUDENTIEL AU ROYAUME-UNI ET AUX PAYS-BAS

Les rapides évolutions auxquelles est confronté le monde financier (désintermédiation, internationalisation, progrès technologiques, complexité croissante des produits) rendent nécessaire un effort permanent d'adaptation de la part des organes de contrôle bancaire. Les réponses diffèrent d'un pays à un autre, en fonction de leurs caractéristiques propres ²⁹. Dans la période récente, deux pays européens — le Royaume-Uni et les Pays-Bas — ont été amenés à réorganiser leur système de contrôle prudentiel des établissements de crédit.

Alors que dans un cas (Royaume-Uni) il s'agit de mettre en place un organisme se substituant à l'ensemble des autorités de tutelle du secteur financier, dans l'autre (Pays-Bas), la solution retenue a consisté en une réforme de l'organisation du contrôle bancaire au sein de l'Institut d'émission.

²⁹ Voir « *Le rôle de la banque centrale dans le contrôle bancaire* » dans le bulletin n° 16 d'avril 1997.

4.1. LA MISE EN PLACE D'UNE NOUVELLE AUTORITÉ DE CONTRÔLE AU ROYAUME-UNI

Au Royaume-Uni, la mise en place d'une autorité de tutelle unique du secteur bancaire et financier, reprenant les activités de l'ensemble des autorités existantes, la « Financial Services Authority » (FSA), a été annoncée à la fin d'octobre 1997. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette réforme :

- l'interpénétration croissante entre les différents métiers ;
- le souci d'éviter une duplication des contrôles ou, à l'inverse, une dilution des responsabilités ;
- la volonté de consolider la réputation de sécurité de la place financière de Londres ;
- l'objectif de renforcer la protection des consommateurs, notamment en posant le principe d'un point d'accès unique en cas de litige ;
- la volonté politique de recentrer sur la politique monétaire l'activité de la Banque d'Angleterre ; celle-ci, en même temps qu'elle perdait formellement le contrôle bancaire, s'est vu reconnaître une indépendance opérationnelle dans la fixation des taux d'intérêt.

La mise en place de la nouvelle autorité est étalée sur plusieurs années par intégration des organismes existants ; la réforme s'appuie donc sur les structures actuelles dont la disparition définitive n'interviendra que vers l'an 2000 avec la promulgation d'une nouvelle loi (« Financial Regulatory Reform Bill »).

4.1.1. Le cadre dans lequel s'inscrit cette réforme

L'activité bancaire et financière au Royaume-Uni est encadrée aujourd'hui encore par trois lois :

- la loi bancaire (« Banking Act ») de 1987 ;
- la loi sur les sociétés de prêts immobiliers (« Building Societies Act ») de 1986 ;
- la loi sur les services financiers (« Financial Services Act ») de 1986.

Ces dispositions légales fixent un cadre juridique et désignent un organe de contrôle pour chaque type d'activités. Le contrôle des activités bancaires et financières est organisé sur une base fonctionnelle et chaque organe de contrôle dispose de pouvoirs normatifs, d'agrément et de surveillance.

Le contrôle des établissements recevant des dépôts du public est exercé par la Banque d'Angleterre dans le cadre de la loi bancaire. Cette situation disparaîtra avec le nouveau « Bank of England Act » qui doit être promulgué avant l'été 1998.

La « Financial Services Authority – FSA » bénéficiera de la restructuration des services de contrôle et de surveillance bancaires engagée à la Banque d'Angleterre à la fin de 1996, à la suite d'une mission d'audit réalisée après l'affaire Barings. Le conseil de surveillance bancaire³⁰, instance consultative de la Banque d'Angleterre, avait alors émis un certain nombre de recommandations qui ont été mises en application. Cette réforme a conduit à renforcer les moyens financiers, informatiques et en personnel de ce département ; par ailleurs, une évaluation systématique de la gestion du risque de chaque institution contrôlée a été introduite. Ce modèle baptisé « Rate – Risk Assessment Tools of supervision and Evaluation » vise à identifier les risques possibles au travers d'une série de données quantitatives et qualitatives ; grâce aux informations collectées sur les caractéristiques de l'activité et les qualités du management, un programme de contrôle est défini pour chaque institution pour une période donnée.

