

BULLETIN

DE LA

COMMISSION BANCAIRE

N° 8

AVRIL 1993

RÉGLEMENTATION COMPTABLE ET PRUDENTIELLE

Présentation des textes nouveaux

1. RÈGLEMENT N° 92-08 MODIFIANT LE RÈGLEMENT N° 89-02 RELATIF A LA SURVEILLANCE DES POSITIONS DE CHANGE

Le dispositif actuel de surveillance des positions de change des établissements de crédit a été mis en place par le règlement n° 89-02 du 22 juin 1989.

A l'occasion de l'adoption de ce texte, les représentants de la profession avaient souhaité qu'il soit tenu compte dans le calcul des positions de change, d'une part, de la différence de nature entre positions structurelles et positions opérationnelles et, d'autre part, de la corrélation existant entre les devises du Système monétaire européen. Il avait été convenu que ces deux problèmes seraient réexaminés après une première période d'application des dispositions ainsi arrêtées.

Depuis lors, la réflexion a continué sur ce sujet tant en France qu'à l'étranger. En effet, dans le cadre de la préparation des mesures d'harmonisation internationale de la réglementation bancaire, des négociations se déroulent depuis plusieurs années en vue de définir le niveau de couverture approprié des opérations de marché par les fonds propres. Parmi les risques générés par ces opérations figure le risque de change.

Le règlement n° 92-08 prend en considération les deux problèmes soulevés, dès 1989, par la profession en tenant compte des orientations qui se dégagent des négociations en cours tant à Bruxelles qu'à Bâle. Les solutions retenues sont :

- la déduction des positions structurelles pour le calcul des positions de change soumises aux normes réglementaires ; les positions structurelles incluent les immobilisations corporelles et incorporelles, les titres de filiales et de participations ainsi que la dotation des succursales à l'étranger ;

- la prise en compte d'une corrélation de 70 % entre les monnaies faisant partie du mécanisme de change du SME.

Par simplicité, l'écu est assimilé à une monnaie du SME et il n'est pas fait de distinction entre les monnaies selon qu'elles appartiennent à la « bande étroite » ou à la « bande élargie » du mécanisme de change du SME.

Outre ces deux points principaux, d'autres modifications plus techniques ont été également apportées.

- Les plafonds réglementaires sont désormais déterminés en fonction des fonds propres définis par le règlement n° 90-02.

- La définition technique de la position de change globale est modifiée pour faciliter le calcul des positions pondérées ; au surplus, cela permet d'adopter la définition retenue dans les travaux à Bruxelles et à Bâle. La position globale est désormais définie comme la plus élevée des sommes des positions pondérées longues ou des positions pondérées courtes dans l'ensemble des devises étrangères au lieu de la somme des positions courtes dans l'ensemble des devises y compris le franc français.

- Certaines dispositions actuellement prévues dans l'instruction et la note d'application de la Commission bancaire ont été intégrées dans le règlement en raison de leur caractère général et permanent. Il s'agit du traitement spécifique retenu, d'une part, pour les options de change et, d'autre part, pour les provisions affectées libellées dans une devise différente de celle de la créance couverte.

- Il est désormais tenu compte dans le calcul de chaque position de change des opérations de micro-couverture intégrant des options de change ⁽¹⁾.

La date d'entrée en vigueur obligatoire de la réforme est fixée au 1er janvier 1994, date à laquelle toutes les nouvelles dispositions comptables auront été mises en oeuvre par les établissements de crédit. Toutefois, les établissements ont la faculté d'appliquer les nouvelles dispositions prévues par le règlement n° 92-08 dès la fin de l'année 1992.

2. RÈGLEMENTS N° 92-11 A 92-14

Les quatre règlements sont commentés dans le présent bulletin à la rubrique « Actualité internationale - Transposition de la deuxième directive (suite) ».

3. INSTRUCTION N° 93-01 RELATIVE A LA TRANSMISSION A LA COMMISSION BANCAIRE, PAR LES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT, DE LEURS COMPTES ANNUELS, DE DOCUMENTS PÉRIODIQUES AINSI QUE D'INFORMATIONS DIVERSES.

Le texte vient compléter les dispositions relatives aux états périodiques (DREP) entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1993 et qui n'incluaient pas les comptes publiables des établissements de crédit ni diverses informations, souvent d'ordre juridique, qui étaient requises antérieurement.

Cette instruction reprend donc pour l'essentiel des dispositions qui étaient en vigueur jusqu'à présent.

Ainsi, les établissements de crédit doivent désormais communiquer à la Commission bancaire leurs comptes annuels publiables sociaux et consolidés sous le format « BAFI ». Ils doivent également lui communiquer sous cette forme leurs tableaux d'activité et de résultats consolidés arrêtés à la fin du premier semestre de chaque année.

Les autres documents publiables, tels la situation trimestrielle ou le tableau d'activité et de résultats établis sur une base sociale, ne seront pas communiqués à la Commission bancaire sur supports magnétiques. Toutefois, il convient que les établissements adressent en tout état de cause une copie des journaux d'annonces légales dans lesquels apparaissent leurs comptes publiables quels qu'ils soient (comptes annuels, sociaux ou consolidés, comptes semestriels ou trimestriels).

Enfin, il convient de rappeler que l'instruction n°93-01 se substitue à la lettre BAFI 92-03, qui est annulée. Les dispositions qui avaient été ainsi annoncées par avance à la profession par le canal de la lettre BAFI n° 92-03 sont reconduites sans changement, à l'exception toutefois de certains codes postes et en-têtes. Le détail de ces modifications a fait l'objet d'un avertissement joint à l'instruction n° 93-01.

Le texte de l'instruction figure à la rubrique « Textes » du présent bulletin.

4. NOTE N° 93-01 RELATIVE A LA DÉTERMINATION DES TAUX D'ACTUALISATION DEVANT ÊTRE PRIS EN COMPTE POUR LE CALCUL RELATIF A L'ÉVALUATION DES CONTRATS D'ÉCHANGE DE TAUX D'INTÉRÊT OU DE DEVISES

La note indique qu'en l'absence de publication de la liste d'établissements à partir de laquelle les établissements de crédit doivent calculer les taux d'actualisation utilisés pour l'évaluation des contrats d'échange de taux d'intérêt ou de devises, il convient de continuer à appliquer, pour l'exercice 1992, la méthode qui était précédemment retenue.

5. NOTE N° 93-02

La note 93.02 présente les modalités et le support de l'envoi des renseignements concernant les résultats provisoires des établissements de crédit dont le total de bilan dépasse 1 milliard de francs.

Points d'interprétation sur la réglementation française

PROVISIONS POUR RISQUES DE CRÉDIT A MOYEN ET LONG TERME

Les provisions pour risques de crédit à moyen et long terme sont des provisions réglementées dont les modalités de constitution sont définies par l'article 39.1.5° du Code général des impôts.

Les établissements de crédit qui optent pour ce mode de calcul de leurs provisions pour risque de contrepartie peuvent, conformément à l'instruction n° 90.02 de la Commission bancaire et notamment en vue du calcul des fonds propres, intégrer la partie de ces provisions qui n'est pas affectée à des risques probables ou certains de non recouvrement dans le fonds pour risques bancaires généraux.

Il est donc indispensable que les établissements qui ont recours à cette faculté puissent justifier à partir de données objectives, relatives notamment aux statistiques de défaillances afférentes aux créances couvertes par ces provisions, du bien fondé de cette intégration.

INFORMATIONS A FAIRE FIGURER EN ANNEXE AUX COMPTES ANNUELS PUBLIES: OPÉRATIONS DE CESSIONS-BAILS ET OPÉRATIONS DE CESSIONS DE CRÉANCES OU D'ACTIFS IMMOBILIERS

Par une lettre du 16 décembre 1992 adressée au président de l'Association française des Établissements de Crédit, le Secrétaire général de la Commission bancaire a rappelé à la profession l'obligation de bonne information dont elle est tenue vis à vis des autorités de contrôle.

Les opérations de cession-bail, plus généralement appelées lease-back, ont souvent en effet une incidence significative sur la rentabilité et le montant des fonds propres des établissements qui les réalisent.

Il importe donc de saisir les autorités de contrôle préalablement à la réalisation de telles opérations, de manière à ce que celles-ci puissent s'assurer qu'elles respectent bien les normes habituelles de prudence, notamment en termes de prix de cession, et les dispositions réglementaires.

Dans le même esprit, des établissements de crédit ont parfois recours, dans le cadre de la gestion des risques qu'ils encourent sur l'immobilier, à des mécanismes d'ingénierie financière visant, par exemple, à sortir des créances ou des actifs immobiliers de leur bilan. Il convient également, dans ce cas, de consulter la Commission bancaire préalablement à la réalisation d'opérations de cette nature.

Il est clair que l'obligation de bonne information vis à vis de la Commission bancaire vaut également vis à vis des tiers en général. Il importe donc, lorsqu'un établissement de crédit réalise une opération de cession-bail ou, de manière plus générale, d'ingénierie financière ayant une incidence significative sur les résultats, les fonds propres, les risques encourus, ou la situation financière de l'établissement de crédit, d'en faire une description claire et chiffrée dans l'annexe aux comptes annuels publiés, sociaux et, le cas échéant, consolidés.

COMPTES ANNUELS PUBLIABLES A COMPTER DU 1er JANVIER 1993: RÉSULTATS DES OPÉRATIONS SUR INSTRUMENTS FINANCIERS A TERME

Les annexes 3 et 3 bis du règlement n° 91.01 du Comité de la réglementation bancaire fixent les modèles, en tableau ou en liste, du compte de résultat publiable.

Celui-ci comprend notamment des rubriques qui recensent les gains ou les pertes sur opérations financières (qui correspondent respectivement aux postes 10 et 11 du compte de résultat en liste). Ces rubriques sont subdivisées en sous-rubriques : parmi celles-ci figure notamment le solde (en gain ou en perte) des opérations sur instruments financiers. Ce poste doit comprendre l'ensemble des charges et des produits afférents aux instruments financiers à terme, qu'ils soient fermes ou conditionnels, négociés sur des marchés organisés ou de gré à gré, valorisés au Prix de marché ou prorata temporis, à l'exclusion toutefois des résultats sur instruments à terme conclus à titre de couverture. A cet égard, il convient donc d'intégrer dans ce poste les éventuelles dotations et reprises de provisions relatives aux opérations sur instruments à terme qui ne sont pas conclues à titre de couverture.

COMPTES ANNUELS PUBLIABLES A COMPTER DU 1er JANVIER 1993 : RÉPARTITION SELON LES DURÉES RESTANT A COURIR DES CRÉANCES ET DES DETTES

Le point II.1.2 de l'annexe 5 du règlement n° 91.01 impose aux établissements d'indiquer la répartition, selon leur durée résiduelle, de leurs créances et dettes sur des établissements de crédit et sur la clientèle, de leurs obligations et autres titres à revenu fixe ainsi que de leurs dettes représentées par un titre ventilées par sous-postes. Les crédits à durée indéterminée doivent faire l'objet d'une mention particulière.

La réalisation d'un tableau de ce type soulève des difficultés pratiques pour certains instruments auxquelles il apparaît souhaitable d'apporter des solutions pragmatiques et homogènes.

Les titres de transaction à revenu fixe doivent être repris dans ce tableau. Toutefois, il ne paraît pas justifié de répartir chacun des titres à revenu fixe inclus dans ce portefeuille en fonction de sa durée restant à courir, dans la mesure où ils sont destinés à être revendus à brève échéance et en tout état de cause dans un délai de six mois suivant leur acquisition, sauf exceptions limitativement énumérées par la réglementation. Il paraît donc souhaitable de regrouper les titres de transaction à revenu fixe sur une ligne distincte de ce tableau en positionnant le montant de ces titres dans la colonne correspondant au délai de rotation moyen du portefeuille.

Par ailleurs, en termes de durée résiduelle, les créances douteuses pourraient, selon l'analyse retenue, être considérées soit comme étant exigibles immédiatement, soit comme étant à caractère immobilisé et donc remboursables dans le délai le plus éloigné. La réalité est évidemment plus complexe : en pratique, certaines créances sont remboursées, totalement ou partiellement, assez rapidement alors que d'autres ne le seront jamais. Dans ces conditions le traitement qui paraît le plus adapté consiste à regrouper ces créances douteuses avec les crédits à durée indéterminée.

La présentation du tableau sous une forme consolidée présente également des difficultés particulières. Il est en effet parfois techniquement difficile de procéder à l'élimination des opérations réciproques (c'est à dire internes au groupe) par tranche de durées résiduelles. Les établissements qui éprouveraient de réelles difficultés à cet égard pourront, en en faisant mention, présenter un tableau sans élimination des opérations internes mais en indiquant par ailleurs le montant global des créances et des dettes, sans répartition par durées résiduelles.

FONDS POUR RISQUES BANCAIRES GÉNÉRAUX: PRÉSENTATION DANS LES DIFFÉRENTS ÉTATS RÉGLEMENTAIRES

Diverses questions, émanant d'établissements de crédit, concernent le traitement comptable des fonds pour risques bancaires généraux et laissent supposer que certains d'entre eux connaissent mal cet aspect de la réglementation. Il a donc paru opportun de rappeler les règles en vigueur en la matière.

Les fonds pour risques bancaires généraux (FRBG) ont été introduits par le règlement du Comité de la Régulation Bancaire n°90 02 relatif aux fonds propres des établissements de crédit. Ils se définissent comme étant « les montants que les dirigeants responsables au sens de l'article 17 de la loi de 1984 décident d'affecter à la concurrence de risques bancaires généraux, lorsque des raisons de prudence l'imposent eu égard aux risques inhérents aux opérations bancaires ». Ils sont classés obligatoirement dans les fonds propres de base conformément au règlement du Comité de la Régulation Bancaire n°92 02.

Le traitement comptable diffère selon que l'on considère d'une part les états de synthèse publiés, qu'ils soient individuels ou consolidés, et les fonds propres prudentiels ou, d'autre part, le plan de comptes interne et les situations remises à la Commission bancaire.

