

2. VERS LE MARCHÉ BANCAIRE UNIQUE EUROPÉEN : Deuxième directive et ratio de solvabilité

Le Conseil des Communautés européennes a adopté le 24 juillet à l'unanimité sa « position commune » sur la deuxième directive bancaire et la directive relative au ratio de solvabilité, ce qui va permettre l'adoption définitive de ces deux textes avant la fin de l'année 1989. Le 17 avril dernier, le Conseil avait déjà adopté la directive définissant les fonds propres des établissements de crédit. La présente étude rappelle comment ces directives s'inscrivent dans le cadre de la réalisation du Marché unique des services financiers en 1993 et constituent l'essentiel du programme législatif communautaire en matière bancaire. La description des grandes lignes de ces textes fait entrevoir quelles seront leurs conséquences majeures sur la législation et la réglementation françaises.

2.1. STRATÉGIE POUR LA LIBÉRATION DES SERVICES FINANCIERS

Le marché intérieur (ou marché unique) doit se caractériser par la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. L'Europe financière comprend ainsi une double dimension : la liberté des services financiers et la liberté des mouvements de capitaux. La mise en oeuvre la plus complète possible de ces deux libertés est nécessaire pour que prestataires et bénéficiaires de services financiers puissent s'adresser librement l'un à l'autre.

La libération des mouvements de capitaux a été acquise par l'adoption de la directive du 24 juin 1988 qui impose le démantèlement des restrictions encore existantes d'ici le 1er juillet 1990 pour la majorité des États membres et pour tous d'ici le 1er janvier 1993. La suppression complète des mesures de contrôle des changes ou de doubles marchés est irréversible et représente donc une étape décisive.

Pour que les agents financiers exercent leur activité dans un marché unique, il faut de plus qu'ils puissent proposer leurs services sans que les législations nationales n'y dressent d'obstacle ni même de difficulté. La libération des services financiers doit en particulier ouvrir le droit de créer librement des succursales dans l'ensemble de la Communauté (droit d'établissement) ou d'offrir directement des services (droit de prestation des services).

La stratégie retenue par la Communauté pour atteindre ces buts, qui sont ceux de l'Acte unique, a été exposée dans le livre blanc de 1985. Elle consiste en la reconnaissance mutuelle par les États membres de leurs législations grâce à une harmonisation des seuls éléments essentiels de ces dernières. Grâce à cette reconnaissance, les États membres renoncent à imposer leurs propres conditions d'accès aux activités financières à des agents financiers provenant d'autres États membres puisque ces agents sont soumis aux règles de leur pays d'origine admises comme équivalentes.

Telle est la stratégie poursuivie pour l'ensemble des secteurs financiers : banque, bourse et assurances. Elle trouve sa première concrétisation complète dans le secteur bancaire avec les directives étudiées ci-après tandis que les travaux sont encore en cours pour son application aux deux autres secteurs (proposition de directive sur les services d'investissement en particulier). La directive sur les OPCVM de 1985, qui est entrée en vigueur le 1er octobre 1989, était toutefois déjà bâtie sur le même principe.

2.2. LE CADRE DU MARCHÉ UNIQUE BANCAIRE : LA DEUXIÈME DIRECTIVE

La deuxième directive bancaire va établir le principe de la reconnaissance mutuelle des législations bancaires (article 18).

Tout établissement de crédit, dûment agréé dans son pays d'origine, pourra s'établir ou offrir des services dans toute la Communauté sans demander d'autorisation supplémentaire. Il pourra à ce titre exercer toutes les activités à caractère bancaire, dont une liste très large figure en annexe de la directive, pour autant qu'il a le droit de les exercer dans son pays. La surveillance de l'établissement, y compris ses succursales établies dans d'autres États membres, relèvera désormais des autorités de contrôle de l'État membre d'origine.

Chacun de ces points mérite d'être développé pour en mesurer les conséquences concrètes. Quatre questions peuvent être posées.

