

Régulation et supervision des banques et du crédit depuis les années 1980*

Dominique Lacoue-Labarthe**

Séminaire du Comité pour l'histoire économique et financière de la France
**Réformer et moderniser la France (1978-1992) - les grandes mutations de l'Etat et de
l'économie française.**

Communication présentée à la deuxième séance du séminaire
**Autorités monétaires: la régulation monétaire et financière
des années 1970 aux années 1990**

Bercy, 10 Décembre 2008

* Une première étude, intitulée "*Du contrôle à la supervision bancaire: le tournant des années 1980 en France*", a fait l'objet d'une présentation aux Journées de la Mission historique de la Banque de France des 15 & 16 novembre 2007, organisées sur le thème *Les banques entre risques et sécurité: du contrôle à la supervision du système bancaire des années 1930 à nos jours*. La discussion de ce texte et notamment les remarques d'Olivier Feiertag, Eugene White, Ghislain Deleplace, Jérôme Baudeau, ainsi que les observations d'André de Lattre, Jean-Louis Fort, Pierre-Henri Cassou, ont permis d'améliorer le texte initial. Je remercie particulièrement Patrick Pouyanne, ancien banquier, pour ses remarques minutieuses et pertinentes. Je reste seul responsable de ce nouveau texte.

** Professeur à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, LARE-efi – Laboratoire d'analyse et de recherche économiques - Economie et finance internationales, Avenue Léon Duguit, 33608 Pessac. dll@u-bordeaux4.fr

Résumé. Régulation et supervision des banques et du crédit depuis les années 1980

Trois étapes ont jalonné l'évolution de la politique bancaire en France. La période 1941-1979 a vu la création d'une réglementation bancaire axée sur le contrôle direct du crédit. Les établissements sont restés cloisonnés et le contrôle prudentiel confortait le système de l'escompte. Ne parvenant plus à assurer le financement de l'investissement, ce système de financement administré n'a pas su se renouveler et a fini par se fourvoyer en 1982 dans la nationalisation des banques laissées sans fonds propres ni projets. La mutation s'est imposée du dehors, dès 1979, par la transposition de la réglementation prudentielle harmonisée européenne. Elle s'est traduite par l'instauration d'un contrôle prudentiel articulé autour de la solvabilité des établissements et le passage à une supervision d'ensemble du bon fonctionnement du système bancaire. Après 1997, la reconnaissance du contrôle interne et des modèles de mesure probabiliste des risques, a fondé une nouvelle régulation concertée entre les autorités de contrôle et des établissements guidés par la rentabilité et la gestion des risques.

La présente étude analyse les conditions dans lesquelles le système de contrôle et de supervision a changé dans les années 1980-90. La loi bancaire de 1984 a défini une nouvelle configuration des tâches entre les autorités de régulation. Ces dernières se sont donné pour objectif une plus grande efficacité des modes de financement de la croissance: ouverture du marché financier, formation d'une structure cohérente des taux d'intérêt, égalisation des conditions concurrentielles. La première condition a été satisfaite. Les deux autres, en revanche, l'ont été incomplètement car l'Etat n'a pas déréglementé les taux créditeurs des dépôts et de l'épargne, ni levé des obstacles statutaires à la concurrence bancaire. Des facteurs puissants d'inefficacité ont rendu plus difficile le contrôle prudentiel et l'exercice de la supervision pendant la crise bancaire des années 1990.

Summary. Credit regulation and banking supervision in France since the 1980's.

Banking policy of France may be broadly divided into three periods. The 1941-1979 period was marked by the enforcement of a banking regulation focusing on liquidity control by the Banque de France, which implemented strict limitation of discount facilities. The financial structure was segmented and prudential regulation coincided with credit control. The government was unable to reform this administered system of financing investment. Nationalizing banks in 1982 made the whole system even more obsolete. The next period between 1979 and 1997 was crucial. The European harmonised banking legislation was implemented. It relied mostly on a risk-adjusted solvency ratio deriving from the Basel I Cooke minimum capital ratio. From 1997 on, regulators and bankers started to design alternate incentives in order to promote internal control and new methods of risk pricing and management, relying mostly on stochastic methods to calculate value-at-risk estimates.

Our study focuses on the second period and analyses whether the government succeeded or not in waiving the obstacles to a level playing field. The financial market was successfully open. However, a consistent structure of interest rates was not ruling since deposit and savings rates were still exogenously determined. The government also failed to waive most barriers to competition, while the dominant cooperative networks were prone to maintain their monopolistic rents and collusive behaviours, such as privileged collection of popular savings, absence of demutualization etc. This made more difficult to efficiently regulate and supervise the banking and financial system. Even after the end of the banking crisis of the nineties, there still was a long way ahead before achieving an efficient regulation of financial services.

Introduction

La politique bancaire est moins connue que la politique monétaire. La politique bancaire s'est vu assigner un objectif de stabilité financière, alors que la politique monétaire vise à maintenir la stabilité macro monétaire et des prix. La stabilité financière d'un pays est un concept important et récent¹. Longtemps, on ne l'a pas distinguée de la stabilité macroéconomique. La notion même de régulation ou de politique bancaire, comprenant une réglementation prudentielle et une supervision du système d'institutions et de marchés bancaires et financiers, a mis du temps à s'implanter.

La politique bancaire a d'abord été dirigiste. Comme pour d'autres politiques sectorielles, la politique industrielle ou la politique des transports, par exemple, l'Etat fixait des objectifs stratégiques et réglait la vie et les choix commerciaux des banques et des intermédiaires financiers. Ce fut le cas entre les années 1940 et le milieu de la décennie 1980. Le financement administré des investissements, le crédit dirigé, le cloisonnement des réseaux de distribution des prêts, la nationalisation des banques, ont été efficaces dans les périodes de pénurie et de reconstruction, mais ils ont fini par entraver la croissance. Souvent confuses et trop protectrices, les interventions publiques ont perpétué des rigidités dans le secteur bancaire. Elles sont aussi devenues incompatibles avec les nouvelles règles de la législation communautaire européenne relatives à la liberté des capitaux, le libre établissement, la libre prestation de services et la concurrence. La politique bancaire a alors commencé à changer à la fin des années 1970. Ses justifications sont aussi bien micro que macro économiques.

Du point de vue microéconomique, les banques ont été perçues comme *spéciales* en ce sens qu'elles sont les seules entreprises dont les clients (déposants) sont aussi les créanciers. Devant l'éventualité d'une faillite, les déposants recherchent une protection qui préserve leur avoir. Pour amener les banques à adopter un comportement prudent, il est justifié de leur imposer des règles limitant leur prise de risque. Constitutives de la politique prudentielle, celles-ci fixent des limites aux activités, à l'exposition aux grands risques, des ratios de liquidité, de division des risques, coefficients minimum de fonds propres, ratios de solvabilité etc. L'instrument principal du contrôle prudentiel est le ratio de solvabilité ajusté du risque des actifs.

Au plan macro prudentiel, les dépôts à vue sont les principaux instruments de règlement des transactions. Leur indisponibilité en cas de défaillance bancaire affecte le fonctionnement du système des paiements et peut porter atteinte à l'activité économique réelle. Un filet de sécurité collectif doit donc prévenir les ruées et paniques qui surviennent si les déposants doutent de la capacité d'une banque à répondre à leurs demandes. Une crise financière provoquée par exemple par une hausse des taux d'intérêt, entraîne la chute du prix des actifs financiers. Il peut en résulter un manque de liquidités qui conduit à la vente à perte d'actifs et à la disparition des fonds propres. Si la défaillance de banques insolubles se propage par contagion à des banques solvables, ces dernières seront aussi mises en état de cessation de paiement.

D'après certains économistes (Mayes, Nieto & Wall 2007, Bliss 2007), pour qu'un filet de sécurité soit efficace, il faudrait que, simultanément, un régulateur unique gère un système d'assurance dépôt à primes variables, surveille le ratio de solvabilité des banques ajusté des risques et exerce automatiquement des sanctions précoces en cas d'infraction aux exigences prudentielles. La dispersion de ces fonctions entre une multiplicité de régulateurs serait source de conflits potentiels entre eux et d'inefficacité. La France se trouve encore aujourd'hui dans cette situation.

De grandes dates jalonnent l'élaboration de la politique bancaire en France. On pourrait caractériser d'un mot, au risque de trop styliser une évolution particulièrement complexe, chacune des trois périodes de l'après guerre et définir une gradation de la force de la politique bancaire. La période 1941-1979 a vu la création et la mise en oeuvre d'une **réglementation** bancaire axée sur l'agrément et le

¹ L'une des premières occurrences de l'expression *stabilité financière* se trouve dans le Banking Act britannique de 1987.

contrôle de la liquidité d'établissements cloisonnés et spécialisés, alors que le contrôle prudentiel se confondait encore avec le contrôle du système d'escompte traditionnel. De 1979 à 1997, la modernisation est venue de la transposition obligée de la réglementation prudentielle harmonisée européenne. Elle s'est accompagnée du passage à une *supervision*, c'est-à-dire à une conception d'ensemble du bon fonctionnement du système bancaire, qui s'articule autour du contrôle de la solvabilité d'établissements désormais exposés à la concurrence. Enfin, depuis 1997, sous la pression insistante des banques elles-mêmes, soucieuses de rentabilité et de gestion active des risques, les autorités de contrôle ont reconnu le rôle du contrôle interne² et des modèles de mesure probabiliste des risques, permettant d'asseoir une *régulation* concertée avec les établissements.

La présente étude est focalisée sur le tournant des années 1980, un moment important où le système de financement administré par le Trésor et le contrôle du crédit par le système traditionnel de l'escompte de la Banque de France, sont devenus incapables de faire face aux besoins de financement de l'investissement et aux nouvelles exigences de supervision bancaire. Avec la libéralisation du crédit, le contrôle prudentiel et la supervision bancaire ont pris leur autonomie et il leur a été assigné l'objectif d'assurer la stabilité financière.

En France, l'architecture institutionnelle de la politique bancaire a été dessinée notamment par les lois de 1941 et 1945³, puis la loi bancaire de 1984⁴ et la loi sur la sécurité financière de 2003⁵. Ces lois ne fixent pas les conditions détaillées d'exercice des activités des établissements de crédit ; elles délèguent de larges pouvoirs d'appréciation et de décision aux autorités de réglementation et de contrôle de la profession. Au lieu de confier les pouvoirs de contrôle et de supervision directement à l'Etat (la direction du Trésor) et à la Banque de France, la loi de 1984 a délégué à trois instances collégiales⁶ des compétences étendues pour contrôler les établissements de crédit, fixer leurs règles de fonctionnement, délivrer les agréments et les autorisations individuelles, surveiller la situation financière des établissements et sanctionner les manquements éventuels. Une quatrième institution, le Fonds de garantie des dépôts, a complété le dispositif en 1999⁷. Par ailleurs, les marchés financiers ont été placés sous l'autorité de leurs propres instances de supervision⁸. La surveillance des établissements et celle des marchés ont ainsi formé un système de supervision dual, dit *twin peaks*, destiné à assurer la stabilité financière. Par suite, la stabilité macro monétaire relève de la politique monétaire conduite par la Banque de France (puis la Banque centrale européenne après l'instauration de l'euro), tandis que la stabilité financière dépend de superviseurs bancaires et financiers nationaux multiples et spécialisés.

Cette configuration est originale. Aux Etats-Unis, la législation est plus détaillée et les pouvoirs laissés aux multiples autorités sont plus limités. D'autres pays ont préféré une architecture réduite à une seule autorité de supervision, comme la Financial Services Authority (FSA) britannique, qui s'est tournée vers une régulation par les principes plutôt que par les règles. La BaFin⁹ allemande surveille aussi les établissements et les marchés. En fait, il n'y a pas de modèle unique d'architecture du contrôle prudentiel et de la supervision financière. En revanche, depuis les années 1980, le contenu de la réglementation prudentielle a été largement harmonisé et uniformisé.

² Règlement 97-02 de la Commission bancaire

³ Lois n° 2532 du 13 juin 1941 (relative à l'organisation de la profession bancaire) et n° 2533 du 14 juin 1941 (réglementation et organisation des professions se rattachant à la profession de banquier). Loi n° 45-015 du 2 décembre 1945 (nationalisation de la Banque de France et des grandes banques, et organisation du crédit). Loi du 17 mai 1946 (organisation du crédit) et décrets du 28 mai 1946 (règles de fonctionnement des banques nationalisées et des banques de dépôt du secteur privé).

⁴ Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit

⁵ Loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière (LSF)

⁶ Comité de la réglementation bancaire (CRB); Comité des établissements de crédit (CEC); Commission bancaire (CB).

⁷ Loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière

⁸ Commission des opérations de bourse (COB); Conseil des marchés financiers (CMF). Ces deux instances ont fusionné en 2003 pour former l'Autorité des marchés financiers (AMF).

⁹ BaFin, *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* (littéralement, Office fédéral de surveillance de la prestation de services financiers), c'est-à-dire l'Autorité fédérale de supervision des services financiers.

En effet, au plan international, le contrôle prudentiel des banques est devenu une préoccupation majeure après la faillite en Allemagne de la Bankhaus Herstatt en 1974 et la résurgence des crises financières. Il est frappant de constater que la France s'est trouvée approximativement en phase, vers 1979, avec les Etats-Unis qui commençaient à réformer leur système de contrôle bancaire et l'Angleterre qui en créait un pour la première fois de son histoire. La période 1979-1997 a été particulièrement importante avec l'invention par le Comité de Bâle au sein du G-10 du ratio international de solvabilité (ratio Cooke) qui allait révolutionner la supervision bancaire à partir de 1993. Bien qu'incomplet, mal conçu et fruste, cet instrument de contrôle réglementaire a néanmoins défriché le terrain. Il a aussi posé les bases d'une régulation future incomparablement plus sophistiquée, où régulateurs et régulés s'accorderaient, en poursuivant un objectif global de stabilité financière, sur un système global d'adéquation du capital (économique et pas seulement réglementaire) à l'ensemble des risques que doivent gérer les banques (accord Bâle 2 de 2006).

Pour mettre en place un système de contrôle et de supervision efficace, les efforts de l'Etat en France ont porté sur l'aménagement de structures bancaires et financières capables d'accueillir la réglementation prudentielle et une supervision par pilotage des ratios de solvabilité des établissements. L'action publique a conduit un programme ambitieux de réforme dans trois domaines essentiels: l'ouverture du marché financier, la formation d'une structure cohérente des taux d'intérêt, l'égalisation des conditions concurrentielles. La première condition a été largement satisfaite. En revanche, l'Etat n'a pas complètement déréglementé les taux créditeurs sur le marché des dépôts et de l'épargne. Il n'a pas non plus rempli complètement la troisième condition de sorte que les imperfections de la concurrence bancaire sont restées un facteur puissant d'inefficacité et ont rendu plus difficile le contrôle prudentiel et la supervision bancaire.

L'analyse des réalisations conduit donc à une évaluation mitigée où les réussites côtoient de sérieux dysfonctionnements. La présente étude examine, dans une première section, la manière dont les conditions requises pour un contrôle prudentiel des banques ont été satisfaites au tournant des années 1980. Puis, dans une deuxième section, nous analysons le nouveau cadre de l'activité bancaire mis en œuvre, essentiellement du point de vue de la répartition des fonctions et de l'architecture du système de supervision et de sécurité financière. La troisième section étudie le dispositif prudentiel et la façon dont ont été remplacées les normes de caractère national par le ratio européen de solvabilité.

1. Les conditions d'efficacité du contrôle prudentiel des banques

La première condition requise est l'ouverture du marché financier. Si les crédits bancaires étaient le seul instrument de financement externe de l'investissement des entreprises, il serait difficile de réaliser les arbitrages nécessaires en vue d'une allocation efficace des ressources. Il faut donc que les entreprises (de taille suffisante) puissent arbitrer entre les sources de financement, et choisissent soit d'émettre des titres de fonds propres, soit des titres de dette. Ces derniers sont constitués d'emprunts obligataires sur le marché des titres ou de prêts contractés auprès des banques. Les marchés et les intermédiaires financiers doivent être en mesure d'offrir une gamme complète d'instruments. Comme ces actifs doivent être comparables pour éclairer les choix de financement et d'investissement entre capitalisation et endettement, entre finance directe et finance intermédiée, les instruments privilégiés par des subventions, des bonifications de taux, des exonérations fiscales et d'autres avantages administratifs ne peuvent qu'introduire des distorsions dans les termes d'arbitrage. Une allocation efficace des ressources financières n'est pas compatible avec un système de financement administré, principal obstacle à une canalisation optimale des ressources vers les occasions profitables d'investissement.

Les lois de 1941 et 1945 marquaient encore profondément l'organisation de l'industrie et l'activité bancaires en France au début des années 1980. Mais le cadre général qu'elles dessinaient pour les banques commerciales ne recouvrait que quelque 40% des dépôts et des crédits. Le Trésor, et dans sa mouvance, les établissements financiers du secteur public à statut légal spécial, les réseaux coopératifs ou mutualistes, avaient un rôle prépondérant dans le système de financement administré de l'investissement. C'est pourtant dans ce contexte très hétérogène et disparate qu'ont été forgées les ébauches du contrôle prudentiel.

En 1980, l'organisation et la réglementation du système bancaire et financier étaient marquées par trois caractéristiques principales: un statut spécial de la profession de banquier qui limitait relativement le rôle des banques, une réglementation dirigiste du crédit qui tenait lieu de réglementation prudentielle, et un

système de financement administré par des établissements cloisonnés sous le contrôle du Trésor. Le tableau 1 montre les domaines dans lesquels s'applique la réglementation bancaire au sens large. La politique du crédit est très développée; la politique micro prudentielle reste confinée à l'agrément bancaire et aux premières règles prudentielles; la politique macro prudentielle est exercée par le Trésor, mais il n'en explicite ni les objectifs, ni les moyens; la politique de la concurrence appliquée au secteur bancaire est inexistante. Le Trésor décide seul comme l'a montré par exemple la fusion de banques nationales créant la BNP en 1966.

1.1 L'ouverture du marché financier et la fin du système de financement administré

Le besoin de financement des administrations publiques s'établissait en moyenne, de 1975 à 1979, à 1,4% du PIB (contre 2,9% dans les huit grands pays de l'OCDE). A partir de 1979, puis avec le gouvernement de gauche en 1981-83, la hausse des dépenses publiques en partie liée au chômage, et la baisse des rentrées de TVA due au ralentissement de la croissance, ont creusé le déficit public et fait doubler le besoin de financement public à 2,8% du PIB en 1984 (3,8% pour l'OCDE).

En 1978-79, les réformes entreprises sous le gouvernement Barre par le ministre René Monory et son directeur de cabinet Michel Pébereau, ont amorcé l'ouverture du marché financier¹⁰. La rénovation des organismes de placement en valeurs mobilières (OPCVM)¹¹ a permis à de nouvelles catégories d'investisseurs de souscrire aux émissions de titres. Il devenait nécessaire d'élargir le marché obligataire pour y placer une partie de la dette de l'Etat et des grandes entreprises nationales (GEN). Le Trésor a mis fin au rationnement des émissions d'emprunts obligataires grâce à la suppression de la file d'attente sur le calendrier, à la liberté d'accès des entreprises, au relèvement du niveau des taux d'émission et à l'ajustement de la structure par terme des taux de rendement sur le marché secondaire.

(Insérer Tableau 1. Domaines de contrôle et de supervision bancaire)

Les titres ont été homogénéisés et les nombreuses variétés plus ou moins exotiques¹² ont disparu. Comme le marché financier national était trop étroit pour absorber tous les emprunts nécessaires au financement des programmes, et que l'Etat ne souhaitait pas non plus exposer directement son crédit sur le marché international et sur les marchés étrangers, le Trésor a lancé à l'étranger les GEN, avec la garantie de l'Etat, dans un vaste programme d'*emprunt encouragé en devises*. Les établissements financiers publics spécialisés ont aussi été sollicités : avec la garantie de change apportée par l'Etat, les emprunts syndiqués en eurodollars et les émissions obligataires à Londres ou New York se sont multipliés. Les banques françaises d'investissement sont bientôt devenues aussi expertes que leurs homologues étrangères pour organiser des appels d'offre internationaux, le montage d'émissions et les opérations de garantie et de placement (IndoSuez, Paribas, CCF, Crédit national, Société générale etc.)