Les états de synthèse publiés et les fonds propres prudentiels

Le FRBG, tel qu'il figure dans les fonds propres des états réglementaires (doc. mod. 4008, 4005 ...) est alimenté par les sommes inscrites au compte FRBG, mais peut également, sous certaines conditions, l'être par des montants

extraits de divers comptes de provisions (certaines provisions réglementées, par exemple).

Il n'y a donc pas obligatoirement de concordance entre le FRBG « comptable » et le FRBG « prudentiel » qui est une notion plus large (cf. à cet égard la lettre du Gouverneur de la Banque de France au Président de l'Association française des Établissements de Crédit en date du 7 mars 1991 reprise dans le bulletin de la Commission bancaire n° 4 de novembre 1991).

En ce qui concerne l'élaboration des bilans publiables, sociaux ou consolidés, le règlement du Comité de la Réglementation bancaire n° 91.01 renvoie, à propos du FRBG figurant dans le bilan social publiable, au texte définissant les fonds propres tels qu'ils sont repris dans les différents ratios ou coefficients qu'imposent la réglementation. Il y a donc concordance, pour le bilan social publiable, entre la notion comptable et la notion « prudentielle ». Les mêmes dispositions sont applicables au bilan consolidé publiable.

Le plan de comptes interne et les situations périodiques remises à la Commission bancaire

En revanche, il n'en est pas de même pour l'élaboration des situations - mod. 4000 - ou - mod. 4100 - pour lesquelles le volume 3 des Dispositions relatives aux états périodiques prévoit une correspondance directe avec le plan de comptes. Le poste « FRBG » des situations - mod. 4000 et mod. 4100 - ne reprend donc, en principe, qu'une partie des sommes qui figurent dans les fonds propres réglementaires au titre du FRBG, dans la mesure où ces derniers sont susceptibles d'intégrer également des extraits d'autres comptes.

Toutefois, il paraît souhaitable d'homogénéiser à terme la présentation du poste FRBG dans les différents états de synthèse qu'ils soient réglementaires, publiables ou prudentiels. C'est pourquoi, il sera demandé aux établissements, à compter du 1er janvier 1994, d'appliquer au FRBG des situations - mod. 4000 et 4100 - les mêmes principes que ceux retenus pour le poste FRBG qui apparaît dans les états prudentiels (4008, 4005) et les états publiés (comptes annuels). Les établissements qui sont d'ores et déjà en mesure d'appliquer ces dispositions peuvent évidemment le faire.

Points d'interprétation sur le ratio de solvabilité

1. OPÉRATIONS DE PRÊT/EMPRUNT DE TITRES

Parmi les opérations de cession temporaire de titres (pensions, rémérés), le prêt-emprunt de titres pose des problèmes prudentiels particuliers. Une certaine confusion existe entre les différentes formes que peut prendre cette technique et sur la prise en compte de l'opération dans le calcul des ratios de solvabilité.

Plusieurs cas sont à distinguer qui ne sont pas tous encore traités par les textes réglementaires en vigueur.

1. Le prêt/emprunt « sec » de titres (mouvement de titres sans mouvement d'espèces)

Selon l'article 8 de l'instruction n° 91 -02 relative au ratio de solvabilité *(2) :

- chez le prêteur, les titres prêtés sont repris selon la plus élevée des pondérations applicables à l'emprunteur ou à l'émetteur des titres,

- chez l'emprunteur, les titres empruntés ne sont pas repris parmi les risques.

2. Le prêt/emprunt de titres adossé contre espèces (mouvements de titres et espèces)

Selon l'article 10 de l'instruction n° 90-03 relative à la comptabilisation des opérations sur titres, les prêts/emprunts de titres adossés contre espèces sont traités comptablement en tous points comme des opérations de pension livrée (classement comptable et évaluation).

En l'absence de dispositions complémentaires, l'intégration de ces opérations dans les ratios de solvabilité s'effectue selon le régime applicable aux comptes de pensions livrées dans lesquels elles sont enregistrées.

Rappelons que ce régime est le suivant :

- chez le prêteur, les titres reçus en pension livrée sont repris selon la plus faible des pondérations applicable à l'emprunteur ou à l'émetteur des titres (Art 10, Instruction 91-02) ;

- chez l'emprunteur, les titres donnés en pension livrée demeurent pondérés en fonction de l'émetteur des titres (Art 10, Instruction 91-02).

3. Le prêt/emprunt de titres gagé contre titres (emprunt de titres avec remise en gage d'autres titres)

En l'absence de toute disposition réglementaire spécifique, le traitement suivant devrait être appliqué à ce type d'opération qui semble se développer sur la place.

- chez l'établissement prêteur, les titres sont affectés de la pondération la plus forte entre :

- d'une part, celle de l'émetteur des titres prêtés,
- d'autre part, la pondération la plus faible entre celle de l'emprunteur et celle de l'émetteur des titres reçus en gage.

Ce raisonnement à trois niveaux est nécessaire afin de traduire la diminution du risque sur la contrepartie liée à la présence du gage, tout en s'assurant que la pondération finale ne descende jamais en dessous de celle des titres prêtés (que l'établissement récupérera en cas de dénouement normal de l'opération).

Exemple

Pondération titres prêtés	20 %	}	}	20 %
Pondération contrepartie	100 %	}	}	(pondération finale)
		}	20 %	
Pondération titres reçus en gage	20 %	}		
Pondération titres prêtés	20 %	}	}	20 %
Pondération contrepartie	100 %	}	}	(pondération finale)
		}	0 %	
Pondération titres reçus en gage	0 %	}		

- chez l'établissement emprunteur, les titres empruntés ne sont pas repris parmi les risques. Les titres donnés en garantie dans cette opération continuent à être pondérés en fonction de l'émetteur

des titres, qu'il y ait ou non livraison du support, conformément aux dispositions concernant d'une manière générale les valeurs données en garantie.

2. ARBITRAGES CASH/FUTURES SUR INDICES BOURSIERS

Selon les modalités de calcul du ratio Cooke, il est possible de porter des ventes à terme de titres en déduction de titres identiques détenus en portefeuille. Il est à noter que cette disposition, qui figure dans l'Accord de 1988, n'existe pas en de qui concerne le ratio de solvabilité européen.

Le Secrétariat général de la Commission bancaire a été interrogé sur la possibilité d'étendre ce régime à des arbitrages cash/futures sur indices boursiers, et plus précisément d'opérer une compensation entre des ventes de futures sur indices boursiers et des titres détenus à l'actif et reproduisant la composition de l'indice.

Le problème est complexe dans le cadre de la réglementation actuelle puisqu'il mêle intimement risque de contrepartie et risques de marché.

Les éléments pris en compte ont été les suivants.

- Effectuer une telle compensation reviendrait à admettre que le risque de contrepartie sur les titres détenus est totalement annulé par la vente à terme de l'indice, ce qui n'est pas toujours le cas ;

- Si l'on admettait toutefois ceci, il serait également logique de considérer que, a contrario, les achats à terme d'indices boursiers, négociés ou non sur marchés organisés, comportent un risque de contrepartie lié aux titres sous-jacents. Ce raisonnement devrait amener à réintégrer les titres composant l'indice dans les risques, ce qui est rapidement pénalisant pour les établissements acheteurs nets de contrats ;

- Par ailleurs, depuis le 31 décembre 1992, les engagements de gré à gré sur instruments à terme autres que de taux d'intérêt et de taux de change (matières premières, marchandises, indices boursiers) ont été inclus dans le calcul du ratio, pour l'instant au sein des instruments de taux de change dans l'attente de la mise en place d'un régime spécifique à ces opérations.

- Enfin, il est difficile d'étudier ce problème à la lumière des textes internationaux en projet relatifs aux risques de marché qui, sur ce point, n'ont pas retenu une approche identique. La directive « adéquation des fonds propres » autorise une telle compensation (à la discrétion de chaque autorité de tutelle), alors que le projet de document élaboré par le Comité de Bâle est moins favorable aux établissements. Ce dernier prévoit en effet la mise en place, d'un régime dérogatoire à l'approche dite du jeu de construction, mais qui en tout état de cause doit laisser subsister une charge en capital sur l'arbitrage au moins égale à 4 %. Ce régime dérogatoire provient en particulier de la difficulté d'isoler risque spécifique et risque général dans cette opération et prend en compte une réduction globale du risque, sans toutefois l'annuler, et sans qu'il soit possible d'attribuer cette réduction globale à une minoration du risque de contrepartie ou du risque de marché.

Compte tenu de ces différents éléments, le Secrétariat général de la Commission bancaire a décidé de ne pas admettre la déduction des ventes d'indices dans l'arbitrage évoqué ci-dessus.

3. FONDS POUR RISQUES BANCAIRES GÉNÉRAUX - RAPPELS

Les Gouverneurs des banques centrales des pays du groupe des Dix ont modifié, au début de l'année 1991, les modalités de calcul des fonds propres pour les besoins des ratios de solvabilité.

Cet accord a notamment pris acte de l'existence d'un fonds pour risques bancaires généraux et a permis son inclusion dans les fonds propres de base. Par ailleurs, il a été indiqué aux établissements de crédit les bases sur lesquelles ces derniers devraient effectuer le « cleaning » ou nettoyage de leurs provisions.

Le contenu de cet accord a fait l'objet d'une lettre du Gouverneur de LAROSIERE au Président de l'Association française des Établissements de Crédit en date du 7 mars 1991.

Il est rappelé que les établissements doivent procéder à la mise en oeuvre de cet accord, au plus tard pour le 31 décembre 1992 dans le cadre du ratio européen de solvabilité et pour le 31 décembre 1993 dans le cadre du ratio international de solvabilité.

ÉTUDES

1. DIRECTIVE SUR LES SERVICES D'INVESTISSEMENT

L'adoption par le Conseil des Communautés européennes de sa position commune sur la directive relative aux services d'investissement le 21 décembre 1992 a été l'aboutissement de longues et difficiles négociations entreprises dès 1988, dont la chronique «Europe 1993 » du Bulletin de la Commission bancaire a régulièrement retracé les étapes. La mise en oeuvre de la directive sur les services d'investissement va assurer à ce secteur le bénéfice des libertés offertes par le marché unique, comme cela avait été déjà réalisé pour le secteur bancaire dès décembre 1989 avec l'adoption de la deuxième directive bancaire. Ce résultat ne sera en fait atteint pour les services d'investissement qu'avec un certain retard par rapport à l'ouverture du marché unique puisque les États membres ont jusqu'au 31 décembre 1995 pour mettre en vigueur les mesures nationales de transposition de la directive.

La directive sur les services d'investissement comprend deux séries de dispositions :

- l'harmonisation des règles relatives à l'agrément et au contrôle des entreprises d'investissement : cette harmonisation permet la reconnaissance mutuelle des agréments et l'application du principe du contrôle par le pays d'origine. Cette première série de dispositions ne s'applique pas aux établissements de crédit puisqu'ils sont couverts par les première et deuxième directives bancaires ;
- la fixation de « règles du jeu » minimales permettant la coexistence de types de marchés aux structures différentes dans un contexte d'ouverture à la concurrence. Cette deuxième série de dispositions concernant les marchés s'applique évidemment aussi bien aux entreprises d'investissement non bancaires qu'aux établissements de crédit. La difficulté d'élaborer cette partie de la directive avait été largement sous-estimée dans la proposition initiale de la Commission des Communautés européennes.

Par ailleurs, les règles prudentielles visant à assurer la couverture, par des fonds propres suffisants, des risques de marché résultant de la prestation de services d'investissement ont été fixées par la directive sur l'adéquation des fonds propres qui a été adoptée le 15 mars 1993 et dont une présentation détaillée figurait dans la précédente livraison du bulletin.

1.1. AGRÉMENT ET CONTRÔLE DES ENTREPRISES D'INVESTISSEMENT : RECONNAISSANCE MUTUELLE

Les dispositions visant à permettre la reconnaissance mutuelle des agréments et du contrôle des entreprises d'investissement non bancaires sont la traduction pour ce secteur des principes arrêtés en 1985 dans le livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur. Elles sont en fait très largement reprises de la deuxième directive bancaire, souvent même textuellement, ce qui ne pouvait être que souhaitable en vue d'assurer la plus grande homogénéité possible au corpus législatif communautaire concernant les services financiers.

1.1.1. Harmonisation des normes concernant l'agrément et le contrôle

Tout d'abord, la directive définit l'entreprise d'investissement en fonction d'une liste d'activités (en annexe) dont l'exercice exige ce statut ⁽³⁾. Les entreprises d'investissement peuvent de plus exercer d'autres activités à titre auxiliaire.

Toute entreprise d'investissement doit recevoir un agrément. L'octroi de cet agrément est soumis par les autorités compétentes à un certain nombre de conditions :

- un capital initial suffisant (dont le montant harmonisé est précisé par la directive sur l'adéquation des fonds propres) ;
- les dirigeants doivent remplir des conditions d'honorabilité et d'expérience ;
- l'orientation de l'activité doit être déterminée par deux personnes au moins (règle des quatre yeux) sauf exception pour des entreprises personnelles ;
- un programme d'activité doit être présenté
- les autorités doivent être convaincues de la qualité des actionnaires ou associés pour assurer une gestion saine et

prudente de l'établissement.

La directive prévoit le contrôle de ces éléments durant la vie de l'entreprise d'investissement. En particulier, elle prévoit une surveillance des modifications de l'actionnariat : les autorités se voient reconnaître le droit de s'opposer aux prises de participation par des actionnaires dont elles contesteraient la qualité ainsi que le droit de prendre des mesures contre les actionnaires existants lorsque leur influence risquerait d'être préjudiciable à une gestion prudente et saine de l'entreprise (suspension des droits de vote en particulier).

La directive organise la communication entre les autorités des décisions d'agrément qui concernent la filiale d'une entreprise située dans un autre État membre ou d'un établissement situé dans un pays tiers. Le texte reprend les mêmes dispositions que celles de la deuxième directive bancaire en vue d'assurer la réciprocité d'accès aux marchés des pays tiers. Il reprend également l'interdiction de traiter les succursales d'entreprises de pays tiers mieux que celles d'entreprises de la Communauté.

