

# « Le CECEI a accompagné la mutation du secteur bancaire français »

**Suivant l'évolution du secteur bancaire depuis 1984,** le CECEI a permis le bon déroulement des très nombreuses opérations de restructuration ; il a vu ses fonctions modifiées au fil des lois successives et notamment élargies aux entreprises d'investissements (EI hors SGP). Comme les autres autorités de tutelle bancaires, le CECEI inscrit aujourd'hui son action dans le cadre européen.

**GILLES VAYSSET**

Secrétaire général

**CECEI**

Secrétaire général du CRBF

## ■ Pouvez-vous faire un historique rapide de la création du CECEI ?

Le Comité des établissements de crédit est une création de la Loi bancaire du 24 janvier 1984. Auparavant, le Conseil national du crédit, installé au lendemain de la Libération, tenait une liste des banques et des établissements financiers, mais d'une part ce rôle d'agrément était partagé avec le ministère de l'Économie et des Finances dans la mesure où celui-ci assurait la tutelle de tout le secteur bancaire à réseau et à statut légal spécial, et d'autre part ce pouvoir d'agrément était concrètement exercé par un comité constitué en son sein, plus restreint que l'assemblée d'une cinquantaine de personnes qui siégeait au Conseil national du crédit issu des lois de 1945.

L'ambition de la loi bancaire pour le Comité des établissements de crédit était d'installer un collège adéquat, au départ de six membres, qui tirait directement ses pouvoirs d'agrément et d'autorisation de la loi et qui les exerçait sur tous les établissements de crédit. Cette autorité indépendante nouvelle, sous la

présidence du gouverneur de la Banque de France, a pris alors sa place dans la nouvelle architecture de tutelle du secteur, qui était fondée par ailleurs sur des pouvoirs redéfinis de réglementation au sein du Comité de la réglementation bancaire, et de contrôle au sein de la Commission bancaire.

## ■ Quel bilan peut-on faire une vingtaine d'années après la naissance du CECEI ?

Il faut rappeler quel était le but de la loi bancaire : celle-ci a été le coup d'envoi d'un remodelage profond du secteur par une redéfinition extensive de la notion d'opération de crédit et la mise en place d'un cadre réglementaire unique pour l'exercice, mais aussi le contrôle de toutes les activités qui étaient couvertes auparavant par des réglementations variées. À l'époque le secteur bancaire était largement nationalisé et administré, ne serait-ce que par l'encadrement du crédit et la réglementation des changes, et caractérisé par un cloisonnement des circuits de collecte de l'épargne et de distribution des crédits, qui pesait manifestement défavorable-

## Les grandes étapes de la concentration bancaire en France

Date	Cible	Acquéreur
1996	Indosuez	Crédit Agricole
1997	Crédit du Nord	Société Générale
1998	Natexis CIC	Groupe Banques populaires Crédit Mutuel
1999	Paribas	BNP
2000	Crédit foncier de France	Caisse nationale des caisses d'épargne
2003	Crédit Lyonnais	Crédit Agricole en 2003
2004	CDC Ixis	Caisse nationale des Caisses d'épargne...

ment sur le financement optimal de l'économie.

Le secteur bancaire français offre aujourd'hui une image radicalement différente. Dans un contexte de réglementation homogénéisée, de plus en plus harmonisée au plan européen, et donc de concurrence accrue, le secteur bancaire français s'est d'abord totalement privatisé, à de rares exceptions près comme certaines institutions financières spécialisées qui relèvent d'une catégorie particulière d'établissements de crédit précisément chargés d'une mission d'intérêt public, mais dont le nombre a par ailleurs décliné de moitié sur la période.

Deuxième orientation majeure, le secteur s'est profondément restructuré. Le nombre des établissements de crédit a globalement diminué de moitié en vingt ans, passant d'environ 2 000 en 1984 à 925 fin 2003, du fait d'une restructuration qui a principalement affecté les réseaux, mutualistes, coopératifs et caisses d'épargne. Les établissements affiliés à ces réseaux sont ainsi passés de 663 en 1984 à 128 aujourd'hui. Mais cette restructuration a été aussi accompagnée d'une forte régénération du tissu des établissements de crédit parce que le nombre de créations pendant cette période a été très soutenu : environ 300 agréments d'exercice ont été délivrés entre 1984 et 2004, dont plus de la moitié d'établissements nouveaux, ne résultant pas de fusions ou acquisitions. Ce mouvement de restructuration correspond également à une ouverture des actionnariats à de nouveaux partenariats, en particulier dans l'assurance, avec des sociétés industrielles et de services, ainsi qu'aux capitaux étrangers.

