

Zine Sekfali nous livre une analyse comparative du cadre législatif et réglementaire en matière de services financiers entre l'Europe et les États-Unis. La première partie, publiée dans ce numéro, est consacrée à l'environnement réglementaire et au processus de consolidation

du marché des services financiers ; la seconde partie, à paraître dans le prochain numéro, portera sur une comparaison entre certains services financiers plus spécifiques (par exemple, le crédit à la consommation, le courtage ou encore la gestion d'actifs pour compte de tiers...).

ÉTATS-UNIS & UNION EUROPÉENNE

UNE ANALYSE COMPARATIVE DE LA CONSOLIDATION DU MARCHÉ DES SERVICES FINANCIERS (1^{re} partie)



Zine Sekfali

Affaires juridiques

Groupe
BNP Paribas

Chargé
d'enseignement
à l'ESSEC et
de conférence à
Georges Washington
University

L'Union européenne et les États-Unis connaissent un mouvement de consolidation important de leur secteur bancaire, mais selon des processus d'intégration différenciés. Leur comparaison peut être porteuse d'enseignements.

Tant les États-Unis que l'Union européenne (encadrés 1 et 2) connaissent un mouvement continu de consolidation de leurs environnements réglementaires dont l'objectif principal est la suppression progressive des obstacles à l'in-

tégration des services financiers. Toutefois, force est de constater que ce mouvement doit encore être poursuivi.

S'agissant de l'Union européenne, il en est ainsi en raison, notamment, de la subsistance d'obstacles injustifiés à la consolidation transfrontalière, d'une nécessaire clarification des rôles et des responsabilités incombant respectivement aux autorités de surveillance de l'État membre d'origine et de celui d'accueil, d'une trop grande fragmentation des marchés de services financiers de détail ou encore de l'absence d'un superviseur européen des institutions financières. Ces constats sont d'ailleurs effectués par les principaux acteurs du marché des services financiers, au rang desquels figurent la Commission européenne et les établissements financiers. Ainsi, en dépit des progrès observés dans le processus d'intégration financière européenne dans le cadre du plan d'action des services financiers, la Commission européenne estime, à juste titre, dans son Livre Blanc 2005-2010 sur la politique des services financiers, que le secteur des services financiers de l'Union européenne "[...] dispose d'un potentiel inexploité considérable en matière de croissance économique et d'emploi [...]".

Au rang des principales priorités de la Commission, au nombre de cinq, l'application du principe du "mieux légiférer" apparaît être un élément moteur. En effet, la poursuite de l'harmonisation de l'environnement réglementaire au sein de l'Union est un vecteur essentiel du processus d'intégration et de consolidation des services financiers. Il en va de même en matière de supervision à l'échelle européenne des institutions financières. Ainsi que le rappelaient des représentants de l'association Eurofi [1], "des progrès sont nécessaires en matière de supervision et de gestion coordonnées des risques de groupes multinationaux, mais aussi dans l'élaboration de bases techniques communes pour analyser et valider les modèles internes des acteurs financiers tant locaux que transfrontaliers".

LA MULTIPLICITÉ DES AUTORITÉS DE TUTELLE

L'absence de véritable supervision européenne a un coût dans la mesure où l'application de règles de supervision spécifiques à chaque pays a pour conséquence une mobilisation accrue de capitaux propres superflue. En effet, le montant de ces excédents inutiles est estimé à 50 % dans le secteur de l'assurance et à 10 % dans celui de la banque [2].

S'agissant des États-Unis, un constat

1. ÉTATS-UNIS ET UNION EUROPÉENNE

Quelques éléments chiffrés

■ Les États-Unis ont adopté un système politique de type fédéral et sont composés de 50 États ayant une monnaie commune. L'Union européenne est, quant à elle, composée de 25 États, douze d'entre eux ayant adopté l'euro comme devise commune. L'Union a une

population de l'ordre de 460 millions d'habitants alors que celle des États-Unis compte environ 296 millions d'habitants. Le PIB de l'Union européenne est supérieur à 10 milliards d'euros et celui des États-Unis à 12,5 milliards de dollars.