1.1.2. Reconnaissance mutuelle des agréments et du contrôle

Les États membres reconnaissent mutuellement la valeur des agréments qu'ils octroient. Une entreprise d'investissement, sur la base de l'agrément reçu dans son pays d'origine pourra donc, sans avoir à obtenir une quelconque autorisation des pays d'accueil, exercer librement son activité dans toute la Communauté, aussi bien à travers l'établissement de succursales que par voie de prestation de services. Des procédures de notification de son projet par l'entreprise à l'autorité de son pays d'origine et de communication de la notification par cette autorité au pays d'accueil sont calquées sur les procédures prévues pour les établissements de crédit dans la deuxième directive bancaire.

Parallèlement à l'agrément unique est appliqué le principe du contrôle par l'autorité du pays d'origine : celle-ci exerce seule, suivant ses propres normes - en fait largement harmonisées - la surveillance prudentielle d'une entreprise qu'elle a agréé, pour toute son activité dans la Communauté, y compris au moyen de succursales.

Le principe du contrôle par le pays d'origine est complété par la mise en place d'une coopération entre les autorités de contrôle. Les domaines de cette collaboration ainsi que certaines des procédures sont précisés par la directive dans des termes parallèles à ceux de la deuxième directive.

Cette coopération suppose une confiance entre les autorités qui repose elle-même sur le respect d'un strict secret professionnel. La directive en définit précisément les modalités et en particulier les cas où les autorités peuvent communiquer des informations (aux liquidateurs, aux commissaires aux comptes, aux autorités de surveillance des autres secteurs financiers).

1.2. L'OUVERTURE DES MARCHÉS

Comme il était prévisible, les dispositions concernant les marchés ont été les plus discutées au cours de la négociation. Elles concernent bien sûr tout autant les entreprises d'investissement non bancaires que les établissements de crédit.

On peut les regrouper en quelques points clefs.

1.2.1. Règles applicables aux établissements pour la protection des investisseurs

En vue de protéger les investisseurs, les États membres doivent exiger :

- le respect par l'établissement de règles prudentielles concernant une bonne organisation administrative et comptable, l'existence de règles de contrôle interne (des opérations de ses salariés en particulier) et la protection des droits de propriété des investisseurs sur les valeurs mobilières qui leur appartiennent. Sauf pour les établissements de crédit, une ségrégation des fonds appartenant aux investisseurs est exigée ;
- le respect par l'établissement de règles de conduite qui doivent assurer la mise en oeuvre de sept principes énumérés par la directive et dont le but commun est le meilleur service des clients et l'intégrité du marché. Le contrôle de ces règles, par exception au principe du contrôle par le pays d'origine, est pour l'heure la compétence de l'État où le service est fourni ;
- l'indication par l'établissement de la garantie que procure aux investisseurs son appartenance éventuelle à un fonds d'indemnisation.

1.2.2. Disparition des monopoles

La disparition des monopoles détenus par certains agents économiques sur les marchés est évidemment un point capital de la directive. Elle se traduit par l'élimination du *numerus clausus* et l'accès direct des établissements de crédit aux marchés.

- La directive est très précise sur l'ouverture des marchés en vue d'assurer qu'aucun obstacle ne demeurera. Elle prévoit fondamentalement le droit pour toute entreprise d'investissement de devenir membre ou d'avoir accès, directement et indirectement, aux marchés réglementés qui y sont liés. Ceci implique en particulier l'abolition des clauses de *numerus clausus* limitant le nombre de membres de certains marchés. Les États membres doivent même veiller à ce que les capacités techniques de ces marchés soient augmentées en cas de besoin.

- Les établissements de crédit pourront, au plus tard le 1er janvier 1997, avoir accès ou devenir membre des marchés réglementés aussi bien directement (par une succursale) qu'indirectement (par une filiale). Dans trois pays (Espagne, Portugal et Grèce), cette possibilité est reportée en principe au 1er janvier 2000.

Il va de soi que tous les membres d'un marché doivent en respecter les règles.

La directive prévoit également l'ouverture à toutes les entreprises d'investissement des marchés réglementés sans présence physique et le droit pour ces marchés de fournir dans le pays d'origine les moyens nécessaires à cet effet.

1.2.3. Concentration des transactions

L'obligation de passer par un marché réglementé pour réaliser les transactions était une caractéristique ancienne de nombreux États membres. Une telle obligation existe en France en ce qui concerne la Bourse des valeurs pour la négociation des actions. Les pays où n'existe pas une disposition comparable contestaient la compatibilité de cette obligation avec la liberté d'exercice, par leurs institutions financières, de leur activité dans toute la Communauté.

Cette question posait en fait le problème de la coexistence de marchés aux structures et aux modes de fonctionnement différents. Peu à peu, l'idée s'est imposée que ces structures ne devaient pas être remises en cause mais qu'il suffisait d'organiser leur coexistence de telle manière que les entreprises concernées bénéficient du plus grand degré de liberté compatible avec ces structures.

La solution retenue à titre de compromis atteint cet objectif. Les États membres où l'obligation de concentration des négociations existe pourront maintenir l'exigence d'effectuer les transactions sur un marché réglementé : il va de soi qu'il pourra s'agir de tout marché réglementé reconnu dans la Communauté. Les États membres qui utiliseront cette faculté devront cependant permettre à l'investisseur d'autoriser explicitement l'entreprise d'investissement à laquelle il adresse son ordre de réaliser celui-ci hors marché réglementé.

Ce point est un des plus importants de la directive dans la perspective d'une ouverture des marchés. Il constitue d'une certaine façon une reconnaissance mutuelle des marchés réglementés et il définit de plus les conditions d'une coexistence de ces marchés et des autres formes de négociation. Une liste des marchés réglementés sera établie.

1.2.4. Règles de transparence des marchés

Le dispositif qui vient d'être décrit supposait une certaine harmonisation des marchés. Les dispositions adoptées visent à assurer un contrôle de toutes les transactions et une transparence suffisante des marchés reconnus comme réglementés.

Pour assurer le contrôle des marchés, la directive prévoit d'une part la conservation pendant cinq ans des données pertinentes sur les transactions et surtout, d'autre part, la déclaration aux autorités de toutes les transactions effectuées par l'entreprise, au plus tard le jour suivant. Ces règles s'appliquent aux transactions relatives à des instruments négociés sur un marché réglementé, que les transactions aient eu lieu sur un marché réglementé ou non.

Les dispositions relatives à la transparence des transactions sur les marchés réglementés ont été très discutées. Il s'agissait de fixer les conditions de publication des principales caractéristiques (prix et volume) des transactions. Le dispositif retenu privilégie la transparence des prix.

- Chaque matin, doivent être publiés le prix moyen pondéré, le prix le plus élevé, le prix le moins élevé et le volume des négociations de la veille pour chaque instrument.

- Pour les marchés continus fondés sur la confrontation des ordres, et pour les marchés à prix affichés, doivent en outre être publiés :

- chaque heure, le prix moyen pondéré et le volume des transactions intervenues sur une période de six heures s'achevant deux heures avant la publication

- et surtout, toutes les vingt minutes, le prix moyen pondéré, le prix le plus élevé et le prix le moins élevé (pas le volume) des transactions intervenues sur une période de deux heures s'achevant une heure avant la publication.

1.3. CONCLUSION

L'adoption de la directive sur les services d'investissement est le dernier pas, longtemps attendu, pour l'achèvement du Marché unique des services financiers. Plusieurs directives vont la compléter : adéquation des fonds propres pour les règles prudentielles, directive établissant un Comité consultatif des valeurs mobilières, projet de directive sur les systèmes de garantie des investisseurs en valeurs mobilières. L'ensemble constitue un cadre sûr pour l'exercice dans ce secteur des libertés assurées par le Marché unique. Ce cadre se caractérisera par la liberté offerte aux intermédiaires financiers d'exercer librement leur activité dans la Communauté, dans les conditions d'égalité de la concurrence les meilleures et dans un environnement où les différents marchés européens garderont une large part de leurs caractéristiques propres.

2. ÉTUDE SUR LE CONTRÔLE INTERNE

Depuis plusieurs années, les autorités de réglementation et de contrôle bancaires ont pris de nombreuses initiatives en vue de développer et de renforcer le contrôle interne chez les établissements de crédit.

D'un point de vue réglementaire, la pierre angulaire du dispositif ainsi mis en place est le règlement n°90.08 du Comité de la réglementation bancaire. De leur côté, les autorités de contrôle ont fait part à la profession de leur analyse sur ce sujet à plusieurs reprises, notamment par des articles parus dans le rapport annuel ou dans le bulletin de la Commission bancaire. A cet égard, il paraît utile de rappeler que le bulletin n° 3 comprenait une étude intitulée « Le contrôle interne et la maîtrise des risques dans les banques » qui constituait la synthèse des principaux enseignements de l'enquête horizontale menée auprès d'un échantillon d'une trentaine d'établissements en 1989. Le bulletin n°7 comprenait également des commentaires sur le contrôle interne dans la partie consacrée aux points d'interprétation sur la réglementation française et en particulier sur les modalités d'application du règlement n° 90-08.

Le présent article, qui s'inscrit dans cette perspective, a pour objet de tirer les principaux enseignements des rapports décrivant les conditions dans lesquelles le contrôle interne est assuré, qui doivent être établis par les établissements de crédit, transmis aux Commissaires aux Comptes et tenus à la disposition de la Commission bancaire, conformément à l'article 3 du règlement n°90.08 du Comité de la Réglementation bancaire.

D'une manière générale, la lecture des rapports met en évidence un important développement du contrôle interne ; la rapidité de l'évolution a cependant été différente d'un établissement à l'autre. De même, les secteurs d'activité ont été différemment touchés.

De nouvelles préoccupations, telle que la déontologie, sont apparues et constituent désormais des composantes importantes du contrôle interne.

Face à ce développement, la mise en place d'un organe centralisateur en matière de contrôle interne est parfois apparue comme nécessaire pour assurer la cohérence d'une activité protéiforme dont l'exercice concerne une multiplicité d'acteurs.

La réforme de l'organisation du contrôle interne a aussi eu des conséquences sur l'organisation d'autres secteurs d'activité, l'exercice de ce contrôle nécessitant en général l'instauration de procédures formalisées.

Le contrôle interne est souvent devenu une préoccupation majeure des directions générales qui ont favorisé son essor.

Les établissements dépassant une certaine taille avaient mis en place de longue date un contrôle interne formalisé par la présence d'un service spécifiquement chargé de l'audit interne. Cependant on perçoit dans le monde bancaire une prise de conscience plus aiguë de son importance qui a favorisé son expansion et sa concrétisation au cours des dernières années. Ce phénomène est d'ailleurs illustré par le fait que la fonction de contrôle interne est aujourd'hui nettement plus développée dans les banques que dans les autres types d'entreprises (ainsi, il y a en moyenne environ 2.6 auditeurs pour 1000 personnes employées chez les banques contre 1 pour 1000 pour les entreprises industrielles et commerciales).

Les moyens mis en oeuvre ont cependant été d'ampleur et d'efficacité inégales d'un établissement à l'autre. Le facteur taille a joué dans ce domaine un rôle essentiel, les établissements importants ayant entrepris des réflexions sur la notion de contrôle interne et ayant mis en oeuvre, généralement, des réformes globales et structurées.

Les petits établissements ont bien souvent entrepris des démarches plus pragmatiques. Toutefois, ceux qui appartiennent à des groupes se trouvent dans des situations parfois plus favorables : dans la plupart des cas, un système cohérent a en effet été instauré sous l'égide de la maison mère.

2.1. L'essor du contrôle interne a touché assez inégalement les différents secteurs de l'activité bancaire.

1. Les activités dont le contrôle a été encadré par des textes réglementaires font généralement l'objet d'un dispositif de surveillance complet et cohérent.

Ainsi, les banques ont accordé une attention toute particulière à la surveillance des opérations de blanchiment. La plupart des rapports examinés font état de procédures précises dans ce domaine.

De même, les activités de marché ont-elles été soumises à des procédures de contrôle généralisées. Les règlements n° 88.04 et 90.09 du Comité de la Réglementation bancaire ont ainsi contribué au renforcement du contrôle des opérations sur instruments dérivés et de manière plus générale sur instruments de taux d'intérêt.

Dans un autre domaine, la réforme BAFI a été l'occasion pour nombre d'établissements de fiabiliser leurs systèmes d'information comptable. L'obligation de prévoir des pistes d'audit notamment a favorisé la mise en place d'un système plus fiable et plus cohérent de gestion des informations. Certains établissements ont créé, au sein de leur direction comptable, un service spécialement chargé du contrôle interne dans ce domaine.

2. Les secteurs considérés comme stratégiques sont plus particulièrement surveillés.

Considérée comme une activité sensible, l'informatique fait partie des secteurs particulièrement contrôlés. Nombre d'établissements ont ainsi désigné des agents, voire créé des services, responsables de la sécurité informatique. D'une façon générale, l'ensemble des contrôles qui s'appliquent au secteur est formalisé, au moyen, par exemple de manuels de procédure.

Des procédures de secours informatique sont très souvent mises en place dans les établissements. Compte tenu de leur importance pour assurer dans de bonnes conditions la continuité de l'exploitation en cas de difficultés graves dans le fonctionnement des systèmes informatiques, on ne peut que regretter que de telles procédures n'aient pas été adoptées par l'ensemble des établissements ou ne soient pas testées en grandeur réelle régulièrement.

En revanche, des procédures sécurisées d'accès aux fichiers et aux programmes existent toujours.

Enfin, beaucoup d'établissements intègrent les risques liés aux virus informatiques et prennent les mesures nécessaires pour s'en prémunir.

Les engagements font aussi le plus souvent l'objet d'un contrôle attentif. Des procédures précises ont été mises au point par les établissements de crédit pour l'ouverture de nouveaux crédits, la gestion des crédits à risque, etc. Dans nombre d'établissements, où ces procédures sont déjà anciennes, l'heure est actuellement aux campagnes de sensibilisation du personnel des agences. En effet, si l'ensemble des dirigeants sont sensibilisés à cette question, les différents rapports prouvent que le personnel des succursales a parfois tendance à ne pas respecter les procédures mises en place, la priorité donnée aux aspects commerciaux faisant souvent passer le contrôle au second plan.

