

STRATÉGIE, PROSPECTIVE

PASF

Les priorités de l'Europe bancaire en 2005

Adopté en 1999 et quasi achevé en 2004, le Plan d'action pour les services financiers (PASF) a donné un nouvel élan à la réalisation du marché intérieur des services financiers. De nouvelles mesures doivent cependant être prises pour que l'intégration des marchés nationaux continue. La Fédération bancaire française a présenté dès 2004 à la Commission européenne ses propositions¹ pour poursuivre la construction de l'Europe bancaire.

LA CRÉATION D'UN GRAND marché européen sans frontière nationale, où les biens, les services, les personnes et les capitaux circulent librement, constitue l'un des projets majeurs de l'Union européenne. Initié dès 1958 pour le secteur industriel et accéléré par la mise en œuvre du livre blanc sur « l'achèvement du marché intérieur » présenté en 1985 par la Commission Delors, ce projet a démarré plus tardivement pour les services, notamment financiers.

Les arguments économiques plaçant pour l'intégration financière étaient pourtant les mêmes que pour les autres secteurs : concurrence accrue favorisant les entreprises innovantes et compétitives, entraînant baisse des prix, accroissement de l'offre, etc. Un marché financier vaste et liquide devait en outre soutenir la croissance en permettant une baisse du coût du crédit au profit des emprunteurs, entreprises

ou ménages. La création du marché intérieur des services financiers s'est cependant longtemps heurtée à la désunion monétaire.

Ce n'est en fait qu'après l'adoption de l'euro par onze États membres, le 1^{er} janvier 1999, que le projet a pu réellement progresser.

Cette nouvelle étape a été marquée par l'adoption du « Plan d'action pour les services financiers » (PASF) publié en mai 1999 par la Commission européenne. Le PASF 1999-2004 prévoyait 42 mesures à adopter avant fin 2004 pour accélérer l'intégration financière européenne. Validé en mars 2000 par le Conseil européen, il est devenu l'un des principaux volets de la stratégie de Lisbonne, laquelle visait à faire de l'UE l'économie la plus compétitive du monde avant 2010.

Plusieurs études ont depuis confirmé les bénéfices économiques que pouvait apporter l'intégration bancaire et financière européenne. Une étude réalisée en novembre 2002 par *London Economics* pour le compte de la Commission européenne estimait par exemple que l'intégration des marchés financiers européens générerait directement, sur une dizaine d'années, une croissance d'environ 1,1 % du PIB communautaire, soit un gain d'au moins 130 milliards d'euros aux prix de 2002, ainsi qu'une hausse de 0,5 % du taux d'emploi en Europe. Toujours selon cette étude, les entreprises auraient la possibilité de se financer par

moins frais, le coût de financement par émission d'actions devant baisser de 0,5 % et celui par émission d'obligations de 0,4 %.

Cinq années d'intense travail législatif se sont écoulées depuis l'adoption du PASF et l'heure est aujourd'hui au bilan et aux réflexions sur les suites à lui donner. La Commission européenne a lancé fin 2003 une vaste consultation visant à mesurer la mise en œuvre du PASF et évaluer le niveau d'intégration financière de l'Union pour déterminer les actions encore à accomplir.

39 DES 42 MESURES DU PASF ADOPTÉES

Le bilan quantitatif du PASF est excellent. Quasiment toutes les mesures législatives annoncées ont été adoptées.

Parmi les textes concernant les activités de marchés, il faut bien entendu citer la directive sur les services d'investissement (DSI), désormais appelée directive sur les marchés d'instruments financiers (MIF), laquelle prévoit de mettre en concurrence les marchés réglementés (bourses), les systèmes alternatifs de transaction (ATS ou MTF) et les établissements financiers pratiquant l'internalisation. Il faut également mentionner les deux directives OPCVM, la directi-