Textes législatifs relatifs aux structures bancaires

Europe		États-Unis	
2000	Directive concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice Directive qui regroupe en un texte unique précédents textes dont les deux directives bancaires	2003	Proposition de loi "Financial Services Regulatory Relief Act"
1989	Deuxième directive bancaire	1999	Gramm-Leach-Bliley Act – Loi sur la modernisation des services financiers : les banques nationales et étrangères peuvent s'affilier avec des entités qui pratiquent d'autres activités de nature financière ou connexe (sous certaines conditions)
1977	Première directive bancaire	1997	Interstate Banking and Bank Branching Efficiency Act
1961	Programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement	1996	L'accord sur la surveillance fédérale et d'État à l'échelle nationale (Nationwide state and Federal Supervisory Agreement)
		1994	Loi Riegle-Neal sur les activités bancaires inter-États par fusion
		1927	Loi Mc Fadden

de même nature peut être effectué. Il en est ainsi du nombre et de la diversité des autorités de tutelle, ceux-ci étant perçus de plus en plus d'acteurs comme un frein à la consolidation du marché. La multiplicité des autorités de tutelle a d'ailleurs été une source de conflits, voire de concurrence entre elles [3] (encadré 3). La densité et la complexité de la réglementation des activités bancaires, celle-ci étant généralement restrictive, ont également été, pendant de nombreuses années, un frein important à la consolidation des marchés de services financiers. Ce frein réglementaire "historique" peut être illustré, en particulier, par la célèbre loi Glass-Steagall dont l'objet principal était d'organiser une séparation entre les activités de banque commerciale et les activités sur valeurs mobilières.

L'ASSOUPLISSEMENT DU DISPOSITIF AMÉRICAIN

Ce premier texte a d'ailleurs été complété en 1956 par le *Bank Holding Company Act* qui avait pour objet principal d'organiser une séparation entre les activités de banque commerciale et les activités d'assurance. Bien que ce dispositif législatif ait été assoupli de façon significative par l'action combinée des tribunaux, du législateur et des pratiques de marché, le véritable coup d'envoi du processus de déréglementation n'a été lancé qu'à la suite de l'adoption, en novembre 1999, de la loi Gramm-Leach-Bliley par le Congrès des États-Unis. Cette dernière est ainsi venue abroger l'interdiction pour les banques, les compagnies d'assurance et les maisons de titres d'exercer plus d'une de ces trois activités au sein d'un même groupe.

Au-delà des obstacles à l'intégration du marché des services financiers visés ci-dessus, il convient également de relever les restrictions relatives au développement géographique des banques en dehors des frontières de

leur État d'origine. Ces restrictions ont contribué à la fragmentation du système bancaire américain et à la multiplication de petits établissements de crédit opérant dans des zones géographiques réduites. À titre d'illustration, en 1995, le nombre d'établissements bancaires implantés dans la région de Dallas dont la population était alors de 3,5 millions habitants, était supérieur à celui des établissements implantés en France qui comptait 55 millions d'habitants [4]. Une conséquence directe du phénomène de morcellement du secteur des services bancaires aux États-Unis était la faible présence des banques américaines à l'échelle internationale. Ainsi, en 1995, aucune banque américaine ne figurait parmi les 25 plus grandes banques mondiales. Conscient du manque de compéti-

tivité du secteur bancaire, le législateur américain a, dans les années quatre-vingt-dix, assoupli la réglementation bancaire.