Troisième grande caractéristique, le secteur s'est concentré, particulièrement depuis 1996. C'est, à cette date, l'opération de rachat d'Indosuez par le Crédit Agricole qui a donné le coup d'envoi d'une accélération du phénomène de concentration très visible depuis (*encadré*). Cette concentration a donné naissance à six groupes de banques universelles, qui assurent 80 % des dépôts et 90 % des crédits. Cette concentration a

**“ Environ 300 agréments d'exercice ont été délivrés entre 1984 et 2004, dont plus de la moitié d'établissements nouveaux, ne résultant pas de fusions ou acquisitions. ”**

aussi permis l'émergence d'établissements de stature européenne et internationale : trois établissements français se trouvent parmi les quinze premières capitalisations boursières européennes ; deux parmi les dix meilleures notations ; deux établissements parmi les dix plus gros bilans mondiaux.

Autre évolution majeure, le secteur a développé de nouvelles techniques financières, tout particulièrement sur les marchés, mais aussi avec l'introduction de la banque directe et des services d'investissements *on line*, ainsi qu'en matière de moyens de paiement électroniques. À cette spécialisation a souvent correspondu une réorganisation des métiers : redéfinition des organigrammes des groupes par ligne de métier, ce qui a fa-

vorisé la visibilité de leur activité et un contrôle plus adapté des risques.

Enfin, conséquence pratique mais surtout hautement symbolique, le secteur a organisé la défense collective de ses intérêts professionnels avec la création de l'AFEC (devenue AFECEI après la création du statut d'entreprise d'investissement en 1996) et plus tard de la FBF. Le chemin parcouru montre bien

“La loi de modernisation des activités financières en 1996 a sans doute été l'étape la plus importante dans l'élargissement du rôle du Comité.”

une vision d'un secteur bancaire unifié qui englobe toutes les banques, quel qu'ait été leur statut auparavant (mutualiste, droit commun, privé ou public...).

**■ Avec les nouvelles techniques financières, notamment dans les moyens de paiement électroniques, on voit apparaître des « non-banques ». Comment cela se passe au niveau de l'agrément ?**

Cette question n'est pas encore totalement tranchée. Nous avons souvent répondu en France en donnant un agrément bancaire, mais des incertitudes subsistent. Une réflexion est en cours aujourd'hui au niveau européen sur la nécessité de faire une directive et d'imposer ou non la qualité d'établissement de crédit, en fonction des caractéristiques des opérations qui seraient faites à distance. Le droit est en phase d'élabo-

ration sur ce sujet. À titre d'exemple, une carte de téléphonie mobile servant à régler les services de l'opérateur, cela relève du prépaiement ; en revanche, si elle sert à payer une prestation ou un achat auprès d'un tiers, cela pourrait à mon sens être considéré comme une mise à disposition de moyen de paiement.

**■ Comment le rôle du CECEI a-t-il évolué au fil des différentes lois : modernisation financière, NRE, LSF... ?**

Les pouvoirs, le champ de compétence, et même la composition du CECEI ont évolué au fil du temps. La loi de modernisation des activités financières en 1996 a sans doute été l'étape la plus importante dans l'élargissement du rôle du Comité, en lui confiant la responsabilité de l'agrément des entreprises d'investissement (à l'exception des sociétés de gestion de portefeuille), c'est-à-dire une population qui, fin 2003, comptait 166 établissements. Ce pouvoir était exercé auparavant par l'ancien Conseil des bourses de valeur à l'égard des ex-sociétés de bourse.

Puis, la compétence du CECEI a encore été étendue par la loi de sécurité financière en 2003 à l'habilitation aux activités de compensation et de tenue de compte/conserver, ainsi qu'à l'approbation des programmes des prestataires de services d'investissement qui était préalablement confiée aux autorités de marché. Néanmoins, ces dernières sont systématiquement consultées à ce sujet par le secrétariat général du CECEI.