L'Etat, cependant, continuait à diriger les circuits de financement sectoriels strictement cloisonnés, hiérarchisés et abrités. L'industrie, le commerce, le tourisme, l'artisanat recevaient toujours en 1984 des

¹⁰ En juin 1969 déjà, le rapport Marjolin, Sadrin, Wormser sur le marché monétaire et les conditions du crédit traçait clairement la voie. Il préconisait que soit mis un terme à la fragmentation du marché des capitaux, et soulignait toute la différence entre répartition par voie d'autorité et répartition par le marché. En mai 1978, le rapport Mayoux sur le développement des initiatives financières locales et régionales stigmatisait à nouveau le cloisonnement des marchés et des réseaux ainsi que le caractère contre-productif des mécanismes administrés de contingentement et de répartition du crédit.

¹¹ Les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) et les fonds communs de placement (FCP), existaient depuis la loi du 26 juin 1957 et un décret du 20 septembre 1963 pour gérer la participation des entreprises à l'épargne salariale, un des grands projets sociaux du gouvernement du général De Gaulle, la participation des salariés aux fruits de l'expansion. Jusqu'à la loi de refonte du 13 juillet 1979, ces OPCVM connurent une certaine léthargie notamment parce que les titres attractifs manquaient singulièrement.

¹² Par exemple les modes variés d'indexation sur l'or et le napoléon, les exonération des droits de succession, les emprunts de la SNCF à lots kilométriques, les remboursements anticipés par tirage au sort etc.

crédits à taux bonifiés et des prêts spéciaux¹³ qui représentaient près du tiers du financement de l'investissement de ces secteurs. La distribution par les comités spécialisés¹⁴ fonctionnant sous l'égide de la direction du Trésor, obéissait à des règles complexes, souvent confuses et peu efficaces du fait de la multiplication des critères et des procédures, du monopole de distribution des établissements à statut légal spécial¹⁵ et du chevauchement des priorités arrêtées par les plans d'équipement de la nation ; elle grevait les budgets à venir. Conformément aux recommandations de l'enquête de l'inspection générale des finances conduite par François Heilbronner qui conclut à l'inefficacité du système, et malgré une défense très active des bienfaits attendus de la sélectivité du crédit par une partie de la gauche au pouvoir, l'Etat a choisi de se désengager. Simplifications de procédures et suppressions d'aides se sont succédé entre 1984 et 1989.

Les banques ne jouaient encore qu'un rôle relativement marginal. Faute de ressources propres et de mécanisme de garantie suffisants, elles ne s'engageaient qu'occasionnellement dans des prêts directs à long terme pour le financement des investissements des entreprises. La distribution du crédit bancaire était aussi encadrée et limitée, depuis 1963, par les normes de progression annuelle définies par le Trésor et mises en œuvre par la Banque de France. En moyenne assez peu contraignant quantitativement, l'encadrement du crédit appuyait le contrôle et la politique de change. Il était utilisé comme politique monétaire pour limiter la création de monnaie bancaire et modérer leur refinancement à la Banque de France. Il permettait de moindres hausses de taux d'intérêt que celles que le soutien du cours du franc dans le mécanisme de change européen rendait nécessaires. Vers le milieu des années 1980, quand la baisse de l'activité économique a déprimé la demande d'emprunt des entreprises, l'encadrement du crédit a cessé de *mordre*; devenu inefficace, il a disparu en 1986. D'autres mesures de déréglementation ont été prises par le ministre Balladur et l'équipe formée de Jean-Claude Trichet, directeur de cabinet, et Charles de Croisset directeur adjoint. Le contrôle des prix, inapplicable et inutile dans une économie ouverte sur l'extérieur, a lui aussi été abrogé par l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 qui a étendu aux établissements de crédit la liberté des prix et de la concurrence. Quant au contrôle des changes, incompatible avec le principe de libre circulation des capitaux rappelé par la directive européenne du 24 juin 1988, il a été abrogé en 1989.

1.2 Un nouveau mode d'intermédiation financière

L'ouverture du marché financier a rendu accessibles aux entreprises d'autres modes de financement externe de leurs projets que le crédit bancaire. Encore fallait-il que les choix entre actifs disponibles soient favorisés, c'est-à-dire que les prix relatifs entre les trois classes d'actifs (capital, dette, crédit) soient déterminés et s'ajustent sans distorsion. Pour financer des projets de rentabilité espérée et de risque donnés, les entreprises arbitrent en comparant, à montants et durées égaux, le coût du capital rémunérant les fonds propres, le taux d'intérêt d'émission des obligations et le taux débiteur sur les prêts bancaires. Le système financier ne permet une allocation efficace des financements que s'il existe une structure cohérente des taux d'intérêt exprimant les rendements relatifs des actifs financiers et de leurs substituts en fonction des risques. Ce n'est possible que si aucun instrument n'est rationné et si la formation des taux d'intérêt s'ajuste sans interférence administrative. La sélectivité du crédit, l'administration des taux créditeurs, l'interdiction de rémunérer les dépôts à vue, le rationnement des accès au marché interbancaire, l'encadrement du crédit, le contrôle des changes, sont quelques uns des obstacles à la formation d'une structure des taux d'intérêt cohérente, qu'il s'agisse de leur hiérarchie à une date donnée, ou de leur structure par terme. Une bonne politique monétaire est indispensable pour assurer les conditions de fonctionnement des marchés des actifs financiers, du marché du crédit et des dépôts bancaires.

¹³ Prêts spéciaux à l'investissement, prêts spéciaux de refinancement, prêts aidés aux entreprises, prêts participatifs, prêts aux conditions du marché bonifiées (!), etc.

¹⁴ Au FDES (Fonds de développement économique et social) s'ajoutent les CIDISE (pour le développement des investissements et le soutien de l'emploi), CIFIA (l'agroalimentaire), CIALA (l'aménagement du territoire) etc.

¹⁵ Au Crédit national les grandes entreprises nationales, aux Banques populaires l'artisanat, à la Caisse de crédit hôtelier le tourisme, au Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises les PME etc.

La crise budgétaire et de change de 1983 a sanctionné la relance par la consommation mise en œuvre depuis 1981. Elle a aussi ruiné la crédibilité des projets d'*archipels bancaires et financiers*, de nationalisation du *crédit*, qu'on jugeait désormais démodés, trop étatiques, et qui paralysaient les établissements nationalisés mais laissés sans projet d'orientation précis. La diminution des coûts inhérents au système de financement administré est devenue la priorité des réformes structurelles.

A la suite des innovations Monory-Pébereau, la poursuite de la modernisation du marché financier a donc repris avec le ministère de Jacques Delors, puis celui de Pierre Bérégovoy, avec l'impulsion de Jean-Charles Naouri et Claude Rubinowicz¹⁶ au cabinet du ministre. Le projet avait une forte cohérence dans la mesure où il liait de manière intime l'élargissement de l'offre de titres sur le marché financier à son complément indissociable, l'absorption et le placement de ces titres, grâce à une transformation de la nature de l'intermédiation financière. La réalisation de ce programme allait mettre rapidement fin au cloisonnement entre le secteur bancaire et le marché des capitaux. Pourtant, le projet n'aura recueilli qu'un soutien mitigé du Trésor et de la Banque de France.

Les titres ont à nouveau été modernisés¹⁷, avec notamment la création des obligations assimilables du Trésor (OAT) et des titres de créance à court terme négociables (bons du Trésor, billets de trésorerie des entreprises, certificats de dépôt des institutions bancaires). La complexité de ces instruments de dette, leur montant unitaire élevé, rendaient impossible leur souscription directe par les particuliers. En revanche, les banques et les compagnies d'assurance pouvaient facilement orienter les fonds de leur clientèle vers cette forme de placement plus rémunératrice que les dépôts dont les intérêts créditeurs restaient étroitement réglementés et plafonnés. Les banques ont donc offert aux particuliers des parts d'OPCVM, qu'elles ont créés en nombre, et elles y ont logé les OAT qu'elles souscrivaient, en tant que spécialistes en valeurs du Trésor, lors des adjudications périodiques organisées par la Banque de France pour le compte de l'Etat. Les banques échangeaient ensuite, par des opérations de *swap* avec les OPCVM, les titres souscrits par elles qu'elles ne souhaitaient pas conserver en portefeuille ; en contrepartie, les OPCVM cédaient aux banques les liquidités remises par la clientèle en règlement de leurs acquisitions de parts.

Les réformes ont ainsi favorisé une nouvelle forme d'intermédiation financière¹⁸ qui liait de manière indissociable les banques et les OPCVM. La constitution de portefeuille de titres par les OPCVM (et leur gestion par les banques ainsi que les compagnies d'assurance) contribueront non seulement à la croissance de leurs bénéficiaires, mais aussi à la renaissance du marché financier qui n'avait plus connu pareille activité depuis les années 1920.

Les banques perdaient d'un côté les liquidités qu'elles collectaient habituellement directement auprès du public, car leur rendement réel était faible ou négatif. Mais elles les récupéraient aussitôt d'un autre côté, hors bilan, grâce à la collecte opérée à leur profit par les OPCVM. En outre, les OPCVM étant de simples services spécialisés des banques¹⁹ et non des entités indépendantes gérées par des sociétés financières concurrentes, les banques tiraient avantage de ce système de double intermédiation à la fois

¹⁶ Avec les lois de 1985, des recommandations de modernisation du marché financier du rapport Tricot sur le coût de l'intermédiation financière (1984) ont rapidement été suivies d'effets. Le *Livre blanc sur la réforme du financement de l'économie* publié par le ministère de l'Economie en 1986 sous la signature de Jean-Charles Naouri, directeur de cabinet du ministre, récapitule le programme de modernisation des marchés financiers.

¹⁷ Essentiellement grâce à trois textes législatifs, la loi de finances rectificative pour 1985, la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, et la loi du 14 décembre 1985 modifiant diverses dispositions du droit des valeurs mobilières, des titres de créance négociables, des sociétés et des opérations de bourse.

¹⁸ L'expression *désintermédiation financière*, souvent utilisée à cet égard, était particulièrement inappropriée pour caractériser le comportement des banques dans cette période. Tout au plus pouvait-on parler de *désintermédiation bancaire*, mais précisément les banques ont su compenser cette décollecte apparente.

¹⁹ Les banques ont en effet créé elles mêmes des fonds collectifs d'investissement grâce aux facilités que leur accordait la réglementation accommodante des OPCVM. Dans les banques et les compagnies d'assurance, de simples divisions ou services administratifs ont fait fonction de gestionnaires d'OPCVM. Nul ne savait d'ailleurs qui serait responsable en cas d'impossibilité pour ces fonds de coter la valeur liquidative ou de racheter les parts que les souscripteurs voudraient céder. En fait, la banque gestionnaire n'y serait pas légalement tenue. Les banques installées ont pu étouffer dans l'œuf des concurrents susceptibles d'entamer le monopole qu'elles détenaient sur l'intermédiation financière. Ultérieurement, le Trésor a aménagé le règlement des OPCVM en rendant obligatoire l'identification des gestionnaires de SICAV, offrant ainsi une plus grande sécurité juridique.

bancaire et financière en cumulant les marges afférentes. Les banques ont ainsi largement échappé aux contraintes du refinancement auprès de la Banque de France. Le système de l'escompte sur lequel reposait le contrôle bancaire depuis des décennies perdait donc son assise. Pour la première fois depuis les années 1920 le marché devenait structurellement *hors banque*.

Un nouveau mode de politique monétaire a alors été activement recherché par la Banque de France et elle a mis en œuvre une politique de taux d'intérêt. La Banque a cessé d'alimenter systématiquement la liquidité bancaire en refinançant à taux fixe tous les effets de mobilisation que lui présentaient les banques. Ses concours à taux variables, à la marge, lui ont permis de moduler ses interventions sur le côté court du marché pour assurer la cohérence de la courbe des taux d'intérêt. Elle a ainsi pu veiller à rendre ces derniers compatibles avec l'objectif de change qu'imposait le système de flottement contrôlé du franc par rapport au mark.

Le Trésor a favorisé la mutation de la collecte qui modifiait en profondeur la configuration du système financier. Face à cette externalisation, la réglementation existante de la collecte de dépôts dans le bilan a perdu de sa portée et de son efficacité. En effet, le développement des OPCVM captifs des banques leur a évité la concurrence de véritables fonds collectifs d'investissement indépendants, de type *mutual funds* et fonds de pension. Dans les pays de *common law* où ces structures étaient bien acceptées²⁰, les fonds collectifs remplissaient la fonction d'investisseur institutionnel et absorbaient le financement externe des entreprises par émission de dettes sur le marché des obligations. En revanche, ils n'avaient pas le droit de prendre des participations au capital des entreprises. C'est même une caractéristique essentielle d'une économie dite de marchés financiers. Dans la mesure où des fonds équivalents n'ont pas été créés en France, l'économie n'est pas, à proprement parler, *passée* d'une économie d'endettement à une économie de marché financier. L'économie française est restée bloquée à mi-chemin de l'évolution qui aurait pu se produire si l'internalisation des OPCVM par les banques avait été rendue plus difficile. Le financement externe de l'investissement est devenu l'affaire des banques qui ont jalousement veillé à protéger leur nouveau *business model* de financement intermédié. Le marché financier s'est essentiellement limité au marché des actions, où les banques ont d'ailleurs été toujours très actives, non seulement comme opérateurs experts, mais aussi comme investisseurs pour compte propre. Le manque de grands fonds d'investissement institutionnels (notamment les *mutual funds*, les fonds de pension), compliquera singulièrement la privatisation des entreprises et des établissements de crédit.

1.3. L'ouverture internationale de l'industrie bancaire

L'égalesation des conditions concurrentielles dans lesquelles s'exercent les activités des offreurs et des demandeurs d'actifs financiers conditionne aussi l'efficacité de la politique bancaire. La liberté d'accès est essentielle pour lever la première barrière à l'entrée dans l'industrie. Mais l'harmonisation des conditions d'accès aux activités et de leur exercice est incompatible avec le cloisonnement des réseaux et des marchés bancaires. Elle ne s'accommode pas davantage de l'hétérogénéité des statuts, de l'impossibilité de passer d'une catégorie d'établissement à une autre, autant de sources de distorsion de la concurrence. Malgré une croyance solidement implantée en France, les effets réputés destructeurs de la concurrence bancaire restent à démontrer. En revanche, les monopoles sur des produits de collecte, ou les types de crédit, ont des conséquences néfastes pour les consommateurs. Il en va de même des ententes, collusions, conflits d'intérêts, et autres actions concertées illégales. Pour qu'un *level playing field* s'établisse dans le secteur bancaire, il aurait fallu idéalement faire cesser le favoritisme de l'Etat dans les restructurations industrielles, le contrôle opportuniste des fusions-acquisitions, l'attribution d'aides d'Etat discriminatoires, la confusion des missions de service public et des intérêts commerciaux, ainsi que les sauvetages sur fonds publics d'établissements insolubles mais *too big to fail*.

Le système financier des années 1970 trahissait l'absence d'unité de conception tant en ce qui concerne la conduite de la politique bancaire que la réglementation et le contrôle des institutions de crédit. Et il devenait indispensable de réviser le cadre général car *l'action des autorités monétaires était rendue*

²⁰ Les Etats-Unis ont montré la voie avec la multiplication des *non-bank banks* pour échapper au régime pénalisant des réserves obligatoires et à l'interdiction maintenue de rémunérer les dépôts à vue (*regulation Q*). Les entreprises se sont tournées massivement vers l'émission de *commercial paper* sur le marché et les émissions de dette obligataire en délaissant le crédit bancaire.

compliquée, voire impossible, (puisque leur) échappait la surveillance des deux tiers des dépôts et de 60% des crédits (Noyer, 1990). Enfin les banques devaient affronter le défi du changement de leurs relations avec les établissements étrangers.

1.3.1 L'ouverture du marché unique des services financiers

Pour les services bancaires, contrairement à l'assurance où l'intégration a été d'entrée plus poussée, la Commission européenne a choisi la voie d'une harmonisation minimale et progressive d'une réglementation bancaire couplée à la reconnaissance mutuelle des établissements et de la réglementation non harmonisée.

L'un des premiers textes communautaires intéressant les banques a été la directive du Conseil du 28 juin 1973 concernant la suppression des restrictions à la *liberté d'établissement*²¹ et à la *libre prestation de services* des banques et établissements financiers. Puis, la Commission a promulgué la directive 77/780/CEE du Conseil du 12 décembre 1977, dite *première directive de coordination bancaire* concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice (Henrion 1978, Gavalda 1979, Clarotti 1982). Cette directive a permis de fixer des principes communs aux banques et institutions de crédit européennes. Une décision de caractère général n° 79-08 du 6 décembre 1979 du Conseil national du crédit a réalisé une transposition *a minima* de certaines dispositions de la directive de 1977 et elle a fait entrer dans la réglementation bancaire française, pour la première fois, des règles prudentielles européennes (Vasseur 1981). En réalité une refonte complète des conditions d'agrément et d'activité des banques était nécessaire. Elle a été effectuée par la loi du 24 janvier 1984, dite loi bancaire, relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

(Insérer Tableau 2. Principales lois relatives à l'organisation du contrôle et de la supervision bancaire)

Cependant, jusqu'à la fin des années 80, il n'existait toujours pas de véritable marché unifié des activités bancaires européennes, notamment parce que les services bancaires ne pouvaient pas être offerts à travers les frontières des pays membres, et parce qu'il restait très difficile de créer des succursales dans les pays membres. Il fallut attendre la relance du processus d'intégration par la publication du Livre blanc de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur et la promulgation de l'Acte unique de 1986 pour que l'ouverture du marché unique devienne une priorité de l'Union européenne. La *deuxième directive de coordination bancaire*, du 15 décembre 1989, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, allait permettre de lever ces obstacles. La loi du 16 juillet 1992 portant adaptation au marché unique européen, a modifié la loi de 1984 en transposant les dispositions de la deuxième directive bancaire, ainsi que d'autres textes importants²² promulgués en vue de l'entrée en vigueur du marché unique en 1993. Concernant les entreprises d'investissement²³, la Commission a adopté une démarche parallèle avec la directive 93/22/CEE du 10 mai 1993 sur les services d'investissement (DSI), qui sera transposée par la loi du 2 juillet 1996, dite loi de modernisation des activités financières (MAF) relative à l'accès à l'activité de prestataire de services d'investissements.

Toute banque ou entreprise d'investissement peut donc exercer des activités hors de son pays d'origine soit directement dans le cadre de la libre prestation de services, soit à travers des succursales, dans

²¹ Le principe de liberté d'établissement des banques a été confirmé par la Cour de justice des Communautés européennes, avec l'arrêt *Reyners*, CJCE 21 juin 1974, *Jean Reyners c. Etat belge*, aff. 2/74, Rec., 1974, p.631

²² Notamment directive 86/635/CEE du 8 décembre 1986 relative à la consolidation des comptes des banques; directive 89/117/CEE du 13 février 1989 sur les succursales bancaires; directive 92/30/CEE du 6 avril 1992 sur la surveillance bancaire consolidée.

²³ Ce sont des personnes morales autres que des établissements de crédit qui ont pour profession habituelle et principale de fournir des services d'investissement: réception, transmission et exécution d'ordres pour le compte de tiers, négociation pour compte propre, gestion de portefeuille pour le compte de tiers, prise ferme et placement d'instruments financiers (actions, titres de créance transmissibles par inscription en compte – obligations, bons du Trésor, titres de créance négociables, parts d'OPCVM, instruments financiers à terme et produits dérivés. Sauf exception, nous nous limitons ici à l'analyse de la réglementation bancaire et ne traitons pas en détail celle des entreprises d'investissement.

le cadre de la liberté d'établissement. L'Acte unique énonce le principe de base de la reconnaissance mutuelle des agréments des établissements au sein de l'Union européenne qui permet la mise en œuvre effective de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services. La reconnaissance mutuelle des agréments entraîne nécessairement la reconnaissance réciproque des réglementations nationales non harmonisées et le principe du contrôle par le pays d'origine. En autorisant les établissements d'un Etat membre à exercer leur activité sans autorisation de l'Etat d'accueil, l'Europe se donne les moyens de créer un marché unique. Le jeu de la reconnaissance mutuelle repose sur la confiance et interdit à l'Etat d'accueil d'invoquer des raisons impérieuses d'intérêt général ou national pour s'opposer à un établissement étranger qui voudrait exercer dans cet Etat.