STRUCTURES ET OFFRE DE PRESTATIONS DE SERVICES FINANCIERS AU SEIN DE L'UNION

S'agissant de la réalisation d'un marché bancaire unique au sein de l'Union européenne, rappelons que ce processus implique tant pour les particuliers que pour les entreprises une libre utilisation des services financiers et pour les établissements de crédit, le libre accès et l'exercice de leur profession en Europe. Ce principe de liberté d'établissement est posé par l'article 43 du traité instituant la Communauté européenne. Trois étapes importantes peuvent être rappelées :

■ Le traité de Rome (1957)

La première étape vers la constitution d'un marché commun bancaire fut le "programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement" arrêté dès 1961, conformément à l'article 54 (1) du traité de Rome. Ce programme établissait un calendrier au terme duquel cette liberté devait être acquise, la liberté d'établissement ayant pour finalité de simplifier les procédures d'admis-

« L'absence de véritable supervision européenne a un coût. S'agissant des États-Unis, un constat de même nature peut être effectué. »

sion en vue de l'établissement d'une succursale d'un établissement de crédit ayant sa maison mère dans un autre État de l'Union européenne.

■ Première directive bancaire (1977)

La seconde étape fut celle de la première directive bancaire adoptée en 1977. Cette dernière énonçait le principe selon lequel il était essentiel "d'achever un système dans lequel les institutions de crédit ayant leur siège dans l'un des États membres sont dispensées de l'exigence d'obtenir une autorisation nationale". Cette première directive bancaire était essentielle dans la mesure où elle posait non seulement les fondements d'un marché bancaire européen, mais également celui de la collaboration entre les autorités nationales. Ainsi, l'article 7 de la directive dispose qu'"en vue de surveiller l'activité des établissements de crédit opérant, notamment pour y avoir créé des succursales, dans un ou plusieurs États membres, autre que celui de leur siège social, les autorités compétentes des États membres concernés collaborent étroitement".

« Le régime des licences bancaires aux États-Unis se caractérise par l'existence de banques nationales ou fédérales et des banques à charte d'État qui relèvent des autorités de tutelle de chacun des États. »

■ Deuxième directive bancaire (1989)

La troisième étape fut celle de la deuxième directive bancaire du 15 décembre 1989 instaurant l'agrément unique bancaire ou passeport européen, dont la finalité était de permettre aux établissements de crédit agréés dans un État membre de bénéficier du droit d'établir des succursales dans d'autres États. Ainsi, un établissement de crédit agréé dans un État membre est habilité à fournir des services bancaires dans un autre pays membre à la double condition : – que l'agrément de l'État membre d'origine autorise une telle activité – et que les activités envisagées figurent parmi celles visées à l'annexe de la deuxième directive. La deuxième directive pose ainsi le principe de la reconnaissance mutuelle dans le domaine bancaire. L'établissement agréé est naturellement tenu de respecter les dispositions législatives et réglementaires de l'État d'accueil étant rappelé que le principe de reconnaissance mutuelle ne vise que les succursales des établissements de

crédit, l'agrément de l'État d'accueil étant requis pour les filiales.

Le régime des licences bancaires aux États-Unis est de nature duale. Il se caractérise par l'existence de banques nationales ou fédérales, relevant de l'Office of the Comptroller of the Currency, ou OCC (encadré 2), et des banques à charte d'État qui relèvent des autorités de tutelle de chacun des États. Toute création d'établissement de crédit doit ainsi conduire à faire un choix initial entre l'obtention d'une charte fédérale et une charte d'État. Pour autant, ce choix n'est pas définitif dans la mesure où une fois créé, l'établissement de crédit dispose de la faculté d'opter ultérieurement pour une autre charte, fédérale ou d'État. Le processus de création de succursales diffère selon la nature de la licence – d'État ou fédérale – accordée à un établissement de crédit. Les principales caractéristiques de ces régimes sont exposées ci-après, une distinction existant entre la création de succursales "inter-États" et "intra-États".

■ La création de succursales par les banques à statut fédéral

Le régime particulièrement restrictif en matière d'expansion géographique fut maintenu jusqu'en 1994 (encadrés 3 et 4), année d'adoption de la loi Riegle-Neal sur les activités bancaires interétatiques et la création de succursales dans d'autres États [5]. En application de cette loi, toute banque à statut fédéral est autorisée à acquérir une banque dans un autre État (*Interstate merger*) ou d'y créer une succursale (*De novo interstate branching*). La loi Riegle-Neal a été un facteur déterminant dans l'évolution du secteur bancaire aux États-Unis.

