

La banque et le pouvoir des normes internationales

Le cercle des instances de normalisation de l'activité bancaire ne cesse de s'agrandir. Et c'est à une échelle de plus en plus internationale que se définissent désormais les règles du jeu. Face à cela se pose la question de la création d'une entité de représentation de la profession bancaire au niveau mondial.



CLAUDE BEURAIN
Ancien directeur
des affaires européennes
et internationales
FBF

DANS TOUS LES PAYS, L'ACTIVITÉ bancaire est de longue date contrôlée par la puissance publique : les autorités de tutelle veillent à la santé financière des établissements de crédit et sont, directement ou indirectement, responsables de la garantie des dépôts de la clientèle. Depuis plusieurs décennies, de nombreuses régions du monde et plus particulièrement les nations industrialisées, ont mis en œuvre des politiques de déréglementation et de libéralisation qui n'ont pas toutes rencontré le même succès. La tendance de fond n'est cependant pas discutable : l'activité bancaire est, heureusement, considérée de plus en plus comme une activité économique à part entière, qui, à l'instar des autres secteurs, doit pouvoir s'exercer le plus librement et efficacement possible, dans un contexte de concurrence loyale. Cette évolution n'est pas restée sans conséquences et marque les rapports étroits que les banques entretiennent naturellement avec leurs autorités de tutelle.

D'autres influences, d'origine extérieure, ont élargi et compliqué le jeu pour les banques. D'une part, l'essentiel des dispositions applicables à nos établissements est aujourd'hui étudié et décidé au niveau européen et non plus national. D'autre part, des instances internationales élaborent des recomman-

dations dans des domaines d'une importance cruciale pour les banques. Enfin, certaines législations adoptées par la première puissance économique mondiale, les États-Unis, ne cantonnent plus leurs effets au seul territoire américain, mais ont des répercussions extraterritoriales.

L'EUROPE, UNE PUISSANCE TUTÉLAIRE

Deuxième directive de coordination bancaire, solvabilité, fonds propres, contrôle des grands risques : c'est au cours de la période comprise entre les années 1985 et 1995 que la base de l'arsenal réglementaire applicable aux établissements de crédit a été bâtie à Bruxelles. Les années suivantes n'ont fait que confirmer cette tendance. L'Union européenne formule l'essentiel du cadre législatif et institutionnel dans lequel s'inscrit l'activité bancaire. Elle entend assurer de surcroît le respect, par les acteurs économiques, de règles promouvant une saine concurrence et n'hésite plus, enfin, à intervenir directement dans le libre jeu des forces du marché lorsqu'elle estime que celles-ci sont inopérantes.

En 1999, la Commission européenne a fait approuver un «Plan d'action pour les services financiers». Doté d'une échéance en 2005 (2003 pour les mar-

chés de valeurs mobilières et du capital-risque), ce plan ambitieux vise la réalisation d'un marché unique intégré, tant dans le domaine des services de gros que des marchés de détail et des règles prudentielles de surveillance. La liste des actions à accomplir est impressionnante et elle est assortie de degrés de priorité.

D'ores et déjà, d'après un examen effectué à mi-parcours en juin 2002, le bilan est positif. S'agissant des marchés financiers, le recours à la procédure dite «Lamfalussy»¹ a permis des avancées significatives (prospectus, abus de marché, Opcvm). D'autres textes importants sont encore en discussion (OPA, révision de la directive sur les services d'investissement, règlement-livraison).

Dans le domaine de la banque de détail, beaucoup reste à faire, en dépit de ce qui vient d'être engrangé: communication à distance des services financiers et intermédiation en assurance, par exemple. Le champ encore ouvert (crédit à la consommation, Livre vert sur la protection des consommateurs, moyens extrajudiciaires de règlement des litiges, responsabilité sociale des entreprises, ou encore révision de la Convention de Rome) est vaste.

La Commission européenne joue aussi, on le sait bien, un rôle déterminant – et parfois contesté – dans les do-

maines de la concurrence. Saluons son action quant au problème posé en Allemagne d'abord, en Europe ensuite, par la situation privilégiée accordée à ses banques publiques (Landesbanken) par l'État allemand. Ces banques régionales devront opérer une séparation stricte entre leurs activités d'intérêt général et leurs opérations concurrentielles, ces dernières ne devant plus bénéficier de garanties publiques.

Il convient cependant de s'interroger plus généralement sur les critères appliqués par la Commission européenne lorsqu'elle a à se prononcer sur des opérations de fusions au regard de la notion de position dominante. Lorsqu'on connaît la modeste part, au niveau du marché unique, qu'occupent la plupart des banques, est-il rationnel d'adopter un étalon de mesure calibré aux seuls territoires nationaux?

Est-il impératif, au nom de principes doctrinaux, d'empêcher l'émergence de banques paneuropéennes face à la concurrence des géants nord-américains?