2.2.1. Qui bénéficie de la reconnaissance mutuelle ?

Ce sont bien sûr tous les établissements de crédit puisqu'ils sont soumis aux règles harmonisées d'agrément et de surveillance prudentielle. Toutefois, pour tenir compte de la diversité des structures des systèmes financiers, la reconnaissance mutuelle bénéficie également à certains établissements financiers qui sont les filiales presque intégralement contrôlées par un ou plusieurs établissements de crédit, pour autant qu'ils remplissent des conditions très précises dont la principale est d'être inclus dans la surveillance consolidée à laquelle sont assujetties leurs entreprises mères (les filiales sont alors en effet soumises indirectement à la surveillance prudentielle harmonisée).

2.2.2. Quelles activités pourront être exercées ?

L'établissement pourra exercer dans toute la Communauté les activités bancaires qu'il peut exercer d'après son agrément dans son pays d'origine. Pour plus de clarté et de sécurité, une liste des activités bancaires figure en annexe de la directive. L'important était que cette liste fût la plus large possible : cela a pu être réalisé. On notera en particulier qu'elle inclut le crédit-bail, l'affacturage, « l'ingénierie financière » et toutes formes d'activités sur valeurs mobilières, pour compte propre ou pour compte de la clientèle. Elle n'inclut pas les activités d'assurances. Il faut souligner que le droit d'exercer les activités s'appliquera même dans des États qui, par hypothèse, interdiraient à leurs propres établissements d'exercer certaines des activités ou les soumettraient à des contrôles particuliers.

Les États européens, par ces dispositions, ont incontestablement renforcé pour l'avenir le modèle de la banque universelle.

2.2.3. Comment les activités seront-elles exercées ?

La reconnaissance mutuelle s'applique aussi bien à l'établissement qu'à la prestation de services qui deviennent libres, sous réserve des procédures, essentiellement d'information, prévues aux articles 19 à 21. En particulier, l'agrément et la dotation initiale en capital des succursales vont être supprimés (article 6).

2.2.4. Qui contrôlera l'activité de l'établissement ?

Les autorités du pays d'origine seront chargées de la surveillance globale des établissements de crédit qu'elles ont agréés (article 13). Elles l'exercent suivant leur propres règles et pourront inspecter sur place les succursales dans toute la Communauté (article 15). L'intervention des autorités du pays d'accueil est prévue dans des cas exceptionnels (article 21).

Il faut cependant souligner que la collaboration entre les autorités de contrôle est de la plus grande importance. Les échanges d'information et la coopération sont prévus par de nombreux articles et favorisés par plusieurs mesures importantes, notamment sur le secret des informations recueillies (article 16).

La concertation entre les autorités est aussi prévue en matière de relations avec les pays tiers en vue d'obtenir un accès effectif aux marchés de ceux-ci comparable à l'ouverture dont fait preuve la Communauté (articles 8 et 9).

2.3. L'HARMONISATION DES LÉGISLATIONS BANCAIRES

2.3.1. Harmonisations contenues dans la deuxième directive

Des règles fort importantes sont harmonisées dans la première partie de la deuxième directive (jusqu'à l'article 17). En dehors des mesures propres à faciliter la coopération entre les autorités de surveillance déjà évoquées, les principaux domaines concernés sont les suivants :

- exigence pour l'agrément d'un nouvel établissement d'un capital initial minimal en règle générale de cinq millions d'ÉCU, ce montant pouvant être réduit à un million d'ÉCU pour certaines catégories (article 4) ;
- exigence de permanence des fonds propres au niveau du capital initial requis (article 10 § 1), les établissements déjà existants ne devant atteindre ce niveau qu'en cas de changement de contrôle (article 10 § 2 et 3) ;
- surveillance et appréciation de la qualité des principaux actionnaires lors de l'agrément (article 5) ou de nouvelles

prises de participations (article 11) ;

- surveillance du contrôle interne des établissements (article 13 § 2) ;

- coopération en vue d'éviter des délocalisations abusives des établissements (article 7).