3. A l'inverse de ces secteurs, où les procédures de contrôle interne ont fortement progressé, certains domaines n'ont été que peu touchés par la croissance du contrôle interne, ce qui est parfois regrettable.

Ainsi en est-il par exemple des activités répondant à des politiques de « niche » (secteur très spécialisé, jugé porteur, dont la création ou le développement est récent et sur lequel la banque souhaite, conquérir un avantage déterminant par rapport à ses concurrents), ou de la gestion de titres effectuée pour compte de tiers. Par ailleurs, les secteurs considérés comme à la marge de l'activité bancaire traditionnelle, telles la gestion du patrimoine immobilier d'exploitation ou la communication, ou ne concourant pas directement à l'élaboration du résultat à court terme, telle la stratégie développement, font l'objet d'un contrôle beaucoup plus souple.

Enfin, les succursales à l'étranger sont dans de nombreux cas soumises à des contrôles fréquents. Parallèlement aux enquêtes générales effectuées avec des périodicités parfois éloignées par l'inspection générale, ou par des contrôleurs extérieurs (cabinets d'audit par exemple), des enquêtes sur place sont régulièrement réalisées par des corps de contrôle des différents départements sur les domaines les concernant (direction des marchés, direction des engagements etc.). Aussi faute d'une bonne communication entre ces différents départements, un effort de synthèse sur le résultat de ces contrôles paraît souhaitable.

La croissance du contrôle interne s'est accompagnée à la fois d'une extension de ses domaines d'intervention et d'un changement dans la nature même de son rôle.

Les domaines d'intervention du contrôle interne se sont élargis.

Tel est le cas par exemple de la déontologie. Du fait, en partie, de l'importance prise par les opérations sur les marchés de capitaux, pour compte propre ou pour compte de la clientèle, la place accordée à la déontologie s'est notablement accrue. Les établissements de crédit sont d'ailleurs soumis dans ce domaine à certaines règles : les recommandations du rapport BRAC DE LA PERIERE sont considérées par la Commission bancaire comme faisant partie des règles de bonne conduite que ces établissements doivent respecter. Certains ont ainsi créé une nouvelle fonction, celle de déontologue, à l'instar de ce qui est pratiqué par de nombreuses institutions financières

anglo-saxonnes (« compliance officer »). Le déontologue a pour mission de veiller au respect des contraintes légales et réglementaires existantes dans ce domaine. A ce titre, il tient une documentation complète des textes réglementaires ayant trait à la déontologie, il édicte des manuels de procédure. Il intervient notamment au moment du lancement de nouveaux produits ou lors du montage d'opérations complexes susceptibles de générer des conflits d'intérêt. Il surveille les différentes campagnes de communication que la banque peut entreprendre. Il a un double rôle de contrôle a posteriori et d'information.

Le contrôle de gestion et la comptabilité analytique, qui sont l'une des composantes importantes des systèmes de contrôle interne, ont aussi connu un essor significatif. En effet, outre les traditionnelles fonctions tendant à assurer la sécurité des personnes et des biens, le respect des normes réglementaires et légales ou la sincérité de l'information divulguée, le contrôle interne doit également permettre d'assurer le respect des normes de gestion édictées par le siège. A cet égard, la généralisation des indicateurs par unités de production et par agent a renforcé l'activité du contrôle de gestion.

La mise en place du règlement 90-08 a entraîné chez les établissements de crédit une réflexion sur la fonction de contrôle interne qui a parfois débouché sur des modifications de l'organisation de cette fonction

Certains établissements se sont tout d'abord efforcés de définir une typologie des missions et attributions de la fonction de contrôle interne, s'appliquant à individualiser l'ensemble de ses sous-fonctions.

A cet égard, il est intéressant de remarquer que certains ont des conceptions très extensives ; on considère parfois que toute action conduisant à l'harmonisation et à la cohérence des procédures au sein de la banque participe du contrôle interne.

2.2. Trois sous-fonctions

Par delà ces conceptions extensives, que seule une minorité d'établissements retient, trois sous-fonctions peuvent être dégagées :

- le contrôle exercé au sein même des unités opérationnelles. Ce contrôle est exercé d'une part par la hiérarchie au sein des différentes unités de production et, d'autre part, dévolue à un ou des agents spécialisés dans cette tâche et rapportant directement à leur hiérarchie.
- le deuxième niveau dans la fonction de contrôle interne comprend les travaux généralement dévolus à l'inspection : réalisation d'enquêtes ponctuelles concernant les unités de travail, individualisées ou transversales (analyse d'un thème à travers différentes entités du groupe). Là encore, l'organisation de l'inspection obéit généralement à un certain nombre de règles : indépendance assurée par un rattachement hiérarchique adéquat, mise en place du programme d'inspection en collaboration avec la direction, formalisme dans les procédures de réponse des départements inspectés etc. Il faut toutefois noter qu'un certain nombre d'établissements ont mis en place des procédures dérogeant inopportunistement à certains de ces principes traditionnels : ainsi l'inspection est parfois, chargée d'établir des manuels de procédure à la suite des enquêtes réalisées.
- le troisième niveau correspond à la fonction chargée d'assurer la cohérence du contrôle interne. En fait, le contrôle interne étant une activité dont l'exercice est éclaté, réparti entre de multiples unités, il est nécessaire d'assurer un certain niveau de cohérence. Le problème a été résolu chez certains établissements par la création d'une structure ad hoc.

Cette structure peut prendre une forme sensiblement différente d'un établissement à l'autre : il est parfois créé, aux côtés de l'inspection générale, un contrôle général plus spécifiquement en charge de veiller à la cohérence du contrôle interne : dans d'autres cas, ce contrôle général est rattaché à l'inspection générale ; enfin, certains ont créé un comité ad hoc (cf. bulletin n° 7 p. 22) réunissant autour de la direction générale les responsables des départements les plus concernés par le contrôle interne.

Par ailleurs, certains établissements ont aussi créé une charte dégageant les principes généraux auxquels toutes les unités doivent se conformer, quelle que soit la spécificité de leur activité. Cet effort de formalisation n'a cependant pas été entrepris par l'ensemble des banques.

2.3. La réflexion sur le contrôle interne aura eu aussi des conséquences sur l'organisation de l'activité au sein des autres unités.

En effet, cette réflexion aura été l'occasion de réorganiser certaines activités pour réduire les risques inhérents à celles-ci. Tel est le cas notamment des activités de marché. La nécessaire indépendance des post-marchés (« back offices »), le besoin de revalorisation de cette fonction sont clairement apparus à l'occasion des réflexions sur le contrôle interne. En effet, ce sont ces entités qui sont notamment chargées de veiller à ce que les limites internes fixées par contreparties et par instruments soient respectées. Les réorganisations ont, par ailleurs, pu quelquefois

déboucher sur la création de structures plus complexes, comme par exemple, la création de middle office.

De même, les réflexions sur le contrôle interne auront été l'occasion de procéder à des restructurations d'organigramme et de délégations de pouvoir. Le contrôle interne aura en effet été l'occasion pour certains établissements de réfléchir aux risques inhérents à des structures où les délégations de pouvoir, notamment en matière d'engagements, ne sont pas assez formalisées.

Le règlement n° 90.08 du Comité de la réglementation bancaire ne précise pas la forme que doivent revêtir ces rapports. Toutefois, il paraît utile de suggérer à cet égard quelques recommandations.

En premier lieu, il est souhaitable que ces rapports soient suffisamment synthétiques pour être réellement et efficacement exploitables. Il importe donc d'éviter de décrire avec trop de détails l'ensemble de l'activité du contrôle interne. Il est cependant souhaitable de décrire de façon exhaustive les réformes importantes entreprises dans le domaine du contrôle interne au sens large du terme. A cet égard, il n'y aurait pas d'inconvénient à rappeler de manière synthétique dans chaque rapport l'organisation générale retenue en matière de contrôle interne : l'inclusion en annexe au rapport, de la charte du contrôle interne, lorsqu'elle existe, serait un complément utile de cette description.

De même, un inventaire des enquêtes réalisées par le service de l'audit interne ou de l'inspection faisant ressortir les principaux enseignements, et en particulier les principales insuffisances relevées à cette occasion, paraît du plus grand intérêt. Dans le même esprit, il serait opportun qu'un suivi des mesures prises pour corriger les principales insuffisances constatées apparaisse dans ce type de rapport.

En outre, il convient de consacrer une partie de ce rapport à une synthèse sur le contrôle interne des succursales étrangères de manière à favoriser la vision globale qui n'existe pas toujours à cet égard.

Par ailleurs, compte tenu du caractère indispensable et du rôle central joué par l'informatique dans l'activité et le contrôle des établissements de crédit, il serait bon que figure systématiquement un chapitre consacré au risque informatique et à sa gestion.

Enfin, il conviendrait de donner, le cas échéant, un bref aperçu du dispositif prévu pour que toute nouvelle activité puisse s'exercer et se développer dans des conditions de sécurité suffisantes.

3. CONTRÔLE INTERNE DES RÉSEAUX EUROPÉENS DES BANQUES FRANÇAISES

ouverture du marché unique européen depuis le 1er, janvier 1993 se traduit, pour le secteur bancaire, par l'entrée en vigueur des dispositions de la deuxième directive qui a été transposée en France par la loi du 16 juillet 1992, le décret du 15 mars 1993 et les règlements nos 92-11 à 92-14 adoptés le 23 décembre 1992 par le Comité de la Réglementation bancaire. Une des principales conséquences pour les autorités de surveillance bancaire de ce nouveau cadre consiste dans le fait que désormais l'autorité du pays d'origine devient seule responsable du contrôle d'un établissement de crédit pour ses activités, y compris à travers des succursales, dans les États membres des Communautés et plus généralement dans l'Espace Économique Européen. Les autorités des pays d'accueil ne conservent plus que des pouvoirs réduits, essentiellement de surveillance de la liquidité et d'application de la politique monétaire.

Le bon fonctionnement du nouveau cadre de la surveillance bancaire suppose, comme l'exige d'ailleurs la deuxième directive, une collaboration étroite entre les autorités de contrôle des différents États membres et l'existence d'un contrôle interne efficace des succursales, déjà prévu par le règlement n° 90-08 du Comité de la Réglementation bancaire.

Cependant, l'indépendance de fait de certaines succursales à l'étranger peut, dans certains cas, conduire à ce que le contrôle interne de la succursale assuré par le siège se révèle insuffisant. Une enquête horizontale, menée en 1989, avait noté l'insuffisance du contrôle interne de certaines grandes banques françaises. Plus récemment encore, les autorités d'autres États membres ont fait la même observation chez certaines de leurs succursales européennes.

Pour l'ensemble de ces différentes raisons, le Secrétariat général de la Commission bancaire a jugé nécessaire de demander aux principaux établissements de crédit français de décrire les principales caractéristiques de l'organisation du contrôle interne et externe de leurs succursales européennes notamment dans les domaines suivants :

- implantations géographiques et leurs activités,
- le reporting au siège : nature, caractéristiques, étendue, périodicité, utilisations,
- les contrôles interne et externe : organisation, intervenants, inspections, auditeurs externes, informatique, contrôles spécifiques réalisés.

Il convient de noter que les pratiques décrites s'appliquent généralement à la fois aux succursales et aux filiales, et pour tous les pays du monde. Les principes de contrôle interne et leur application sont en effet indépendants des

3.1. LES IMPLANTATIONS DES BANQUES FRANÇAISES

La plupart des établissements rencontrés considèrent l'Europe comme leur nouveau marché national. Ainsi, tous les pays de la CEE sans exception accueillent des succursales de banques françaises. La Grande Bretagne, l'Espagne et l'Italie sont toutefois les pays qui regroupent le plus de succursales.

Plus généralement, la préférence revient à l'implantation de succursales plutôt que de filiales, pour les raisons invoquées qui suivent :

- l'implantation d'une succursale offre a priori plus de souplesse qu'une filiale pour réaliser une économie de fonds propres,
- la gestion administrative d'une succursale est soumise à moins d'obligations légales ou réglementaires locales et facilite pour le siège l'intégration des données comptables,
- la succursale bénéficie de l'image commerciale du siège.

Toutefois, la réglementation fiscale locale demeure toujours un critère important lors de l'implantation qui, d'ailleurs, peut parfois remettre en cause le choix théorique en faveur des succursales. De même, l'association avec des partenaires locaux conduit à la création de filiales.

D'une façon générale, mais il y a d'importantes exceptions, notamment en Espagne et en Italie, les implantations communautaires exercent une activité de « Banques de gros » auprès de grandes sociétés, et dans une moindre mesure de petites et moyennes entreprises.

A cet égard, une étude détaillée concernant les activités en Europe des banques françaises a été publiée l'an passé dans le rapport annuel de la Commission bancaire relatif à l'exercice 1991.

3.2. L'ORGANISATION DU CONTRÔLE INTERNE

Les organisations du contrôle interne décrites sont assez différentes les unes des autres. Certaines conceptions peuvent s'opposer mais presque tous les établissements considèrent le contrôle interne local (mise en place et mise à jour de procédures adéquates, et contrôle de leur suivi) comme une priorité pour le développement et l'amélioration du contrôle des implantations à l'étranger.

Afin d'éviter toute confusion dans l'utilisation de certaines notions, il semble important de s'accorder sur le contenu de quelques définitions préalables :

contrôle interne : il faut entendre ici l'ensemble des structures et des systèmes, notamment les procédures opérationnelles et comptables qui permettent d'assurer l'efficacité et la sécurité des opérations réalisées par la banque. Cela inclut non seulement la vérification et l'utilisation correcte de ces systèmes et de ces structures, mais aussi leur maintenance comme le prévoit le règlement n° 90-08 du Comité de la Réglementation bancaire.

