

UNE APPROCHE PRAGMATIQUE POUR CONSTRUIRE L'EUROPE BANCAIRE : L'EXEMPLE DE LA BANQUE DE DÉTAIL

ARIANE OBOLENSKY *

Près de 20 ans après les premières directives bancaires, l'Europe bancaire est loin d'être achevée, du moins pour certaines de ses activités. Si la banque d'investissement et de marché a aujourd'hui pour horizon naturel l'Europe, si les marchés financiers sont aujourd'hui largement intégrés, il n'en est pas de même pour l'activité de banque de détail qui demeure une activité de proximité.

L'Europe de la banque de détail reste très fragmentée : les comportements des clients, les produits, l'usage des moyens de paiement varient considérablement d'un pays à l'autre. Ces différences proviennent, non seulement de raisons culturelles, sociologiques, mais aussi de réglementations spécifiques en matière juridique, fiscale ou de protection du consommateur. Ces fortes disparités ont freiné tout rapprochement entre banques européennes puisqu'elles rendent très difficiles les économies d'échelle, théoriquement attendues lors de fusions d'entreprises, même si l'annonce de la reprise de la banque britannique Abbey par le groupe espagnol Santander l'été dernier a relancé les spéculations sur la restructuration du secteur bancaire européen.

Certes, les banques françaises n'ont pas attendu l'intervention du législateur pour être présentes partout en Europe : elles ont créé plus de 270 filiales ou succursales afin de proposer localement leurs produits et services aux consommateurs européens. En revanche, compte tenu du cloisonnement des marchés, les transactions transfrontières demeurent relativement marginales.

De son côté, la Commission européenne a également constaté les nombreux freins à la construction d'un marché européen de la banque

* Directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF).

de détail. Le rapport qu'elle a publié au terme du Plan d'action des services financiers 1999/2004 (PASF), souligne que « les opérations transfrontières directes sont essentiellement le fait des marchés de gros ». En revanche, « les marchés qui ciblent le consommateur, tels que les marchés de prêts et dépôts bancaires, assurance-vie et non vie, ont conservé leur caractère local ». Il est d'ailleurs significatif que la grande majorité des 42 directives adoptées dans le cadre du PASF concerne la banque d'investissement et de marché.

Il est pourtant indispensable d'accélérer l'émergence d'un marché bancaire européen car, d'une part, il favoriserait la compétitivité de l'industrie bancaire au plan mondial, et, d'autre part, il assurerait aux consommateurs les meilleurs produits au meilleur coût dans un climat de confiance. Pour Bruxelles, le renforcement de marchés financiers performants et intégrés et le développement d'une offre dynamique et concurrentielle de services bancaires en Europe constituent des contributions essentielles à la stratégie de croissance économique européenne, définie par le Sommet de Lisbonne en mars 2000, dont la nouvelle commission a fait sa priorité.

Le débat lancé par la Commission européenne sur les suites à donner au Plan d'action des services financiers 1999-2004 est une opportunité pour avancer sur la voie d'un marché européen des services financiers aux particuliers. Aujourd'hui, la construction de l'Europe bancaire et financière est fondée sur une harmonisation des conditions d'exercice des différents métiers, suivant un principe général unique, quelle que soit l'activité concernée. Or, cette approche unique fondée sur une harmonisation maximale apparaît comme un frein, voire un obstacle dans certains secteurs. Pour les banquiers français, l'harmonisation n'est pas une fin en soi, mais une modalité possible permettant d'avancer sur la voie de la construction de l'Europe bancaire et financière. Pour agir avec plus d'efficacité, ne vaudrait-il pas mieux définir, métier par métier, une démarche propre et donc adopter une démarche pragmatique ?

La définition du programme européen 2005-2010 dans le secteur des services financiers pourrait permettre de déterminer les domaines dans lesquels une intégration européenne forte est jugée souhaitable, c'est-à-dire où une législation et, éventuellement, des outils techniques communs serviraient l'intérêt collectif.

L'APPROCHE PRAGMATIQUE DES BANQUIERS FRANÇAIS

À cet effet, les banquiers français ont présenté des propositions à Bruxelles dès mars 2004 et ont répondu en septembre à la consultation de la Commission européenne sur ce sujet. Leur démarche qui s'inscrit dans le cadre des « 5 principes pour réussir l'Europe bancaire et financière » définis en juin 2003, est fondée sur des critères pratiques :

S'adapter aux besoins du marché

Il faut partir de l'état de développement des marchés, du plus local (la plus grande partie de la banque de détail) au plus intégré (les marchés financiers), s'interroger sur les raisons d'une évolution plus ou moins rapide vers l'intégration, se demander ce qui est utile et agir en conséquence, et non chercher à imposer un modèle prédéterminé.