2.3.2. Ratio de solvabilité (et fonds propres)

La directive sur le ratio de solvabilité constitue la principale harmonisation de règles prudentielles. Le ratio est défini, de la même façon que le rapport de couverture des risques français, comme étant un rapport entre les fonds propres de l'établissement de crédit et ses actifs et éléments de hors-bilan pondérés en fonction du niveau de risque de crédit qu'ils présentent, c'est-à-dire de la qualité de la contrepartie.

Ce ratio est donc très proche de celui convenu pour les banques internationales à Bâle en juillet 1988 mais il s'appliquera à l'ensemble des établissements de crédit.

Le ratio sera mis en place au 1er janvier 1991 et tous les établissements devront atteindre le niveau requis de 8 % au plus tard le 1er janvier 1993 pour l'ouverture du marché unique. Il sera calculé deux fois par an, sur une base consolidée pour les entreprises mères.

Le calcul des fonds propres est effectué conformément à la directive du 17 avril 1989 qui distingue les fonds propres de base (capital, réserves et éléments propres à la consolidation) pris sans limitation, les fonds propres complémentaires limités par rapport aux précédents et les fonds pour risques bancaires généraux pris également sans limitation.

La directive sur le ratio de solvabilité définit précisément les pondérations à appliquer aux actifs et éléments de hors-bilan (article 6 et annexes II et III). Les éléments de hors-bilan sont d'abord pondérés en fonction de leur niveau de risque intrinsèque (élevé, moyen, modéré ou faible) puis en fonction de la nature de la contrepartie. Les opérations sur taux d'intérêt ou taux de change sont traitées comme dans le ratio de Bâle.

Le commentaire des différentes pondérations dépasserait le cadre restreint de cette étude. On relèvera donc uniquement les principales différences avec le rapport français de couverture des risques :

- le monde est partagé en deux zones, A (pays de l'O.C.D.E. et Arabie Saoudite) et B, la zone A devant se substituer au critère « national » ou « CEE » actuellement utilisé ;
- les collectivités locales reçoivent un traitement allégé (20 % ou 0 %) ;
- les prêts hypothécaires pour le logement sont uniformément pondérés à 50 % ainsi que les contrats de crédit-bail immobilier conclus avant le 1er janvier 2001 ;
- les immeubles détenus par la banque sont pondérés à 100 %
- les comptes de régularisation peuvent être retenus forfaitairement à 50 % ;
- les obligations et bons cotés supportent 100 %.

2.3.3. Autres harmonisations

Il faut bien évidemment, pour avoir une vue globale, conserver à l'esprit que d'autres harmonisations ont déjà été réalisées par des actes spécifiques communautaires :

- première directive bancaire (1977),
- surveillance sur base consolidée (1983),
- comptes annuels et comptes consolidés (1986),
- contrôle des grands risques (1986),
- systèmes de garantie des dépôts (1986),
- comptes des succursales (1989).

A l'heure actuelle, les travaux en cours concernent particulièrement le renforcement de la surveillance consolidée ainsi que le contrôle des risques d'intérêt, de change et de marché. A cet égard, la libération des autres secteurs financiers doit se faire dans un contexte de cohérence et d'égalité des conditions de la concurrence, en particulier grâce à l'équivalence des règles prudentielles auxquelles les institutions de divers statuts sont soumises.

2.4. CONCLUSION

Avec l'adoption de la deuxième directive et de celle sur le ratio de solvabilité, la Communauté va disposer des instruments juridiques nécessaires et suffisants pour la bonne mise en place du marché unique dans le secteur bancaire. La transposition en France de ces directives conduira à des changements substantiels dans les réglementations, largement facilités toutefois par la rénovation du cadre juridique qui a déjà résulté de la loi bancaire de 1984.

D. AUGUSTIN