Autrement dit, ces deux aspects du contrôle interne - mise en place et maintenance du système d'une part, et vérification de son fonctionnement d'autre part - sont distincts mais complémentaires et doivent être pris en compte pour l'élaboration des structures.

contrôle externe : il s'agit du contrôle exercé par des réviseurs externes à la banque, à l'issue duquel un rapport assorti d'une opinion peut être éventuellement établi.

contrôle de gestion : il a pour mission essentielle de communiquer à la Direction Générale les informations nécessaires et suffisantes pour assurer la prise des décisions et la maîtrise de la gestion (« management control »). En outre, il participe à l'organisation et au suivi du contrôle budgétaire tout en centralisant l'analyse des données financières et des résultats.

« tutelle » : c'est le nom habituellement donné au Service ou à la Direction qui supervise les activités des succursales, généralement le Département International.

Inspection : il s'agit du Service, du Département ou de la Direction qui effectue des missions de contrôle sur place couvrant l'ensemble des activités et des systèmes de la succursale. Cette activité est en principe, hiérarchiquement rattachée à la Direction Générale. Contrairement au contrôle interne dont la mission est permanente, le rôle de l'Inspection est ponctuel. Certaines banques sont dotées d'une Inspection Internationale qui se substitue à l'Inspection Générale pour le contrôle des entités à l'étranger.

contrôle hiérarchique : est ici visé le contrôle permanent des opérations réalisées par les opérationnels que l'on peut rapprocher de la notion de supervision.

audit interne : il s'agit d'un service de contrôle qui opère généralement localement. Sa mission s'apparente à la fonction contrôle du respect des procédures, qui peut d'ailleurs être exécutée par le service de contrôle interne.

Plusieurs niveaux de contrôle ont été notés. Une importance prépondérante est aujourd'hui donnée au contrôle local, mais il existe également les contrôles directement effectués par les services fonctionnels du siège qui complètent ceux exercés par l'inspection dont la mission s'étend à n'importe quel service ou activité de la banque. Ainsi, plusieurs départements des banques interrogées procèdent à des vérifications dans les succursales portant sur les activités qui les concernent, ou encore sur les documents qu'elles produisent.

La structure du contrôle interne dépend en effet étroitement de la taille de l'implantation qui ne permet pas toujours de fixer des frontières très précises entre les différentes responsabilités. Il est exclu par exemple que les engagements soient contrôlés par celui qui habituellement délivre les autorisations comme cela pourrait être le cas dans de petites unités où le responsable local prend généralement la plupart des décisions. C'est pourquoi, d'une façon générale, lorsque la séparation des fonctions ne peut être assurée au niveau local, le contrôle appartient à une autorité du siège.

3.3. LE CONTROLE AU PLAN LOCAL

Le choix d'un responsable local qui doit assumer notamment à la fois la direction de sa succursale, les relations avec le siège et le contrôle interne, est toujours délicat. Le plus souvent il s'agit d'un expatrié alliant de solides qualités de gestionnaire à une bonne connaissance de la « culture » du groupe acquise au cours d'une expérience préalable suffisamment longue.

Le contrôle local s'exerce généralement dans trois domaines distincts :

- le contrôle intrinsèque des opérations (effectué par les opérateurs),
- le contrôle hiérarchique (effectué par les supérieurs des opérateurs),
- l'audit local (effectué par l'auditeur - ou contrôleur interne local).

En revanche, il semble bien ne pas exister de doctrine parfaitement arrêtée en ce qui concerne le contrôleur interne local. Les banques interrogées répondent assez différemment aux questions suivantes

- qui le nomme ?
- de qui dépend-il ?
- à qui rend-il compte ?
- quel est son rôle ?

Presque toutes sont cependant favorables à la décentralisation du contrôle interne dont la responsabilité se voit confiée à la direction locale, même si cela doit présenter le risque de rétention d'informations envers le siège.

Généralement, le contrôleur local assume à la fois

- la participation à la mise en place et à la mise à jour des procédures, en liaison plus ou moins étroite avec le siège,
- le contrôle du respect desdites procédures,

en veillant à la stricte application du principe de séparation des fonctions en la matière.

L'importance de la formation des contrôleurs locaux a été soulignée à diverses reprises et jugée essentielle dans le cadre de la volonté générale de décentralisation du contrôle interne.

Le contenu du reporting, effectué par le contrôleur interne, varie bien évidemment d'un établissement à l'autre mais le directeur de l'implantation en est toujours le destinataire principal. Le plus souvent, une synthèse est établie à l'attention du siège. Certaines banques préfèrent toutefois mettre en place une procédure standardisée de façon à faciliter et accélérer l'exploitation au siège des rapports qui doivent lui parvenir dans les plus brefs délais.

La dimension de l'implantation n'est pas sans influence sur le niveau de contrôle opéré. En effet, les grandes entités sont généralement dotées de structures et de systèmes de contrôle interne, alors que les petites et moyennes unités ont d'une part moins de moyens, et d'autre part requièrent souvent à tort moins d'attention du siège. Pour pallier cette insuffisance, le développement d'un système de contrôle « régional », l'augmentation des contrôles effectués par le siège, ou encore la réalisation d'inspections sur place plus fréquentes sont autant de solutions possibles.

3.4. LES CONTRÔLES PAR LE SIÈGE

Les contrôles effectués par le siège sont différents selon les entités. En effet, ils sont de nature à compléter ceux effectués localement. Pourtant, il semble parfois que la communication pourrait être améliorée entre les départements

du siège qui effectuent différents contrôles spécifiques ou sectoriels notamment dans quatre directions :

- le contrôle de la tutelle : il est « géographique » et concerne la stratégie, l'organisation générale, le management, les délégations, l'autorisation des budgets...
- les contrôles spécialisés : les engagements, les risques de marché,
- le contrôle de gestion : centralisation, analyse et synthèse des informations financières et des résultats, suivi des budgets...
- les contrôles comptables : logique des données, rapprochements, sécurité et qualité des informations transmises, établissement des états financiers...

On doit noter que toutes les banques interrogées ont doté leurs succursales de systèmes de limites pour les opérations de marché (contreparties, position de change, taux...), et fixé des délégations pour les engagements. Ces systèmes sont plus ou moins sophistiqués mais paraissent globalement suffisants et correctement adaptés. Il convient cependant de souligner que dans la pratique, les contrôles n'ont pas toujours été efficaces. Les déboires rencontrés ces dernières années par certains établissements, notamment en matière d'engagements à l'étranger ont conduit à limiter certaines délégations et renforcer leur contrôle.

D'une façon générale, tous les services concernés par les opérations des succursales sont amenés à effectuer des visites sur place qui s'inspirent de la logique d'une organisation par « métiers » que toutes les banques rencontrées ont adoptée. Cette pratique est tout à fait recommandable puisqu'elle contribue à augmenter les sources de contrôle. Cependant, une action mieux coordonnée entre les différents services du siège donnerait certainement plus d'efficacité à l'exploitation de ces visites.

Par ailleurs, seule une minorité d'établissements ont été à même de communiquer un rapport annuel sur le contrôle interne prévu par le règlement n°90-08 du Comité de la Réglementation bancaire prenant en compte et détaillant de façon satisfaisante le contrôle des succursales étrangères, les faiblesses notées, et les actions nécessaires.

3.5. LE REPORTING

Le reporting distingue toujours les informations comptables des informations dites de gestion dont la nature, la source et la périodicité peuvent être différentes. Il est clair que le rapprochement entre ces deux types d'informations n'est pas toujours aisé. Ce « cadrage » paraît cependant essentiel puisque les informations de gestion ont un rôle de détection des risques et d'aide à la décision pour la Direction Générale.

Les délais de transmission des documents dépendent étroitement des impératifs de publication propres à chaque établissement. Par ailleurs les succursales sont généralement tenues de produire des rapports ponctuels lors d'événements particuliers, ou sur demandes spécifiques du siège (tutelle ou autres départements). Cela correspond pour l'essentiel aux compte rendus de « sinistres ».

Généralement, le siège possède peu d'informations sur la réglementation locale car les établissements semblent habituellement considérer que la responsabilité des relations avec les autorités de tutelle locales appartient à la direction de la succursale. Il serait cependant souhaitable que les rapports d'inspection des autorités locales soient systématiquement communiqués au siège.

Le reporting comptable est très directement lié aux besoins de publication du siège. Sa périodicité est mensuelle pour presque toutes les banques, et trimestrielle pour les autres. Toutefois, en ce qui concerne les risques de marchés et les engagements, la plupart des succursales envoient des états quotidiens ou hebdomadaires. En revanche, les liasses comptables sont transmises pour permettre l'établissement des déclarations réglementaires et des comptes consolidés.

La transcription en normes françaises des informations établies suivant les principes comptables locaux est une source de difficultés permanentes. Son contrôle, très souvent validé par les auditeurs externes, s'avère parfois insuffisant en raison de l'absence d'instructions du siège suffisamment précises et détaillées pour l'établissement des liasses.

Cependant, compte tenu de la suppression à partir du 1er janvier 1993 de l'obligation de publier les documents comptables des succursales, les principes comptables français devraient désormais pouvoir s'appliquer dans tous les États membres. Dès lors, les problèmes de transcription disparaîtraient si aucun obstacle fiscal local ne s'y oppose.

Les succursales transmettent également des informations de gestion. Alors que le reporting comptable est remis à la Direction des affaires comptables, les informations de gestion sont envoyées à la tutelle, ou au Contrôle de gestion, ou encore au Service des engagements, ou à la Direction des marchés. En général, on distingue les risques (engagements et marchés) des informations plus globales qui sont utilisées pour le suivi des tableaux de bord et des résultats. En effet, les Directions des engagements et de marchés effectuent presque toujours des contrôles distincts. C'est une des raisons pour laquelle il paraît important d'insister sur le rôle de coordination que la tutelle doit exercer.

Habituellement, la surveillance des engagements s'appuie sur la transmission de « watch lists » et d'états de provisions dont la périodicité peut être mensuelle ou trimestrielle. Néanmoins, les systèmes de délégations et de

contrôle mis en place occasionnent souvent des interventions plus fréquentes de la tutelle ou de la direction des engagements notamment pour les ouvertures de crédits. Il n'est pas rare en effet qu'un représentant de la tutelle soit membre du comité de crédit local, tandis que les dossiers hors délégation sont systématiquement étudiés au Siège.

3.6. L'INSPECTION

L'inspection sur place est, de l'avis de toutes les banques rencontrées, indispensable car très complémentaire aux autres modes de contrôle. Cependant, les inspections paraissent à la fois trop espacées (entre trois et six ans en général, sauf chez une banque qui n'a fixé aucune périodicité) et pas assez systématiques (certaines ayant reconnu que des succursales pourraient n'être jamais inspectées).

Il est vrai que l'inspection ne peut qu'exercer son contrôle « a posteriori ». C'est pourquoi les structures locales de contrôle sont davantage préconisées mais elles ne peuvent pas totalement se substituer à un processus d'inspection complète qui pourrait sans doute n'avoir lieu qu'une fois tous les quatre ans si le relais était bien assuré par les contrôles sur place directement effectués par les différentes directions fonctionnelles du siège.

En fait, les moyens mis en oeuvre par les banques pour inspecter les succursales européennes varient assez considérablement d'un établissement à l'autre mais dépendent principalement de la dimension des implantations contrôlées.

Une mission sur place peut s'étendre notamment pendant une période de quelques semaines jusqu'à plusieurs mois en s'appuyant sur une équipe de deux à huit personnes.

En revanche, tous les établissements interrogés s'accordent à reconnaître que la multiplicité des contrôles, souvent exercés par des services qui n'appartiennent pas à l'inspection, impose le maintien d'une certaine discipline en particulier vis-à-vis des quelques principes suivants rappelés :

- les rapports, établis à l'issue des contrôles, sont obligatoirement adressés à la direction de la succursale et à la tutelle mais aussi, dans certains cas, à la Direction générale et aux autres directions qui peuvent également se trouver concernées par des recommandations ;
- un délai raisonnable de quelques semaines doit être respecté pour l'analyse et l'exploitation des rapports qui font nécessairement l'objet d'une réponse écrite ;
- la non application, toujours possible, de certaines recommandations relève d'une compétence hiérarchique élevée ;

le contrôle de la mise en oeuvre des recommandations acceptées est systématiquement effectué dans un délai qui ne doit pas dépasser quelques mois.

3.7. LE CONTRÔLE EXTERNE

Aucun établissement ne se dispense jusqu'à présent de faire appel à des auditeurs externes pour exercer le contrôle de leurs entités étrangères. Le plus souvent, ils appartiennent à des cabinets internationaux qui généralement se voient confier la plupart des travaux suivants :

- certification des comptes locaux,
- certification des comptes retraités pour les besoins du siège,
- rédaction d'une lettre de recommandation,
- rédaction de mémorandums de synthèse des contrôles effectués,
- conseils ponctuels.

La coordination des travaux, le plus souvent opérée au niveau du siège par le Commissaire aux Comptes ou le correspondant français des auditeurs étrangers, facilite le regroupement des informations.

Les avis recueillis auprès des différentes banques rencontrées sur l'utilité du rôle des auditeurs locaux restent cependant très partagés :

- certaines considèrent l'audit externe « utile et important » quelles que soient les obligations légales en la matière, et prévoient d'augmenter les travaux confiés aux auditeurs soit pour alléger ceux du contrôle interne, soit le plus souvent, pour améliorer la sécurité en envisageant même parfois l'utilisation d'un second cabinet.
- d'autres, au contraire notent que les diligences effectuées sont « hétérogènes » et proposent de restreindre la mission confiée aux auditeurs ou de s'en séparer si aucune contrainte légale ou réglementaire locale ne s'y oppose.

3.8. CONCLUSION

Plus de deux ans après son entrée en vigueur, le règlement n° 90-08, relatif au contrôle interne, suscite toujours plus de questions que de réponses. Cependant, en contraignant les banques à l'effort de conception exposé dans cette étude, qui peut sans doute utilement enrichir toute la réflexion de la profession comme son dialogue avec les autorités, ce texte paraît pleinement avoir atteint son principal objectif sans qu'il ait été nécessaire de fixer au contrôle interne des règles de fonctionnement trop rigides qui vraisemblablement nuiraient à son efficacité.