Le programme législatif lancé pour la mise en œuvre du marché unique à compter de 1993 comprenait une première série de textes qui ont mis en place le ratio de solvabilité européen, pièce maîtresse de la réglementation prudentielle harmonisée. Le rythme des réformes a pris du retard vers le milieu des années 1990 et la direction Marché intérieur de la Commission a entrepris de compléter le dispositif en lançant en 1998 le Plan d'action pour les services financiers (PASF-COM (1999) 232), qui comprenait à l'origine 42 mesures (règlements, directives, communications, recommandations, etc.) établissant les normes communes d'une réglementation prudentielle harmonisée des établissements. Dix neuf de ces directives relatives aux règles prudentielles ont fait ensuite l'objet d'une refonte dans la directive 00/12/CE du Parlement européen et du Conseil des ministres du 20 mars 2000 relative à l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice. En 2005, on considérait que la quasi-totalité des mesures du PASF avaient été promulguées et qu'elles étaient en voie de transposition par les Etats membres de l'Union.

1.3.2 Le principe de concurrence

La concurrence est le principe clé du marché unique. Pour les banques françaises ce principe a représenté un choc plus profond que le libre établissement de banques étrangères. Il a d'emblée été appréhendé avec méfiance et vécu comme une menace. Les pouvoirs publics n'ont pas non plus manifesté un empressement excessif pour accueillir ce nouveau principe qui contredisait le contrôle hiérarchique et l'emprise de l'administration sur le secteur bancaire et financier. L'idée s'est installée chez beaucoup d'acteurs que pour ne pas subir la concurrence sans réagir, il convenait de réorganiser plus efficacement le cadre institutionnel national afin de sauvegarder l'autonomie des centres de décision face aux exigences inévitables de l'internationalisation.

Voici comment les autorités de contrôle et les professionnels ont formulé leur attitude rétive et défensive. En tout état de cause, l'Etat se devait d'organiser la concurrence. Laisser faire les marchés librement et se contenter de supprimer les obstacles qui s'opposent à son exercice n'était ni opportun ni souhaitable. La concurrence ne pouvait se concevoir que dans un cadre juridique unique assurant des conditions d'accès et d'exercice égales pour tous les postulants à un agrément, soumis aux mêmes autorités de contrôle. En d'autres termes, introduire la concurrence reviendrait à définir un *level playing field* : assurer l'égalité des conditions faites à des opérateurs dûment encadrés par l'Etat. Cette conception buterait immédiatement sur l'hétérogénéité des établissements. On affirmerait donc que l'unité des fonctions est indépendante de la diversité des statuts. Dès lors que tous les établissements auraient des fonctions identiques, les conditions de la concurrence seraient réputées satisfaites. Le Trésor s'acquittera d'ailleurs de la tâche de concilier l'unité et la diversité des dispositions relatives aux établissements de crédit avec beaucoup de subtilité juridique et l'apparence de l'exhaustivité, en élaborant en effet un cadre général de grande ampleur et de vaste portée. La loi fut saluée comme une réussite exemplaire²⁴, dont la souplesse et la flexibilité furent appréciées pour les adaptations et la modernisation des pratiques du système bancaire qu'elles autorisaient.

L'exigence de la Commission européenne était cependant différente de l'interprétation qu'en faisait l'Etat en France. En matière d'intégration, la Commission a énoncé une conception pragmatique du fonctionnement des marchés, et elle s'est peu préoccupée de définir le concept abstrait et général de

²⁴ Les revues spécialisées n'ont pas manqué de célébrer les anniversaires de la loi: *Revue Banque*, Dix ans de loi bancaire, n° 550, juillet-août 1994; *Revue Banque magazine*, La loi bancaire a vingt ans, n° 662, octobre 2004

concurrence. Les instances communautaires ont adopté une pratique de l'intégration qui n'a pas changé depuis la constitution de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) par le traité de Paris en 1951. La démarche retenue a alors été calquée, par défaut, sur celle des experts appelés par les autorités d'occupation américaines en Allemagne pour dénazifier et décartelliser les *konzern* du charbon et de l'acier formés par les grandes industries de la Ruhr sous le Reich. D'après Jean Monnet (1976), la doctrine des experts²⁵ était celle qui s'enseigne dans les *law schools* de Harvard ou Princeton. Elle consistait dans l'application de la rigoureuse législation *antitrust* du Department of Justice, chargé aux Etats-Unis de la politique de la concurrence qui remonte aussi loin que les textes fondateurs du Sherman Antitrust Act de 1890 ou du Clayton Act de 1914. Cette doctrine a imprégné toute la préparation du marché unique. On la voit en filigrane ou explicitée dans tous les textes importants, des propositions du comité Dooze de 1985, au Livre blanc de Jacques Delors élaboré avec Lord Cockfield, vice président de la Commission et fervent partisan de la *disparition des barrières juridiques, techniques et fiscales*, et à l'Acte unique de 1986 lui-même.

(Insérer Tableau 3. Programme législatif pour le marché unique)

Une fois définie juridiquement par le traité européen et par la direction générale de la Concurrence à la Commission européenne, la politique de la concurrence s'est donné deux tâches: d'abord, le contrôle des concentrations de taille européenne pour lesquelles la Commission a une compétence exclusive (règlement 40-64 de 1989); ensuite, l'action *antitrust* c'est-à-dire la régulation de la concurrence en réprimant (i) les cartels, ententes et actions concertées illégales (article 81 du traité européen), (ii) l'abus de domination (art. 82) sur un marché pertinent qui résulte d'une concentration excessive, et (iii) les aides d'Etat illégales (art. 87)²⁶. Par suite, l'intégration devait passer par la décartellisation, la suppression des monopoles, des ententes, et des aides d'Etat illégales, considérées comme des obstacles au marché unique. En vertu du principe de subsidiarité, faute de législation antitrust suffisante dans les Etats membres, la concurrence dans l'Union serait régie par une législation et une jurisprudence communautaires. Initialement assez proche des réglementations en vigueur aux Etats-Unis, le nouveau droit communautaire de la concurrence a pris progressivement son autonomie. La concurrence est devenue une règle fondamentale commune à tous les acteurs européens.

Le gouvernement français et la Commission ont mis du temps à réaliser qu'ils ne comprenaient pas la concurrence de la même manière. Des malentendus, au mieux, ou de profondes oppositions, au pire des cas, ont assombri les relations mutuelles. Les moyens d'une politique de la concurrence existaient pourtant en France: une commission de la concurrence²⁷ a été créée en 1977; la loi du 11 juillet 1985 a placé le contrôle des concentrations entre établissements de crédit dans le domaine du droit commun et elle a aligné le régime de concurrence applicable aux banques sur celui applicable aux autres secteurs de l'économie par une ordonnance de 1986. Mais ces instruments n'ont guère été employés, pas plus que la surveillance des ententes ou le contrôle des aides d'Etat. Une idée surprenante s'était imposée : la concurrence bancaire devait être aussi *spéciale* que la nature même des banques.

²⁵ Voir Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Arthème Fayard, 1976 (réédition, Le Livre de poche, 2007). John McCloy, diplomate et, depuis l'administration Roosevelt, membre de l'équipe de Dean Acheson, secrétaire d'Etat adjoint à la guerre, a été président du comité spécial pour les affaires civiles chargé d'étudier les problèmes d'urgence qui se poseraient dès le débarquement en Europe (2007, p 310). Il s'est fait le champion de la décartellisation (p 512). Robert Bowie, professeur à la Harvard Law School, était "le meilleur spécialiste de la législation *antitrust* que les EU appliquaient chez eux aussi rigoureusement que des règles morales" (p. 512). Conseiller de la Maison Blanche pour les affaires européennes, il a rédigé, avec Konrad Adenauer et Walter Hallstein, des deux articles du traité de Paris sur lesquels bloquait la négociation, jusqu'à l'accord le 14 mars 1951 donné par les Français au projet. Pour Jean Monnet, "*une innovation fondamentale en Europe et l'importante législation antitrust qui règne sur le marché commun trouve son origine dans ces quelques lignes*".

²⁶ Notamment les subventions, bonifications, ristournes, garanties, missions d'intérêt public ou national à caractère commercial, marchés publics fermés etc.

²⁷ La loi du 19 juillet 1977 a créé la Commission de la concurrence qui a succédé à la précédente Commission technique des ententes et des positions dominantes et qui n'a reçu qu'un rôle consultatif. Le décret du 9 août 1953 a inséré dans l'ordonnance du 30 juin 1945 des dispositions sur les ententes illicites et créé la Commission technique des ententes. Ces dispositions ont été étendues à l'abus de position dominante par la loi du 2 juillet 1963. Le Conseil de la concurrence sera créé par l'ordonnance du 1er décembre 1986.

En fait, l'Etat a été pris dans un dilemme et il ne pouvait pas tout faire à la fois. Voulant se désengager de l'intervention directe dans les circuits de financement administré, il a réduit rapidement les coûteuses bonifications d'intérêts et les prêts spéciaux. Les institutions financières publiques spécialisées, dont le fonds de commerce traditionnel était menacé, ont dû se résigner à disparaître, ou se convertir à d'autres activités, ou pour survivre, rechercher un adossement à une ou d'autres entités. Mais aucun repreneur n'acceptait de racheter un établissement endetté qui perdait la garantie de l'Etat sans une compensation financière ; les recapitalisations ont alors été le préalable à tout rapprochement éventuel ou une intégration plus poussée. Il s'est alors établi un dialogue, dans les années 1990, entre le Trésor et les directions générales Concurrence (commissaire Mario Monti) et Marché intérieur (Karel van Miert) de la Commission européenne pour établir l'objet, les modalités et le montant des aides publiques acceptables pour la défense de l'industrie bancaire et financière en crise. Ces discussions ont parfois tourné à de franches confrontations entre le ministre français et les commissaires européens, et la convergence a alors été particulièrement difficile à trouver (Crédit lyonnais, banques du GAN, Crédit foncier).

2. La modernisation du cadre de l'activité bancaire

Alors même qu'en 1982 la nationalisation massive des banques focalisait l'attention des forces politiques, le Trésor préparait une réforme bancaire²⁸ de grande envergure destinée à remédier aux inconvénients de la législation en vigueur, conformément à la promesse du premier ministre Mauroy et au mandat défini par le ministre Delors. Il s'agissait de définir un cadre juridique, une architecture unique, pour toutes les entreprises exerçant des activités bancaires (notion d'établissement de crédit), de moderniser la définition des activités (notion d'opérations de banque) que les établissements de crédit peuvent exercer. Il fallait donc instituer un dispositif unifié et clarifié d'agrément, de réglementation et de surveillance, ainsi qu'un renforcement des pouvoirs des autorités par répartition des compétences entre de nouvelles autorités bancaires. Enfin, il convenait de définir les nouveaux droits de la clientèle (droit au compte, Comité consultatif dit des usagers) et de renforcer la sécurité du système bancaire (principes de responsabilité des actionnaires et de solidarité de place, futur article 52).

La grande refonte du cadre bancaire²⁹ a bien eu lieu, mais la loi de 1984 contenait inévitablement des lacunes et des imperfections qui apparurent avec le temps. Sa longévité peut surprendre mais elle sut souvent s'adapter aux changements postérieurs à sa conception.

Le modèle de la banque universelle a été retenu et a conduit à autoriser toutes les opérations de banque à tous les établissements. La classification des banques définie par la loi de 1945 et assouplie par les décrets de 1966 a été abrogée. Des catégories ont cependant été définies pour accueillir les établissements selon la gamme des activités qu'ils choisiraient d'exercer. On a posé, non sans tautologie, que les établissements qui exercent à titre habituel toutes les activités de banque sont des banques. Ceux qui choisissent une gamme plus restreinte sont classés dans les autres catégories, entreprises d'investissement, institutions financières spécialisées, sociétés de gestion. Les institutions de crédit à statut légal spécial ont été banalisées et se sont coulées dans les nouvelles catégories.

Cette démarche a conduit à définir un cadre général d'activité plutôt qu'un catalogue de règles administratives sans idée directrice. Comme le notait P-H Cassou (1991): *Les évolutions traduisent un déplacement du champ des préoccupations des autorités. Celles-ci entendent en effet laisser désormais aux*

²⁸ En fait, dès 1974, le président Giscard d'Estaing avait demandé au Trésor de préparer une réforme du cadre bancaire. Bien qu'un projet ait été élaboré, il n'a pas été présenté au Conseil national du crédit qui aurait dû en être saisi en premier, par crainte de voir revenir sur le devant de la scène la question de la nationalisation des banques inachevée en 1945 et restée en suspens depuis cette date, et que les syndicats risquaient de raviver à cette occasion.

²⁹ Parmi les principaux concepteurs du projet, Pierre-Henri Cassou, chef du bureau des affaires bancaires à la direction du Trésor au début des années 1980, a contribué activement à sa préparation en rédigeant un avant-projet réformant les lois bancaires en vigueur dans la ligne du projet inabouti de 1974 (Voir Cassou, *La réglementation bancaire*, Boulogne, SEFI, 1998; "La loi bancaire: sa genèse et ses apports", *Banque magazine*, n° 662, Dossier La loi bancaire a 20 ans, octobre 2004, pp 29-32). Son successeur, Christian Noyer, a repris cet avant-projet et, en étroite collaboration avec Jean-Louis Butsch, secrétaire général de la Commission de contrôle des banques, a parachevé le texte qui fut adopté par le gouvernement et voté par le parlement (Noyer, *Banques : la règle du jeu*, Paris, Dunod, 1990).

établissements leur entière liberté commerciale; en revanche, elles s'intéressent davantage à la qualité des relations avec la clientèle et à leur gestion comptable et financière.

2.1 La loi bancaire de 1984

Le Trésor a dénombré plus de quarante statuts différents pour les institutions financières au début des années 1980. De fortes cloisons séparaient alors les sociétés anonymes par actions, les sociétés à caractère coopératif ou mutualiste, les sociétés nationalisées, les établissements publics administratifs et ceux à caractère industriel et commercial, les sociétés privées dont les dirigeants sont désignés par l'Etat (Crédit foncier), les établissements à statut unique (Caisse des dépôts) ou même sans statut du tout (caisses d'épargne et de prévoyance) etc. Il existait des régimes divers de collecte ou de crédits, comportant souvent des privilèges. Plusieurs établissements étaient abrités par un monopole dans leurs relations avec un segment de clientèle. Ce cloisonnement se manifestait notamment vis à vis des ouvertures de guichets³⁰, et il entravait les changements de parts de marché. La définition du cadre bancaire a visé d'abord à réduire l'hétérogénéité des établissements.

(i) *Les opérations de banque.* La loi définit les conditions d'exercice des activités de banque à titre habituel: collecte de dépôts, distribution de crédits et gestion des moyens de paiement. La loi énumère aussi les activités connexes que peuvent effectuer les établissements, banques et sociétés financières: change, opérations sur métaux, opérations sur valeurs mobilières, conseil, gestion de patrimoine, gestion financière etc. La réception de fonds du public comporte pour la banque le droit d'en disposer pour son propre compte mais à charge de les restituer. Les opérations de crédit s'entendent comme la mise à disposition de fonds à titre onéreux et les engagements par signature.

Comme la directive bancaire de 1977 l'autorisait, c'était une définition des opérations de crédit beaucoup plus large que celle de 1945. Elle permettait de réglementer cautions et crédit-bail, à la différence d'autres pays européens où ces opérations ont une nature commerciale mais pas d'opérations bancaires. De même, la loi était prémonitoire (Danièle Nouy 2004) en incluant la gestion et la mise à disposition de moyens de paiement parmi les activités réglementées auxquelles ont accès les établissements. Les établissements de paiement nés en 2007 de la directive relative à la création de l'espace européen des paiements (SEPA) s'inscriront sans difficulté dans le cadre général.

La loi emprunte à la directive de 1977 le concept d'établissement de crédit à vocation universelle : les établissements de crédit sont des personnes morales qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banque. Cette unité de principe est en fait contredite car la loi entérine la diversité des statuts et un simple reclassement en catégories actualisées. La seule uniformisation est la liberté commerciale offerte à un établissement de choisir sa spécialisation, c'est-à-dire la gamme des opérations de banque qu'il entend exercer, dans la limite de son statut particulier. La loi ne réalise aucune *banalisation* de ce point de vue.

(ii) *Les établissements de crédit.* La loi distingue deux types d'établissements de crédit qui reçoivent un agrément général ou un agrément restreint.

Les établissements de crédit à agrément général se classent en six catégories: banques, banques à caractère coopératif ou mutualiste, caisses d'épargne et de prévoyance, caisses de crédit municipal, sociétés financières, institutions financières spécialisées. Ces institutions entrent dans le champ de la loi bancaire et relèvent des mêmes règles de fonctionnement et, dans certains domaines, des mêmes autorités de contrôle.

L'asymétrie la plus originale est formée par le verrou juridique qui interdit toute *démutualisation*: il n'autorise la cession d'un établissement à caractère coopératif ou mutualiste qu'à un autre établissement coopératif ou mutualiste. Une caisse de crédit coopératif ou mutualiste peut acquérir une banque commerciale à statut de société anonyme, mais la réciproque est interdite. Comme les caisses de crédit

³⁰ Les réformes dites Debré-Haberer de 1966-67 ont déjà libéralisé les conditions d'exploitation bancaire (décrets du 25 janvier 1966, 23 décembre 1966 et 1^{er} septembre 1967). En particulier, l'autorisation préalable d'ouverture de guichets a été supprimée, les tarifs bancaires ont partiellement été déréglementés, de nouveaux instruments de placement créés (comptes et plans d'épargne logement, fonds collectifs d'investissement de type SICAV et FCP). Voir Laure Quennouëlle-Corre 2005, pp 85-117.

coopératif ou mutualiste sont dispensées de rémunérer au prix du marché le capital social détenu par les seuls sociétaires, l'avantage concurrentiel sur les banques commerciales est exorbitant. Aucun gouvernement n'ayant pris ultérieurement de dispositions pour remédier à cette asymétrie, les privatisations, les restructurations et sauvetages d'établissements défailants, ainsi que la consolidation du secteur bancaire pendant les années 1990, ont souvent porté atteinte à l'égalité des conditions concurrentielles. Les établissements coopératifs ont réalisé des montages capitalistiques pour le moins audacieux afin d'assurer leur propre croissance externe. Ils ne se sont pas non plus privés de racheter à bon compte de grands noms de banques de financement et d'investissement en détresse (rachat d'Indosuez par le Crédit agricole en 1996, du CIC par le Crédit mutuel en 1997, du Crédit national (Natexis) par les Banques populaires en 1998).

Les sociétés financières et les institutions financières spécialisées (IFS)³¹, reçoivent un agrément restreint ; mais elles peuvent obtenir un agrément large si elles remplissent les conditions requises en matière de fonds propres et d'organisation. Une voie de sortie a ainsi été offerte aux établissements qu'une spécialisation excessive condamnait à disparaître. Le groupe très hétérogène des sociétés financières³² comprend des établissements de crédit dont le champ d'action est limité à certaines opérations définies d'après la technique financière utilisée (crédit-bail, caution), la nature de la clientèle (particuliers, entreprises) ou la nature des biens financés (immobilier, biens d'équipement, informatique). Etablissements auxquels l'Etat a confié une mission permanente d'intérêt public, les IFS n'exercent pas d'autres opérations de banque que celles afférentes à cette mission, sauf à titre accessoire. La plupart ont connu des défaillances. Certains, tels le Crédit foncier ou le Comptoir des entrepreneurs, ont cependant survécu à bien des avatars.

(iii) *Les entreprises d'investissement.* La loi de 1984 a mal appréhendé les activités liées aux services d'investissement. Il s'agissait de reclasser les anciennes maisons de titres³³ temporairement enregistrées sous le statut défini à l'article 99 de la loi bancaire qui traite des activités connexes et des participations. Ces établissements à champ d'action limité ne gèrent pas de dépôts à titre principal mais ils se refinancent auprès des banques dont ils sont souvent des filiales. Les textes d'application de la loi vont admettre l'absence de limitations pour les prises de participation dans les établissements financiers réglementés et les compagnies d'assurance. L'extension a ouvert notamment la voie à la gestion d'actifs et à la bancassurance. Transposant la directive 93/22/CEE sur les services d'investissement du 10 mai 1993, la loi de modernisation des activités financières du 2 juillet 1996 a organisé un cadre institutionnel unique pour la prestation de services d'investissement (PSI) par tous les types de prestataires. Les entreprises d'investissement ont été placées sous les mêmes autorités que les établissements de crédit et soumises à des règles de fonctionnement identiques. Les maisons de titres article 99 ont dû choisir entre un agrément d'établissement de crédit (banque ou société financière) et un agrément d'entreprise d'investissement.