JEAN-FRANÇOIS
PONS

Directeur
des affaires
européennes et
internationales

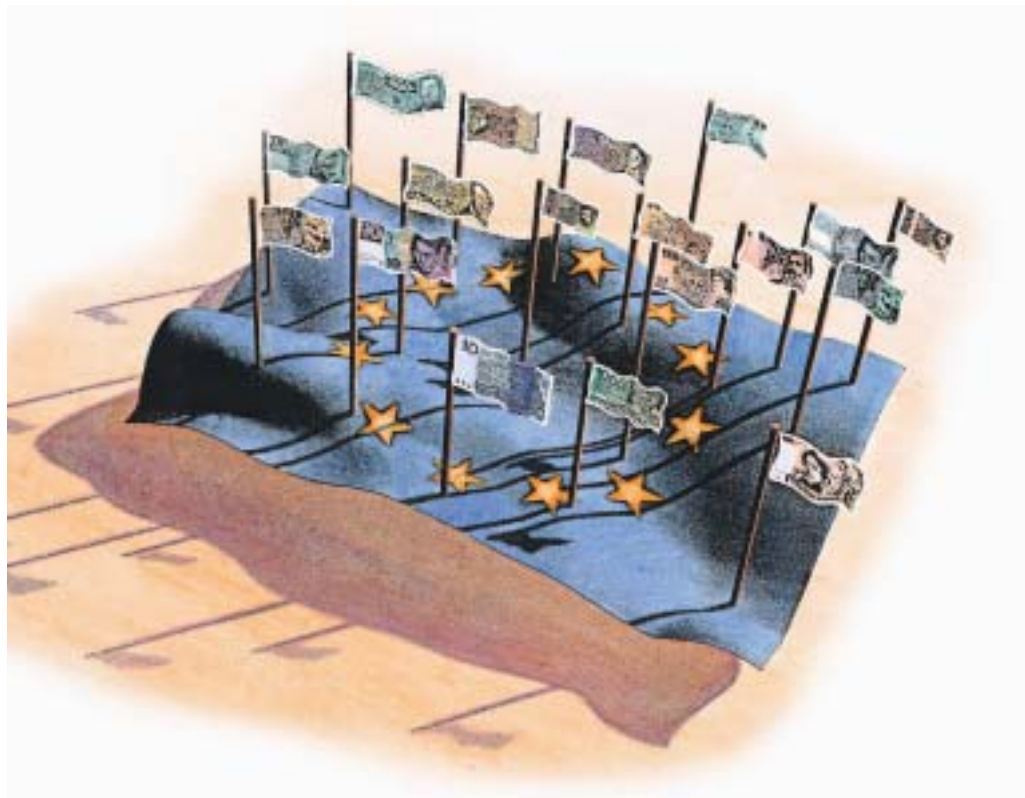
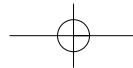
FBF



HUBERT
D'ETIGNY

Chargé d'affaires
européennes

FBF



ve sur les abus de marché, celle sur les prospectus, celle sur les OPA et enfin celle sur la transparence, ultime texte formellement adopté par le Conseil de l'Union européenne le 2 décembre dernier.

Concernant les normes prudentielles, plusieurs textes importants ont pu être entérinés, notamment la directive sur la surveillance des fonds de retraites et celle sur les conglomérats financiers. Le PASF prévoyait également l'adoption d'une directive sur l'adéquation des fonds propres des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, texte censé transposer en Europe l'accord international de Bâle II en gestation au moment de l'élaboration du plan d'action. L'accord bâlois ayant été signé en juin 2004, la Commission a publié dès juillet une proposition de directive. Celle-ci est actuellement examinée par le Parlement européen et le Conseil des ministres, lequel, optimiste, espère une adoption en une seule lecture.

S'agissant enfin de la banque de détail, les mesures programmées étaient peu nombreuses. Une directive sur la vente à distance des services financiers a été adoptée en juin 2002 mais n'a pas encore été transposée au niveau des États

membres. Un projet de directive sur le crédit à la consommation proposé en 2002 par la Commission, et qui a été très critiqué par l'ensemble des banques européennes, a été profondément modifié par le Parlement européen en première lecture ; il devrait encore donner lieu à des discussions longues et difficiles au sein des institutions européennes.

