

« Aujourd'hui avant tout une loi européenne »

Depuis son adoption en 1984 jusqu'à la récente loi de sécurité financière d'août 2003, la loi bancaire s'est sans cesse adaptée même si, juridiquement, elle n'existe plus, ses dispositions ayant été codifiées dans le Code monétaire et financier. Elle s'intègre aujourd'hui dans l'environnement réglementaire européen, notamment au travers du Plan d'action pour les services financiers.



XAVIER MUSCA
Directeur du Trésor

■ La loi bancaire reste-t-elle aujourd'hui d'actualité ?

La loi bancaire reste le socle de notre organisation bancaire. Les institutions qu'elle a mises en place s'avèrent particulièrement robustes. Je ne citerai qu'un seul exemple : celui du Comité consultatif dit des usagers, qui organise la concertation entre les banques et leurs clients, en associant les administrations et le monde académique à la réflexion. Il a été, au cours des dernières années, un lieu d'échanges très vivant sur des sujets comme le surendettement, permettant à l'État de prendre en compte les préoccupations de tous dans les arbitrages.

Si elle a su rester vivante, c'est que la loi bancaire évolue fréquemment. Ainsi, depuis son adoption en 1984 jusqu'à la récente loi de sécurité financière d'août 2003, la loi bancaire s'est sans cesse adaptée. Il a fallu d'abord suivre les évolutions européennes, mais aussi, de

manière générale, mieux protéger les usagers bancaires et garantir la transparence des activités financières. De même, il a fallu mettre en place et renforcer les dispositifs de prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, et enfin renforcer la coopération entre les autorités de supervision du secteur financier.

■ **Quels sont les enjeux de la codification dont a fait l'objet la loi bancaire ?**

Bien que vivante, la « loi bancaire » est, au sens propre... morte puisque, juridiquement, la loi de 1984 n'existe plus, ses dispositions ayant été codifiées dans la partie législative du Code monétaire et financier.

Cependant, ce travail de codification

des textes monétaires et financiers dépasse le champ de la loi bancaire, puisque sont concernés tous les secteurs financiers hormis les assurances, qui disposent de leur propre code. En termes quantitatifs, il représente près de 1 300 articles pour la partie législative du Code monétaire et financier, et s'achèvera avec la codification de la par-

“Les institutions mises en place par la loi bancaire s'avèrent particulièrement robustes.”

tie réglementaire qui devrait comprendre plus d'un millier d'articles. L'exercice de codification a été l'occasion de supprimer plus de 450 dispositions obsolètes, ce qui contribue à clarifier le droit réellement applicable. En termes de lisibilité et d'accès au droit, c'est un progrès considérable.

■ Quelles sont les étapes de cette codification ?

Le travail de codification a réellement commencé au sein de la direction du Trésor au début des années 1990. Mais ce n'est qu'à l'occasion de la loi du 16 décembre 1999 habilitant le Gouvernement à procéder par ordonnance à la codification d'un grand nombre de domaines juridiques que les travaux sont devenus publics, la partie législative du Code monétaire et financier ayant été adoptée en décembre 2000.

Quant à la partie réglementaire, qui est en chantier depuis l'été 2002, elle devrait aboutir vers la fin de cette année.

“ Pour la direction du Trésor, le travail de préparation et de négociation des directives européennes, puis leur transposition, est devenu essentiel. ”

■ Quelles sont les évolutions législatives et réglementaires les plus importantes depuis cette loi ?

Comme je l'ai indiqué, les modifications sont fréquentes afin de suivre au plus près les évolutions du secteur. Ces ajustements permanents contribuent, j'en suis persuadé, à la bonne tenue et à la bonne réputation du secteur bancaire français.

Parmi les jalons les plus marquants de l'évolution du secteur, je citerai en premier lieu la place importante prise par l'utilisateur bancaire et le renforcement de la protection dont il bénéficie : encadrement du démarchage bancaire et financier, de la tenue de compte, du service bancaire de base, du solde bancaire in-

saisissable, ou encore du remboursement à première demande et sans frais en cas de fraude lors de l'utilisation à distance de sa carte bancaire. Le second jalon important tient bien sûr à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, avec la mise en œuvre des recommandations du GAFI.

Plus récemment, la loi de sécurité financière a tiré les conséquences du processus de rapprochement des secteurs de la banque et de l'assurance. Un système novateur de « participations croisées » a été mis en place dans les collèges des autorités de contrôle. De plus, les instances de concertation ont été fusionnées, tant pour la concertation avec la création du Comité consultatif du secteur financier (CCSF), que pour l'examen des projets de textes qui ressort du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF).

■ Pouvez-vous détailler ce que représente l'approche « française » de la supervision financière ?