Le contrôle des « Building Societies » relève de la « Building Societies Commission ». Ces établissements, dont la principale fonction consistait à l'origine à recueillir des dépôts portant intérêt pour financer des crédits acquéreurs garantis par des hypothèques, se sont vus reconnaître, à partir de 1986, la possibilité d'accéder à un éventail plus

³⁰ Cette instance comprend le gouverneur de la Banque d'Angleterre, un vice-gouverneur, le directeur responsable du contrôle ainsi que six personnes indépendantes choisies pour leurs compétences en matière bancaire, juridique ou comptable.

large d'activités. L'effacement progressif des différences avec les banques avait conduit par le passé le conseil de surveillance bancaire à préconiser la fusion du contrôle des banques et des « Building Societies ».

La surveillance des marchés est confiée par la loi sur les services d'investissement de 1986 au Trésor, mais prévoit qu'il peut déléguer cette compétence au « Securities and Investment Board – SIB ». Le système mis en place est largement fondé sur le principe d'auto-surveillance. Le SIB reconnaît et assure la tutelle, pour la surveillance de marchés particuliers, de trois organismes d'auto-régulation, les « Self Regulatory Organisations » ou « SROs », constituées sur une base professionnelle. Ce sont :

- la « Securities and Futures Authority – SFA » pour les intervenants sur les marchés d'actions, d'obligations et de dérivés ;
- la « Personal Investment Authority – PIA », regroupant tous les professionnels traitant directement avec les particuliers, que ce soit en matière de titres, d'assurance-vie ou de tout autre produit de placement ;
- « l'Investment Management Regulatory Organisation – IMRO » pour la gestion collective, les fonds de pension et les organismes communs de placement.

Dans ce dispositif, la nécessité d'éviter une duplication des contrôles ou, à l'inverse, une dilution des responsabilités pour les établissements soumis au contrôle de plusieurs organes a conduit, dans un premier temps, à déterminer dans chaque cas un contrôleur principal (« lead regulator »). À cette fin, avaient notamment été signées des conventions entre le « SIB » et la Banque d'Angleterre qui ont été actualisées à l'occasion de la transposition de la directive sur les services d'investissement.

4.1.2. La réforme

Le nouvel organe de contrôle, « Financial Services Authority », doit reprendre progressivement, au cours des deux prochaines années, les activités d'autorisation et de surveillance exercées par les neuf organismes existants :

- le « Securities and Investment Board – SIB » et les « Self Regulatory Organizations – SRO »). Depuis le début de novembre 1997, la dénomination « FSA » remplace celle du « SIB », ce dernier constituant le noyau dur de la nouvelle autorité de tutelle avec lequel vont fusionner les organismes évoqués précédemment. Les « Self Regulatory Organizations » auxquelles le « SIB » déléguait la gestion quotidienne ont également vocation à rejoindre le « FSA » ;
- la « Building Societies Commission » ;
- l'« Insurance Directorate » du « Department of Trade and Industry », autorité de tutelle des assurances ;
- le département « Supervision and Surveillance » de la Banque d'Angleterre. Le transfert qui concerne la quasi-totalité des effectifs de ce département doit intervenir avant l'été 1998 lorsque sera promulgué le nouveau « Bank of England Act » accordant son indépendance à la Banque d'Angleterre. Après ce transfert, l'activité de l'Institut d'émission devrait continuer à s'organiser autour de deux pôles : « Monetary Stability » et « Financial Stability », ce dernier s'intéressant notamment aux risques systémiques.

Les missions confiées au nouvel organisme sont de trois ordres :

- protéger les consommateurs de services financiers ; le gouvernement actuel accorde beaucoup d'importance à cette question qui revêt plusieurs aspects :
 - faciliter le traitement des plaintes des consommateurs. L'objectif des autorités en unifiant les institutions actuelles est de poser notamment le principe d'un point d'accès unique,
 - améliorer l'accès des consommateurs aux systèmes de garantie et d'indemnisation,
 - associer les consommateurs au processus législatif et réglementaire. Un « comité de consommateurs » sera mis en place dans le cadre du « FSA »,
 - développer l'information du consommateur ;
- promouvoir un fonctionnement sain des marchés ;
- maintenir la confiance dans le système financier.