LES APPORTS DE L'APPROCHE « LAMFALUSSY »

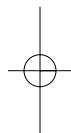
Le succès « quantitatif » du PASF résulte en partie de la mise en place dès 2002, dans le domaine des valeurs mobilières, de la procédure dite « Lamfalussy », laquelle a permis d'accélérer l'adoption de certains textes en déléguant l'élaboration des mesures techniques d'exécution à la Commis-

sion européenne, cette dernière étant conseillée par le nouveau Comité européen des régulateurs des valeurs mobilières, plus connu sous le nom de CESR, acronyme anglais de *Committee of European Securities Regulators*. Face au succès de cette procédure, le Conseil Ecofin a d'ailleurs approuvé en mai 2004 son extension à l'adoption des textes concernant les banques, les entreprises d'assurance et les fonds de placement (OPCVM). Cette réforme a entraîné la création du Comité européen des contrôleurs bancaires (CECB ou CEBS pour *Committee of European Banking Supervisors*) et du Comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions de retraites (CECAR ou CEIOPS pour *Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors*).

UN BILAN QUALITATIF À NUANCER

D'un point de vue qualitatif, le bilan du plan d'action, s'il reste très bon, doit être nuancé. Publié en mai 2004 par les services de la Commission européenne, le premier « rapport de suivi de l'intégration financière » constate en effet que l'intégration « progresse dans tous les domaines, quoiqu'à un rythme très différent selon le produit, l'utilisateur final et le marché. » Selon le rapport, l'intégration des marchés financiers de gros a nettement progressé et ce grâce à plusieurs facteurs dont l'introduction de l'euro, les forces de marché, la mondialisation des échanges et bien entendu le PASF. Le rapport relève en revanche que les marchés de détail ont conservé une dimen-

“L'intégration des marchés financiers de gros a nettement progressé ; en revanche les marchés de détail ont conservé une dimension essentiellement nationale.”



sion essentiellement nationale.

Satisfaits de ces résultats et sans doute lassés des réformes, certains groupes de pression, notamment britanniques, prônent désormais une « pause » législative, invoquant

Standards), nouvelle appellation des normes IAS. Si la plupart des normes élaborées par l'IASB ont pu être approuvées sans difficulté majeure par la Commission européenne, après avis favorable de

l'IASB plaident au final pour une amélioration drastique de sa gouvernance. Tout au long du processus d'élaboration des nouvelles normes comptables internationales, l'IASB s'est montré déconnecté des réalités économiques notamment européennes. Il serait donc souhaitable de renforcer la position européenne en son sein (sur les 14 membres du Board, il n'y a actuellement que trois européens continentaux alors que l'UE est le principal « client » de l'IASB) ainsi que les organismes européens qui dialoguent avec lui et en particulier l'EFRAG (*European Financial Reporting Advisory Group*).

Un autre chantier majeur mérite une attention toute particulière, celui de la transposition au niveau européen de l'accord de Bâle II sur l'adéquation des fonds propres des établissements bancaires. La Commission a publié en juillet dernier une proposition directive actuellement examinée par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Contrairement aux normes IAS, cette proposition est le résultat d'un long processus au cours duquel les professionnels ont été largement consultés. Le résultat final est donc satisfaisant et en phase avec les réalités économiques. Certains points importants doivent cependant être encore améliorés. D'une manière générale, les banques françaises et européennes plaident pour une cohérence maximale entre le texte bâlois et la directive européenne, à la fois en terme de calendrier et de contenu, et ce pour éviter des distorsions de concurrence entre établissements européens et établissements non européens. Le point le plus important concerne le niveau d'application des exigences en capital. La proposition de directive prévoit en effet que ce calcul se fasse sur base individuelle, c'est-à-dire au niveau de chaque entité juridique du groupe financier. La FBF estime que ce calcul doit s'effectuer au niveau consolidé, comme le prévoit

“ Il faudrait procéder à une harmonisation « maximale » ciblée sur les points indispensables pour permettre une offre transfrontière, et notamment ceux facilitant la comparaison des offres par le consommateur. ”

le nécessaire travail de transposition et de mise en œuvre des mesures déjà adoptées. Si ce travail est effectivement indispensable et réclame dès à présent une grande vigilance, il ne doit cependant pas empêcher d'agir dans les domaines où la poursuite des travaux est jugée indispensable par les banquiers français. Il serait en effet préjudiciable d'interrompre brutalement les efforts entrepris jusqu'ici pour construire une Europe bancaire et financière encore inachevée.