Être efficace

L'action législative ou réglementaire peut être un levier puissant d'intégration. Elle doit cependant être efficace, c'est-à-dire se fixer des objectifs raisonnables, obtenir de bons résultats avec des moyens en proportion, être lisible.

Aussi toute nouvelle mesure réglementaire devrait-elle être testée au regard de ce principe : son utilité, son coût - qui sera, au final, répercuté sur le client - sa simplicité. L'harmonisation ne doit pas conduire à empiler des règles, mais à définir ce qui est vraiment important pour la mise en regard d'offres diverses.

Favoriser une saine concurrence

Une saine concurrence est la meilleure garantie de développement de l'industrie et de respect des intérêts du consommateur. Elle doit s'exercer dans un cadre transparent, où sont prises en compte les règles qui s'appliquent effectivement, et notamment le système juridique et la fiscalité.

À cet égard, le consommateur doit avoir une vision claire du système de droit qui s'appliquera et être sûr que le niveau de protection auquel il est habitué ne sera pas significativement remis en cause. De ce fait, le principe d'application du droit du pays d'origine sans une harmonisation préalable et suffisante ne peut être normalement retenu.

Pour l'entreprise bancaire, il faut prévoir une harmonisation poussée dans les domaines prudentiel et comptable afin qu'elle puisse s'établir avec le minimum de contraintes nouvelles dans chaque pays de l'Union.

Il convient également de mesurer au cas par cas le degré d'harmonisation réaliste et souhaitable dans son champ d'application comme dans le degré de détail. Il s'agit ainsi de mettre en place une harmonisation intelligente, ciblée sur l'essentiel, qui aboutira à favoriser la concurrence tout en garantissant transparence et sécurité.

Cette démarche pragmatique permettra d'éviter la mise en place d'une harmonisation réglementaire artificielle, coûteuse et inefficace, ou, au contraire, une absence de réglementation laissant libre cours à une reconnaissance mutuelle inadaptée pour le consommateur qui n'a pas les moyens de la maîtriser et qui est aléatoire pour le prestataire.

POUR L'HARMONISATION DE L'ESSENTIEL

La profession bancaire a identifié les domaines dans lesquels une harmonisation apparaît bénéfique, puis elle a recherché dans chaque domaine les points réellement importants pour la libre prestation et le jeu de la concurrence, qui devront faire l'objet d'une pleine harmonisation. Cette démarche, appelée « harmonisation de l'essentiel », consiste à :

Adopter une harmonisation différenciée

Pour les banquiers français, l'harmonisation doit être variable en fonction de la nature des marchés. Ils distinguent 5 grands ensembles : 1 - le domaine où l'harmonisation doit être systématique : c'est celui des *conditions générales d'exercice de l'activité bancaire*, notamment celles relatives aux statuts, aux normes comptables et prudentielles. La poursuite et l'achèvement d'un fort degré d'harmonisation y sont nécessaires. L'objectif est d'assurer une bonne mise en œuvre et, surtout, une harmonisation rigoureuse des pratiques ;

2 - le domaine où l'harmonisation déjà forte doit être poursuivie : c'est celui de la *banque d'investissement*, qui justifie une recherche d'harmonisation élevée, sans toutefois conduire à un excès de réglementation. L'harmonisation réalisée ou en cours est très forte, et doit être menée résolument à son terme ;

3 - le domaine où l'harmonisation doit être progressive : c'est celui de la *coordination des régulateurs* qui doit se poursuivre de façon progressive, pragmatique et déterminée ;

4 - le domaine où l'harmonisation doit être ciblée : c'est celui de la *banque de réseau*. Dans ce domaine, l'harmonisation souhaitable est variable, et, *a priori* limitée à certains éléments clés pour la présentation de l'offre. En effet, une harmonisation générale est actuellement hors d'atteinte : en tout état de cause, des dimensions essentielles, notamment juridiques et fiscales, régissant cette activité économique resteront non harmonisées ;

5 - le domaine où l'harmonisation doit être le fait des professionnels : c'est celui des *moyens de paiement*, qui, une fois adopté le Nouveau cadre légal (*New legal framework*), relève d'un effort d'harmonisation technologique, et d'une démarche d'investisseurs menée pour l'essentiel par la profession.

Utiliser à chaque fois la technique de régulation adaptée

Dans les cas où l'harmonisation est reconnue comme bénéfique, l'utilisation de textes contraignants, directives ou même règlements, peut s'avérer plus efficace, combinée avec une coordination forte entre les autorités chargées de la surveillance et de la mise en œuvre.

Compte tenu de la diversité juridique et judiciaire de l'Europe, la technique des codes de bonne conduite ne paraît, en revanche, convaincante que dans des cas particuliers. C'est le cas, notamment, des moyens

de paiement, pour lesquels, en raison de leur dimension technique, la concertation interprofessionnelle est le seul moyen efficace pour avancer.

