

2. ACCORDS DE COOPÉRATION ENTRE LES AUTORITÉS DE CONTRÔLE BANCAIRE EUROPÉENNES

Depuis le 1^{er} janvier 1993, l'action des autorités de surveillance des États membres des Communautés européennes s'inscrit dans le nouveau cadre institutionnel qui a été défini par la deuxième directive bancaire. L'activité des établissements de crédit, dans l'ensemble de la Communauté, est désormais contrôlée par les autorités de surveillance de leur pays d'origine, c'est-à-dire celles qui ont accordé l'agrément. Les nouvelles attributions reconnues aux autorités du pays d'origine entraînent logiquement une réduction des responsabilités des autorités du pays d'accueil. Dans l'esprit de la deuxième directive, ces dernières devraient remplir désormais essentiellement, en pratique, une fonction d'alerte, dans un cadre général de coopération avec les autorités du pays d'origine.

Cette coopération, dont la Deuxième directive a rappelé la nécessité, s'est traduite dans les faits par la conclusion progressive d'accords bilatéraux par lesquels les autorités de surveillance s'engagent à collaborer dans les domaines prévus par la deuxième directive.

Après avoir rappelé les enjeux de la coopération entre les autorités de surveillance en Europe, la présente étude s'attachera à décrire l'état actuel des négociations bilatérales et les principes retenus dans l'élaboration des memoranda de coopération.

2.1. LES FONDEMENTS DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE

Avant l'adoption de la deuxième directive bancaire, la coordination des contrôles exercés par les autorités bancaires était déjà pour celles-ci une préoccupation de premier plan en Europe.

2.1.1. UNE PRÉOCCUPATION CONSTANTE DES AUTORITÉS DE SURVEILLANCE

La nécessité d'une coopération entre les autorités de contrôle a été inscrite dès l'origine dans la législation bancaire européenne, la première directive bancaire de 1977 rappelant que la surveillance de toute banque à dimension européenne exigeait une collaboration étroite entre les autorités concernées. Cette collaboration passait notamment par la communication, entre les États membres, de toutes les informations susceptibles de faciliter la surveillance, en particulier en matière de contrôle de la liquidité et de la solvabilité. La deuxième directive bancaire a confirmé ces orientations, et levé les obstacles aux échanges d'informations entre les États membres en soumettant les détenteurs des informations à des règles très précises de secret professionnel, condition nécessaire à tout échange confiant d'informations.

Une deuxième étape importante de la coopération en matière de contrôle bancaire a été l'adoption, en 1983, d'une première directive sur la surveillance sur base consolidée. Elle prévoyait notamment la possibilité pour les autorités du pays d'origine de vérifier, ou de faire vérifier, les informations concernant les implantations de leurs banques dans d'autres États membres dans le cadre de la surveillance sur base consolidée. La nouvelle directive, adoptée en 1992, a élargi et précisé les modalités de contrôle sur base consolidée des groupes bancaires, en assujettissant notamment aux principales normes prudentielles les compagnies financières à la tête de groupes bancaires.

Des formes de coopération multilatérale se sont par ailleurs inscrites dans les faits avec les travaux et les réunions de différentes instances de concertation, en particulier le Comité consultatif bancaire, créé en 1977 et le sous-comité de la surveillance bancaire du Comité des Gouverneurs. Cette coopération s'est également enrichie de travaux plus informels, au niveau multilatéral du Groupe de contact ou sur base bilatérale. Cette coopération est essentielle du point de vue de la coordination des réglementations bancaires mais également dans la perspective d'un rapprochement des méthodes de contrôle.

2.1.2. UNE NOUVELLE ÉTAPE: LA DEUXIÈME DIRECTIVE BANCAIRE

Avec la deuxième directive, une nouvelle étape a été franchie dans la coopération entre les autorités de tutelle. Cette coopération est en effet considérée comme un élément essentiel pour le bon fonctionnement du marché unique, et donc inscrite dans les textes eux mêmes. Compte tenu de la diversité des environnements économiques et juridiques, des structures des marchés en particulier, la coopération entre autorités était d'évidence nécessaire pour permettre au pays d'origine de contrôler le plus étroitement possible les implantations étrangères.

Par ailleurs, la coordination entre les autorités de surveillance apparaissait particulièrement justifiée compte tenu de la situation spécifique des succursales étrangères, en particulier le fait que des problèmes sérieux rencontrés par une

succursale sur un marché monétaire ou financier étranger puissent dégrader le crédit dont jouit l'établissement dans son ensemble. Une crise, bien que limitée géographiquement, est susceptible de compromettre la stabilité d'un groupe bancaire.