L'APRÈS PASF

Trois axes prioritaires doivent être suivis dans la poursuite des travaux. Il convient tout d'abord d'achever les grands chantiers en cours. Il faut ensuite adopter une directive harmonisant les activités de compensation et de règlement-livraison et enfin prévoir des initiatives ciblées pour aider l'intégration des marchés de détail.

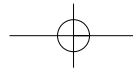
Plusieurs chantiers majeurs sont encore en cours : nouvelles normes comptables internationales (IAS – *International Accounting Standards*), nouvelle réglementation en matière de fonds propres des établissements de crédit et enfin Europe des paiements.

Les règles comptables des sociétés européennes faisant appel public à l'épargne vont être totalement bouleversées à partir du 1^{er} janvier 2005, lors de l'entrée en vigueur des nouvelles normes IFRS (*International Financial Reporting*

Accounting Regulatory Committee), il n'en a pas été de même pour les IAS 32 et 39 sur les instruments financiers. Celles-ci posaient en effet des problèmes extrêmement graves à l'industrie bancaire européenne.

La question de la norme 32, qui risquait d'assimiler les parts sociales des sociétés coopératives, y compris les banques, non pas à des capitaux propres mais à des dettes, est aujourd'hui réglée, grâce à une interprétation de l'IFRIC (*International Financial Reporting Interpretations Committee*) levant les craintes de l'industrie bancaire. Celle de la norme 39 en revanche est encore en suspens. Cette dernière a suscité d'importantes critiques de la part de la profession bancaire européenne (volatilité artificielle des résultats sans lien avec les réalités économiques, remise en cause des financements longs et à taux fixes, etc.). L'IASB (*International Accounting Standards Board*) n'ayant pas tenu compte de ces critiques, l'Union européenne n'a pu adopter le 19 novembre dernier que partiellement la norme 39, c'est-à-dire en excluant les dispositions concernant la juste valeur et la macrocouverture. Les travaux doivent donc se poursuivre pour finaliser rapidement ces dispositions et permettre enfin l'adoption de règles compatibles avec les réalités du métier bancaire tel qu'il est exercé en Europe.

Les difficultés rencontrées avec



l'accord de Bâle, sous peine de pénaliser lourdement les groupes paneuropéens.

Ultime grand chantier, la création de l'Espace unique des paiements en euro (SEPA – *Single European Payments Area*) est désormais sur les rails. Dans ce domaine, l'harmonisation, véritable projet industriel, plus technologique et normative que juridique, devrait être essentiellement le fait des professionnels, et ce grâce à l'autorégulation. Les banques et leurs associations nationales et européennes travaillent d'ailleurs à cet effet au sein d'une structure ad hoc, l'EPC (*European Payments Council*). L'adoption d'une réglementation sera néanmoins nécessaire pour fixer un cadre juridique harmonisé à cet espace unique des paiements. Après avoir consulté la place début 2004, la Commission devrait publier dans les prochaines semaines une proposition de directive. Privilégiant l'autorégulation, l'industrie bancaire attend de cette future législation qu'elle se borne à fixer les grands principes juridiques de fonctionnement du SEPA et qu'elle soit tournée avant tout vers le renforcement de la sécurité juridique des utilisateurs et des professionnels. Le cadre juridique en gestation devra par ailleurs impérativement garantir une concurrence loyale et équitable entre les différents prestataires de paiements.