La composition du Comité a été revue en partie en conséquence de l'élargissement de son champ d'application : le président de l'AMF ou son représentant en est désormais membre de droit, tout comme le président du directoire du fonds de garantie des dépôts ; le comité s'est également adjoint un représentant des entreprises d'investissement, mais aussi un conseiller d'État et un conseiller à la Cour de cassation. Le comité est ainsi passé de six à douze membres (plus le représentant de Monaco, quand les dossiers ont trait à des banques installées dans la Principauté).

Une autre évolution concerne le renforcement de la composante économique dans l'analyse des dossiers, à travers notamment l'appréciation de la via-

bilité des projets. La loi sur les nouvelles régulations économiques a conforté le pouvoir de soumettre l'autorisation du CECEI à des conditions suspensives. Si la loi de sécurité financière a inclus le contrôle des opérations de concentration bancaire dans le droit commun, en consacrant la compétence du Conseil de la concurrence, il n'en demeure pas moins que ce contrôle reste soumis à consultation auprès du CECEI, qui est l'autorité compétente du secteur.

■ **Cette redéfinition des rôles issus de la LSF n'est-elle pas pourtant une remise en cause des pouvoirs du CECEI dans le domaine de la concurrence ?**

Jusqu'à-là, il n'y avait pas eu de contestation du rôle du CECEI sur ce terrain. Il se trouve qu'un recours a été engagé contre l'autorisation donnée à l'opération de fusion-acquisition Crédit Agricole/Crédit Lyonnais, qui comportait une condition de fermetures de guichets dans certaines zones, par une organisation syndicale. La décision du CECEI a été sur ce point annulée par le Conseil d'État sur la base d'un raisonnement juridique relatif à l'agencement respectif des pouvoirs des différentes autorités. Le Conseil d'État a jugé que la loi n'avait donné expressément compétence à aucune autorité en matière de contrôle des concentrations bancaires, même si le CECEI était la seule autorité par ailleurs saisie pour autoriser ou non l'opération sur des critères autres que ceux de la concurrence. Répondant au besoin mis en évidence par le Conseil d'État de dispositions expresses en matière de limitation des libertés, le législateur a conforté le pouvoir des autorités spécifiques de la concurrence, tout en reconnaissant le rôle de l'autorité sectorielle d'agrément. La capacité d'expertise du CECEI reste donc intacte pour l'analyse de la concentration dans le secteur bancaire, ainsi naturellement que son pouvoir d'autorisation des prises de contrôle.

■ **En tant qu'organe de la supervision bancaire, comment le CECEI se compare-t-il aux instances équivalentes d'autres pays ?**

Sur ce sujet, les comparaisons internationales ne sont pas aisées car il y a peu d'instances équivalentes au CECEI

à l'étranger ; par exemple aux États-Unis. Surtout, la question de l'organisation de la fonction d'agrément doit être à mon sens remise dans le contexte général de la surveillance du secteur financier (y compris avec le secteur des assurances et des marchés). C'est en prenant ce recul qu'apparaissent les spécificités de chaque pays et le fait qu'il n'y a pas de modèle universel : les agréments peuvent relever d'un ministère, d'une banque centrale ou d'une institution de supervision indépendante spécifique au secteur bancaire ou à la compétence élargie à l'ensemble du secteur financier.

■ **Quelle vision d'ensemble a-t-on du fonctionnement des autorités de tutelle bancaires françaises ?**

Le rôle qu'elles jouent est jugé très satisfaisant, comme en témoigne la très bonne appréciation du FMI qui vient de boucler sa deuxième revue du secteur financier et qui constate à la fois l'existence de plusieurs organismes de supervision et leur excellente coordination.

La coordination est institutionnellement organisée : le Trésor et l'AMF sont représentés au CECEI et le Trésor dans le collège de la Commission bancaire. Le gouverneur de la Banque de France ou son représentant assiste au conseil de l'AMF ainsi qu'au Conseil consultatif de la législation et de la réglementation fi-

“Le FMI constate à la fois l'existence de plusieurs organismes de supervision et leur excellente coordination.”

ncières. Mais au-delà de ces aspects institutionnels, les échanges entre les services sont permanents : nous nous réunissons périodiquement, de manière bipartite ou tripartite, avec les services de l'AMF, de la Commission bancaire...