Par ailleurs, compte tenu des risques potentiels que les succursales font peser sur les marchés où elles interviennent, il incombe aux autorités du pays d'origine de maîtriser le développement des implantations dans la Communauté des établissements dont elles ont le contrôle. Cependant, il est apparu clairement que les autorités du pays d'origine pourraient difficilement agir avec toute l'efficacité voulue sans le soutien des autorités du pays d'accueil.

Celles-ci n'exercent plus de contrôle direct des succursales d'origine communautaire, hormis la surveillance des règles de liquidité, leur intervention éventuelle étant subordonnée aux besoins des autorités du pays d'origine. Dans l'esprit de la deuxième directive, et en pratique, elles devraient se consacrer essentiellement à une mission d'alerte, qui consistera à signaler aux autorités du pays d'origine tout événement dont elles auraient connaissance et qui serait de nature à déstabiliser l'ensemble du groupe bancaire auquel est rattachée la succursale.

La coopération entre les autorités était également nécessaire lors de la mise en place initiale des dispositions de la deuxième directive. Les autorités de surveillance couraient en effet le risque que, dans la substitution du contrôle par le pays d'origine à celui du pays d'accueil, des failles apparaissent dans la surveillance. Une coordination entre les autorités s'imposait donc dès l'entrée en vigueur de la deuxième directive.

2.1.3. LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION DES ACCORDS DE COOPÉRATION

Cependant, si la deuxième directive fixait les principes généraux de la coopération, il appartenait évidemment aux autorités concernées de chacun des États membres de convenir entre elles des modalités pratiques de leur collaboration. Il est rapidement apparu que la mise au point, a priori, d'un modèle d'accord de coopération pour l'ensemble des relations bilatérales entre États membres était difficile à atteindre. Cela tenait à la diversité des situations et des méthodes de contrôle ainsi qu'au fait que tous les partenaires n'avaient pas encore déterminé leur position.

Conscientes de ce problème, les autorités françaises - Commission bancaire et Comité des établissements de crédit - ont pris très tôt contact avec leurs partenaires. Le souhait d'aboutir le plus rapidement possible était notamment partagé par les autorités allemandes. La mise au point d'un accord a pu se faire dans des conditions très favorables et a abouti à la signature du mémorandum de coopération à Berlin le 1er octobre 1992 avec une large publicité, par le Président de la Commission bancaire et du Comité des établissements de crédit et par le Président de l'Office fédéral allemand de contrôle du crédit (Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen).

L'accord franco-allemand a eu un impact important et a permis de rallier progressivement aux orientations qu'il contenait les autres États membres dans la Communauté. A la date de rédaction de la présente étude, l'état des discussions entre les autorités françaises et leurs partenaires de la Communauté peut être présenté comme suit :

- neuf accords ont été signés (avec l'Allemagne, les Pays-Bas, le Portugal, la Belgique, l'Italie, la Grèce, le Danemark, l'Irlande et le Luxembourg) ;
- un accord, dont le texte est convenu, a fait l'objet d'un échange de lettres provisoires avec l'Espagne, dans l'attente de la transposition juridique de la deuxième directive ;
- un accord est sur le point d'être finalisé avec le Royaume-Uni où la compétence de plusieurs autorités de surveillance dans ce pays a rendu l'élaboration d'un texte plus complexe.

2.2. LES PROCÉDURES PRATIQUES DE COORDINATION ENTRE LES AUTORITÉS DE SURVEILLANCE

L'élaboration des accords s'est appuyée sur quelques principes de base :

- ces accords n'ajoutent pas de dispositions à celles qui sont prévues dans la deuxième directive, ni ne donnent d'interprétation de certaines d'entre elles. Ils indiquent simplement comment, en pratique, ces dispositions seront appliquées et comment, dans ce cadre, les autorités collaboreront ;
- les accords, qui sont assez longs et détaillés, ont aussi un aspect didactique. Ils ont pour but de présenter aux collaborateurs des institutions signataires les lignes directrices de la deuxième directive et ses conséquences pratiques pour l'exercice de la surveillance bancaire ;
- enfin, les rôles respectifs des pays d'accueil et d'origine sont clairement distingués, ce qui doit permettre d'éviter toute ambiguïté ou incertitude quant à la nature des responsabilités.

2.2.1. LES DIFFÉRENTS DOMAINES DE LA COOPÉRATION

Les memoranda bilatéraux contiennent des procédures destinées à mettre en pratique les domaines où la deuxième directive a prévu la coopération entre les autorités de surveillance :

- la notification de l'établissement d'une succursale,
- la coopération en matière de surveillance sur documents,
- l'assistance pour les contrôles sur place,
- le contrôle du respect des règles d'intérêt général,
- la collaboration en matière de libre prestation de services,
- la collaboration en matière de surveillance des filiales.