Ainsi la loi de 1984 a traité la question des statuts sans apporter toutes les clarifications qui auraient pu assurer un meilleur équilibre à la structure bancaire. Soutenir que la question des statuts était d'importance secondaire revenait à négliger la question de l'égalité des conditions d'exercice de la concurrence.

³¹ Notamment Crédit national (1919), Crédit foncier de France (1852), Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (1966), Caisse de prêts aux organismes d'HLM (1966), Caisse nationale des télécommunications (1967), Caisse centrale de coopération économique (1958), sociétés de développement régional (1955).

³² En 1984, parmi les sociétés financières, figuraient les sociétés de caution mutuelle (lois du 13 mars 1917 et du 17 novembre 1943), les sociétés de crédit différé (loi du 24 mars 1952), les sociétés de crédit immobilier (loi du 10 avril 1908), les sociétés de crédit social (loi du 30 avril 1946), les sociétés de financement des économies d'énergie (loi du 15 juillet 1980), les sociétés de financement des télécommunications (loi du 24 décembre 1969), les sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie (ordonnance du 28 septembre 1967), la Caisse nationale de l'énergie (loi du 8 avril 1948), le Comptoir des entrepreneurs. Beaucoup de ces catégories d'établissements ont été supprimées.

³³ Les maisons de titres ont pour activité principale de gérer, pour le compte de leur clientèle, des portefeuilles de valeurs mobilières en recevant des fonds assortis d'un mandat de gestion ou d'apporter leur concours au placement de valeurs mobilières en se portant ducroire.

2.2 Une multiplicité d'autorités de contrôle

La loi de 1984 institue un dispositif unifié et clarifié d'agrément, de réglementation et de surveillance et renforce les pouvoirs des autorités. Hormis quelques exceptions notables (Banque de France, Trésor, Caisse des dépôts et consignations, services financiers de la Poste, Caisse nationale d'épargne, notamment), tous les établissements de crédit sont soumis aux mêmes autorités de contrôle et de supervision. Le Conseil national du crédit perd son rôle décisionnel; il devient un organe consultatif et son champ de compétence est limité à la politique monétaire et du crédit, avec un élargissement ultérieur au domaine financier. Un autre organe consultatif est créé, le Comité des usagers des services bancaires³⁴ compétent sur des questions comme le droit au compte, les frais de gestion des comptes prélevés par les établissements, le surendettement des particuliers, etc.

Le Trésor et la Banque de France sont les régulateurs centraux mais indirects; en effet, d'après la loi de 1984, ils délèguent leurs fonctions d'autorité de contrôle et de supervision à plusieurs organes administratifs de statut divers et de compétences spécialisées qui coopèrent étroitement grâce à des présidences croisées entre représentants du Trésor et de la Banque de France. Trois instances³⁵ se partagent ces attributions, le Comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF), chargé de définir des normes générales; le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) qui délivre les agréments et les autres autorisations individuelles; et la Commission bancaire pour la surveillance et le contrôle des établissements et la sanction administrative des infractions. Pour organiser le régime d'assurance dépôt, la loi de 1999 a institué une quatrième instance, le Fonds de garantie des dépôts.

2.2.1 Le Comité de la réglementation bancaire et financière

Chargé d'élaborer la réglementation des établissements de crédit, le CRBF est une autorité administrative sans personnalité morale. Il prend des décisions mais ne siège pas en permanence. La continuité de sa représentation est assurée par un secrétariat général (commun avec le CECEI). Ses actes engagent l'Etat. Il est présidé par le ministre de l'Economie, représenté par le directeur du Trésor. Le gouverneur de la Banque de France (en fait le sous-gouverneur chargé des questions d'organisation du secteur bancaire) est le vice président du comité³⁶. Comme le comité n'est pas doté d'un pouvoir réglementaire, ses décisions ont nature d'avant projets, et doivent faire l'objet d'une homologation par un arrêté du ministre publié au journal officiel et susceptible de recours devant le Conseil d'Etat.

(Insérer tableau 4. Autorités de contrôle bancaire et financier)

Le domaine de réglementation du comité inclut notamment les points suivants: montant du capital minimum, étendue de la prise de participations, conditions d'implantation des réseaux, conditions des opérations avec la clientèle, conditions de la concurrence, organisation de services communs, normes de gestion (liquidité, solvabilité, structure financière), plan comptable, règles de consolidation des comptes, nature et étendue de l'information rapportées aux autorités (Commission bancaire), au public en général et aux investisseurs avisés, etc. Le CRBF est aussi chargé de la transposition des directives européennes.

Sont exclues de la compétence du comité les conditions d'accès au sociétariat des banques mutualistes ou coopératives, la définition des compétences des institutions financières spécialisées, des

³⁴ Ce comité deviendra le Comité consultatif des services financiers (CSSF) avec la loi relative à la sécurité financière du 1^{er} août 2003.

³⁵ La loi de 1984 a institué le Comité des établissements de crédit et le Comité de la réglementation bancaire; la loi de modernisation des activités financières (MAF) de 1996 qui place les entreprises d'investissement sous la surveillance du CEC, du CRB et de la Commission bancaire, a conduit à changer leur nom respectif en Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) et Comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF). Le CRBF a changé encore une fois de nom avec la loi sur la sécurité financière de 2003 qui l'a transformé en Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF), régi par les articles L. 611-1 et suivants du code monétaire et financier.

³⁶ Les cinq autres membres représentent l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (AFFECEI), les organisations syndicales du personnel des établissements; deux personnalités sont choisies pour leur compétence et un conseiller d'Etat veille à la légalité des règlements.

caisses d'épargne et des caisses de crédit municipal, ainsi que les principes applicables aux opérations de banque assorties d'une aide publique, toutes questions pour lesquelles le ministre détient des compétences exclusives. Le domaine très étendu resté dans la mouvance du Trésor a préservé la capacité de ce dernier à exercer un contrôle étroit sur un secteur qui représentait encore plus de la moitié des parts de marché des dépôts, du crédit et de l'assurance. Enfin, le CRBF n'a pas été non plus habilité à intervenir dans les domaines où la Banque de France et le Conseil de la politique monétaire ont une compétence qu'ils reçoivent de la loi du 4 août 1993 relative au statut de la banque centrale qui garantit son indépendance en matière de politique monétaire, conformément aux dispositions du traité de Maastricht. En conséquence, le CRBF s'est vu privé de compétences que lui attribuait la loi bancaire. Passé à peu près inaperçu à l'époque, ce trait a consacré la séparation de la politique bancaire et de la politique monétaire recommandée par la Commission européenne dans la première directive bancaire de 1977.

(Insérer Tableau 5. Liste thématique des règlements du CRBF)

2.2.2 Le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement

Le CECEI est une autorité administrative indépendante chargée de prendre les décisions ou d'accorder les autorisations individuelles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement (autres que les sociétés de gestion de portefeuille qui relèvent de la compétence des autorités du marché financier). Le CECEI est responsable des conditions d'accès aux professions bancaires et financières. L'agrément qu'il délivre est la licence, dite *passport européen*, prévue par les directives européennes qui confère la reconnaissance mutuelle. Aucune autorité n'est appelée à confirmer les décisions du comité, ni ne peut les réformer, ni même en suspendre l'application. Ces décisions sont toutefois susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat. Le CECEI est présidé par le gouverneur de la Banque de France; le directeur du Trésor en est le vice président³⁷.

A la différence de la charte aux Etats-Unis ou de l'autorisation en Grande Bretagne, l'agrément n'est pas délivré en France par l'autorité de contrôle de l'établissement. On a sans doute estimé qu'en cas de difficulté de l'établissement, l'agrément ne devait pas être retiré par l'autorité qui l'avait délivré pour éviter qu'elle ait à se déjuger. Reste que le CECEI est privé de l'autorité que confère le pouvoir de retrait. Puisque la Commission bancaire demande le retrait d'agrément, en quel sens exactement le CECEI procède-t-il au retrait? On peut avancer que le gouverneur de la Banque de France, président à la fois du CECEI et de la Commission bancaire, pourrait sans dommage assumer l'intégralité d'une fonction dont l'importance (et le prestige) serait encore rehaussé.

Cependant, l'obligation pour chaque institution financière d'obtenir l'agrément du CECEI donne une unité au secteur bancaire et contribue à en assurer la discipline. Le CECEI fait dans son rapport annuel un travail pédagogique important, explicitant les critères de l'agrément et les codes de bonne conduite auxquels les établissements doivent se conformer afin d'obtenir et conserver l'agrément. En résumé, lors d'une demande d'agrément, le comité doit vérifier l'existence d'un *capital minimum intégralement libéré* et la *désignation de deux personnes ayant l'honorabilité et l'expérience nécessaires pour assurer la détermination effective de l'orientation de l'activité*. Le CECEI doit aussi s'assurer que l'entreprise présente une *forme juridique adéquate à l'activité d'établissement de crédit et qu'elle paraît apte à réaliser ses objectifs de développement dans des conditions compatibles avec la sécurité de la clientèle et le bon fonctionnement du système bancaire* (article 15) au vu de son programme d'activité, des moyens techniques financiers et humains mis en œuvre, de la qualité des apporteurs de capitaux et de leurs garanties.

D'après le règlement n° 84-07, pour l'ensemble des établissements, les changements dans la propriété du capital ou dans le contrôle d'un établissement doivent faire l'objet d'une autorisation explicite de la part du comité. C'est sur ce fondement que le CECEI est intervenu dans le contrôle des concentrations. De façon surprenante, aucun recours n'a été formé dans l'affaire Paribas contre la

³⁷ Siègent aussi au comité un dirigeant d'un établissement de crédit et un dirigeant d'une entreprise d'investissement au titre de l'AFFECEI, un représentant des organisations syndicales des personnels, deux personnalités qualifiées et un conseiller d'Etat.

confusion introduite par le CECEI entre contrôle prudentiel (pour lequel le comité était compétent) et contrôle des concentrations (pour lequel il n'avait aucune compétence)³⁸. En outre, l'examen des OPE au regard des atteintes éventuelles à la concurrence n'a même pas été esquissé, l'incidence des fusions envisagées sur les parts de marché, le risque d'abus de domination et la concentration du secteur bancaire n'ayant jamais été analysés. A l'occasion de la vente de la part de l'Etat dans le Crédit lyonnais³⁹, le législateur a recadré le rôle du CECEI et la loi du 15 août 2003 relative à la sécurité financière a rappelé la compétence générale du ministre de l'Economie pour autoriser les concentrations. Aucune disposition du droit de la concurrence ne traite les banques comme des entités spéciales. En revanche, il a été prévu de prendre éventuellement l'avis du CECEI sur les effets prudentiels des fusions au regard du bon fonctionnement du système bancaire.

Au niveau des établissements, le CECEI reçoit donc un pouvoir étendu à travers la délivrance et le retrait de l'agrément. Et il est investi d'une mission de superviseur général chargé de veiller *au bon fonctionnement du système bancaire*, c'est-à-dire de contribuer activement au maintien de la stabilité financière. Mais de ce point de vue, l'instrument dont il est doté, la délivrance des agréments, est certainement insuffisant. Pourquoi supervision bancaire et maintien de la stabilité financière sont-ils confiés à une instance aussi démunie de moyens que peu connue en dehors des milieux professionnels ? Si les mêmes attributions étaient exercées directement par la Banque de France, la visibilité, la lisibilité, l'exemplarité des décisions s'en trouveraient augmentées.

2.2.3 La Commission bancaire

La Commission bancaire, autorité administrative indépendante sans personnalité morale, reçoit plus de pouvoirs que la Commission de contrôle des banques à laquelle elle a succédé. Ses décisions engagent la responsabilité de l'Etat et peuvent faire l'objet de recours contentieux. Elle n'exerce pas de pouvoir de réglementation, mais elle possède un véritable pouvoir juridictionnel. Elle est l'autorité responsable de la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

La loi accorde aussi à la Commission bancaire un rôle de superviseur partagé avec le CECEI. La loi place sous son contrôle, avec des règles juridiques identiques, presque tous les acteurs de la sphère financière. Même les entreprises d'assurance tombent sous la compétence de la Commission bancaire en matière de contrôle prudentiel de par la loi sur la sécurité financière de 2003. Seules les sociétés de gestion, jugées plus proches des marchés financiers que de l'activité bancaire, échappent à sa juridiction.

La Commission est chargée de *contrôler le respect par les établissements de crédit des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables et de sanctionner les manquements constatés*. Elle examine sur pièces et sur place la situation des établissements et veille à la qualité de leur situation financière. Enfin, elle *veille au respect des règles de bonne conduite de la profession*. La Commission bancaire dispose de pouvoirs disciplinaires gradués et étendus. Juridiction administrative (injonction ou mise en garde), elle dispose aussi d'une échelle de sanctions morales (avertissement, blâme), pécuniaires, personnelles à l'encontre des dirigeants fautifs (suspension, démission d'office, remplacement par un administrateur provisoire, cf article 44), fonctionnelles (restriction d'activités), qui précèdent la radiation, le retrait d'agrément et, éventuellement, nomination d'un liquidateur de l'établissement défaillant (article 46).

³⁸ Ainsi, en 1999, lors des tentatives de prise de contrôle de Paribas par la Société générale, d'une part, et de Paribas et de la Société générale par la BNP, d'autre part, le CECEI a attentivement examiné les franchissements de seuil tels qu'ils doivent lui être notifiés. Dès avant le déroulement des offres publiques d'échanges de titres, alors que les banques opposaient des projets antithétiques et hostiles, le gouverneur Trichet, président du CECEI, s'est efforcé de pacifier le climat délétère qui entourait les OPE en décidant de fixer aussi des critères renforcés de réussite, la *détention manifeste d'un pouvoir de contrôle*, ou, à défaut, l'existence d'une *solution claire et concertée*. Cependant, pour déterminer le contrôle, les critères prudentiels ne pouvaient se substituer aux critères concurrentiels; les règles édictées par le gouverneur étaient donc, juridiquement, infondées.

³⁹ Une deuxième fois, le CECEI s'est attribué des compétences en matière de contrôle des concentrations à l'occasion de la prise de contrôle du Crédit lyonnais par Crédit agricole S.A. en 2003, après la cession par l'Etat de la part du capital du Lyonnais qu'il détenait encore. Cette fois, les conditions requises par le CECEI ont été cassées par une décision du 16 mai 2003 du Conseil d'Etat, au motif que le CECEI n'a pas de compétence en droit de la concurrence.

Le Secrétariat général de la Commission bancaire a élaboré un système de notation synthétique des établissements bancaires, dénommé ORAP (Organisation et renforcement de l'action préventive⁴⁰). En ce sens, la Commission bancaire travaille aussi (comme les agences de *rating*, les cabinets d'audit et les établissements eux-mêmes) à la détection précoce des risques, notamment grâce au système SAABA (Système d'aide à l'analyse bancaire, 1997) qui vise la détection des risques individuels, sectoriels et globaux.

Les défaillances bancaires⁴¹ ont ainsi été soumises à un double régime, celui de droit commun régi par la loi du 25 janvier 1985 sur le redressement et la liquidation judiciaires, d'une part, celui de droit bancaire institué par la loi du 24 janvier 1984, d'autre part. Les dispositions du droit commercial visent la *sauvegarde de l'entreprise, le maintien de l'activité et de l'emploi, et l'apurement du passif*. La loi bancaire se soucie moins du sort de l'établissement défaillant que de la sauvegarde du *bon fonctionnement du système bancaire*. Alors que le droit de la faillite impose une procédure judiciaire, le droit bancaire prévoit un traitement administratif avec intervention de la Commission bancaire. Concilier les deux procédures nécessite une forte coordination dans la mesure où le législateur n'a pas clairement établi la supériorité de la procédure administrative. La résolution des conflits nés de cette dualité a donné lieu à controverse, en particulier sur la notion de cessation de paiement (Nussenbaum 1996) qui diffère sensiblement dans les deux cas. La création du Fonds de garantie des dépôts a ultérieurement permis de préciser les conditions d'intervention de la Commission bancaire.

Les responsabilités de la Commission bancaire sont très larges. Elle est le superviseur permanent chargé de veiller à la stabilité du système bancaire et, à ce titre, elle veille au respect de toutes les catégories de normes qui s'appliquent aux établissements de crédit (Cassou 1997, p 246 s). D'après son statut, la Commission dispose de la possibilité de faire des recommandations ou des injonctions sur la qualité de la gestion, le coefficient d'exploitation, la rentabilité; elle peut exercer un droit de suite pour le contrôle sur place dans les entités non bancaires d'un groupe. Les pouvoirs de la Commission anticipaient l'évolution d'un mode de contrôle fondé sur des prérogatives administratives et disciplinaires vers une supervision plus dynamique (Noyer 1994). Les nouvelles normes prudentielles ont déplacé l'accent vers le contrôle des risques et la qualité de la gestion, l'information du marché et la fiabilité des informations financières.

2.2.4 Le Fonds de garantie des dépôts

En cas de défaillance d'une banque, la solidarité de place a, parfois, fait ses preuves. S'il n'existe pas de banque centrale, c'est la seule garantie praticable. S'il existe une banque centrale, c'est elle qui organise la solidarité mais, en général, sans engager elle-même des fonds. Toutefois, les banquiers non

⁴⁰ ORAP, créé en 1997, s'inspire du système américain de notation CAMELS-*Capital, Assets, Management, Earnings, Liquidity, Sensitivity* en vigueur depuis 1979 et révisé en 1996, mais aussi des systèmes belge RAT-*Risk Analysis Table* (1995), et italien PATROL (1993). ORAP attribue une note globale à chaque établissement au vu de la qualité de ses paramètres dans cinq domaines: le portefeuille d'engagements (engagements clientèle, créances douteuses, dotations aux provisions), la rentabilité (rentabilité d'exploitation, éléments exceptionnels, rendement des actifs), les opérations de marché, le respect de la réglementation prudentielle (capital minimum, liquidité, transformation, grands risques, solvabilité, engagements hors bilan) et, enfin, les critères qualitatifs (soutien de l'actionnariat, stratégie et organisation, qualité du contrôle interne). Au total donc, 14 critères qui permettent de synthétiser une situation et autorisent, en cas de dégradation, à déclencher une procédure d'alerte.

⁴¹ Les défaillances bancaires, avec une majorité de retraits d'agrément suivis de liquidation et un certain nombre de reprises, ont été relativement peu nombreuses jusqu'en 1984: Banque Baud (Evian, 1976); Banque Lacaze (Lourdes, 1978); Banque Hispano-Française (Biarritz, 1979); Banque Roy (Lille, 1979); Banque Catalane (Perpignan, 1980); Banque Gadic (Paris, 1980); Banque Phocéenne (Marseille, 1980). Après l'entrée en vigueur de la loi de 1984, et jusqu'à la crise amorcée en 1993, le nombre de défaillances a augmenté: Banque de l'entreprise (1988); Banque de participation et de placement-Intra (Paris, 1989); Al Saudi Bank (1988); United Banking Corporation (Paris, 1989); Lebanese Arab Bank (Paris, 1989); Société anonyme de crédit immobilier rural de Seine et Marne (1989); Banque franco-portugaise (1989); Banque industrielle de Monaco (1990); Banque Guiraud (1989); Banque internationale pour l'Afrique occidentale (1989); Banque financière d'Oc-Sofidoc (1990); Société financière Gefinor (1990); Société financière de Paris (1990); Bank of Credit and Commerce International Overseas Ltd. (Paris, 1991); Banque Majorel (Rodez, 1992).

actionnaires peuvent renâcler pour recapitaliser un concurrent. Un prêt syndiqué est plus facile à mettre sur pied qu'une recapitalisation.

Il faut parfois cependant un prêteur en dernier ressort. C'est le cas quand il devient impossible à des banques solvables de se refinancer, sauf à vendre d'urgence des actifs, donc à perte. L'intervention devrait être réservée aux crises de liquidité d'un marché et non au renflouement d'un acteur individuel. Mais de très grandes banques, *too big to fail*, se croient assurées d'obtenir les fonds nécessaires même si leur solvabilité est compromise. Perspective qui peut inciter ces établissements à prendre des risques plus importants.

L'assurance dépôt sert à prévenir le risque de ruée ou de panique bancaire. Elle satisfait les déposants assurés, mais le système résiste mal aux déposants non assurés qui veulent aussi une couverture en cas de contagion de la crise.