La très grande diversité des approches décrites par les banques dans ce domaine peut en outre servir de référence pour les établissements qui seraient amenés à développer un réseau européen grâce aux nouvelles libertés ouvertes par la création du marché unique européen.

Il appartiendra cependant à tous les établissements qui détiennent de tels réseaux de consacrer dans le rapport prévu par le règlement n° 90-08 du Comité de la Réglementation bancaire un développement spécifique relatif aux conditions dans lesquelles le contrôle interne est exercé à l'étranger chez les succursales et filiales.

Cette préoccupation majeure, récemment rappelée par la lettre du 5 avril 1993 adressée par le Président de la Commission bancaire au Président de l'Association française des Établissements de Crédit, est également partagée par les autorités bancaires des différents États membres de la Communauté comme en témoignent les accords de coopération déjà signés par la France avec l'Allemagne, les Pays-Bas et le Portugal qui font tous état en la matière d'une même exigence dont la teneur ne manquera pas d'être communiquée aux établissements intéressés.

LES SYSTÈMES BANCAIRES EN EUROPE

LE SYSTÈME BANCAIRE GREC

Dans les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale, la reconstruction économique de la Grèce a conduit l'État hellénique à orienter de façon sélective les crédits bancaires vers les secteurs jugés essentiels. Cette orientation a fortement marqué le système bancaire grec, largement dominé par trois banques contrôlées par l'État, et dont les opérations ont longtemps fait l'objet de réglementations multiples.

La nécessité d'un contrôle prudentiel ne s'est donc affirmée que tardivement lorsque, dans les années 80, la Grèce a engagé un mouvement de libéralisation des domaines monétaire, bancaire et boursier. Depuis lors, la Banque de Grèce assume pleinement la surveillance du système bancaire. Elle a exercée sa responsabilité en matière d'élaboration de la réglementation prudentielle avant tout à travers la transposition des directives bancaires européennes.

1. ORGANISATION INSTITUTIONNELLE

1.1. LOIS FONDAMENTALES RÉGISSANT L'ACTIVITÉ BANCAIRE

Après une première ébauche en 1931, le cadre juridique de l'activité bancaire a été défini par deux lois de 1951 relatives aux opérations et au contrôle des banques et au contrôle du crédit. Cet ensemble institutionnel a été complété en 1952 par une décision du Comité de la Monnaie, organe gouvernemental créé en 1946 afin de définir la politique monétaire et de crédit ainsi que la réglementation des activités bancaires.

Ce cadre soumettait largement le système bancaire à la tutelle de l'État hellénique, qui organisait ainsi le contrôle des taux d'intérêt et du marché des changes, et mettait en place des circuits privilégiés de financement de l'économie et une politique quantitative du crédit.

Cependant, depuis la fin des années 70, par le biais de décisions du Comité de la Monnaie et du Gouverneur de la Banque de Grèce, un mouvement progressif de déréglementation a été engagé dans les domaines monétaire, bancaire et boursier. Une première série de mesures a consisté à supprimer progressivement les règles quantitatives complexes qui portaient sur les dépôts et les crédits et qui étaient destinées à orienter les ressources vers les secteurs jugés prioritaires. La déréglementation a également pris la forme

d'une libération graduelle de la fixation des taux d'intérêt des crédits accordés à la clientèle et des conditions de rémunération des dépôts. La Banque de Grèce établit des taux d'intérêt minima par catégorie de dépôts tandis que l'Association des Banques grecques fixe les tarifs des principaux services bancaires.

Par ailleurs, le cadre institutionnel de la bourse d'Athènes a été profondément réformé en 1988. Le monopole des transactions boursières appartient aux sociétés de titres qui peuvent exercer des activités de courtage, de teneurs de marché et de placement d'émissions. Le marché obligataire, longtemps limité aux émissions en drachmes de titres d'État, d'entreprises publiques ou de certaines banques, s'est progressivement ouvert aux émissions en devises (Écus) et du secteur privé.

1.2. TUTELLE PUBLIQUE DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

1.2.1. Autorités chargées d'élaborer la réglementation bancaire

Si le cadre institutionnel de l'activité bancaire relève logiquement de la loi, l'élaboration et le contrôle des règles prudentielles est du ressort de la Banque de Grèce. En parallèle au mouvement de déréglementation des années 1980, le rôle de la Banque centrale s'est affirmé aux dépens de celui du Comité de la Monnaie, supprimé en 1982.

En pratique, les textes essentiels * (4) prennent la forme de Décrets du Gouverneur de la Banque de Grèce, qui

entrent en vigueur après homologation du Ministre de l'Économie Nationale. Les conditions d'application des règles prudentielles relèvent ensuite de la Banque centrale.

Par deux décisions de 1988, le Gouverneur de la Banque de Grèce a défini les nouvelles attributions prudentielles de la division du contrôle du crédit, devenu depuis lors direction du contrôle prudentiel des banques. Ces textes ont précisé en particulier les objectifs de la Banque centrale en matière de contrôle prudentiel et les états, de nature comptable et financière, que doivent remettre les établissements de crédit.

1.2.2. Agrément

Une décision du Gouverneur de la Banque de Grèce du 24 octobre 1988, a défini les règles applicables en matière d'agrément d'un établissement de crédit. La transposition de la Deuxième directive bancaire, qui est intervenue en août 1992, n'a pas bouleversé les critères utilisés traditionnellement par la Banque de Grèce pour l'octroi de l'agrément :

- les exigences de capital initial sont passées de 2 milliards de drachmes à 4 milliards (environ 100 millions de francs). Les fonds collectés doivent être déposés en numéraire auprès de la Banque de Grèce. Les actionnaires, personnes physiques ou morales, doivent fournir des documents permettant d'établir l'origine de ces fonds

les statuts de l'établissement doivent être soumis à la Banque de Grèce;

- deux dirigeants responsables sont requis. Leurs curriculum vitae, de même que celui du responsable du contrôle interne, doivent permettre d'établir leur honorabilité et leur compétence professionnelle. Deux lettres de référence sont également exigées. Un questionnaire, ayant le même objet, doit également être signé par les principaux actionnaires détenant plus de 10 % du capital ou des droits de vote. En cas de dispersion du capital, les dix principaux actionnaires sont astreints à cette procédure. Enfin, les principaux actionnaires, les dirigeants responsables et les membres du conseil d'administration doivent fournir un extrait de casier judiciaire et un certificat établissant qu'ils n'ont pas été parties prenantes dans une faillite.

- la décision d'agrément prend en compte le projet d'activité de l'établissement et sa viabilité. L'établissement indique notamment les conditions de développement de l'entreprise ainsi qu'une prévision de l'évolution du ratio de solvabilité sur 3 ans. A l'appui de son projet, le candidat à l'agrément doit présenter la structure organisationnelle de l'établissement, en particulier le système de contrôle interne.

1.2.3. Le contrôle prudentiel

Si l'origine du département de la surveillance bancaire de la Banque de Grèce remonte à 1950, son rôle s'est affirmé au milieu des années 1980, avec la déréglementation du système bancaire et financier. La direction de la surveillance compte à l'heure actuelle près de quatre-vingt agents, qui sont chargés du contrôle et de l'analyse des documents comptables et réglementaires ainsi que de la réalisation d'enquêtes auprès des établissements de crédit. Si le contrôle sur documents tend aujourd'hui à se développer, le dispositif de la surveillance de la Banque de Grèce privilégie le contrôle sur place.

Les états comptables et prudentiels utilisés dans le cadre du contrôle sur pièces sont collectés sur une base semestrielle. Les informations

transmises par les banques permettent de calculer le ratio de solvabilité et de mesurer la profitabilité des établissements. Des documents concernant les opérations de change sont transmis sur un rythme hebdomadaire par les établissements.

Les contrôles sur place permettent de vérifier la qualité des informations transmises lors de l'examen des comptes de bilan et résultats. Cependant, ils portent en priorité sur l'examen de la qualité des encours de crédit, les systèmes de contrôle interne et le suivi des positions de change. La politique de provisionnement est également examinée.

Parallèlement à ces contrôles systématiques, un département spécialisé de la Banque de Grèce effectue régulièrement des enquêtes dont l'objectif est d'analyser les positions de change prises par les établissements et de contrôler le respect de la réglementation des changes.

En cas de crise bancaire, la Banque de Grèce dispose, depuis la loi d'urgence de 1951 modifiée en 1989, de pouvoirs importants en matière d'assainissement des établissements de crédit. En particulier, la Banque de Grèce peut désigner un Commissaire qui, sous son contrôle, assure temporairement la gestion de l'établissement en difficulté. Ce Commissaire se substitue aux organes statutaires de l'établissement de crédit pour tous leurs domaines de compétences, y compris la décision de procéder à une augmentation de fonds propres.

1.2.4. Système de garantie des dépôts

S'il n'existe pas actuellement de système de garantie des dépôts en Grèce, il convient de garder à l'esprit que, l'essentiel des dépôts étant au passif de banques contrôlées par l'État, celui-ci apparaît comme le garant final des dépôts de la clientèle. Au demeurant, les règles de liquidité pratiquées jusqu'à présent rendaient peu probables une crise de paiements des établissements bancaires.

2. PRÉSENTATION DU SYSTÈME BANCAIRE

2.1. LES COMPOSANTES DU SYSTÈME DE CRÉDIT

2.1.1. Les banques commerciales de type universel sont au nombre de quatorze.

La banque commerciale hellénique est dominée par trois établissements sous le contrôle de l'État.

La Banque Nationale de Grèce exerce une influence prédominante sur le système bancaire. Elle contrôle le principal groupe bancaire

du pays comprenant notamment la Traders Crédit Bank. Elle dispose d'une part de marché voisine de 50 % et un réseau international d'une trentaine d'agences dans six pays et de quatre filiales étrangères. Ce rôle s'explique largement par l'histoire bancaire hellénique dans la mesure où cet établissement faisait office de banque centrale jusqu'en 1928 (monopole d'émission de 1841 à 1928).

La Banque commerciale de Grèce et la Banque Ionienne constituent les deux autres principales banques commerciales.

Les banques moyennes, dont quelques-unes sont privées, ne représentent qu'une faible part de marché.

2.1.2. Les institutions financières spécialisées

Trois banques d'investissement ou de développement ont pour mission de contribuer au financement à moyen et long terme de certains secteurs d'activité, notamment en prenant des participations dans les entreprises commerciales ou industrielles. La Banque hellénique de développement industriel, la Banque nationale pour le développement industriel et la Banque d'investissement sont directement ou indirectement contrôlées par l'État. Le financement de l'industrie, du tourisme et du transport maritime constituent leurs trois secteurs d'activité prioritaires.

Par ailleurs, deux banques spécialisées dans l'octroi de crédits hypothécaires à moyen et long terme, la Banque nationale de crédit hypothécaire et la Banque nationale foncière, ont vocation à financer les secteurs de la construction et du logement, ainsi que les projets immobiliers des entreprises publiques, des organismes reconnus d'utilité publique et des associations de bienfaisance. Les ressources de ces institutions financières spécialisées sont essentiellement constituées par des émissions obligataires et leurs fonds propres.

Une troisième institution, la Banque agricole de Grèce, placée sous la tutelle du Ministère de l'agriculture, est chargée d'appliquer la politique agricole du Gouvernement. Son financement est pour partie assuré par un vaste réseau régional.

2.1.3. La Caisse d'épargne de la Poste

Placée sous la tutelle du Ministère des Transports, elle exerce ses activités par l'intermédiaire d'un réseau très dense qui inclut notamment tous les bureaux de poste du pays, qui lui servent de guichets. Les dépôts qu'elle collecte sont placés sur des comptes d'épargne garantis par l'État et offrent un taux de rémunération supérieur à celui des banques commerciales. Les fonds collectés sont placés en titres de la dette publique ou financent des prêts aux établissements publics.

2.1.4 Le Fonds de Dépôts et de Prêts

Placé sous la dépendance directe de l'État, il collecte les dépôts d'un certain nombre d'entités publiques, notamment des collectivités locales. Il accepte également les dépôts des particuliers et participe au système de paiement. Enfin, il finance une partie du programme d'investissements publics et accorde des prêts aux collectivités locales.

2.2. CARACTÉRISTIQUES DOMINANTES DU SECTEUR BANCAIRE

2.2.1. Spécialisation

Les activités de « banque de détail » constituent le fonds de commerce traditionnel des banques commerciales. Cependant, elles contribuent à plus de 50 % au financement à moyen et long terme de l'industrie.

Les encours de crédit-bail, qui connaissent un essor rapide et récent, sont portés essentiellement par des filiales spécialisées appartenant aux grands groupes. Les opérations de marché, en raison d'un marché financier embryonnaire, sont encore peu développées.

2.2.2. Concurrence

Le système hellénique se caractérise par la place prédominante des trois principales banques à capitaux publics, auxquelles sont rattachés des établissements de crédit spécialisés parmi les plus importants, et de deux institutions financières spécialisées, la Banque nationale hypothécaire et la Caisse d'épargne de la Poste.

Si une vingtaine de banques étrangères sont présentes en Grèce sous forme de filiales ou d'agences, leur part de marché national reste encore faible. Elles jouent cependant un rôle important dans le développement de la concurrence interne par le biais de leurs innovations commerciales et techniques.

POIDS RELATIF DES DIFFÉRENTS ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

au 31 décembre 1991 (Total de bilan en milliards de drachmes et de francs)

	GRD	FRF	en %
Total banques commerciales	12.306	305	76
à capitaux grecs	10.661	264	(64)
à capitaux étrangers	1.645	41	(12)
Institutions spécialisées	3.813	94	14
TOTAL	16.119	399	100

LES PRINCIPAUX ÉTABLISSEMENTS HELLÉNIQUES

au 31 décembre 1991 (Total de bilan en milliards de drachmes et de francs)

	GRD	FRF
Banque nationale de Grèce	4.715	117
Banque Agricole de Grèce	1.732	43
Banque Commerciale de Grèce..	1.561	39
Banque nationale hypothécaire	1.331	33
Caisse d'épargne de la Poste .	1.194	29

3. LA RÉGLEMENTATION PRUDENTIELLE

Le contrôle sur documents pratiqué par la Banque de Grèce est basé sur la réception de documents semestriels, de nature comptable et financière ; qui lui permettent de calculer et de suivre un certain nombre d'indicateurs financiers.