UNE DIRECTIVE POUR HARMONISER LES ACTIVITÉS DE COMPENSATION ET RÉGLEMENT-LIVRAISON

Concernant les marchés financiers, l'adoption d'une directive encadrant et harmonisant les activités post-marchés est indispensable. Ces activités, dont les coûts pour les opérations transfrontières sont aujourd'hui trop élevés, sont en effet primordiales pour la constitution d'un véritable marché financier européen, fondé sur la liquidité, la sécurité et une saine concurrence entre les acteurs. Pour des raisons concurrentielles

et de maîtrise des risques notamment systémiques, la future directive doit opérer une séparation claire entre les activités dites d'infrastructure, relevant de l'intérêt général, et les activités d'intermédiaire bancaire, par nature concurrentielles. Cette séparation structurelle correspond au modèle CSD (*Central Securities Depository* – dépositaire central de titres). La future directive devrait s'inspirer des modèles en vigueur aux États-Unis et en Asie.

Outre l'adoption de cette directive, s'agissant des activités de marché, il est également indispensable d'assurer l'effectivité et l'homogénéité de la transposition et de la mise en œuvre des mesures du PASF déjà adoptées (DSI, directives abus de marché, transparence, prospectus, etc.). De ce point de vue, procédure Lamfalussy, CEBS et CESR doivent permettre une bonne coordination des autorités de surveillance et régulateurs nationaux.

INTÉGRER LES MARCHÉS DE DÉTAIL

L'intégration des marchés de détail européens devrait être l'un des principaux moteurs de l'économie et de l'emploi en Europe et profiter aux consommateurs. Ceux-ci bénéficieront en effet d'une harmonisation des règles de protection en Europe, d'une offre accrue de produits et de services et surtout d'une baisse des prix. L'industrie bancaire ne sera pas en reste puisque l'intégration devrait permettre de substantielles économies d'échelle et de gamme, une meilleure répartition des risques et enfin une stimulation de l'innovation dans tous les segments. Dernier intérêt, et non des moindres, l'intégration des marchés de détail devrait favoriser la consolidation du secteur bancaire européen et permettre ainsi aux groupes bancaires européens d'augmenter leur capitalisation boursière pour lutter à armes égales contre les grands groupes américains potentiellement intéressés par l'Europe.

Plusieurs phénomènes ont pour l'instant empêché l'intégration des marchés de détail. L'un des plus importants tient à l'absence d'harmonisation des règles nationales de protection des consommateurs, laquelle empêche de distribuer un produit identique dans plusieurs États membres de l'UE. D'une manière générale, les obstacles notamment juridiques, fiscaux, culturels sont nombreux. L'idée d'une harmonisation « maximale » tous azimuts paraît de ce fait peu réaliste. Une méthode plus pragmatique, prônée à la fois par la Fédération bancaire française (FBF), la Fédération bancaire européenne (FBE) et le *European Banking Industry Committee* (EBIC), pourrait s'articuler en deux étapes. Dans un premier temps, il faudrait déterminer les activités pour lesquelles il existe un réel besoin d'unification du marché, autrement dit les produits pour lesquels une offre transfrontière apparaît possible, par exemple les produits d'épargne, le crédit à la consommation, le crédit-bail ou encore le crédit immobilier. Dans un deuxième temps, pour chacun de ces produits, il faudrait procéder à une harmonisation « maximale »² qui soit ciblée sur les points indispensables pour permettre une offre transfrontière et notamment ceux facilitant la comparaison des offres par le consommateur (taux d'intérêt, droit de rétractation, informations précontractuelles, remboursement anticipé, etc.). Cette approche, réaliste, devrait permettre enfin une réelle progression de l'intégration des marchés de détail. ■

1 *L'Europe bancaire et financière 2005-2010* (mars 2004) ; *Passage en revue du PASF – Consultation de la Commission européenne* (septembre 2004). Les deux documents sont disponibles en ligne sur le site de la FBF (www.fbf.fr).

2 Harmonisation « maximale » ou « pleine » : les États membres ne peuvent maintenir des dispositions autres que celles prévues par la directive européenne, par opposition à l'harmonisation minimale où les États membres sont autorisés à maintenir ou à adopter des dispositions nationales plus strictes que celles prévues par la directive. Une même directive peut contenir à la fois des dispositions d'harmonisation maximale et des dispositions d'harmonisation minimale.