La loi de 1984 a choisi d'organiser un système de solidarité de place. Le système bancaire disposait jusque là de divers systèmes d'assurance dépôt de caractère privé tels celui de l'Association française des banques et ceux de chacun des réseaux coopératifs ou mutualistes. Dans le régime de l'article 52.1, le gouverneur de la Banque de France peut *inviter les actionnaires* de l'établissement défaillant à *lui fournir le soutien* nécessaire. Mais il ne détient pas le pouvoir de leur imposer une quelconque obligation juridique précise, ce qui crée des situations embarrassantes en cas de refus des actionnaires. Ce fut le cas lors des défaillances de la BCP, de la Compagnie du BTP ou de la Banque Pallas-Stern en 1995.

La directive européenne du 30 mai 1994 a rendu obligatoire l'affiliation des établissements de crédit à un système d'assurance dépôt. La loi du 8 août 1994 a transposé ce principe, mais il a fallu attendre la loi du 25 juin 1999 sur l'épargne et la sécurité financière pour que soit créé un Fonds de garantie des dépôts (FGD)⁴² à compétence générale. Le Fonds est une personne morale de droit privé, mais son statut *sui generis* est précisé dans un règlement intérieur homologué par le ministre. Il est dirigé par un directoire agissant sous le contrôle d'un conseil de surveillance.

Ce Fonds a en fait été conçu pour affronter la faillite de deux petites banques et d'une moyenne; il était au départ chargé à hauteur de 10 milliards de francs et couvrait ses frais de fonctionnement par le placement de ses ressources. En cas de sinistre important, il pourrait emprunter auprès de ses adhérents, ou encore accorder une garantie à une banque ou un pool de banques afin de refinancer une structure en difficulté. Le plus original dans le dispositif est le mode de calcul des cotisations. Le système bancaire français est doté d'un dispositif de garantie des dépôts ajustée du risque des prêts qui compte parmi les plus modernes. Il est plus simple que le système américain mis en place par le Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act de 1991 qui passe pourtant pour une référence. La pondération des cotisations par un indicateur de risque a prouvé son efficacité pour limiter le risque moral consistant pour les banques à adopter un comportement plus risqué dès lors qu'elles se sentent protégées par un filet de sécurité.

Le FGD peut intervenir lorsque la situation d'un établissement de crédit laisse craindre à terme une indisponibilité des dépôts ou autres fonds remboursables. Le FGD est mis en œuvre à titre curatif sur demande de la Commission bancaire dès que celle-ci constate qu'un établissement de crédit *n'est plus en mesure de restituer, immédiatement ou à terme rapproché, les fonds qu'il a reçus du public*. L'intervention du Fonds de garantie entraîne alors la radiation de cet établissement de la liste des établissements de crédit agréés par le CECEI. L'article 52-4 de la loi bancaire modifiée permet aussi au FGD des actions en responsabilité contre les dirigeants des établissements auxquels il vient en aide.

Le Fonds peut aussi intervenir à titre préventif pour, en concertation avec la Commission bancaire, organiser une cession d'actifs de l'établissement défaillant, évincer ses dirigeants et contribuer à sa restructuration. L'objectif poursuivi est *d'éviter qu'un établissement de crédit puisse continuer à exercer son activité et à concurrencer les autres établissements alors qu'il aura été renfloué grâce à la solidarité de place*. L'intervention à titre préventif constitue un soutien financier à l'établissement de crédit, de sorte que tous les clients bénéficient de l'intervention sans exclusion ni limitation; alors qu'avec l'intervention à titre curatif l'indemnisation des déposants est plafonnée. Toutefois, le FGD est

⁴² Le rôle du FGD est extensif puisqu'il gère trois mécanismes de garantie : la garantie des dépôts bancaires (90% de ses ressources), la garantie des titres et la garantie des cautions.

libre d'accepter ou de refuser d'intervenir. Il peut subordonner son intervention à *la cession totale ou partielle de l'établissement de crédit ou à l'extinction de son activité, notamment par la cession de son fonds de commerce*. Il peut se porter acquéreur des actions d'un établissement de crédit ou, avec l'accord de l'organe central d'un réseau, des parts sociales d'un affilié à ce dernier.

Remarquable instrument de politique prudentielle⁴³, le FGD n'a rien à envier, hormis l'indépendance et le volume des fonds engagés, à la Federal Deposit Insurance Corporation, qui faisait figure de modèle depuis les réformes de 1991 et 2003. Comme la FDIC, le FGD dispose de moyens d'intervention préventive fondés sur la surveillance des ratios de solvabilité des établissements; de même, l'intervention curative peut se manifester avant que les fonds propres de l'établissement deviennent nuls ou négatifs et le FGD peut démettre les dirigeants et nommer un administrateur provisoire, même si la procédure administrative doit, le plus souvent s'accompagner d'une procédure judiciaire. De tels moyens évoquent l'action coercitive précoce, la *prompt corrective action* (PCA) qui fait l'efficacité de la FDIC en lui permettant de réduire le nombre de faillites bancaires à quelques cas isolés et de faire disparaître les ruées depuis quinze ans. Son efficacité tient à ce que la FDIC est à la fois assureur des dépôts et superviseur prudentiel des banques (Bliss & Kaufman 2007, Lacoue-Labarthe 2007). Dans ce dernier rôle, elle surveille la valeur du ratio de fonds propres des établissements. Afin de limiter le coût de résolution des liquidations de banques, la FDIC est tenue de fermer un établissement dès que ses fonds propres tombent à 2% ou moins de ses actifs pondérés des risques de contrepartie. Elle ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation et une indulgence excessive engagerait sa responsabilité vis-à-vis du Congrès auquel elle rend régulièrement des comptes publics et des rapports nominatifs sur les sinistres dont elle a eu à connaître. Autorité administrative indépendante de la Fed et du Trésor (OCC), la FDIC applique une loi qui exclut de la faillite bancaire l'intervention judiciaire et celle des dirigeants de l'établissement défaillant.

Selon le modèle de la FDIC, la Commission bancaire et le Fonds de garantie des dépôts devraient fusionner. En réalité, leur séparation est largement illusoire, car le FGD n'a pas d'autonomie de décision par rapport à la Commission bancaire. Il existe en France un risque de conflit de compétence: le FGD surveille la solvabilité des établissements défaillants en vue d'intervenir le plus tôt possible pour préserver ses ressources et limiter son dédommagement des déposants en cas de liquidation, mais la Commission bancaire peut être tentée de faire preuve d'indulgence puisque qu'elle n'est soumise ni à une contrainte budgétaire, ni à une règle obligatoire. L'obligation, c'est empêcher que le régulateur puisse devenir otage du régulé⁴⁴.

2.3 L'architecture de la supervision bancaire

La multiplicité des instances⁴⁵ rappelle la situation des pays où la banque centrale ne détient pas l'ensemble des missions et prérogatives de la supervision bancaire. Certains Etats, comme l'Espagne, préfèrent conserver la totalité des pouvoirs au sein de la banque centrale. Mais aux Etats-Unis, la Réserve fédérale partage la supervision avec l'Office of the Comptroller of the Currency, l'Office of Thrift Supervision, agences fédérales rattachées au Trésor, ainsi que la Federal Deposit Insurance Corporation qui dépend du Congrès. Et plus de trente pays aujourd'hui suivent l'exemple de la Norvège qui en 1986,

⁴³ Le FGD est intervenu dès sa création sur demande de la Commission bancaire, qui avait signalé depuis 1997 les défaillances du Crédit martiniquais. La banque fut placée sous administration judiciaire et l'État jugea opportun d'apporter sa garantie aux 3 milliards de francs de dépôts des clients, après avoir organisé depuis l'été 1998 le refinancement de l'établissement par une banque alliée au groupe. Comme souvent dans de tels cas, les actionnaires refusaient de recapitaliser la banque et le coût du sauvetage paraissait imputable sur les finances publiques de l'État. La nouvelle procédure place les acteurs devant leurs responsabilités et rappelle à leur devoir les actionnaires. Le FGD, dans cette seule opération, a remboursé 1,2 milliards de francs de dépôts (après reprise de provisions). Au terme d'un long contentieux, l'action du FGD a été validée par les tribunaux.

⁴⁴ Rappelons le célèbre cas de capture lors de la crise des Savings & Loan Associations aux Etats-Unis dans les années 1980. L'instance de contrôle et d'assurance des dépôts d'épargne, la Federal Savings and Loan Insurance Corporation, fit preuve à leur égard d'une telle mansuétude que les renflouements successifs auxquels elle procéda la ruinèrent; elle fut mise en faillite et liquidée en 1989.

⁴⁵ Nous n'examinons pas ici en détail les problèmes liés aux relations qui s'établissent entre les autorités de supervision bancaire et les autorités chargées de la surveillance et du contrôle des marchés financiers

avec le Kredittilsynet, a créé une institution séparée de la banque centrale et du Trésor, dédiée au contrôle prudentiel et à la supervision financière. Ce modèle a fait école dans les autres pays nordiques, puis au Royaume Uni (1997, création de la Financial Services Authority), au Japon (2001, Financial Services Agency), en Allemagne (2002, BaFin) etc., au total plus d'une trentaine de pays.

On conçoit que la répartition des fonctions de réglementation, d'agrément des établissements, de contrôle de la conformité des comportements et de sanction des infractions, puisse être aménagée de différentes manières. La définition de la réglementation est un attribut du pouvoir politique. La France s'est dotée en 1984 d'un système complexe où la réglementation (CRBF, Commission bancaire) est dissociée de l'agrément (CECEI), du contrôle (Commission bancaire) et de l'assurance dépôt (FGD). Le système français est sans doute un pionnier de la comitologie qui fera ultérieurement florès au sein des instances européennes dans le cadre du processus Lamfalussy, mais la multiplicité des comités semble faire écran devant les véritables régulateurs.

Le CRBF est-il autre chose que le service chargé des affaires bancaires de la direction du Trésor élargi à des représentants des milieux professionnels lorsqu'il siège en formation statutaire? En quoi consistait son rôle décisionnel dès lors qu'un arrêté du ministre était indispensable selon la loi de 1984 pour valider ses propositions? La loi de 2003 a ramené le CRBF au rang d'instance consultative et le pouvoir réglementaire de plein exercice est revenu entre les mains du ministre, ce qui établit plus clairement les responsabilités. C'est la direction du Trésor qui élabore la réglementation bancaire.

L'instruction des dossiers par le CECEI est assurée sous l'autorité du secrétaire général du comité, mais par la direction des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (DECEI) de la Banque de France, une direction forte de quelque 70 personnes (Cassou 2006) dans les années 1990. Quant à la Commission bancaire, faut-il la distinguer de la Banque de France? Son secrétariat général (SGCB) constitue l'une des huit directions générales de la Banque de France, comprenant près de 400 personnes. Elle est donc entièrement tributaire des moyens budgétaires et humains de cette direction de la Banque de France. Quand on évoque la Fed américaine, il ne fait de doute pour personne qu'il s'agit de la banque centrale et d'un des régulateurs des institutions bancaires, même si, en droit, c'est le Federal Open Market Committee (FOMC), une émanation du Federal Reserve Board, qui prend les décisions relatives à la fixation des objectifs de taux d'intérêt et à l'intervention en dernier ressort dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre de la politique monétaire. Une fonction épaulé l'autre et de cette complémentarité naissent l'autorité et l'efficacité de l'institution. Contrairement à la Banque de France, la Fed n'a nul besoin de s'abriter derrière un écran, fût-ce celui d'une *autorité administrative indépendante*. Clarifier le sens de l'indépendance de la Commission bancaire permettrait de dissiper le flou qui entoure cette notion. *Indépendance* vis-à-vis de qui ou de quoi? Le CECEI ou la Commission bancaire tirent leur force de persuasion et leur autorité de leur lien étroit, créateur d'une dépendance de fait, avec la Banque de France. Il serait probablement plus efficace de faire de la Banque de France l'autorité de régulation, en réintégrant dans son périmètre le CECEI et la Commission bancaire en tant qu'instruments de gestion technique de sa politique générale visant le maintien de la stabilité financière. L'autorité et la lisibilité de la politique bancaire seraient vraisemblablement mieux assurées si cette dernière était prise en charge directement par la Banque de France plutôt que portées par le CECEI et la Commission bancaire.

Les relations entre le Trésor et la Banque de France appellent aussi une clarification. Le Trésor définit la politique prudentielle à travers la réglementation qu'il prépare en concertation avec la Banque de France et qu'il promulgue. Le CECEI et la Commission bancaire sont chargés de mettre en œuvre cette politique prudentielle. Mais, à raison de l'importance du secteur bancaire public à l'époque, le Trésor est aussi un régulateur direct d'établissements. Il décide et exécute la politique de restructuration de l'industrie bancaire indépendamment de la Banque de France, ainsi que la politique de la concurrence au sein du secteur bancaire. Il y a donc deux politiques bancaires simultanément, une politique prudentielle et une politique industrielle. Leur compatibilité ne va pas de soi. C'est problématique notamment quand le Trésor maintient des privilèges susceptibles de fausser la concurrence (circuits de collecte privilégiés, aides d'Etat) ou procède à des sauvetages d'établissements à la solvabilité compromise, créant un risque moral préjudiciable à la stabilité financière.

3. Le passage à une politique de supervision bancaire

Lancé en 1986 par l'Acte unique, le programme législatif européen relatif au contrôle bancaire visait à mettre en œuvre un dispositif prudentiel articulé autour du ratio de solvabilité européen. Le Plan d'action des services financiers, lancé en 1998, a accéléré la construction du marché unique des services. En concertation avec le Comité de Bâle, à partir d'initiatives des grandes banques, on préparera ensuite un mode de supervision fondé principalement sur une évaluation probabiliste des risques de contrepartie, de marché et opérationnel par les modèles de contrôle interne des banques. Nous nous arrêterons ici au premier type de régulation et nous évoquons brièvement ses principales conséquences en France.

Le rapport Achard (1987)⁴⁶ a produit l'une des premières analyses des conséquences prévisibles du marché intérieur pour les banques françaises; il estimait qu'elles étaient bien armées, sauf en termes de volume de fonds propres, pour faire face aux nouvelles exigences. La recommandation par le Comité de Bâle en 1988 de créer un ratio minimum de fonds propres en proportion des actifs pondérés des risques (ratio Cooke) a mobilisé lentement l'intérêt des régulateurs et des professionnels. La salve de directives européennes de 1989-1993 a enfin suscité un effort pour transposer les nouvelles normes et préparer l'échéance. Le faible empressement manifesté par le Trésor et la Banque de France pouvait s'expliquer par une certaine contrariété à voir le profond travail de rénovation de la réglementation bancaire nationale de 1984, qui donnait ses premiers fruits, subitement dépassé par la politique européenne qui imposait un mode de contrôle tout à fait différent de la réglementation française. D'étrange façon, le Trésor et la Banque de France ne paraissent pas s'être associés activement à l'élaboration des nouvelles règles européennes: on dirait les responsables politiques français, de toute tendances, les hauts fonctionnaires ou les professionnels, quasiment absents des discussions et des comités préparatoires; on ne relève en effet guère d'intervention notable. On pourrait aussi considérer que la lenteur mise à la création du marché unique a aussi résulté de l'attachement de quelques puissants réseaux à leurs privilèges et de la difficulté pour la haute administration de renoncer à un système qui lui donnait de singuliers pouvoirs (François de Juvigny 1990).

Désormais, les régulateurs abandonnent l'ambition d'administrer l'activité des banques. Ils cherchent à inciter les établissements à plus de prudence en mettant notamment l'accent sur les normes de solvabilité. Le choix des stratégies est laissé à la détermination par la banque. Normes et modèles ont d'ailleurs le plus souvent été antérieurement définis au terme d'une concertation entre les autorités de régulation et les représentants de la profession. Les banques assument davantage de risques dans la mesure où leurs parts de marché ne sont désormais plus protégées. Elles deviennent plus sensibles à la nécessité de mettre en place une gestion interne de leurs risques. Comme le notent Plihon, Couppey-Soubeyran et Saïdane (2006, p. 113), la régulation du secteur bancaire ne repose plus exclusivement sur la réglementation mais commence à s'articuler à deux autres modes de contrôle: le contrôle que les banques sont en mesure d'exercer sur elles mêmes (contrôle interne), et les pressions du marché entraînées par la concurrence et l'arbitrage rendement/risque des investisseurs.

3.1 La transposition de la réglementation prudentielle européenne harmonisée

Le délai accordé par la deuxième directive de coordination bancaire de 1989 avant l'entrée en vigueur du marché unique le 1^{er} janvier 1993 a été mis à profit par la Commission européenne pour préparer la mise en place des dispositions formant l'ossature de la nouvelle réglementation prudentielle harmonisée.

⁴⁶ Les études sur les banques ont été particulièrement rares dans les commissions du Plan où, au contraire, la politique monétaire dans son nouvel environnement libéralisé a abondamment été discutée. Voir cependant le rapport, réalisé à la direction de la prévision pour le Trésor, par Olivier Pastré, *La modernisation des banques françaises*, 1985.

3.1.1 Les normes prudentielles de caractère national

Pendant quarante ans, la réglementation bancaire des activités des établissements s'était confondue avec la réglementation du crédit et de la liquidité. La réglementation prudentielle se résumait à la définition de quelques coefficients de solvabilité. La loi de 1945 plaçait la politique du crédit sous la responsabilité partagée du Conseil national du crédit, présidé par le ministre (en fait, le directeur du Trésor), et de la Banque de France (dont le gouverneur était le vice président). Les fondements de la réglementation prudentielle des banques ont été posés par un décret du 28 mai 1946, confiant à la Commission de contrôle des banques le soin de déterminer techniquement divers rapports ou ratios susceptibles d'être imposés aux banques *en vue de garantir leur solvabilité et de maintenir leur liquidité*.

(i) *Le contrôle de la liquidité*. Selon un point de vue répandu à l'époque, les banques devaient faire l'objet d'un contrôle dans la mesure où elles participent au processus de *création de monnaie*⁴⁷ à travers la distribution de crédits à l'économie, et concourent ainsi à la formation des agrégats monétaires. Les banques étaient tenues responsables de l'inflation par des gouvernants souvent incapables de maîtriser les déficits publics et qui exigeaient des financements monétaires (avances, escompte d'effets publics, planchers de bons du Trésor) pour boucler le circuit de trésorerie de l'Etat.

En outre, du point de vue de la *sécurité* financière (le concept de *stabilité* est resté ignoré ou imprécis jusque dans les années 1990), il fallait prévenir l'excès de transformation des dépôts à vue et à court terme en crédits immobilisés à long terme⁴⁸. Un tel excès, en effet, était susceptible de créer un risque d'illiquidité du système bancaire. Par suite, les banques tombaient naturellement sous le coup du contrôle du crédit c'est-à-dire dans le champ de la politique monétaire. Il faudra attendre le rapport Lorain en 1963 qui incitait notamment à la transformation bancaire pour que soient admis les gains en efficacité économique⁴⁹ du système de financement de l'investissement par l'intermédiation financière. Par là même, les banques devaient relever d'un contrôle particulier qui ne pouvait se confondre avec la politique du crédit.

La politique du crédit tournée vers le contrôle de la liquidité a d'abord visé à contrôler les emplois des banques. Ses premiers instruments (portefeuille plancher de bons du Trésor, plafonds de réescompte) ont été supprimés par la réforme du marché monétaire de 1971. A cette date, l'emprunt à taux variable sur le marché interbancaire est devenu le moyen normal de refinancement des banques, et le taux d'intérêt du marché est resté durablement inférieur au taux de réescompte de la Banque de France. Les taux variables reflètent mieux les conditions de marché que les taux fixes administrés des opérations de réescompte.

Le contrôle du crédit est resté longtemps déterminé par le *coefficient de liquidité*⁵⁰ (1948) et le *coefficient de trésorerie*⁵¹ (1960). Mais ces coefficients avaient l'inconvénient d'exiger une liquidation d'actifs en cas de difficulté. Le coefficient de réserves obligatoires a été créé⁵² en 1967 lors des réformes

⁴⁷ Les cours universitaires, dans les années 1950 à 1980, traitaient la création *ex nihilo* de monnaie par *la plume du banquier* à travers la "théorie" du multiplicateur de crédit, en fait une version très mécaniste de vues monétaristes sommaires où il n'est par exemple jamais question de l'ajustement des taux d'intérêt. Les hauts fonctionnaires du Trésor (par exemple René Larre, *Monnaie et politique monétaire*, Paris, Les cours de droit, 1969-1970, fascicule 1, chapitre 3), ou de la Banque de France (ainsi Jean-Pierre Patat, *Monnaie, institutions financières et politique monétaire*, Paris, Economica, 1982), qui exposaient leurs vues dans les cours de Science Po ou des manuels, ne dérogeaient pas à la règle et faisaient eux aussi référence à la doctrine courante.