Plusieurs modèles de supervision existent : autorités multiples comme aux États-Unis, autorité unique comme en Grande-Bretagne, ou maintien d'une distinction entre la surveillance prudentielle des acteurs et la surveillance des marchés. C'est ce dernier modèle qui nous paraît le plus pertinent.

La surveillance des marchés et celle des acteurs répondent à deux logiques différentes, susceptibles nous semble-t-il de créer des conflits d'intérêts entre l'impératif d'information immédiate des marchés qui préside aux travaux de l'AMF et le travail du régulateur prudentiel, qui s'inscrit dans la durée et le dialogue avec les institutions. Les deux piliers de la régulation (*twin peaks*) doivent donc s'équilibrer.

■ Comment la réglementation bancaire française s'intègre-t-elle aujourd'hui dans le cadre européen ?

En matière bancaire et financière, c'est à Bruxelles que se joue aujourd'hui l'essentiel. L'intégration financière européenne est très intense. Le Plan d'action pour les services financiers (PASF) initié par la Commission européenne a conduit à l'adoption de 39 directives

communautaires qui devront être transposées rapidement en droit français. La libre prestation de services est une réalité en matière bancaire, avec le passeport européen et la reconnaissance mutuelle de la supervision. Pour la direction du Trésor, dont l'un des grands métiers est de préparer les textes financiers, le travail de préparation et de négociation des directives européennes, puis leur transposition, est devenu essentiel. Nous travaillons aussi de plus en plus étroitement avec nos collègues européens. Notre loi bancaire est aujourd'hui avant tout une loi européenne.

Deux exemples. Nous sommes en train de négocier à Bruxelles la directive qui transposera le nouveau ratio de Bâle en droit européen. C'est pour les banques françaises la principale évolution des années à venir. C'est aussi un enjeu fondamental pour les superviseurs bancaires, qui doivent renforcer leur coopération. Autre grand dossier bruxellois : les moyens de paiement. La commission y réfléchit depuis plusieurs années. Nous avons beaucoup travaillé avec elle, et l'on retrouve d'ailleurs certains éléments fondamentaux de notre système, tels que la protection des porteurs de cartes contre la fraude, dans ses propositions. En même temps, les travaux européens nous amènent à réfléchir sur la frontière entre activités bancaires et activités de droit commun : les débats ouverts sur la monnaie électronique et les services offerts par téléphone portable conduisent à nous interroger sur les conditions d'exercice de certaines opérations de banque.

■ **Quels sont les principaux points de débat dans cette construction de l'Europe financière intégrée ?**

L'Europe financière a considérablement avancé avec le Plan d'action pour les services financiers (PASF), qui constitue une réussite dont la Commission peut se féliciter, et la mise en place d'un processus normatif plus efficace sur la base du rapport Lamfalussy. Bien sûr, certaines lacunes restent à combler. Je pense en particulier aux activités de postmarché (règlement-livraison...) et à la gestion. De même, il faudra veiller à ce que les exercices de transposition menés

par les États membres soient parfaitement coordonnés mais, dans l'ensemble, l'intégration des services financiers de « gros » a bien progressé.

Deux grandes questions se posent aujourd'hui. Au-delà des marchés de gros, est-il possible d'étendre les bénéfices de l'Europe financière aux particuliers ? C'est un sujet difficile. Intellectuellement, chacun le souhaite, mais techniquement, les obstacles à la mise en place d'un véritable marché européen sont complexes. Pour un pays comme le nôtre, attaché à un haut niveau de protection des consommateurs, l'harmonisation ne doit pas se traduire par un recul. Malgré ces difficultés, il faut y travailler sans relâche, et nous ne manquons jamais de le rappeler à Bruxelles. Deuxième question à résoudre : l'organisation de la supervision dans une Europe financière de plus en plus intégrée. C'est un défi fondamental pour les autorités de contrôle dans les années à venir.

■ **Précisément, comment s'organise la coordination des superviseurs européens ?**

La supervision reste décentralisée. Mais la coordination se renforce considérablement. Les superviseurs se connaissent et ont conclu des accords pour échanger des informations.

Par ailleurs, avec la mise en place, au début de cette année, du comité des superviseurs bancaires européens, l'Europe s'est dotée d'une enceinte à même d'améliorer la nécessaire convergence des pratiques de contrôle. Ensuite, le projet de directive sur le nouveau ratio de solvabilité prévoit une montée en puissance de la supervision consolidée, pour laquelle la France milite activement. Dans ce cadre, le contrôleur de la maison mère pourrait jouer un rôle central de coordination, notamment en termes de validation des modèles internes.

C'est un sujet qui évolue rapidement. La Commission bancaire française est très dynamique, et joue un rôle important pour faire avancer les débats au niveau européen. ■

“Au-delà des marchés de gros, est-il possible d'étendre les bénéfices de l'Europe financière aux particuliers ?”

Propos recueillis par E. C.