Le système, qui peut apparaître relativement complexe, fonctionne bien et son organisation actuelle assure une bonne transparence. Ainsi, les critères sur lesquels le CECEI fonde ses analyses sont clairement affichés et commentés, notamment dans son rapport annuel. La transparence et l'efficacité

sont également assurées au sein du CECEI par la présence de représentants des professions concernées.

Ce schéma a été éprouvé à travers un certain nombre d'événements : ainsi le CECEI a traversé sereinement certaines crises bancaires, par exemple à la suite du retrait des missions publiques d'un certain nombre d'établissements comme le Comptoir des entrepreneurs ou le Crédit foncier ; ou assuré le bon déroulement d'importantes opérations telles que le rapprochement entre Paribas et BNP, ou plus récemment celui entre le Crédit agricole et le Crédit Lyonnais... Le brevet de solidité de ce schéma a été récem-

“L'organisation de la surveillance bancaire a inspiré celle du secteur des assurances.”

ment confirmé par le législateur, puisque l'organisation de la surveillance bancaire a inspiré celle du secteur des assurances, qui se retrouve depuis la LSF avec ce triple pilier de réglementation (CCLRF, commun à l'ensemble des acteurs financiers), d'agrément (Comité des entreprises d'assurance) et de contrôle (CCAMIP). Le grand avantage de cette organisation est que nous avons des collègues au rôle précisément défini et à la composition adaptée pour l'exercice de chaque mission.

#### ■ Comment le CECEI s'intègre-t-il dans l'Europe bancaire ?

Le CECEI accompagne l'évolution européenne depuis la deuxième directive de coordination bancaire transposée par une loi de 1992 et d'application au 1<sup>er</sup> janvier 1993, c'est-à-dire dès l'ouverture de l'espace économique européen à la libre fourniture de services bancaires.

Au titre de la reconnaissance mutuelle, le CECEI reçoit les passeports de la part des autorités compétentes des pays membres pour permettre soit la libre prestation de services soit la libre installation, sous forme de succursales, des banques d'un autre pays européen ; à l'inverse, le CECEI délivre ces mêmes passeports aux banques françaises pour qu'elles s'installent sous forme de succursales dans les autres pays européens ou y travaillent en libre prestation de services. Cette formule a incontestablement facilité les installations dans la mesure où la succursale n'est assujettie

qu'à une partie de la réglementation locale, concernant par exemple les conditions générales d'exercice ou la liquidité ; mais ce qui relève de la réglementation prudentielle ou de sa surveillance dépend toujours du pays d'origine.

Par ailleurs, le secrétariat général du CECEI, qui est aussi celui du CCLRF (jusqu'à présent CRBF), est associé à la réflexion menée sur l'évolution de la réglementation dans le cadre communautaire.

#### ■ Le marché unique a-t-il encouragé la présence en France de banques étrangères et inversement l'expansion des établissements français hors frontières ?

L'ouverture du secteur français aux banques étrangères s'est globalement accrue, avec une forte montée en puissance de filiales et de succursales sous contrôle de pays communautaires qui a plus que compensé la réduction du nombre des filiales de banques de pays tiers. Depuis l'adhésion à l'Union européenne des huit PECO, nous avons déjà eu à échanger plusieurs « passeports », par exemple avec la Pologne.

En nombre, les banques étrangères sont depuis quelques années la sous-catégorie la plus importante : elles représentent 167 établissements sur un total de 304 banques à fin 2003. Naturellement, en part d'activité, la réalité est différente : la part de marché des banques étrangères est encore minoritaire, mais représente néanmoins 8 % du total des dépôts du secteur financier, contre 33,5 % pour les banques commerciales non mutualistes et 9,5 % des crédits contre 36 %. La présence bancaire étrangère est vraisemblablement plus substantielle du fait que nos statistiques ne recensent pas l'activité en LPS. Nous avons enregistré globalement 357 déclarations LPS émanant d'établissements de crédit de 16 pays différents. Par métier, la présence étrangère peut ponctuellement être encore plus importante : par exemple, pour la syndication des crédits entreprises ou dans le domaine de la banque d'affaires (opérations de fusion-acquisition) ou celui des services d'investissement. ■

*Propos recueillis par Élisabeth Coulomb et Carole Trambouze.*