⁴⁸ Le *gel* des crédits est à l'époque l'une des thèses les plus fréquemment invoquées pour expliquer les crises bancaires et notamment celle qui a accompagné le krach de 1929, ainsi que leur contagion internationale.

⁴⁹ J. Gurley & E. Shaw, *Money in a theory of finance*, Washington, Brookings Institution, 1960; la traduction française de cet ouvrage clé, sous le titre *La monnaie dans une théorie du financement*, n'a été publiée qu'en 1972.

⁵⁰ Le coefficient de liquidité impose aux établissements qui reçoivent des dépôts à vue et à court terme du public d'être en mesure à tout instant de faire face aux demandes de retrait de la clientèle, grâce à leurs disponibilités ou en réalisant des actifs facilement mobilisables.

⁵¹ Le coefficient de trésorerie oblige les banques à affecter une fraction de leurs ressources (jusqu'à 36%) à certains emplois (effets de mobilisation de crédits à moyen terme réescomptables hors plafond notamment).

⁵² Décret n° 67-27 du 9 janvier 1967 portant institution d'un système de réserves obligatoires applicables aux établissements bancaires.

Debré-Haberer, malgré les réticences de la Banque de France et du Trésor. L'introduction des réserves obligatoires constituées en proportion des dépôts a été tardive en France par rapport à d'autres pays. Cet instrument, plus modulable et flexible que les anciens plafonds de réescompte auxquels il s'est substitué, a précipité la fin du système traditionnel de l'escompte. Les réserves obligatoires ont aussi servi de support à l'encadrement du crédit, conçu en 1973 comme une échelle de réserves supplémentaires croissant plus que proportionnellement au dépassement par un établissement de la norme de progression autorisée de crédits nouveaux donnant lieu à refinancement monétaire. Responsable du gel des parts de marché et de l'étouffement de la concurrence entre les banques, l'encadrement a perdu progressivement beaucoup de son efficacité en raison des fuites et échappatoires du dispositif réglementaire.

Les réformes Debré-Haberer ont été très loin dans la déréglementation des taux d'intérêt: l'interdiction de rémunérer les dépôts à vue avait été abrogée en 1967. La hiérarchie des taux d'intérêt et leur structure par terme, débarrassées de rigidités artificielles, auraient dû trouver une nouvelle cohérence et leur équilibre sous l'effet des substitutions et des arbitrages. Malheureusement, la tenue du franc sur le marché des changes et les conséquences de mai 1968 ont été invoquées pour abroger la plupart des mesures de déréglementation de 1966-67. Avec le retour au contrôle des prix et des changes, l'interdiction de rémunérer les dépôts à vue a été rétablie par la décision de caractère général du CNC n° 69-03 du 8 mai 1969.

La limitation des intérêts créditeurs visait à structurer les ressources des banques. Persuadés que les dépôts à vue constituaient pour eux une ressource *gratuite*, les banquiers ont réussi à convaincre l'Etat que la rémunération des dépôts à vue était néfaste pour le système bancaire. Les dépôts à vue ne sont-ils pas d'ailleurs, de simples substituts de la monnaie légale, et la rémunération des billets de banque n'a-t-elle pas disparu depuis le XIXe siècle? Un autre argument, fréquemment entendu à l'AFB, visait l'effet *destructeur* qu'une surenchère sur la rémunération des dépôts, pourrait entraîner pour la stabilité financière. On a même parfois invoqué tout le bien que la place avait tiré du cartel des taux d'intérêt conclu entre les banquiers par l'accord de Paris dans les années 1930. Pendant des années, la non rémunération des dépôts à vue est devenue un sujet qu'aucun gouvernement, ni aucun organe de contrôle bancaire, ne s'est risqué à aborder de front.

Les banquiers prétendaient que la rémunération des dépôts à vue les obligerait à *répercuter* ce surcoût dans une tarification des chèques (ce qui faisait, au passage, bien peu de cas de la concurrence). L'avantage consenti aux déposants serait donc, *de toute façon*, annulé. Peu désireux d'entrer en conflit ouvert avec l'AFB, le Trésor s'est contenté de renvoyer dos à dos les parties en répétant à satiété la formule *ni rémunération, ni tarification*. Cependant, cette double interdiction a faussé les arbitrages entre instruments de placement et empêché la juste appréciation des coûts de gestion des chèques. L'usage excessif du chèque par rapport à d'autres pays industrialisés a provoqué des inefficacités dans le système des paiements. En outre, l'interdiction de rémunérer les dépôts à vue a été utilisée comme une barrière à l'entrée⁵³ de concurrents étrangers sur le marché bancaire dans des conditions incompatibles avec le marché unique.

Quant aux livrets, dépôts à terme, comptes d'épargne et autres bons de caisse anonymes (utiles pour des placements discrets et liquides), leur grille de rémunération est restée longtemps directement fixée par le Trésor qui veillait soigneusement à maintenir une structure de taux nets d'impôt favorable à la collecte par les réseaux qu'il contrôlait directement. En 2008, le marché des dépôts reste en partie réglementé vingt ans après que tous les autres marchés bancaires ont été ouverts à la concurrence.

⁵³ Révélateur, le contentieux relatif à un recours contre l'interdiction en France de rémunérer les dépôts étendue à la succursale d'un établissement pratiquant légalement cette rémunération dans son pays d'origine et se voyant refuser, malgré la liberté d'établissement, la possibilité d'étendre cette pratique dans son pays d'accueil. La Commission bancaire a interdit à CaixaBank France de rémunérer ses comptes à vue le 16 avril 2002. La requête en référé devant le Conseil d'Etat déposée par la banque espagnole a été rejetée le 26 mai. Le Conseil d'Etat refusant de statuer sur le fond a introduit un recours préjudiciel devant la Cour de justice des Communautés européennes. L'arrêt de la CJCE du 5 octobre 2004 a condamné la réglementation française qui interdit la rémunération des dépôts et le Conseil d'Etat a annulé le 23 février 2005 la décision initiale de la Commission bancaire. L'interdiction a été levée le 16 mars 2005. La France a fini par mettre à jour sa législation en 2008, ce qui n'empêche pas que ... seules quelques banques rémunèrent les dépôts à vue.

(ii) *Le contrôle de la solvabilité bancaire.* Dès 1948, des voies originales ont été esquissées pour définir des coefficients visant à assurer la solvabilité des établissements. Pas moins de cinq ratios⁵⁴ ont été proposés, mais l'idée retenue consistait à calculer un ratio de solvabilité rapportant les fonds propres au montant des dépôts collectés par la banque. Ce genre de dispositif correspond à l'intuition qu'il faut assurer la sécurité de la circulation des dépôts⁵⁵. Par suite de la modification des habitudes de paiement et de la généralisation du compte chèques dans le public, au-delà des milieux professionnels où il était resté longtemps cantonné, le nombre des ouvertures de comptes et le montant nominal des dépôts ont augmenté très rapidement à partir du milieu des années 1950. Compte tenu aussi de la croissance du volume des dépôts consécutive à la hausse des prix, la fixation d'un *ratio minimum fonds propres/dépôts* à un niveau raisonnable aurait contraint les banques à augmenter leurs fonds propres dans des conditions difficiles à réaliser, sinon excessives. Le projet fut mis en sommeil et ne revit le jour qu'en 1978.

Un tel dispositif a été expérimenté à l'étranger. Ainsi, dans les systèmes d'assurance dépôt mis en œuvre dans plusieurs Etats des Etats-Unis, au Texas par exemple dès 1909⁵⁶, le ratio fonds propres/dépôts formait un élément essentiel du filet de sécurité mis en place. La délivrance de la charte bancaire était assortie d'une double contrainte: détenir en réserve permanente un montant de valeurs du Trésor⁵⁷ proportionnel aux crédits distribués et un montant de fonds propres proportionnel aux dépôts collectés. Un ratio capital/dépôts de 10% était à l'époque généralement considéré comme satisfaisant.

Tombé bien en dessous de 10% pendant la Grande Dépression, le ratio fonds propres/dépôts, a été remplacé par des *ratios fonds propres/actifs*, tel celui utilisé par la Federal Deposit Insurance Corporation américaine à la fin des années 1930. La part des actifs sans risque (obligations d'Etat, bons du Trésor) augmentant à l'actif des banques pendant et après la Deuxième Guerre mondiale, seuls les actifs risqués semblaient devoir être couverts et la FDIC trouvait satisfaisant un ratio de l'ordre de 20%. La Banque de réserve fédérale de New York a été la première, en 1952, à instituer un *ratio minimum de fonds propres réglementaires par rapport aux actifs pondérés en fonction de leur degré de risque* estimé (Vojta 1973). Le standard requis était fixé à 1 dollar de fonds propres pour 6 dollars d'actifs risqués (soit 16,7%). En 1956, le conseil de la Réserve fédérale a adopté une disposition prudentielle d'application générale inspirée du dispositif de New York. Cette norme a servi de modèle dans la discussion conduisant à l'accord anglo-américain de janvier 1987 qu'a repris le Comité de Bâle pour créer le ratio Cooke en 1988.

La France n'a pas joué de rôle actif connu dans cette modernisation du contrôle prudentiel. Pourtant, des études effectuées en 1978 par la Commission de contrôle des banques à l'occasion de la réforme du règlement comptable des banques soulignaient la nécessité de renforcer leurs fonds propres⁵⁸. Si rien n'indique qu'on se soit inspiré de la norme américaine d'adéquation du capital, les solutions retenues n'ont pas été sensiblement différentes dans leur esprit ; et la pondération des éléments de bilan est intervenue pour la première fois dans un ratio prudentiel (Patat 1986, p 13).

⁵⁴ Rapports entre les avoirs liquides et mobilisables des banques et leurs engagements à court terme; entre les capitaux propres des banques et leurs engagements hors bilan par caution et aval; entre les capitaux propres et les autres engagements envers des tiers; entre les capitaux propres et le total des crédits à une même personne physique ou morale; entre les capitaux propres et le montant des participations et immobilisations.

⁵⁵ Initialement, les banques privées émettaient librement des billets convertibles en espèces or et/ou argent, et elles recueillaient des dépôts circulant par chèques. La loi du reflux des billets émis en excès, la menace d'une ruée pour obtenir le remboursement des billets et des dépôts, étaient censé exercer sur les banques une discipline de marché suffisante et les inciter à éviter toute émission excessive. Mais la crainte des conséquences des ruées a conduit à imposer par précaution une contrainte réglementaire avec un ratio capital/dépôts (et billets) minimum. Exposée à perdre ses fonds propres, une banque serait incitée à plus de prudence.

⁵⁶ Project 4, Bill 4, section 27, Texas Senate, 1909; voir Robb 1921; Hooks & Robinson, 2000 et 2002.

⁵⁷ A l'époque, les Etats-Unis, sous le National Bank Act de 1863, n'avaient ni banque centrale, ni marché interbancaire unifié. Seules des valeurs du Trésor (dont la surveillance était confiée à l'Office of the Comptroller of the Currency, la seule autorité fédérale de contrôle d'une partie du secteur bancaire), pouvaient remplir la fonction de réserve en instruments liquides. Les titres émis par les Etats fédérés ont aussi été utilisés comme instruments de réserve, mais certains Etats se sont laissés aller à des excès d'émission et à contraindre les banques à absorber ce papier

⁵⁸ Commission de contrôle des banques, *Rapport 1983*, p 13

La décision n° 79-07 du CNC en 1979, applicable à toutes les banques, établissements coopératifs ou mutualistes, établissements financiers, a fixé des *ratios* détaillés de *couverture et de division des risques*⁵⁹. Les fonds propres qui figurent au numérateur des rapports comprennent le capital versé, les réserves, les provisions, le report à nouveau moins le fonds de commerce, les filiales et les participations bancaires. Au dénominateur, on trouve l'ensemble des emplois financiers de la banque (sauf les liquidités et les titres d'Etat). Ils sont affectés de coefficients de pondération divers: 1 pour l'ensemble des crédits à la clientèle, entre 0,5 et 0,25 pour les actifs peu risqués. Il s'agissait d'inciter les banques et les établissements financiers à s'adapter à l'évolution de leurs risques et à se protéger contre la prise de risques excessifs sur des clients individuels.

A l'occasion de la mise en conformité des dispositifs prudentiels avec la loi bancaire et avec les nouvelles directives européennes, le règlement du CRBF n° 86-17 du 24 novembre 1986 créant un *coefficient de fonds propres et de ressources permanentes*, a renforcé de manière originale la gamme des instruments du contrôle prudentiel (de Boissieu 1991). Le total des ressources longues (obligations émises) devait représenter au moins 60% du total des emplois longs. L'encadrement du crédit incitait à émettre des emprunts obligataires pour les adosser aux crédits de mêmes échéances. Lorsque l'encadrement a été levé, les régulateurs ont voulu éviter l'arrêt brutal de ces émissions. Toutefois, ce ratio bridait trop strictement la transformation des échéances en empêchant de créer une impasse des maturités, alors que les banques ont précisément vocation à gérer ce type de déséquilibre bilanciel. Les gaps de maturité sont en effet pour les banques un moyen de gérer activement le risque de taux d'intérêt en ajustant les proportions d'engagements et de ressources à taux fixes et à taux variables. Egaliser globalement la maturité des actifs et des passifs ne suffit pas, il faut encore distinguer leur sensibilité à la variabilité selon qu'ils sont à taux fixes ou variables.

Malgré ces normes prudentielles, les banques françaises ont développé leur activité sans faire de leur niveau de fonds propres un objectif prioritaire. Des études internationales ont signalé que les capitaux propres des banques françaises étaient faibles par rapport aux autres pays de l'OCDE. Les banques ne se préoccupaient pas davantage de rémunérer leurs fonds propres et la notion de coût du capital était largement méconnue d'administrateurs peu formés au calcul actuariel. Dans les banques coopératives ou mutualistes, la rémunération des fonds propres était même fixée statutairement, donc sans référence aux prix du marché et de manière presque intangible. Rentabilité et solvabilité n'étaient donc pas des préoccupations des banques. Pour les banques nationalisées ou les banques coopératives ou mutualistes, leur statut même était supposé garantir leur solvabilité. Et la garantie de l'Etat s'étendait implicitement aux établissements à statut légal spécial, même constitués en sociétés anonymes de droit privé (tel le Crédit Foncier).

Installées en 1984, les nouvelles instances de contrôle ont mis en deux ans la réglementation prudentielle en conformité avec les dispositions de la loi bancaire dans les domaines non régis par les directives prudentielles européennes. Le coefficient de fonds propres et de ressources permanentes institué fin 1986, resté en vigueur pour limiter la transformation des échéances, ne sera abrogé qu'en 2007. Le contrôle de la liquidité résulte du règlement 88-01 modifié qui précise les modalités de calcul du coefficient de liquidité (rapport entre actifs et exigibilités d'une durée d'un mois au plus qui doit être égal à tout instant à 1). La surveillance des risques interbancaires est établie par le règlement n° 90-07 modifié qui impose aux établissements de fixer en interne des limites pour les montants de risques sur chaque contrepartie bancaire et le montant des emprunts ou des ressources à vue obtenues auprès de chacune d'elles. La surveillance du risque de taux d'intérêt sur les opérations de marché et les instruments financiers à terme, en application du règlement n° 90-09 modifié, enjoint à chaque établissement, selon un principe analogue, de disposer de systèmes adéquats d'enregistrement des opérations de marché, de limites internes, de surveillance de leur respect et de contrôle des procédures.

⁵⁹ Deux règles ont été imposées: (1) le montant total des risques sur un même bénéficiaire ne peut dépasser 75% des fonds propres de la banque sauf s'il est égal ou inférieur à 5% du total des risques encourus par l'établissement ou à 50% du de l'endettement bancaire global du même bénéficiaire; (2) le montant des risques encourus par un établissement sur les bénéficiaires dont les risques dépassent pour chacun d'eux 25% des fonds propres nets de la banque, ne peut dépasser dix fois les fonds propres dudit établissement.

3.1.2 La transposition des directives prudentielles européennes

Les premières directives européennes (1977 à 1989) ont élaboré les dispositions concernant l'accès à l'activité bancaire et son exercice et introduit les principes de la liberté d'établissement, de la reconnaissance mutuelle des agréments et du contrôle par les autorités du pays d'origine des succursales établies dans un autre Etat d'accueil. Il ressort implicitement de ces règles un schéma d'intégration de l'industrie bancaire dans l'Union européenne. Pour les concepteurs de ce projet, la question de l'intégration de l'espace bancaire européen se ramène, pour l'essentiel, à la définition des modalités d'expansion des activités transfrontières. Une banque désireuse de prendre une dimension européenne peut choisir soit de prendre le contrôle d'une banque à l'étranger qui devient sa filiale, mais dont les comptes ne seront pas consolidés dans son périmètre juridico-comptable; soit de créer un réseau d'agences et de succursales (sans personnalité juridique), dont les résultats seront consolidés avec les siens.

Les banques américaines ont connu cette alternative lorsque leur expansion au-delà des limites de l'Etat où se trouve leur siège social a été libéralisée. Certains Etats ont choisi, à partir des années 1970, d'autoriser l'*interstate banking*, c'est-à-dire l'acquisition de filiales dans d'autres Etats, sur la base d'accords de réciprocité, d'autres ont préféré la formule de l'*interstate branching*, avec implantation de succursales. Le Neal-Riegle Act de 1994 a d'ailleurs fini par lever pratiquement toutes les restrictions et les *financial holding companies* peuvent choisir aujourd'hui la formule qui leur convient le mieux.

Les auteurs de la réglementation européenne proposée dans la deuxième directive bancaire (directive 89/780/CEE du 15 décembre 1989) ont pensé aux solutions américaines. Mais il ne fait guère de doute, comme l'exprime notamment Paolo Clarotti⁶⁰, que la préférence des régulateurs penchait en faveur des succursales. La raison en est simple: les autorités de contrôle prudentiel du pays d'origine de la maison mère doivent intervenir en cas de défaillance de succursales à l'étranger de la banque. Au contraire, dans le cas de filiales, les autorités du pays d'accueil restent responsables de la supervision. Or pour amener une banque à contrôler elle-même de près ses succursales à l'étranger et pour surveiller les comptes consolidés du groupe, les autorités les plus proches de la banque mère sont bien celles du pays d'origine.

En revanche, les régulateurs européens ont probablement négligé le fait que les autorités du pays d'origine seraient moins pressées d'intervenir en cas de défaillance d'une filiale étrangère que s'il s'agissait d'une menace à la sécurité et la solidité du système bancaire national. Quoi qu'il en soit, la plupart des banques ont préféré la solution des filiales étrangères à celle des succursales. Mais les banques ont-elles vraiment le choix? Comme l'affirme le directeur général d'un grand groupe bancaire français: *dès que c'est gros, c'est forcément une filiale*. Si l'acquisition porte sur une banque grande ou moyenne, la seule forme de relation praticable pour des raisons comptables, prudentielles et fiscales est celle de l'*interstate banking* et non de l'*interstate branching*. Par suite, le contrôle prudentiel est partagé entre le pays d'origine et le pays d'accueil, ce qui crée des chevauchements de compétence entre régulateurs, mais aussi des zones de non intervention.

(Insérer Tableau 6. Transposition des directives prudentielles bancaires européennes)

La transposition en droit français résulte de l'adoption de projets de lois élaborés par le CRBF et le Trésor et soumis au Parlement par le gouvernement. Certaines des grandes lois de réorganisation financière à portée générale ont incorporé des éléments de réglementation prudentielle (tableau 4). Une des plus importantes dans le domaine bancaire a été la loi portant adaptation au marché unique européen de 1992 qui transposait la deuxième directive bancaire européenne de 1989 instituant le passeport européen et la directive 92/30/CEE relative à la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée. Le détail technique (les règlements) est élaboré par le CRBF et validé par arrêtés du ministre (tableau 5); son application effective est contrôlée par la Commission bancaire. En 2000, les principales directives européennes à caractère prudentiel ont fait l'objet d'une codification par la Commission, formant, en somme, la troisième directive de coordination bancaire (directive 00/12/CE du Parlement

⁶⁰ Paolo Clarotti, pendant près de vingt ans chef de la division Banques et établissements financiers de la Commission européenne, a participé directement à la conception des directives bancaires dans le cadre de la préparation du marché unique des services financiers.

européen et du Conseil, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice⁶¹). C'est ce texte qui a été incorporé dans la partie législative du Code monétaire et financier français, publiée en 2004.