Jusqu'à une date récente, le contrôle prudentiel en Grèce faisait une large part à un contrôle au cas par cas, en s'adaptant aux spécificités de chaque assujetti, compte tenu du contrôle exercé par l'État sur les principaux établissements et des contraintes qui pesaient sur le bilan des établissements.

Cependant, dans le prolongement du mouvement de déréglementation et en profitant de la mise en place du marché unique européen, les autorités bancaires helléniques ont redéfini leur cadre réglementaire en transposant, au début de 1992, les directives européennes. Le contrôle de la liquidité, dont les normes ne sont pas harmonisées au niveau européen, est en cours de réglementation.

3.1. FONDS PROPRES ET RATIO DE SOLVABILITÉ

Les fonds propres et le ratio de solvabilité des établissements de crédit sont calculés à partir des informations détaillées adressées semestriellement par les établissements assujettis. L'adéquation des fonds propres aux risques de contrepartie, avant l'adoption des normes européennes, était appréciée sur la base de règles similaires. En mars 1992, deux décrets du Gouverneur ont transposé les directives européennes sur les fonds propres et sur le ratio de solvabilité.

3.2. RÈGLES DE DIVISION DES RISQUES

Les normes actuelles sont plus contraignantes que dans la plupart des autres États membres puisque les engagements sur une personne morale ou privée ne doivent pas excéder, sauf dérogations exceptionnelles, 20 % des fonds propres de l'établissement (capital, réserves et provisions à caractère général). La transposition prochaine de la directive sur les grands risques devrait conduire la Banque de Grèce à modifier certaines caractéristiques du dispositif actuel :

- prise en compte des engagements interbancaires dans les risques, limités jusqu'à présent aux engagements sur la clientèle ;
- calcul sur base consolidée et non plus seulement sur base sociale ;
- application d'une limite globale sur la somme des grands risques, limités pour l'instant uniquement sur une base individuelle.

3.3. LIMITATION DES PARTICIPATIONS NON FINANCIÈRES

Sauf dérogations exceptionnelles, les prises de participation dans des entreprises non financières sont limitées à 20 % des fonds propres (capital et réserves).

3.4. RÉGLEMENTATION DES CHANGES

Les établissements grecs sont tenus de suivre hebdomadairement leur exposition au risque de change. Des limites globales sont imposées à chaque établissement de crédit, sur la base de différents critères tenant compte des spécificités de leur activité. En revanche, aucune sous-limite n'est fixée pour les positions dans chaque devise.

3.5. PROJET DE RÉGLEMENTATION DE LA LIQUIDITÉ

Jusqu'à présent, la liquidité des établissements bancaires était appréciée au cas par cas, sans qu'une règle générale n'ait été fixée. Au demeurant, une telle réglementation ne s'imposait pas, compte tenu des normes particulières d'origine monétaire qui s'appliquaient aux emplois des fonds collectés par les banques : obligation de placer 40 % des dépôts de la clientèle en bons du Trésor et 8 % auprès de la Banque centrale sous la forme de réserves obligatoires faiblement rémunérées ; prêts à plus de 4 ans de terme limités à 25 % du total du bilan ou à 25 % du total des ressources à long terme de durée équivalente.

Le démantèlement progressif de cette réglementation conduit actuellement la Banque de Grèce à étudier les modalités de surveillance du risque d'illiquidité des établissements de crédit ⁽⁵⁾.

LE SYSTÈME BANCAIRE IRLANDAIS

Le système bancaire irlandais comporte quatre catégories d'établissements de crédit, que l'on distingue tant par leur nature juridique que par l'activité principale qu'ils exercent : les banques, les sociétés de crédit à la construction (« building societies »), une caisse d'épargne et enfin des institutions financières d'État.

Depuis la fin des années quatre-vingt cependant, cette classification tend à être moins pertinente. Les différents types d'établissements, tout particulièrement les banques et les building societies, se concurrencent en effet de manière croissante sur leurs marchés traditionnels.

Le législateur a au demeurant accompagné et même favorisé une moindre spécialisation, en 1989, en élargissant les sphères d'action des non banques et en confiant la tutelle de la quasi-totalité des établissements de crédit à la Banque Centrale,

1. ORGANISATION INSTITUTIONNELLE:

1.1. LOIS FONDAMENTALES RÉGISSANT L'ACTIVITÉ BANCAIRE

Deux textes forment aujourd'hui le cadre législatif de base de l'activité bancaire en Irlande : les Central Bank Acts de 1971 et de 1989.

La loi bancaire de 1971 a ouvert une période nouvelle en confiant à la Banque Centrale d'Irlande le pouvoir d'agréeer et de contrôler les banques. Le Central Bank Act de 1989 l'a modifiée et complétée, notamment en renforçant les pouvoirs de surveillance de l'autorité de tutelle et en instaurant un mécanisme de garantie des dépôts.

Seuls les établissements agréés en application de ces textes peuvent exercer des opérations de banque, c'est-à-dire collecter des dépôts et des fonds remboursables auprès du public.

Ce monopole souffre cependant plusieurs exceptions. La plus notable concerne les catégories d'établissements de crédit au sens de la Directive du 12 décembre 1977, régies par des textes spécifiques : les building societies, les caisses d'épargne et les institutions financières d'État.

La fin des années quatre-vingts a cependant été marquée par une harmonisation des systèmes de contrôle des établissements de crédit. Le Building Societies Act et le Trustee Savings Act de 1989 placent en effet les building societies et les caisses d'épargne sous la surveillance de la Banque Centrale. Par ailleurs, le champ des activités de ces établissements, en particulier celui des building societies dont l'activité était jusque là juridiquement limitée au crédit hypothécaire, a été élargi et leur conversion en sociétés anonymes autorisée.

1.2. LA TUTELLE PUBLIQUE DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

1.2.1. L'élaboration de la réglementation prudentielle

La Banque Centrale d'Irlande est compétente pour l'élaboration des normes prudentielles applicables à l'ensemble des établissements de crédit, à l'exception des institutions financières d'État qui relèvent de l'autorité du Ministère des Finances. Si ces normes sont contraignantes, la Banque Centrale dispose néanmoins d'une certaine souplesse dans leur application, en accordant, dans certains cas, des dérogations.

La Banque Centrale rédige et publie également, après consultation du Ministère des Finances, des codes de bonne conduite à l'attention des établissements de crédit. Sont notamment parus des codes concernant le marché des changes, les Forward Rate Agreements, les certificats de dépôts et autres instruments en livres irlandaises.

1.2.2. Les modalités d'agrément

La Banque Centrale d'Irlande prononce l'agrément des banques et des caisses d'épargne. Elle ne peut cependant refuser d'agréer un établissement, ou prononcer un retrait d'agrément, sans l'accord du Ministre des Finances.

C'est également la Banque Centrale qui enregistre les statuts des building societies et les autorise à collecter des fonds, sous forme de dépôts ou de souscription d'actions. Ces établissements, qui ont obligatoirement pour objet de consentir des prêts hypothécaires à leurs membres, ne peuvent développer d'autres activités sans l'accord préalable de la Banque Centrale.

L'octroi de l'agrément par la Banque Centrale répond à de nombreuses conditions, dont les principales sont les suivantes :

- un premier type de conditions est relatif à la forme de la société, dont l'application diffère selon l'origine géographique des établissements. Lorsque les candidats à l'agrément sont originaires des États membres de la Communauté Économique Européenne, ils doivent être soit des établissements de crédit agréés, au sens de la Directive du 12 décembre 1977, soit des sociétés constituées conformément à la législation des États membres, sous une forme que la Banque Centrale juge acceptable. Les conditions applicables aux candidats des pays extérieurs à la Communauté sont plus rigoureuses puisqu'ils sont tenus de constituer une société de droit irlandais, de forme acceptable, dont une partie du capital doit appartenir à des actionnaires irlandais. La Banque Centrale peut cependant autoriser les banques de renom à s'implanter sous la forme de succursales ou de filiales.
- un capital minimum de 5 millions de livres irlandaises (environ 45 millions de francs) est requis.
- les membres du conseil d'administration et les dirigeants doivent être des personnes reconnues pour leur honorabilité et leur expérience. En outre, la direction de la banque doit être assurée par au moins deux dirigeants responsables.
- diverses conditions concernent la composition de l'actionnariat. A titre d'exemple, le capital devra, de préférence, être détenu par une ou plusieurs banques ou institutions financières de renom ou au contraire dispersé entre un très grand nombre d'actionnaires. En tout état de cause, l'acquisition de plus de 10 % du capital ou des droits de vote d'un établissement bancaire doit être autorisée par l'autorité de contrôle. Dans l'hypothèse où l'une des acquisitions aurait pour effet de conférer à un établissement bancaire ou non bancaire, directement ou indirectement, pas moins de 20 % des actifs de l'ensemble des établissements bancaires, la Banque Centrale ne pourrait accepter ou refuser la transaction sans l'accord préalable du Ministère des Finances.
- avant de se prononcer sur la demande d'agrément, la Banque Centrale examine également les objectifs de l'établissement de crédit. Elle vérifie notamment si l'agrément bénéficie à l'économie irlandaise, par exemple en permettant l'introduction de nouveaux services bancaires.

1.2.3. Le contrôle prudentiel

La surveillance des banques, des building societies et des caisses d'épargne est exercée par un service de la Banque Centrale, composé d'une trentaine de personnes. Elle prend la forme de contrôles sur documents et sur place mais également d'entretiens quasiment annuels, les « regular review meetings ». La Banque Centrale peut étendre ces différents contrôles aux personnes ayant des liens avec les établissements agréés.

Par ailleurs, la Banque Centrale appuie l'exercice de son contrôle sur les commissaires aux comptes, auxquels le Central Bank Act de 1989 a imposé un certain nombre de devoirs. En particulier, les commissaires aux comptes d'un établissement bancaire sont tenus d'informer l'autorité de surveillance des déficiences importantes relevées dans la comptabilité et les systèmes de contrôle de l'assujetti ainsi que les erreurs ou omissions significatives que comportent les documents transmis à la Banque Centrale. Celle-ci peut également demander aux commissaires aux comptes de vérifier si la banque respecte telle ou telle obligation.

Dans divers cas de crise, la Banque Centrale peut enfin enjoindre l'établissement de crédit de suspendre ses opérations, notamment de paiement, pendant une période qui ne peut excéder six mois, afin d'examiner si une opération de redressement peut être mise en oeuvre.

1.2.4. Le système de garantie des dépôts

Le fonds de garantie des dépôts (Deposit Protection Account), créé en application du Central Bank Act et du Building Societies Act de 1989, est géré par la Banque Centrale d'Irlande. Il est alimenté par une cotisation annuelle des banques égale à 0,2 % des dépôts de la clientèle en livres irlandaises (certificats de dépôts exclus).

En cas de défaillance de l'un des établissements participant au mécanisme, les déposants sont indemnisés à hauteur de 80 % des cinq premiers milliers de livres déposés, de 70 % des cinq milliers suivants et de 50 % des cinq derniers milliers, ce qui plafonne en définitive les remboursements à 10 000 livres irlandaises (environ 90.000 francs).

2. PRÉSENTATION DU SYSTÈME BANCAIRE ET FINANCIER

2.1. LES COMPOSANTES DU SYSTÈME DE CRÉDIT

2.1.1. Les établissements de crédit auxquels s'applique la Directive du 12 décembre 1977

2.1.1.1. Les banques autorisées (licensed banks), au nombre de 38, se répartissent en deux groupes

- les quatre banques associées (associated banks) ou banques de compensation (clearing banks) sont les grandes banques de dépôt d'Irlande et, à travers leurs vastes réseaux (640 succursales à la fin de 1991), offrent la gamme traditionnelle des produits bancaires. Elles tirent leur nom du lien spécifique qui les unissait dans le passé à la Banque Centrale. Deux d'entre elles sont irlandaises et prédominent largement: ALLIED IRISH BANK Plc.(AIB) et BANK OF IRELAND,

- les banques non associées (non associated banks) regroupent 26 banques d'affaires et de dépôt (merchant and commercial banks) et 8 banques « industrielles » (industrial banks), spécialisées dans le financement de ventes à crédit, sous la forme de crédits classiques ou de crédit-bail.

2.1.1.2. Les sociétés de crédit à la construction (building societies)

sont des institutions mutualistes. Jusqu'en 1989, leur statut juridique leur permettait uniquement de lever des fonds, sous forme d'actions et de dépôts, pour consentir des prêts hypothécaires. Autorisées depuis à proposer tous types de crédits et des services très variés (assurance, opérations de change, ventes aux enchères, exploitation d'immeubles notamment), elles ont engagé un processus de diversification.

2.1.1.3. Les caisses d'épargne (Trustee Savings bank)

établissements d'État à but non lucratif, collectent des dépôts auprès des petits épargnants qu'elles repréent pour l'essentiel au Trésor.

Cette catégorie ne comprend en fait qu'un seul établissement, TSB Bank, depuis la fusion en juin 1992 des caisses de Dublin et de Cork.

2.1.1.4. Les Institutions Financières d'État (State sponsored financial institutions)

sont destinées à financer des secteurs particuliers de l'économie. L'Agricultural Credit Institution plc - ACC finance des projets agricoles et piscicoles. L'Industrial Credit Corporation plc - ICC prend des participations dans les entreprises industrielles et leur consent des prêts à moyen et long terme. l'État Irlandais souhaite les privatiser.

2.1.2. Les autres établissements financiers

2.1.2.1. Les établissements autorisés à recevoir des dépôts sans être agréés

- la Caisse d'épargne de la Poste (Post Office Savings Bank) exerce une activité similaire à celle des caisses d'épargne. Elle reprête ainsi à l'État l'argent collecté dans les 1 400 bureaux de la poste. Son rôle n'a cependant cessé de décroître depuis les années soixante, sa part dans le total des dépôts passant de 15 % environ en 1965 à quelques 3 % aujourd'hui

- les coopératives de crédit (credit unions) sont implantées dans chaque commune.