Cette dernière mission a justifié la conclusion d'un « Memorandum of Understanding » avec la Banque d'Angleterre.

Par ailleurs, le « SFA » a conclu, dès sa mise en place, un « Memorandum of Understanding » avec les autorités de contrôle américaines (« SEC », « CFTC »).

Dans l'attente du « New Financial Reform Act » qui doit remplacer entre 1999 et 2000 le « Banking Act » et le « Financial Services Act », certaines entités comme les « SROs » continueront à exister juridiquement, leurs personnels relevant pour leur part du « FSA ».

À l'automne 1998, les différentes entités appelées à fusionner s'installeront sur un site unique à Canary Wharf. Le « FSA » devrait alors réunir quelque 2 100 salariés, y compris les 500 employés du département de surveillance de la Banque d'Angleterre et sera doté d'un budget annuel de près de 200 millions de livres (environ 2 milliards de francs).

Le président du Conseil d'administration du « FSA », composé d'une douzaine de personnes désignées par le chancelier de l'Échiquier et le gouverneur de la Banque d'Angleterre, est M. Howard Davies, ancien vice-gouverneur de la Banque d'Angleterre. Il est assisté par trois directeurs généraux : M. Richard Farrant, jusqu'alors directeur général du « SFA », qui aura en charge les questions d'organisation ; M. Philip Thorpe, directeur général de l'ancien « IMRO », en charge des procédures d'agrément, des relations avec les consommateurs et de la formation de la profession ; M. Michael Foot, responsable de la supervision bancaire à la Banque d'Angleterre, qui aura la responsabilité de la supervision. Cette dernière activité, la plus importante, devrait regrouper près de 1 200 personnes. Au sein de cet ensemble, dont l'organisation reste à déterminer, il est prévu d'appliquer, pour le contrôle des entités présentes dans différents métiers, le système des contrôleurs « chefs de file » (« lead regulators »).

4.2. LA NOUVELLE ORGANISATION DU CONTRÔLE PRUDENTIEL AUX PAYS-BAS

La réforme de l'organisation du contrôle prudentiel aux Pays-Bas, qui s'est effectuée à la mi-1997 dans le cadre de la banque centrale — De Nederlandsche Bank (DNB) —, est inspirée par le souci d'apporter une réponse adaptée aux spécificités des établissements contrôlés.

4.2.1. Le cadre dans lequel intervient cette réforme

Au Pays-Bas, la loi bancaire de 1948 (confirmée par celle de 1992) attribue à la Banque des Pays-Bas, outre les affaires monétaires et la gestion des moyens de paiement, le contrôle du système bancaire.

La Banque des Pays-Bas exerce également la tutelle des établissements de crédit qui réalisent des prestations de services d'investissement, mais les entreprises d'investissement sont contrôlées par une autre entité, la « STE – Stichting Toezicht Effectenverkeer » ou « Securities Board of the Netherlands »).

En ce qui concerne les assurances, compte tenu de l'extrême imbrication des principaux groupes bancaires et d'assurance aux Pays-Bas, les modalités de surveillance conjointe des conglomérats financiers par la Banque des Pays-Bas et le Conseil de contrôle des assurances (« Verzeringskamer » ou « Instance Board »), organe indépendant chargé du contrôle des métiers de l'assurance, ont été définies de façon formelle dans le « protocole de 1990 ». Quatorze holdings ont été dénombrés aux Pays-Bas et chaque dossier fait l'objet de deux rencontres par an.