3.2 Les instruments de la régulation bancaire

3.2.1 Le ratio européen de solvabilité

De 1989 à 1993 la deuxième vague de directives européennes a défini un dispositif central de réglementation prudentielle construit autour du ratio européen de solvabilité. Les règlements prudentiels⁶² sont de deux types (tableau 6): le premier redéfinit des ratios prudentiels traditionnels limitatifs des participations non financières des établissements de crédit (directive 89/646/CEE), et des grands risques (directive 92/121/CEE). Le deuxième groupe comprend quatre chapitres principaux ; deux concernent les établissements individuels: définition des fonds propres (directive 89/299/CEE) et montant minimum des fonds propres (directive 89/780/CEE); les deux autres visent les groupes bancaires ou les conglomérats financiers sur une base consolidée : ratio de solvabilité (directive 89/647/CEE); adéquation des fonds propres aux risques de marché (directive 93/6/CEE).

Le ratio européen de solvabilité se définit comme le rapport des fonds propres⁶³ à l'ensemble des risques, comptabilisés dans le bilan et le hors bilan, ajustés de coefficients de pondération prédéterminés et fixés selon la catégorie à laquelle appartiennent la contrepartie et les garanties attachées aux opérations. Le ratio doit être égal ou supérieur à 8%. Pour les contreparties originaires des pays de l'OCDE, les pondérations sont réparties en quatre catégories: Etats 0%, établissements de crédit et administrations publiques 20%, prêts hypothécaires 50%, autres crédits à la clientèle 100%. Pour les emprunteurs situés hors OCDE, les coefficients de pondération sont fixés à 100% pour toutes les opérations⁶⁴. La notion de risque couverte par le ratio de solvabilité, initialement limitée au risque de crédit, a été étendue aux risques de marché (induits par les variations de taux d'intérêt, de taux de change, de prix des actifs financiers) par la directive 93/06/CEE sur l'adéquation des fonds propres, transposée par le règlement CRBF n° 95-02.

Le respect du ratio de solvabilité par tous les établissements de crédit et les entreprises d'investissement doit d'abord renforcer leurs fonds propres et améliorer la stabilité financière dans un environnement incertain. Prévaut ainsi dans l'UE une norme prudentielle uniforme, simple, compréhensible aisément, et très proche des normes déjà en vigueur aux Etats-Unis et au niveau international (ratio Cooke du Comité de Bâle). Dès son entrée en vigueur, elle a influencé la stratégie des banques en mettant au cœur de leur gestion la contrainte de rentabilité. Les banques sont incitées à accorder des prêts plus risqués dans la mesure où elles en attendent une rentabilité plus élevée. Or, les emprunteurs susceptibles de produire les résultats les plus risqués sont ceux qui recherchent le plus activement du crédit. En effet, au taux d'intérêt moyen du marché du crédit, les projets les moins risqués sont sous-évalués par rapport aux projets plus risqués et ils se raréfient rapidement. Des projets plus rentables mais plus risqués ont toute chance d'être sélectionnés par les banques qui pratiquent une sélection contraire des risques. Le ratio de solvabilité est donc équivoque dans la mesure où il incite à augmenter les fonds propres, mais aussi les risques, par l'effet de l'anti-sélection.

⁶¹ La directive bancaire de 2000, a remplacé formellement les 7 directives de base et 12 directives de modification qui ont mis en place le marché unique des services bancaires. Le régime de contrôle prudentiel européen actuellement en vigueur résulte de la directive consolidée de 2006, qui adapte notamment l'accord de Bâle II au cadre communautaire et incorpore les dispositions rénovées des directives de coordination bancaire précédentes.

⁶² Pour une analyse détaillée de chaque texte, voir P-H Cassou, 1997, p 379 s. Dans la mesure où ces dispositions sont aujourd'hui abrogées ou modifiées, il ne paraît pas nécessaire d'en faire ici une analyse plus développée.

⁶³ Les fonds propres comprennent deux étages: les fonds propres de base (*tier one* : capital social, primes d'émission, réserves consolidées et des postes techniques) et les fonds propres complémentaires (*tier two* : réserves latentes, provisions générales et titres de dette subordonnés à durée indéterminée).

⁶⁴ Lorsqu'une banque accorde un prêt interbancaire dans un pays OCDE de 1 million, elle doit immobiliser 16 000 en fonds propres (soit 1,6 % du prêt); s'il s'agit d'un prêt à une entreprise, 80 000, (soit 8 %).

Les banques ne sont plus soumises au rationnement du crédit organisé de manière exogène par l'encadrement. Mais cette limitation est endogénéisée dans la banque de par sa contrainte de fonds propres et son calcul d'optimisation du couple espérance de rendement/risque. Dès lors, le ratio de solvabilité incite les banques à développer les emplois de fonds les plus économes en fonds propres : ceux dont la pondération est la plus faible dans le calcul du ratio. Au début des années 1990, on a observé un arbitrage entre les évaluations réglementaires des risques en faveur des actifs sans risques ou peu risqués représentant des prêts aux Etats et aux intermédiaires financiers. Il en a résulté une contraction du crédit dont ont souffert les entreprises. Mais les banques ont prêté abondamment aux Etats souverains de pays émergents garantis *de facto* par les engagements des institutions financières internationales comme le FMI ou la Banque mondiale. Ces prêts ont été compromis lorsque ces Etats ont connu des difficultés à honorer le service de leur dette ou des crises de change.

Les banques s'efforcent aussi, en multipliant garanties et clauses protectrices (*covenants*), d'encadrer le comportement des emprunteurs au point de réduire leur faculté d'affecter les fonds prêtés à des activités inavouées et indésirables ; tel est le risque moral, du point de vue du prêteur. La banque refinance alors le prêt accordé sans tenir compte de la contrainte des dépôts ou de ressources stables dans la mesure où les emprunts sur les marchés interbancaires, ou des billets de trésorerie, ou du *commercial paper*, fournissent des liquidités virtuellement illimitées dans les circonstances normales. Les banques cherchent aussi à sortir leurs engagements du bilan pour alléger la charge en fonds propres. De même les opérations de titrisation allègent cette charge. Couvrir le risque de taux qui pèserait sur le coût de refinancement ou acheter une protection contre l'éventualité d'une défaillance de l'emprunteur sur le marché des dérivés de taux d'intérêt devient courant. Finalement, la banque se contente souvent d'initialiser et de garantir un projet par une ligne de crédit (*back up line of credit*) en cas de difficulté de placement de son émission d'emprunt obligataire. Pour l'entreprise, un emprunt obligataire est moins coûteux qu'un prêt bancaire; et la banque retrouve en commissions ce qu'elle perd en marge d'intérêt.

Le principal reproche adressé au ratio Cooke ou au ratio européen est d'avoir fixé un niveau fixe de fonds propres réglementaires à partir des meilleures pratiques et non sur des bases analytiques (Dietsch et Petey 2008). Il n'était pas tenu compte des différences de qualité entre emprunteurs car tous les prêts à une catégorie donnée d'emprunteurs supportaient des charges en fonds propres identiques, quelle que soit la maturité des prêts, leur montant ou la solidité financière des emprunteurs. En outre, la réduction potentielle du risque induite par la diversification du portefeuille bancaire, la prise de garanties et la valeur du collatéral, n'entraîne pas en considération. Ces lacunes ont incité les banques à minimiser leurs fonds propres en sortant de leur bilan les actifs les moins risqués et en y conservant les plus exposés. Leur activité s'est trouvée ainsi assortie d'une couverture en fonds propres inadéquate au niveau réel de risque encouru. Il convenait donc de réformer la réglementation du capital des banques en adoptant une évaluation plus réaliste du risque crédit.

3.2.2 Le contrôle interne

Initialement, le ratio de solvabilité visait à couvrir le risque de crédit. Affrontant une volatilité croissante des prix de marché, les banques ont obtenu l'ouverture d'une concertation avec les autorités de supervision réunies dans le Comité de Bâle. Les instruments traditionnels de mesure des impasses comptables de taux d'intérêt ou de position de change étaient inadaptés : *on ne contrôle pas des opérations compliquées comme les options avec des échéanciers de maturité ou un état administratif* (Nouy 2004). Les services de contrôle interne des grandes banques créaient des instruments nouveaux de mesure et de gestion des risques de marché. Ils se dotaient de bases d'information renouvelées à haute fréquence ; construisaient des logiciels de valorisation en temps réel des actifs ; assignaient des limites aux positions des opérateurs ; et organisaient des procédures d'audit qui bouscullaient l'organisation des banques (Plihon 1998). Parmi les modèles utilisés, la méthode VaR (*value at risk*) s'imposait, qui définit la probabilité de pertes non anticipées associée à un portefeuille d'actifs de structure donnée, pour une durée de détention et un intervalle de confiance déterminés. Le pionnier en la matière a été la banque J.P. Morgan qui a proposé dès 1994 le premier modèle interne de gestion des risques de marché RiskMetrics.

Semblable approche du risque permettait de conférer aux services opérationnels de gestion des activités (*traders*) une autonomie accrue, mais avec responsabilité vis-à-vis des instances du contrôle interne (*back office*). Il appartenait dès lors aux autorités de contrôle externes de valider les modèles des

banques, mais elles devaient accepter que ces méthodes diffèrent d'un établissement à l'autre. De part et d'autre s'est amorcée une relation inédite *remarquable plus pour la révolution culturelle qu'elle représente que pour le contenu de ce qui est réglementé* (Nouy 2004). La Commission bancaire précisera désormais comment doit opérer le contrôle interne sans s'immiscer pour autant dans la gestion de la banque. Le règlement n° 97-02 sur le contrôle interne, pris en application des directives 92/30/CEE et 93/6/CEE, a entériné les nouvelles méthodes. Les banques s'efforceront ultérieurement, avec succès, d'obtenir la validation de leurs modèles stochastiques d'évaluation du risque de crédit, et la négociation débouchera en 2004 sur l'accord de Bâle II, puis sur la directive européenne 06/48/CE du 14 juin 2006.

3.2.3 La contrainte de fonds propres et la crise bancaire

L'économie française a connu en 1993 sa plus grave récession depuis 1945 et 1973 ; de nombreuses faillites d'entreprises ont compromis les remboursements des prêts contractés auprès des banques. En outre, les nouvelles contraintes prudentielles ont joué un rôle dans la crise bancaire des années 1990 qui a été d'une ampleur inconnue depuis les années 1930. Nombre de banques peu rentables, pourvues de fonds propres limités, avaient été insuffisamment préparées à assumer seules choix et gestion de leurs risques à l'échéance du marché unique. Depuis les nationalisations de 1982, l'Etat, actionnaire unique en l'occurrence, n'autorisait pas ses banques à procéder à des émissions d'actions auprès d'autres investisseurs. Or il n'avait pas non plus mesuré l'ampleur des besoins de recapitalisation et il était impécunieux. Les expédients utilisés (participations croisées en titres publics, émissions de certificats d'investissement, de certificats participatifs, octroi de prêts participatifs, etc.) n'ont pas suffi pour assurer la solvabilité requise. Certains établissements n'ont pu présenter des niveaux de fonds propres conformes aux exigences du ratio européen de solvabilité qu'au prix d'arrangements comptables aussi imaginatifs qu'audacieux, et de retards dans la constitution des provisions requises. Dans certains cas, le gouvernement a fait arranger les comptes de banques publiques qui, par construction, ne pouvaient faire faillite.

Fragilisées par la rentabilité insuffisante de leurs actifs et de leurs fonds propres, les banques affrontaient alors une concurrence qui laminait les marges d'intérêt et les anciens marchés protégés. Pour combler leurs pertes, ces banques ont recherché des profits rapides en se lançant dans des projets immobiliers commerciaux (prêts aux promoteurs et aux marchands de biens combinés à des prises de participation dans les sociétés immobilières) ou d'autres projets industriels à haut risque. Les risques de la *banque industrie* (la *banque mixte* d'avant-guerre) ont fait une réapparition inopinée. Le Crédit lyonnais, première banque-industrie en Europe ? Ses acrobaties financières de 1992 à 1996 n'avaient rien à envier à celles de la BNC en 1931. Les risques dans l'immobilier commercial étaient d'autant plus importants que l'entrée dans cette activité s'est faite en 1991, dans la phase haute du cycle et des prix d'acquisition. Peu après les prix ont chuté, entraînant des pertes considérables pour plus d'une vingtaine de banques et de compagnies d'assurance. La récession a ensuite ajouté des effets de deuxième tour dommageables aux banques, les entreprises en détresse multipliant les retards de paiement et les défaillances

Passivité de l'actionnaire et risque moral infligé par les dirigeants (malchanceux et imprudents ? mégalomanes et manipulables?) ont mené le Crédit lyonnais et d'autres au bord de la faillite. Comme aux Etats-Unis cependant, il y a eu parfois capture du régulateur par le régulé : la grande dimension des groupes en détresse commandait d'écarter la solution d'une fermeture pure et simple. Ces banques réputées *too big to fail*, le mot *faillite* ne devait jamais être prononcé publiquement. L'analyse est à nouveau celle qui sous-tendait l'indulgence, la *forbearance policy*, dans la crise des caisses d'épargne et des banques américaines. La Cour des comptes cependant a pointé les faiblesses de la gestion par les gouvernements des scandales qui accompagnèrent dans leur chute les banques UIC et Sofal du groupe GAN, la Société marseillaise de crédit, l'UCB, la BRED, La Hénin, Worms, le Crédit lyonnais⁶⁵, etc.

Au total, de graves défaillances ont affecté une vingtaine de banques publiques et d'établissements de crédit à statut légal spécial. Très spécialisés, le Crédit foncier et le Comptoir des entrepreneurs, institutions privées placées sous la tutelle étroite de l'État, ont perdu brutalement une partie

⁶⁵ Cour des comptes, *Le groupe Crédit lyonnais, exercices 1987 à 1993*, Rapport au président de la république, Paris, Direction des journaux officiels, 1995. En outre, les nombreux non-lieux judiciaires prononcés dans ces affaires n'ont pas complètement dissipé l'opacité des défaillances.

de leur activité avec la réduction des enveloppes de prêts à taux d'intérêt bonifié et à régime fiscal dérogatoire pour soutenir la construction de logements. La quasi-totalité des institutions concernées relevaient de la tutelle du Trésor et les gouvernements successifs ont choisi de ne pas lancer de procédures de liquidation à leur encontre. Comme la garantie de l'État était engagée, il a fallu organiser des opérations de sauvetage qui s'avèrent très coûteuses pour les contribuables.

En l'absence de crise de liquidité, la Banque de France n'a pas été sollicitée en tant que prêteur en dernier ressort. La garantie des dépôts n'a pas été davantage mise en jeu dans la résolution des défaillances bancaires. La Banque de France, passablement rebutée après son échec dans les affaires de la BPC et de la banque Pallas Stern, s'est abstenue de participer à l'élaboration des sauvetages et elle a laissé le Trésor assumer seul la gestion de crise. Elle souhaitait avant tout préserver la nouvelle indépendance que lui donnait la loi de 1993 et, toute à sa préoccupation de la tenue du franc dans le mécanisme de change européen en vue de l'euro, elle a strictement limité son champ de compétence à la politique monétaire. Le CECEI s'est borné à enregistrer les retraits et les nouveaux agréments sans se prononcer sur l'opportunité des restructurations décidées par le Trésor. La Commission bancaire a constaté les infractions prudentielles. Dans l'ensemble, la supervision bancaire a fait preuve d'une certaine passivité qu'il lui était d'ailleurs pratiquement impossible d'éviter tant que la privatisation des établissements restait inachevée. Cependant, considérer les sauvetages bancaires comme hors champ de compétence pour la Banque centrale, a amoindri son autorité. Faute de pouvoir assumer sa fonction de gardien de la stabilité financière, elle a perdu une occasion d'affirmer sa légitimité à réguler *le bon fonctionnement du secteur bancaire*.

Conclusion

Au milieu des années 2000, le paysage bancaire est désormais largement restructuré et, dans une certaine mesure, assaini. Le secteur bancaire a été ramené par la consolidation à deux banques privées, trois réseaux coopératifs ou mutualistes et deux établissements publics. Depuis 1984, il a connu une concentration intense : le nombre d'établissements de crédit est passé de 2001 à 855. Cependant, avec une agence bancaire pour 2 300 habitants, et une augmentation continue du nombre global de guichets permanents (de 25 500 à 27 000 en dix ans), la France figure parmi les pays sur bancarisés et qui devront continuer à abaisser leurs coûts. Les banques ont commencé à se familiariser avec l'adéquation du capital et le contrôle interne pour gérer les risques, les coûts, la croissance organique et les acquisitions externes. Elles ont même obtenu, avec l'accord de Bâle II et sa transposition européenne, une validation de leurs propres méthodes probabilistes de contrôle interne des risques. Autorisées ainsi à réduire leur charge en fonds propres réglementaires et à choisir elles-mêmes le capital économique adéquat, elles devront prouver qu'elles restent capables de maîtriser leur endettement et leurs risques. Les premières banques françaises se sont rapprochées du niveau des plus performantes de Suisse, du Royaume Uni, ou d'Espagne, des progrès d'efficacité et de rentabilité ont bien été réalisés. Le système bancaire a des atouts indéniables pour continuer à aller de l'avant.

Cependant, il reste peu concurrentiel et soumis à des interventions du Trésor qui perturbent les ajustements de marché sans qu'on perçoive clairement les objectifs qu'entend poursuivre l'Etat. Avec, notamment, un marché des dépôts encore administré, des privilèges de collecte, une distorsion de la structure de taux d'intérêt en raison de la non rémunération des dépôts à vue, des ententes longtemps tolérées qui pénalisent la clientèle, des tarifications opaques, le verrou juridique empêchant de changer le statut des établissements à caractère coopératif ou mutualiste, il reste beaucoup de distorsions à éliminer. A côté d'un contrôle prudentiel performant, la politique de concurrence bancaire, peu mobilisée, reste singulièrement distante. Les aides d'Etat illégales n'en finissent pas d'alimenter les contentieux avec la Commission européenne. Enfin, la difficile coordination des multiples fonctions de la supervision bancaire et financière laisse encore entrevoir des possibilités d'améliorer la régulation.

Certains de ces verrous juridiques ne sont-ils pas surannés ? Si des solutions nationales ne peuvent être trouvées, l'élargissement européen peut offrir des issues. Pourquoi la France ne proposerait-elle pas la création d'un statut européen ouvert de la banque coopérative ou mutualiste ?

Faut-il réformer l'architecture de la supervision et suivre le modèle britannique de la FSA ? Les difficultés que rencontre la BaFin allemande dans son fonctionnement, la coordination approximative entre le Trésor, la Banque d'Angleterre et la FSA, ne plaident pas en faveur de l'agence spécialisée. Si l'Union

européenne choisit de renforcer le rôle du Comité des contrôleurs bancaires, et éventuellement de transformer le CEBS en FSA européenne, la création d'une FSA française est sans doute contre-indiquée. Ce serait bien plutôt l'occasion de réintégrer au sein de la Banque de France les attributions trop dispersées que détiennent le CECEI, le FGD et la Commission bancaire. Cessant de devoir se focaliser sur la conduite de la politique monétaire et de l'euro depuis que la Banque centrale européenne a pris le relais des banques centrales nationales, la Banque de France pourrait revendiquer et assumer intégralement les fonctions d'autorité de contrôle, de supervision et de régulation bancaire.