Coordonner les mises en œuvre plus strictement

Le processus Lamfalussy a créé deux niveaux intermédiaires de mise en œuvre qui s'insèrent entre l'adoption des directives par le Conseil et le Parlement (textes dits de niveau 1) et leur mise en œuvre nationale. Ces deux niveaux sont celui des textes d'application des directives prises par la Commission (niveau 2) et, ensuite, l'action concertée des Comités de régulateurs (niveau 3).

Il est essentiel pour la solidité de l'architecture ainsi mise en place, que l'ensemble fonctionne comme un système européen de coordination des régulateurs nationaux, permettant de veiller à la cohérence des règles communautaires, avec un droit d'appel à ce système afin d'arriver à une concurrence saine au sein de l'espace européen.

L'EXEMPLE DE LA BANQUE DE DÉTAIL

Appliquée à la banque de détail, cette démarche pragmatique devrait permettre d'avancer sur la voie de l'Europe bancaire sans passer par une harmonisation maximale. Celle-ci est impossible à atteindre et, dans certains cas, sans avantage à court terme, compte tenu de la nature de l'activité de banque de détail, des liens de proximité entre une banque et son client particulier. Les débats sur la proposition de directive sur le crédit à la consommation ont d'ailleurs montré que, dans certains cas, l'harmonisation maximale n'était pas réalisable et qu'elle risquait d'aboutir à un empilement contre-productif des dispositions nationales de protection des consommateurs.

Adopter une position pragmatique, visant à ne rechercher l'harmonisation que là où elle est utile et demandée par le marché, évitera des effets pervers, c'est-à-dire des textes inutilement complexes, ou même contraires au but recherché.

Cette stratégie prend en compte à la fois les freins à l'harmonisation et les moteurs qui semblent jouer en sa faveur ;

Les freins à l'harmonisation sont :

- l'utilité limitée de cette intégration ;
- l'importance de la proximité dans le service rendu au client : les implantations locales dans les autres États membres sont alors le moyen normal d'action d'un établissement financier dans un autre État que celui d'origine ;
- l'existence de marchés nationaux, d'ores et déjà performants en termes d'offres, très concurrentiels et donc à même de satisfaire les besoins de la clientèle ;
- le coût d'une éventuelle harmonisation, notamment pour les établisse-

ments, à comparer avec les avantages limités à attendre d'un texte communautaire ;

- les difficultés supplémentaires créées par une Europe à 25, encore plus hétérogène, qui rend l'harmonisation plus difficile ;
- le besoin d'une pause dans l'exercice d'harmonisation pour prendre le temps de transposer et d'évaluer qualitativement les différences de régimes d'un État à l'autre dans l'application nationale des règles européennes.

Du côté des moteurs possibles de l'harmonisation, on relève :

- le retard d'intégration dans la banque de détail par rapport à la banque d'investissement ;
- les comparaisons avec le marché américain, au moins pour certains produits ;
- l'absence de fusion transfrontalière entre banques, qui s'explique en partie par l'insuffisante intégration.

Face à cette situation contrastée, les banquiers français ont estimé qu'il fallait harmoniser les points pour lesquels il existe un besoin réel d'unification du marché, aujourd'hui ou à court terme. Ceci permettra d'atteindre un degré d'intégration autorisant des économies d'échelles, tout en conservant une dimension locale aux activités.

Ainsi, il faut se concentrer plus particulièrement sur les conditions de l'offre de produits sur lesquels une offre plus véritablement transfrontalière apparaît possible et/ou souhaitable, comme les produits d'épargne, le crédit à la consommation, le crédit-bail et le crédit hypothécaire. Toutefois, il n'est pas évident qu'un texte d'ensemble soit nécessaire dans chacun de ces cas. Une harmonisation concentrée, au cas par cas, sur les points cruciaux paraît plus réaliste, notamment ceux qui facilitent la comparaison des offres par le consommateur. Le meilleur exemple en est le TEG, en matière de crédit immobilier, puisqu'il est un élément fondamental de comparaison des offres.

RESTRUCTURATION ET LÉGISLATION EUROPÉENNE

Les institutions européennes n'ont pas un rôle direct sur la restructuration du secteur bancaire européen même si, bien sûr, le règlement sur les concentrations d'entreprises confère des pouvoirs importants à la Commission européenne. Indépendamment de ce règlement, la Commission peut, néanmoins, par une démarche législative adaptée, faciliter le développement des activités transfrontières dans le domaine de la banque de détail, et contribuer à un décloisonnement favorable aux entreprises bancaires comme à leurs clients.

C'est pourquoi, les banques françaises, attachées à ce que l'Europe progresse, souhaitent que leurs propositions pour une harmonisation ciblée soient prises en compte dans la stratégie qui va être définie par la Commission Barroso.