■ La création de succursales par les banques d'État

Dès la fin des années quatre-vingt, plusieurs États entreprirent d'assouplir leurs législations en autori-

3. ÉTATS-UNIS

Missions respectives des acteurs de la surveillance bancaire

Les banques nationales rendent compte de leurs activités principalement à l'OCC et de manière secondaire à la FED et à la FDIC.

Les banques d'État dépendent de la FED, la FDICet l'organisme de contrôle des États.

La Sec, depuis la loi Gramm-Leach-Bliley, a une autorité à la fois sur les banques à charte nationale et à charte d'État.

■ **Federal Reserve Board (FED)** : la FED assure la supervision et la régulation du système bancaire américain en étroite collaboration avec les 12. Elle assure la supervisions et la régulation du système bancaire

américain en étroite collaboration avec les 12 banques régionales (Federal Reserve banks). Toutes les banques nationales sont tenues d'être membres de la FED alors que pour les banques à charte d'État, il ne s'agit que d'une option.

■ **Federal Deposit Insurance Company (FDIC)** : Société Fédérale d'assurance-dépôts – assure la surveillance fédérale des banques à charte d'État qui ne sont pas membres de la FED.

■ **Office of the Comptroller of the Currency (OCC)** : Bureau du Contrôleur de la monnaie – délivre les chartes nationales.

■ **Securities and Exchange Commission (SEC)** : Organisme fédéral de réglementation et de contrôle des marchés financiers

■ **Office of Thrift Supervision (OTS)** : Bureau de Surveillance des Caisse d'Épargne – réglemente l'activité des caisses d'épargne à charte fédérale et des caisses d'épargne à charte d'État.

■ **Organismes de contrôle des États** : réglementent l'activité des institutions financières possédant une licence d'État .

Un régime restrictif en matière d'expansion géographique : historique

sant des groupes bancaires à s'y implanter, par voie d'acquisition dans un premier temps. L'État de New York fut le premier à adopter une loi autorisant la création de succursales de banques d'autres États dans l'État de New York. Cette autorisation était toutefois assortie d'une condition de réciprocité. En effet, la législation de l'État d'origine de la banque qui sollicitait une autorisation de création de succursale devait contenir un dispositif similaire en faveur d'établissements bancaires dont le siège social était situé dans d'autres États.

LA NAISSANCE DE VÉRITABLES GROUPES BANCAIRES

Rappelons que depuis l'adoption du régime de la loi Mac Fadden de 1927, la création de succursales dans les États relève de la compétence desdits États et de leurs autorités de tutelle. Bien que la loi Riegle-Neal de 1994 ait notamment eu pour finalité de contribuer à l'harmonisation des législations des États, elle n'autorisait pas pour autant une banque d'État à créer une succursale dans un autre État ; une loi de l'État concerné devant expressément le permettre. Le Council on State Bank Supervisors a d'ailleurs confirmé qu'une loi de chacun des États devait être adoptée et autoriser les banques d'État à acquérir des banques existantes ou d'y créer des succursales. De nombreuses acquisitions d'établissements bancaires ont ainsi été réalisées depuis 1994, ce mouvement ayant donné naissance à de véritables groupes bancaires. Les États-Unis comptaient plus de 14 000 banques en 1940. Moins de 9 000 étaient répertoriées en 2005. S'agissant de la création de succursales, la loi Riegle-Neal de 1994 n'a pas apporté les changements escomptés dans la mesure où seulement 17 États ont promulgué des lois autorisant la créa-

■ **La première restriction en matière d'expansion géographique** a été adoptée en 1864, année de promulgation du National Banking Act. Cette loi instaura la licence fédérale en interdisant aux banques à statut fédéral, de façon implicite, de créer des succursales.