2.2.1.1. La notification de l'établissement d'une succursale

Ce sont les autorités du pays d'origine qui apprécient dorénavant si un établissement de crédit dispose d'une structure administrative et financière adaptée à l'exercice d'activités à l'étranger. Les accords bilatéraux se contentent de préciser les modalités pratiques de transmission des notifications reçues des établissements de crédit par les autorités du pays d'origine à celles du pays d'accueil. La réception de cette notification permet alors aux établissements de crédit de s'implanter sur le territoire du pays d'accueil. Si les autorités du pays d'accueil seront donc désormais simplement informées de la décision de l'autre État membre, elles pourront néanmoins intervenir pour compléter, le cas échéant, l'information des autorités compétentes, en particulier sur les dirigeants locaux. Par ailleurs, elles indiqueront à la succursale, ainsi qu'aux autorités du pays d'origine, les règles d'intérêt général qui s'appliquent sur son territoire, en particulier en matière de protection des clients bancaires.

2.2.1.2. La coopération en matière de surveillance sur documents

A l'exception de la surveillance de la liquidité, un établissement de crédit est soumis aux seules normes prudentielles du pays d'origine. Néanmoins, des procédures particulières sont prévues dans certains domaines de la surveillance.

En matière de liquidité, les accords rappellent que l'autorité du pays d'accueil est compétente pour contrôler la liquidité de la succursale mais que l'autorité du pays d'origine est la seule à même de contrôler la liquidité de l'ensemble du groupe bancaire. C'est donc à elle de veiller à ce que le siège prenne les mesures nécessaires pour que la succursale se conforme aux règles de liquidité du pays d'accueil. Par conséquent, si une succursale ne prend pas les mesures demandées par le pays d'accueil pour rétablir sa liquidité, celui-ci en informera l'autorité compétente du pays d'origine, qui devra alors intervenir. Si, par la suite, le problème de liquidité apparu au niveau local ne pouvait pas être résolu par le siège, les autorités du pays d'origine devraient conclure que la solvabilité de l'établissement de crédit est compromise et agir en conséquence.

En ce qui concerne la surveillance des risques de marché, les accords réaffirment le principe de la responsabilité exclusive de l'autorité du pays d'origine. Cependant, conformément à l'article 14 de la deuxième directive, il est prévu que les autorités du pays d'accueil apportent leur collaboration à celles du pays d'origine. Il s'agit notamment pour elles d'alerter le pays d'origine lorsque la situation des marchés sur lesquels intervient la succursale est de nature à déstabiliser celle-ci.

2.2.1.3. L'assistance pour les contrôles sur place

Une autre conséquence importante du principe du contrôle par le pays d'origine est la possibilité pour ses autorités de surveillance de procéder à des enquêtes dans l'autre État membre.

Les memoranda prévoient que les autorités du pays d'origine transmettront aux autorités du pays d'accueil les caractéristiques de l'enquête envisagée, celles-ci s'engageant à prêter assistance aux enquêteurs mandatés par le pays d'origine. Dans une première étape, une prise de contact sera organisée entre les inspecteurs ou les auditeurs et les autorités locales. Ultérieurement, en fonction de l'évolution de l'enquête, d'autres réunions ad hoc pourront être organisées. Enfin, à la fin de l'enquête, les autorités de surveillance du pays d'origine informeront le pays d'accueil des résultats de la vérification de la succursale. Celui-ci conserve par ailleurs la possibilité de réaliser des enquêtes sur place dans les domaines qui restent de sa compétence (surveillance de la liquidité en particulier).

2.2.1.4. Le contrôle du respect des règles d'intérêt général

En cas de non respect par une succursale, dans l'exercice de ses activités, des dispositions légales d'intérêt général en vigueur dans le pays d'accueil, les autorités de ce dernier attireront l'attention du contrevenant sur l'irrégularité commise. Si la succursale n'accédait pas à cette injonction, le pays d'accueil saisirait les autorités du pays d'origine afin qu'elles prennent les mesures nécessaires à l'encontre des établissements incriminés. Des échanges d'information entre autorités compétentes sur la nature des règles d'intérêt général sont prévus afin de faciliter la mise en oeuvre d'une telle coopération.

2.2.1.5. La collaboration en matière de libre prestation de services

Comme en matière de libre établissement, les accords de coopération organisent la procédure de notification des déclarations de libre prestation de services. Ils définissent, en outre, les rôles respectifs des autorités compétentes du pays d'accueil et du pays d'origine au cas où un établissement de crédit exercerait ses activités en libre prestation de services sans l'avoir notifié aux autorités du pays d'origine ou en contrevenant aux dispositions d'intérêt général en vigueur dans le pays d'accueil.