2.1.2.2. Les sociétés de location vente et de leasing (Hire-purchase Finance Companies)

Ce sont des sociétés spécialisées dans la location financière et le crédit-bail.

2.2. LES MARCHES FINANCIERS

2.2.1. Le marché monétaire et le marché des changes

ne se sont véritablement développés qu'à compter de l'entrée de l'Irlande dans le Système Monétaire Européen en 1979 et la disparition corrélative d'une union monétaire plus que centenaire avec le Royaume Uni qui donnait aux institutions financières irlandaises un accès direct aux marchés de Londres.

En application du Central Bank Act de 1989, la Banque Centrale agréée et contrôle les courtiers du marché monétaire (money brokers), au nombre de cinq.

2.2.2. La Bourse des valeurs irlandaise

fondée en 1799, est intégrée dans un ensemble qui réunit, à Londres, les bourses d'outre-manche, l'International Stock Exchange of The United Kingdom and The Republic of Ireland. Les dix sociétés de bourse irlandaises peuvent donc utiliser les systèmes automatisés de cotation, de compensation et de règlement anglais. Le marché national est lui-même très peu actif.

En 1987, le « Big Bang » de la Bourse de Londres s'est traduit par une réforme importante du Règlement de la Bourse irlandaise. En particulier, le capital des sociétés de bourse a été ouvert aux institutions financières, les commissions de courtage sur actions ont été libéralisées et les sociétés de bourse ont été autorisées à intervenir pour leur propre compte.

Un projet de réforme, actuellement en cours d'examen, prévoit de transférer la tutelle de la Bourse du Ministère des Finances à la Banque Centrale et de rompre, du moins dans les textes, le lien historique avec Londres.

2.2.3. Le marché à terme (Irish Futures and Options Exchange - IFOX)

qui s'est ouvert en 1989, est placé sous la surveillance de la Banque Centrale d'Irlande.

2.2.4. Le Centre International de Services Financiers (International Financial Services Center - IFSC)

Créé en 1987, le Centre International de Services Financiers (International Financial Services Center - IFSC) est une sorte de centre « off shore », situé à Dublin. Les sociétés de services financiers internationaux qui s'y implantent bénéficient d'avantages fiscaux multiples qui devront cependant disparaître, en vertu d'accords européens, en 2005. Ce centre comprend aujourd'hui plus de 200 sociétés, dont certains back offices de banques irlandaises et de banques étrangères. Toutes sont soumises au contrôle de la Banque Centrale.

2.3. LES CARACTÉRISTIQUES DOMINANTES DU SECTEUR BANCAIRE

2.3.1. Un système bancaire de moins en moins spécialisé, sous l'effet d'une concurrence croissante

Le décloisonnement progressif des différents marchés bancaires et financiers est sans doute le trait dominant de ces dernières années.

Au sein du système bancaire, l'évolution la plus notable concerne le marché des services aux particuliers. A compter du milieu des années quatre-vingts, les banques ont investi le marché des prêts hypothécaires, jusque là dominé quasiment sans partage par les building societies. Leur part dans l'encours total de ces prêts est aujourd'hui supérieure à 30 %. Depuis la fin des années quatre-vingts cependant, les grandes banques de dépôts sont elles-mêmes concurrencées dans leurs sphères d'activités traditionnelles par les buildings societies, la caisse d'épargne et par d'autres banques, notamment celles qui sont affiliées au groupe de leasing WOODCHESTER, apparenté au CRÉDIT LYONNAIS. La plus grande ouverture du marché des crédits aux particuliers a aussi résulté de la rupture en 1985 du cartel des grandes banques de dépôts qui auparavant fixaient des taux prêteurs identiques.

Les grandes banques ont réagi à cette concurrence accrue en réduisant leurs frais généraux et leurs marges (celles de AIB et de BANK OF IRELAND sont passées de 4,9 % et 5,3 % respectivement en 1989 à 4,3 % et 4,2 % au début de 1992) et en se tournant vers d'autres secteurs financiers. Elles offrent désormais, directement ou par l'intermédiaire de filiales, des produits d'assurances. Inversement, les compagnies d'assurances (Irish Life et Nortwich Union) ont pris des participations dans les banques et créé des building societies. Les banques ont par ailleurs pris pied dans le secteur de l'intermédiation boursière en acquérant les cinq principales sociétés de bourse.

La surbancairisation persistante du marché irlandais devrait cependant conduire dans les prochaines années à des fusions et acquisitions au sein du secteur bancaire.

2.3.2. Les banques dominent encore largement le marché bancaire

Environ 70 % des crédits à la clientèle résidente sont consentis par les banques et près de 40 % par les seules grandes banques de dépôts, c'est-à-dire en pratique par ALLIED IRISH BANK et BANK OF IRELAND. Celles-ci représentent en effet environ 80 % du bilan globalisé des grandes banques de dépôts. En réalité, la part de marché des clearing banks est même beaucoup plus importante car leurs filiales effectuent environ 50 % du total des opérations des autres banques.

POIDS RELATIF DES DIFFÉRENTS ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

au 30 septembre 1992 (Total de bilan en milliards de livres et de francs)

	IEP	FRF	en %
Banques associées	18	160	37,5
Banques non associées, TOTAL BANQUES	21	186,5	43,8
	39	346	81,3
Building societies	6	53	12,5
ACC, ICC et TSB	3	26,5	6,2
TOTAL	48	426	100

LES QUATRE GRANDES BANQUES DE DÉPÔT IRLANDAISES

au 31 décembre 1991 (Total de bilan en milliards de livres et de francs)

	IEP	FRF
AIB	18	161,5
Bank of Ireland	15	134,6
Ulster Bank	4	35,9
National Irish	1	8,1

2.4. L'OUVERTURE INTERNATIONALE

2.4.1. Les banques étrangères en Irlande

Deux des quatre clearing banks ont un actionnariat étranger : Ulster Bank, filiale de National Westminster Bank et National Irish Bank, filiale de National Australia Bank.

Cependant, les groupes bancaires étrangers se sont essentiellement implantés, à compter des années soixante, sous la forme de « merchant and commercial banks » et d'« industrial banks ». La majorité de celles-ci sont ainsi contrôlées par des intérêts extérieurs (plus précisément nord américains, anglais, français, néerlandais, belges et japonais). Le marché des prêts aux particuliers étant le domaine réservé des clearing banks, les banques étrangères se sont pour la plupart spécialisées dans les services aux entreprises. Leur part dans le marché bancaire irlandais se situe aux environs de 15 %.

2.4.2. Les banques irlandaises à l'étranger

L'établissement de succursales et de bureaux de représentation à l'étranger est soumise à l'autorisation préalable de la Banque Centrale. Leur fermeture doit être notifiée.

Seules les implantations étrangères de AIB et BANK OF IRELAND sont réellement significatives. Leur ouverture sur l'extérieur date de la fin des années soixante-dix et leurs choix stratégiques se sont principalement portés, avec plus ou moins de succès, sur les marchés anglo-saxons. Au Royaume-Uni, les deux groupes bancaires exercent des activités de banque de dépôt, à travers un réseau de 60 succursales, et de banque d'affaires. Les pertes importantes enregistrées en raison de la mauvaise orientation de l'économie britannique, notamment dans le secteur des prêts aux particuliers, ont conduit récemment les deux banques à réorganiser leur activité dans cette région. Les expériences américaines des deux banques sont plus contrastées. La prise de participation de AIB dans une banque régionale du Maryland en 1983, portée à 100 % en 1989, s'est avérée fructueuse. Cette implantation a été complétée en 1991 par le rachat d'une banque en Pennsylvanie. Au contraire, les filiales du New Hampshire de BANK OF IRELAND, frappées notamment par la crise immobilière, ont été une source de pertes importantes.

3. LES RÈGLES PRUDENTIELLES

3.1. Les fonds propres et la solvabilité

Les règles de solvabilité en vigueur jusqu'au 31 décembre 1992 avaient été élaborées en 1990 conformément aux recommandations du comité de Bâle relatives au ratio international de solvabilité. Le ratio minimum à respecter était compris entre 8 et 12 % selon les établissements.

L'application à compter du 1er janvier 1993 des règles fixées par les Directives du 17 avril 1989 sur les fonds propres et du 18 décembre 1989 sur le ratio de solvabilité ne constitue donc pas un bouleversement. La transposition des directives, par une notice de la Banque Centrale publiée en juillet 1991, présente quelques différences avec le cas français. A titre d'exemple, la notion de fonds pour risques bancaires généraux n'existe pas. Les instruments de taux de change et de taux d'intérêt sont évalués uniquement selon la méthode « marked to market ». La position de change globale de chaque établissement est reprise à 100 % dans le dénominateur du ratio de solvabilité.

3.2. Les règles de division des risques

Ces règles sont particulièrement étoffées en Irlande.

- La division des risques de contrepartie

Un établissement de crédit ne peut détenir un engagement supérieur à 40 % des fonds propres sur un même client ou sur un groupe de clients liés.

S'agissant des succursales d'établissements extérieurs à la Communauté européenne, les engagements sur une

même contrepartie ne peuvent excéder 4 % du total de leurs risques.

De plus, le total des risques supérieurs à 15 % des fonds propres ne peut excéder l'octuple des fonds propres. Les vingt principaux engagements d'une succursale ne peuvent dépasser 80 % du total de ses risques.

Les grands risques excédant la moitié des pourcentages réglementaires susvisés sont déclarés trimestriellement à la Banque Centrale.

- La limitation des risques encourus sur des établissements financiers apparentés

Les risques encourus sur un établissement financier dans lequel un établissement de crédit possède un intérêt majeur ne peuvent dépasser 200 % des fonds propres.

Dans le cas d'une succursale, ces engagements ne peuvent excéder 20 % du total des risques.

- La limitation des risques encourus sur des établissements non financiers apparentés

Les risques encourus sur un établissement non financier dans lequel un établissement de crédit possède un intérêt majeur ne peuvent excéder individuellement 10 % des fonds propres. Le montant global des risques portés sur de tels établissements non financiers ne peut dépasser 30 % des fonds propres. S'il s'agit d'une succursale, ces limites sont égales respectivement à 1 % et 3 % du total des risques.

- La division des risques sectoriels

Un établissement de crédit ne peut encourir sur un même secteur d'activité économique un montant de risques excédant 200 % de ses fonds propres. Lorsque deux ou plusieurs secteurs sont exposés à un risque commun, le montant globalisé des engagements de l'établissement ne peut être supérieur à 250 % des fonds propres. Les pourcentages applicables en ce domaine aux succursales sont respectivement égaux à 20 % et 25 % des risques. Chaque établissement doit enfin élaborer un système approprié de contrôle des risques pays.

- Autres règles

Les engagements d'un établissement sur un administrateur ou sur un actionnaire détenant 10 % au moins du capital ou des entreprises qui leur sont liées ne peuvent dépasser 2 % des fonds propres. Les prêts aux commissaires aux comptes ou aux agents sont interdits dès lors qu'ils font naître des conflits d'intérêt. Cette interdiction frappe également les concours préjudiciables à la sécurité des actions de l'établissement, de sa maison mère ou de ses filiales, à moins que ces actions ne soient cotées.

3.3. Les règles de liquidité

De façon générale, il est demandé aux établissements de veiller à une bonne gestion de leur liquidité et de mettre en place des systèmes de contrôle des transformations d'échéances. La Banque Centrale demande également à chaque assujéti de conserver au moins 25 % de ses dépôts et emprunts sous forme d'actifs liquides.

Enfin, une certaine division des dépôts est requise. Les dépôts effectués chez un établissement de crédit par une banque ou par un groupe de banques liées ne peuvent excéder 15 % du total de ses dépôts. Les dix premiers dépôts interbancaires ne peuvent dépasser 50 % du total des dépôts. Les dépôts d'un client ou d'un groupe de clients liés sont limités à 5 % du total des dépôts de la clientèle. Les dix premiers dépôts de la clientèle ne peuvent excéder 30 % de ce total.

3.4. Le contrôle des risques de marché

La surveillance des risques de marché ne prend pas la forme de normes de gestion quantitatives, indépendamment du traitement réservé aux opérations de marché dans le ratio de solvabilité. Néanmoins, si la Banque Centrale n'a pas fixé de limites spécifiques aux positions de change par devises, une exigence de fonds propres pèse sur la position de change globale de chaque établissement dont le montant est repris à 100 % dans les risques pondérés du dénominateur du ratio de solvabilité.

3.5. Les systèmes de contrôle interne

La Banque Centrale vérifie que les établissements mettent en oeuvre des procédures adéquates de suivi des risques de change, de taux et des opérations de hors-bilan et, de manière plus générale, un système de contrôle interne approprié.

3.6. Limitation des participations non financières

Les prises de participations par les établissements bancaires sont régies par le chapitre VI du Central Bank Act de 1989 et des normes établies par la Banque Centrale. Indépendamment de l'application des règles harmonisées au niveau européen par la deuxième directive bancaire, la Banque Centrale soumet à autorisation préalable l'acquisition de 10 % du capital ou des droits de vote d'une société par un établissement de crédit. La cession de telles participations doit lui être notifiée.

Notes

1 (Commentaire déroulant - Commentaire)

Les modalités prévues par le règlement n° 89-02 font en effet apparaître des positions artificielles lorsqu'un établissement couvre des positions de change, au comptant ou à terme, par des options de change ou inversement, puisque seules les ventes d'options de change aggravant la position sont prises en compte.

2 (Commentaire déroulant - Commentaire)

Traitement identique en ratio Cooke.

3 (Commentaire déroulant - Commentaire)

On notera que la simple activité de conseil ne nécessite pas l'agrément comme entreprise d'investissement.

4 (Commentaire déroulant - Commentaire)

En particulier, les réglementations en matière de fonds propres et de ratio de solvabilité

5 (Commentaire déroulant - Commentaire)

La méthodologie, qui serait fondée, pour partie, sur les calculs expérimentaux effectués dans le cadre de la CEE, impliquera que les établissements grecs remettent des états d'emplois-ressources en durée résiduelle afin de pouvoir calculer des impasses de trésorerie.