■ **Ce dispositif fut complété par la loi fédérale Mac Fadden de 1927.** Cette dernière interdisait à toute banque à statut fédéral de

créer une succursale en dehors de la ville où se trouvait son siège social. Ce principe a d'ailleurs été confirmé par la Cour Suprême des États-Unis en 1924 [9]. Ces restrictions géographiques s'appliquaient également aux banques d'État dès lors qu'elles demandaient à relever de la tutelle de la banque centrale (la FED).

■ **Ce dispositif fut assoupli en 1933** à la suite de l'adoption d'un amendement à la loi Mc

Fadden permettant aux banques à statut fédéral de créer des succursales dans leur État d'appartenance, à la condition toutefois qu'une loi de l'État concerné le permette expressément.

Cet amendement conduisait ainsi à soumettre les banques à statut fédéral aux lois des États, portant atteinte, par voie de conséquence, à la distinction historique entre les banques à statut fédéral et les banques d'État.

tion de succursales de banques ayant leur siège social dans d'autres États [6]. Les 33 autres États n'autorisent l'entrée de banques sur leur territoire que sous la forme d'une acquisition de banques déjà existantes. En outre, la section 109 de la loi Riegle-Neal de 1994 exige des autorités de tutelle fédérales (par exemple, la FED, le FDIC et l'OCC) la promulgation de règles uniformes interdisant à une banque commerciale de développer un réseau interétatique d'agences dès lors que l'objectif principal est de collecter des dépôts. En dépit de l'existence de certaines restrictions législatives, le processus de création de succursales ou d'agences bancaires a connu un grand succès. Selon la Pennsylvania Association of Community Bankers [7], environ 50 000 succursales ont été créées aux États-Unis, dont 1 700 en 2002 [8]. C'est afin d'apporter plus de flexibilité au système bancaire américain que le projet de loi *Financial Services Regulatory Relief Act* a été déposé en 2003. Parmi les principales mesures de ce projet figure la libéralisation des mouvements d'établissements bancaires entre États. La section 401 du projet prévoit ainsi que l'implantation d'établissements bancaires à charte d'État dans d'autres États par voie de création de succursales soit autorisée dans l'ensemble des États américains sans condition de réciprocité. Le projet de loi a été adopté une première fois par la Chambre des Représentants, au terme d'un processus de deux années, et par le Sénat au mois de mai 2006. La pro-

mulgation de cette loi sera une pierre supplémentaire à l'édifice que constitue le mouvement de dérégulation aux États-Unis.

LA CONSOLIDATION EST EN COURS

Si le processus de construction politique de ces deux ensembles majeurs que sont l'Union européenne et les États-Unis a été différent, ils connaissent tous les deux un mouvement de consolidation important du secteur bancaire et, plus généralement, des services financiers. L'adaptation de l'environnement réglementaire devra être poursuivie dans une logique de construction de marchés homogènes. ■

“Les États-Unis comptaient plus de 14 000 banques en 1940. Moins de 9 000 étaient répertoriées en 2005.”

[1] Association composée de grands établissements financiers dont la coprésidence est assurée par Jacques de Larosière et Daniel Lebègue ; Conférence sur les services financiers aux particuliers, Bruxelles – 6 et 7 juin 2006.

[2] Cf. interview d'Henri de Castries, président du Directoire d'AXA, La Tribune 9 juin 2006.

[3] Eugene A. Ludwig, Comptroller of the Currency, *American Banker*, 26 mai 2006, p.1 ; “Conflict among regulators” in Carl Felsenfeld, *Banking Regulation in the United States*, 2ème édition, 2006 p. 26 et suiv.

[4] “Apprendre les uns des autres: les expériences bancaires américaines et européennes”, par Robert Clair et Gérald O'Driscoll Jr – *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, volume 3 numéro 1, 1er mars 1992

[5] Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act of 1994

[6] “Review and Critique of the american interstate and branch banking regulatory framework” – Ramin Cooper Maysami ans Audra Harris – *Journal of International Banking Law and Regulation (JIBLR)* 2005, p654

[7] <http://www.pacb.org/>

[8] Federal Reserve Board, testimony of Governor Mark w. Olson

[9] *First National Bank in St Louis v. Missouri* – 23 U.S 640 (1924).