La Commission, enfin, joue désormais un rôle interventionniste lorsqu'elle le juge nécessaire dans des questions de tarification bancaire. Le règlement européen sur le coût des paiements transfrontaliers en Europe en est un

1 Cette procédure, appelée du nom du Baron Lamfalussy, a pour objet d'accélérer le processus de prise de décision européenne dans le domaine des valeurs mobilières. Après l'adoption de directives ou de règlements par le Conseil et le Parlement européens, elle confie à la Commission et à des comités techniques le soin d'élaborer les mesures d'exécution nécessaires.

“L'essentiel des dispositions applicables à nos établissements est aujourd'hui étudié et décidé au niveau européen et non plus national.”

exemple significatif. Irritée par la lenteur de la profession, soumise à des pressions émanant à la fois du monde politique et des associations de consommateurs, la Commission européenne s'est décidée à promouvoir l'adéquation de la tarification domestique et internationale des paiements transfrontaliers. Cette initiative européenne doit être méditée, alors que sont entamées les discussions avec la profession bancaire quant à l'édification d'un système intégré des paiements dans l'Union européenne.

LE POIDS DES INSTANCES INTERNATIONALES

De nos jours, aucune banque ne peut survivre si elle ne respecte pas un bon équilibre entre sa capacité financière et ses engagements de toute nature. Et si elle n'obéit pas aussi à des impératifs d'exactitude et de transparence sur les informations économiques qu'elle diffuse auprès des actionnaires, de son personnel, des autorités de contrôle ou des agences de notation.

Deux dossiers d'une importance capitale pour nos banques sont aujourd'hui gérés au sein d'instances, non plus seulement nationales ou européennes, mais internationales.

Le premier est dans les mains du Comité de Bâle. Il s'agit de la révision du fameux «ratio Cooke»². Le Comité de Bâle regroupe, rappelons-le, les superviseurs bancaires des principaux pays industrialisés.

Le second concerne les normes comptables. Les États-Unis ont leur propre système normatif (USGAAP). L'*International Accounting Standards Board* édicte les siennes. La profession bancaire européenne s'est, à juste titre, émue de la prétention de l'IASB d'imposer la comptabilisation à la juste valeur «*fair value*» de tous les postes du bilan et du hors-bilan des banques. Nul doute que de nombreux actifs, cessibles sur un marché secondaire, doivent être évalués de la sorte et ils le sont depuis longtemps. Mais qu'en est-il des actifs pérennes, destinés à générer des revenus récurrents et non susceptibles d'être cédés sur des marchés dotés de cotations sérieuses ?

La décision prise par l'Union européenne d'avaliser en bloc les normes de

l'IASB, quelles que soient les précautions annoncées, pose et continuera de poser problème.

LES DOMMAGES COLLATÉRAUX DES LÉGISLATIONS AMÉRICAINES

La lutte contre le blanchiment de l'argent et le financement du terrorisme international est, à l'évidence, un impératif catégorique. Toutefois les banques à vocation internationale, situées au dehors des États-Unis, ont découvert récemment certaines conséquences de la tendance bien connue du Congrès américain à l'extraterritorialité des lois qu'il adopte.

Le premier exemple est celui fourni par la loi dite «*USA Patriot Act*» inspirée, certes, par des intentions louables et compréhensibles. Mais, en vertu de ce texte, il aura fallu que toute banque, localisée en dehors des États-Unis, certifie à sa banque correspondante en Amérique qu'elle n'utilisait pas ses comptes de correspondant pour faire des opérations au profit d'une banque «coquille» (*shell bank*). En outre, il a été nécessaire de désigner un «*legal agent*» établi aux États-Unis, afin de recevoir d'éventuelles correspondances émanant du Département du Trésor ou du Ministère de la justice américains.

Le deuxième tient aux conséquences de la loi «*Sarbanes-Oxley*» adoptée le 30 juillet 2002 et destinée à protéger les investisseurs en améliorant l'exactitude et la fiabilité des publications faites par les entreprises. Nombre de dispositions de ce texte existent déjà dans la législation applicable aux sociétés françaises, notamment en ce qui concerne la certification des comptes par les dirigeants.

D'autres sections, concernant l'interdiction de prêts personnels consentis aux dirigeants, ou le remboursement de bonus ou de primes, seront susceptibles de créer des problèmes à certaines entreprises européennes.

Tout cela conduit à penser qu'il serait souhaitable que les associations bancaires des principaux pays (Union européenne, Amérique du nord, Asie du sud-est...) prennent la décision de créer une instance professionnelle représentative au niveau mondial. Face à des régulateurs internationaux, il convient maintenant que la profession bancaire soit en mesure d'élaborer des réponses coordonnées. ■

² Le lecteur se reportera avec intérêt aux analyses contenues dans les revues *Banquemagazine* et *Banque Stratégie* de décembre 2002.