La supervision est sous la responsabilité de l'un des trois directeurs exécutifs de la Banque des Pays-Bas. Il s'agit à l'heure actuelle de M. Tom de Swaan (par ailleurs président du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire). La direction générale de la supervision (« Directorate ») qui comprend 160 personnes est en charge des fonctions d'agrément, de réglementation et de contrôle. Il convient de noter que les contrôles sur pièces et sur place sont de longue date assurés par les mêmes équipes. Par ailleurs, la Banque des Pays-Bas a développé des relations étroites avec les auditeurs externes ; ainsi, chaque établissement doit signer avec ses commissaires aux comptes une charte tripartite portant sur la fourniture d'informations à la Banque des Pays-Bas.

4.2.2. Les grands axes de la réforme

La réflexion sur la réforme du contrôle des banques, amorcée il y a quelques années, s'est appuyée sur un rapport remis par un cabinet conseil.

La principale conclusion est qu'une approche standardisée du contrôle n'est plus adaptée à la situation des Pays-Bas. Avec des établissements qui diffèrent autant par leur taille que par la gamme de leurs produits, il est nécessaire d'appliquer une approche par clientèle ou par segmentation de clientèle (« custom built approach »). Par ailleurs, afin de mieux cerner les risques auxquels sont confrontés les différentes catégories d'établissements, il convient d'élargir la gamme des outils de contrôle employés.

La première modification apportée au dispositif, en application des principes évoqués précédemment, est la mise en place d'un département dédié uniquement aux grandes institutions à vocation internationale et constitué de personnes relevant à la fois d'activités de contrôle et d'études.

Auparavant, la direction générale de la supervision comprenait, selon un schéma assez habituel, un département de contrôle et un département des études. Dans le nouveau dispositif, au sein du nouveau département, des unités (au nombre de quatre) ont été mises en place pour les établissements les plus importants (ABN-Amro, ING, Rabobank et le groupe Fortis) à partir d'une fusion d'une partie du département du contrôle et des sections d'études. Se trouvent donc réunis, dans ces unités, d'anciens contrôleurs ainsi que des spécialistes jusqu'ici positionnés dans les services d'études (droit, comptabilité, finance...). Les deux autres départements sont en charge, respectivement, du contrôle des autres établissements, organismes de placement collectif et bureaux de change, d'une part, des études et de la réglementation, d'autre part.

Le deuxième principe retenu pour la réforme portant sur l'élargissement de la gamme des outils de contrôle employés a conduit à d'autres innovations.

Ainsi, au sein du département chargé des principaux établissements, il existe une section commune qui a pour mission de vérifier les systèmes de paiement, l'émission de monnaie électronique ainsi que les systèmes d'information dans les grands établissements cités précédemment.

Ce souci d'adapter le contrôle à l'ensemble des risques auxquels sont confrontés les banques a conduit, outre la mise en place de spécialistes au sein du service des grands établissements à vocation internationale, à mettre également l'accent sur le renforcement des échanges entre l'ensemble des départements et les autres services de la banque centrale, notamment les experts en matière de systèmes de paiement, questions juridiques et systèmes d'information.

Cette orientation souligne notamment l'importance croissante que revêt, aux yeux des contrôleurs bancaires, les questions relatives aux systèmes de paiement.

La réforme engagée par les superviseurs néerlandais met enfin l'accent sur le « contrôle du contrôle » : il s'agit de contrôler et de s'appuyer sur le contrôle interne. Les équipes du département de la supervision sont invitées à accorder une importance particulière à la qualité de l'organisation administrative, du contrôle interne et des procédures. L'adéquation du dispositif devra être vérifiée de façon régulière par les contrôleurs. Cette orientation vers un contrôle plus qualitatif se retrouve chez d'autres contrôleurs de l'Union européenne et est conforme aux réflexions internationales actuelles ³¹ ; elle est cependant facilitée aux Pays-Bas par la répartition des tâches qui existe de facto avec les commissaires aux comptes dans le cadre des chartes tripartites évoquées précédemment.

Les autorités de tutelle devraient également encourager le développement de méthodes de gestion des risques non standardisées au sein du secteur bancaire, en indiquant à l'avance sous quelles conditions de telles méthodes sont acceptables. Les travaux menés en ce sens s'inspirent notamment du modèle britannique « Rate » mentionné précédemment.

31 Voir l'étude sur « *les réflexions internationales en matière de contrôle interne* » dans le présent bulletin.