2.2.1.6. La collaboration en matière de filiales

Dans l'attente de l'application de la directive d'avril 1992 concernant la surveillance sur base consolidée, les autorités signataires des accords bilatéraux ont souligné le besoin d'une coopération particulière pour la surveillance des cas de double implantation, filiale et succursale. Il existe un risque, en effet, que certains établissements de crédit procèdent à des arbitrages prudentiels en transférant des activités d'une structure à l'autre. Ce risque justifie que les partenaires coordonnent les programmes de vérification des filiales et des succursales.

Indépendamment de ce cas particulier, les memoranda ont d'ores et déjà établi le principe que les autorités du pays d'origine, pour les besoins de la surveillance sur base consolidée, peuvent effectuer des enquêtes sur place dans les autres États membres.

2.2.2. DES DIFFÉRENCES MINEURES ENTRE LES ACCORDS

Les discussions engagées bilatéralement par les autorités françaises avec leurs homologues se sont déroulées sur une période relativement longue. Néanmoins, ce processus bilatéral s'est avéré efficace puisqu'il a permis de maintenir l'identité foncière des accords tout en permettant d'introduire, au cas par cas, des nuances de forme et de contenu par rapport à l'accord franco-allemand signé dans une première étape ⁽⁹⁾.

2.2.2.1. Différences de forme

En règle générale, le plan de l'accord franco-allemand a été repris tel quel par les autres pays. Cependant, les autorités de certains pays ont souhaité légèrement modifier l'ordre des matières en déplaçant notamment certains paragraphes d'un chapitre à l'autre. Dans un cas, afin d'alléger le corps principal du texte, certaines descriptions ont été reportées dans une annexe.

2.2.2.2. Différences de contenu

Du fait du caractère bilatéral des discussions, des différences de contenu liées à l'existence de systèmes de surveillance différents en Europe ont été introduites. Trois cas peuvent être cités à titre illustratif :

- la surveillance sur place est organisée assez différemment d'un pays à l'autre. Dans certains États, elle est effectuée par les propres inspecteurs de l'autorité de surveillance (France, Espagne, Italie, Grèce, Danemark) alors que dans d'autres pays, elle s'appuie essentiellement sur des travaux spécifiques de réviseurs externes (Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas).

- certains pays ont mis en place des dispositifs de centralisation des risques pour apprécier les engagements des établissements sur des entreprises industrielles et commerciales. Les échanges d'information n'ont pu évidemment être prévus qu'avec les pays qui, comme la France, disposent d'une centrale des risques. Lorsque ce n'est pas le cas, des modes de collaboration alternatifs sont prévus, basés en particulier sur l'utilisation d'états de division des risques,

- la surveillance des entreprises d'investissement non bancaires (notamment les sociétés de bourse en France) relève d'autorités autres que l'autorité bancaire. La deuxième directive prévoit que, dans certaines situations, ces entreprises, si elles sont les filiales d'établissements de crédit, peuvent bénéficier de la reconnaissance mutuelle. En France, la loi du 16 juillet 1992 a donné dans ce cas compétence aux autorités bancaires. Dans quelques pays, la solution n'est pas la même et les relations avec les autorités de marché ont donc dû être précisées.

Au Royaume-Uni, la compétence d'autorités spécifiques pour la surveillance des entreprises proposant des services d'investissement a conduit les autorités françaises à engager des discussions avec le Securities and Investment Board (SIB), en complément de celles engagées avec la Bank of England. Des négociations ont également été engagées avec la Building Societies Commission afin de résoudre les difficultés pratiques d'implantation des building societies en France.

Dans un autre ordre d'idées, l'Office fédéral de contrôle allemand de crédit exerce une surveillance particulière des établissements qui effectuent des opérations sur titres ou de dépositaire (Depotprufung). Une collaboration spéciale a donc été prévue pour cette matière dans l'accord franco-allemand, en conformité avec les directives européennes.

2.3. CONCLUSION

La réussite du marché unique bancaire nécessite, au delà du cadre juridique, une collaboration étroite entre les autorités des États membres, qui sera au demeurant un instrument essentiel de l'intégration, dans le domaine du contrôle bancaire, des pays de l'AELE (dans le cadre de l'espace économique européen) et de futurs membres de la CEE.

Les procédures définies dans ces accords complètent, en pratique, un dispositif institutionnel qui devrait permettre ainsi de concilier une liberté plus grande des marchés des services bancaires et une surveillance plus adaptée des groupes bancaires qui y interviennent. Dans un proche avenir, le renforcement de la coopération pour la surveillance des filiales et des conglomérats financiers constituera une étape supplémentaire.