Références bibliographiques

- Aglietta Michel, "Comportement bancaire et risque de système", *Revue d'économie financière*, n°27, hiver 1993, pp 439-63.
- _____ "Défaillances des marchés financiers et risque systémique", *Revue d'économie financière*, n°37, été 1996, pp 113-43.
- _____ "Vingt ans de mutations", in O. Pastré, dir., *La guerre mondiale des banques*, Paris, PUF Descartes & Cie, 2007, pp 7-24
- Arrighi, Jean-Pierre, "Le traitement de la défaillance bancaire", in J. Spindler, dir., 1998, pp 357-84
- Artus, Patrick, "Le ratio Cooke et le comportement des banques", *Revue française d'économie*, vol. 5, n°1, hiver 1990, pp 59-73.
- _____ "Ratio de fonds propres et comportement des banques", *Recherches économiques de Louvain*, vol. 57, n° 2, 1991, pp 189-204.
- _____ & Jean-Paul Pollin, "Les effets de la réglementation et le comportement des banques", in Donald E. Fair & Christian de Boissieu, eds, *Financial institutions in Europe under new competitive conditions*, SUERF colloquium 15, Dordrecht, Kluwer, 1990
- Avouyi-Dovi, Sanvi et Michel Boutillier, "Une introduction à l'étude de la rentabilité des établissements de crédit en France", *Revue d'économie financière*, n°39, février 1997, pp 147-74.
- Baert, Dominique, *Du renforcement de la sécurité financière*, Rapport au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi relatif à l'épargne et à la sécurité financière, tome 2, Assemblée nationale n°1420, 3 mars 1999.
- Bancel, Franck, *L'Europe des banques*, Boulogne, SEFI, 1993.
- Bandt, Olivier de, "EMU and the structure of the European banking system", in *The monetary and regulatory implications of changes in the banking industry*, Bâle, BIS Conference papers, vol. 7, March 1999, pp 121-41.
- Banking Supervision Committee, *Mergers and acquisitions involving the EU banking industry*, European Central Bank, Francfort, 2000,
- Barth, James R., Gerard Caprio & Ross Levine, *Rethinking bank regulation – Till angels govern*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006
- Beduc, Louis, Françoise Ducruzet & Pierre P. Stephanopoli, "The French financial system", in G.G. Kaufman ed, *Banking structure in major countries*, New York, Kluwer, 1991, pp 245-93.
- Bertero Elisabeth, "The banking system, financial markets and capital structure: some new evidence from France", *Oxford review of economic policy*, vol.10, n°4, 1994, pp 68-78.
- Besnard, Denis & Michel Redon, *La monnaie : politique et institutions*, Paris, Dunod, 1985.
- Bingham, Thomas R.G., dir., *Le secteur bancaire et la politique monétaire*, Paris, OCDE, 1985
- Bizaguet, Armand, "La mutation complexe du secteur public français (1992-1997)", *Revue du Trésor*, mai 1997, 251-262; juin 1997, pp 335-44.
- Bhattacharya Sudipto, Arnoud W.A. Boot & Anjan V. Thakor, eds., *Credit, intermediation and the macroeconomy – Models and perspectives*, Oxford, Oxford University Press, 2004
- Bisignano, Joseph R., William C. Hunter & George G. Kaufman, eds., *Global financial crises: lessons from recent events*, Bank of International Settlements and Federal Reserve Bank of Chicago, Dordrecht, Kluwer, 2000
- Bliss, Robert R., "Multiple regulators and insolvency regimes: obstacles to efficient supervision and resolution", in D.G. Mayes & G.E. Wood eds., 2007, pp 132-54
- _____ & George Kaufman, "US corporate and bank insolvency regimes: an economic comparison and evaluation", *Virginia law and business review*, vol. 2, n°1 Spring 2007, pp 143-77
- Bloch-Lainé, François, *Profession: fonctionnaire*, Paris, Paris, Le Seuil, 1976
- _____ dir., *Quels intermédiaires financiers pour demain ?* Commissariat général du plan, Paris, La documentation française, 1984, 3 volumes.
- _____ & Pierre de Vogüé, *Le Trésor public et le mouvement général des fonds*, Paris, Presses universitaires de France, 1960.

- Blommestein, Hans J., ed., *The new financial landscape – Forces shaping the revolution in banking, risk management and capital markets*, Paris, OCDE, 1995
- Boissieu Christian de, dir., *Banking in France*, Londres et New York, Routledge, 1990.
- _____ "Les ratios prudentiels dans les années 1990", *Bulletin mensuel du Centre d'information sur l'épargne et le crédit*, n° 136, février 1991, pp 23-5
- _____ "The French banking sector in the light of European financial integration", in Jean Dermine, ed, *European banking in the 1990's*, Oxford, Blackwell, 1997, pp 183-226.
- _____ "La restructuration bancaire : quels défis ? quelles réponses ?", *Revue politique et parlementaire*, n°1002, septembre-octobre. 1999, pp 7-12.
- _____ & Gaël de Pontbriand, "Les stratégies bancaires dans les années 1990", *Revue d'économie financière*, n°27, hiver 1993, pp 415-36.
- Bonin Hubert, *Les banques françaises dans la crise*, Paris, Ellipses, 1985.
- _____ *La crise bancaire française et mondiale*, Paris, Presses universitaires de France, 1997.
- Bonneau, Thierry (sous la direction de), *La modernisation des activités financières*, Paris, GLN-Joly, 1996.
- Bordes, Christian, "Faillites bancaires et politique monétaire", *Revue d'économie financière*, n°19, hiver 1991, pp 95-121.
- _____ Les banques et le filet de sécurité contre le risque systémique, in G. Canivet & M-A Frison-Roche dir., 2006, pp 177-226
- Boyd, John H. & Mark Gertler, "Are banks dead? Or are the reports greatly exaggerated ?", Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research department, working paper, 1994, June, 531.
- Brossard, Olivier & H. Chetioui, "Histoire longue : la naissance de la réglementation prudentielle, 1800-1945", Bâle II : genèse et enjeux, *Revue d'économie financière*, n° 73, 4-2003, pp 13-37
- Bruni, Franco, "Financial stability, regulation, supervision, and modern central banking", in A. Santomero, S. Viotti & A. Vedrin, eds., 2001, pp 19-37
- Burgard, Jean-Louis, *La banque en France*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques et Librairie Dalloz, 1988.
- Bussière, Michel (dir.), *Michel Debré, un réformateur aux Finances*, Journée d'études tenue à Bercy le 8 janvier 2004, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2005.
- Butsch, Jean-Louis, "Les banques françaises face aux ratios de solvabilité", *Revue d'économie financière*, n°12-13, printemps 1990, pp 5-11.
- _____ "Le provisionnement du risque bancaire", *Revue d'économie financière*, n°19, hiver 1991, pp 133-46.
- _____ "Le triple contrôle des établissements de crédit", *Revue Banque*, 1995, avril,
- Calvet, Henri, *Etablissements de crédit – Appréciation, évaluation et méthodologie de l'analyse financière*, CFPB, Paris, Economica, 1997
- Campbell Andrew, John Raymond LaBrosse, David G. Mayes & Dalvinder Singh, eds., *Deposit insurance*, New York, Palgrave Macmillan, 2007
- Campet, Charles, "La libération de l'activité bancaire dans la Communauté économique européenne : la directive du 28 juin 1973", *Banque* n° 327, mars 1974, pp 256-63
- Carletti, Elena & Philipp Hartmann, "Competition and stability: what's special about banking?", in Paul Mizen ed, *Monetary history, exchange rates and financial markets – Essays in honour of Charles Goodhart*, vol.2, 2003, Cheltenham, Edward Elgar, pp 202-239)
- Carmoy, Hervé de, *La banque du XXIe siècle*, Paris, Odile Jacob, 1995.
- Cassou, Pierre-Henri, "La loi du 24 janvier 1984, un élément de la compétitivité bancaire", Dossier 10 ans de loi bancaire, *Revue Banque* 550, juillet-août 1984, pp 22- 25
- _____ "Les évolutions de la réglementation bancaire", *Revue Banque*, n° 514, mars, 1991, pp 228-34
- _____ "L'adaptation de la profession bancaire française aux exigences du marché unique", *Banque*, n° 524, février 1992, pp 136-8
- _____ "Le droit financier", *Revue d'économie financière*, n° 25-2, 1993,
- _____ "Quoi de nouveau en 1993 ?" *Revue Banque*, n° 535, février 1993, pp 12-5
- _____ "La réglementation bancaire européenne", *Bulletin de la Banque de France*, n° 22, octobre 1995, pp 129-37

- _____ *La réglementation bancaire*, Boulogne, SEFI, 1998
- _____ "Les restructurations bancaires: l'expérience française", *Finances et développement au Maghreb*, n°24, décembre 1999
- _____ "Seize ans de réorganisation bancaire en France", *Revue d'économie financière*, n° 61, 1, 2001 , pp 13-30
- _____ "La loi bancaire: sa genèse et ses apports", *Banque magazine*, n° 662, Dossier La loi bancaire a 20 ans, octobre 2004, pp 29-32
- _____ "Les banques françaises dans la compétition européenne", *Revue d'économie financière*, n° 78, mars 2005, pp 97-111
- _____ "Les autorités françaises de régulation", *L'année des professions financières 2005-2006*, Association française de finance, 2006, pp 78-84
- Castel, Michel et Yves Ullmo, "Nouvelle intermédiation, développement des marchés et financement des entreprises", *Revue d'économie financière*, n°16, printemps 1991, pp 41-61.
- Chauveau, Thierry et Jézabel Couppey, "Les banques françaises sont efficaces", Caisse des dépôts et consignations - Marchés, étude 99-02, 1999
- Cherlonneix, Bernard, *Le système bancaire français*, Contribution au groupe de travail de la commission des finances du Sénat, Commissariat général du Plan, 1996 ; in Rapport Lambert, Sénat n°52, 30 octobre 1996
- Chiappori, Pierre-André, "Non rémunération des dépôts à vue : quelques éléments théoriques", *Revue française d'économie*, 1991, vol. 6, n°3, pp 39-60
- _____ "La rémunération des dépôts à vue : avantages et dangers", *Revue d'économie financière*, n°22, automne 1992, pp 151-79
- _____ "Tarification des moyens de paiement : un point de vue théorique", *Revue d'économie financière*, n°35, hiver 1995, pp 83-97
- _____ & Denis Chemillier-Gendreau, "L'Union économique et monétaire et la réglementation du système financier", *Revue française d'économie*, vol. 8, n°1, 1993, pp 3-25
- _____ Marie-Odile Yanelle, "Le risque bancaire : un aperçu théorique", *Revue d'économie financière*, n° 37, été 1996, pp 97-111.
- Clarotti, Paolo, "La première directive de coordination en matière de législations bancaires", *Eurépargne*, 1978, n°5.
- _____ "The harmonization of legislation relating to credit institutions", *Common market law review*, vol.19, n°2, 1982, pp 245-67.
- _____ "La coordination des législations bancaires", *Revue du marché commun*, n° 254, février 1982, pp 68-88.
- _____ "Progress and future development of establishment and services in the EC in relation to banking", *Journal of common market studies*, 22, n°3, March 1984, pp 199-226
- _____ "Comment bâtir l'Europe des banques?", *Revue Banque* n°475, septembre 1987, pp 758 s
- _____ "Les conditions de réalisation de l'Europe bancaire en 1992", *Analyse financière*, 1^{er} trimestre 1989, pp 7-14
- _____ "Un pas décisif vers le marché commun des banques; la deuxième directive de coordination en matière d'établissements de crédit", *Revue du marché commun*, n°330, septembre-octobre 1989, pp 453-64
- _____ "Un instrument essentiel de la surveillance des établissements de crédit: le contrôle des grands risques", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°375, février 1994, pp 118-22.
- _____ "Legislation related to bank insolvency in the European Union", in Rosa M. Lastra & H. Schiffman, eds, *Bank failures and bank insolvency law in Economies in transition*, La Haye, Kluwer Law International, 1999, pp 311-25
- Cockfield, Francis A. (Lord), "L'Europe et l'avenir des services financiers", *Revue d'économie financière*, n° 2, 1987,
- _____ "The European Union – Creating the Single market", *International affairs*, vol.7, January 1995, pp 167-8
- Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI), *Rapport annuel*, depuis 1984

- Commissariat général du Plan, *Le financement des entreprises, "L'allocation des ressources financières"*. Rapport du sous-groupe présidé par Pierre Gourdin. Préparation du IX^e plan, 1984-1988, Paris, La documentation française, 1983.
- Commissariat général du Plan, *Perspectives de financement de l'économie française*, Paris, La documentation française, 1987, 3 tomes.
"Perspectives à moyen terme du financement de l'économie française". Rapport du groupe présidé par P. Lagayette. Tome 1
"Incidences des mutations de l'environnement international sur le secteur financier français". Rapport du sous-groupe présidé par O. Pastré. Tome 3
"Perspectives d'activité du secteur financier à moyen terme". Rapport du sous-groupe présidé par E. Pfimlin. Tome 3
- Commissariat général du Plan, *Prospective financière : banques assurances, marchés*, Paris, La documentation française, 1992
- Commission bancaire, *Bulletin*, (semestriel), novembre 1989-avril 2004, (30 numéros), Secrétariat général de la Commission bancaire
 _____ *Rapport annuel*, Secrétariat général de la Commission bancaire
 _____ *Mesure de la rentabilité des activités bancaires*, Livre blanc, Paris, SGCB, 1998
 _____ "Les fondements de la réglementation prudentielle", *Rapport annuel*, 1985, SGCB, pp 207-15
 _____ "Réflexions sur l'administration et le contrôle des établissements de crédit", *Rapport annuel*, 1986, SGCB, pp 261-8
 _____ "La surveillance bancaire dans le cadre du marché unique", *Rapport annuel* 1992, SGCB, pp 136-47
- Commission de contrôle des banques, "Comparaison des attributions et des moyens d'intervention de la Commission bancaire et de la Commission de contrôle des banques", *Rapport annuel* 1983, pp 155-66
- Commission des participations et des transferts, *La Commission des participations et des transferts et les privatisations en France*, mimeo, janvier 1999
- Cranston, R., ed., *The Single market and the law of banking*, Lloyds of London Press, 1995, 2nd edition
- CEBS - Committee of European Banking Supervisors, *Annual report 2005*, Londres, 2006, www.c-eb.org
- Coupey, Jézabel, "Vers un nouveau schéma de réglementation prudentielle : une contribution au débat", *Revue d'économie financière*, n° 56, 1-2000, pp 37-56
 _____ & Philippe Madiès, "L'efficacité de la réglementation prudentielle des banques à la lumière des approches théoriques", *Revue d'économie financière*, n°39, février 1997, pp 95-124
- Cour des comptes, *Rapport au président de la république, 5^e partie : Bilan financier pour l'État des opérations relatives aux entreprises nationalisées en 1982, puis privatisées entre 1986 et 1988, et analyse des procédures de privatisation*, Journal officiel, documents administratifs, n° 49, 29 juin 1990, vol. 3.
 _____ *Le groupe Crédit lyonnais, exercices 1987 à 1993*, Rapport au président de la république, Paris, Direction des journaux officiels, 1995.
 _____ *L'intervention de l'Etat dans la crise du secteur financier*, Rapport public particulier, Les éditions des journaux officiels, décembre 2000
- Dale, Richard, *The regulation of international banking*, Cambridge, Mass., Woodhead-Faulkner, 1984.
 _____ *International banking deregulation: The great banking experiment*, Oxford, Blackwell, 1992
 _____ "Deposit insurance policy clash over EC and US reforms", *Journal of international securities markets*, vol.7, Summer 1993, pp 5-15.
 _____ "International banking regulation", in Ben Steil ed. *International financial market regulation*, Chichester, Wiley, 1994.
- Dautresme David, dir., *Le développement et la protection de l'épargne*, Rapport au ministre, Paris, La documentation française, 1982, 3 volumes.
 _____ dir., *Économie et marchés de capitaux nationaux*, Paris, Revue Banque éditeur, 1985.
- De Bandt O. & Philipp Hartmann, "Systemic risk: a survey", in C.A.E. Goodhart and G. Illing eds., 2002, 249-298. (également, European Central Bank, Discussion paper 35, December 2000, www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp035.pdf)

- Debonneuil, Xavier, *La politique monétaire et son contexte économique*, Paris, Revue Banque éditeur, 1986
- Deguen, Daniel, dir., *Rapport du comité du financement*, préparation du VIIe Plan 1977-1980, Paris, La documentation française, 1976, 3 volumes.
- Dell’Ariccia, Giovanni & R. Marquez, "Competition among regulators", IMF Working paper, 01/73, Washington D.C., 2001
- Dermine, Jean, "La réglementation internationale du risque d'intérêt: une nécessité?" *Revue d'économie financière*, 1991
- _____ "EC banking regulation", in Ben Steil, ed, *International financial market regulation*, New York, Wiley, 1994, pp 95-119.
- _____ "Banking in Europe: Past, present and future", in: V. Gaspar, Ph. Hartmann & O. Sleijpen (eds), 2003.
- _____ "European banking integration: don't put the cart before the horse", Federal Reserve Bank of Chicago, Conference on cross-border banking, Regulatory challenges, 6-7 October 2005, www.chicagofed.org/news_and_conferences/conferences_and_events/files/2005_international_dermine.pdf
- _____ & Damien Neven, "L'Europe bancaire de 1993. Une analyse structurelle", *Revue Banque*, n° 503, mars 1990, pp 285-309.
- Dewatripont, Mathias & Jean Tirole, *La réglementation prudentielle des banques*, HEC Lausanne Conférences Walras-Pareto, Lausanne, Payot, 1993
- Dietsch Michel, "La concurrence bancaire, vers de nouvelles règles du jeu", *Revue d'économie financière*, n° 19, hiver 1991, pp 43-56.
- _____ *Coûts et concurrence dans l'industrie bancaire*, Conseil national du crédit, 1992.
- _____ "Quel modèle de concurrence pour l'industrie bancaire ?", *Revue économique*, 1992, n° 2, pp 229-60.
- _____ "Les surcapacités bancaires en France", *Revue d'économie financière*, n° 27, hiver 1993, pp 169-98.
- _____ & Joël Petey, *Mesure et gestion du risque de crédit dans les institutions financières*, Paris, Revue Banque Edition, 2003
- Dion, Fabrice et Corinne Thiérache, "La faillite des banques en France – Un dispositif de traitement insuffisant", *Revue d'économie financière*, n°28, printemps 1994, pp 91-8.
- Dumontier, Pascal & Denis Dupré, *Pilotage bancaire: les normes IAS et la réglementation Bâle II*, Paris, Revue Banque Edition, 2005
- Dziobek, Claudia, Olivier Jeanne et Angel Ubide, "France : Recent development and issues in banking and financial markets", Fonds monétaire international, Country report 99/139, 30 novembre 1999
- Eck, François, *Le Trésor*, Paris, Presses universitaires de France, 1982
- _____ *La Direction du Trésor*, Paris, Presses universitaires de France, 1986
- European Central Bank, *EU banking sector stability*, (étude annuelle), Francfort
- _____ *EU banking structures*, (étude annuelle), Francfort
- Estrella, Arturo, "Regulatory capital and the supervision of financial institutions: Some basic distinctions and policy choices", in A. Santomero, S. Viotti & A. Vredin, eds., 2001, pp 59-79
- Evanoff, Douglas D. & George G. Kaufman, eds, *Systemic financial crises – Resolving large bank insolvencies*, Federal Reserve Bank of Chicago, Singapour, World Scientific, 2005
- _____ & John LaBrosse, eds, *International financial instability*, Singapour, World Scientific, 2007
- Feiertag, Olivier (dir.), *Mesurer la monnaie, banques centrales et construction de l'autorité monétaire (XIXe-XXe siècle)*, Paris, Albin Michel, 2005,
- _____ "Greffe économétrique et genèse de l'école de la Banque de France (1969-1985)", in Feiertag, dir., 2005, pp 213-245
- _____ *Wilfrid Baumgartner, un grand commis des finances à la croisée des pouvoirs (1902-1978)*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2006.
- Financial Markets Group, *The future of banking regulation*, Conference, London School of Economics, 7-8 April 2005, <http://fmg.lse.ac.uk/news/newspage.php?newsid=90>

- Financial Services Authority, *Making policy in the FSA: how to take account of competition – A guide to competition analysis in financial services*; FSA, Economics of financial regulation, Central policy division, July 2000
- Fort, Jean-Louis, "La coopération internationale entre autorités de contrôle bancaire", *Revue d'économie financière*, n° 33, été 1995, pp 65-80.
- Fossaert, Robert, (sous le pseudonyme "Jacques Lavrillère"), *L'industrie des banquiers*, Paris, Le Seuil, 1966, 2ème ed, 1971.
- Freixas, Xavier, "Regulation of financial intermediaries - A discussion", in Bhattacharya, Boot & Thakor, eds., 2004
- _____ & Jean-Charles Rochet, *Microeconomics of banking*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2nd edition 2008
- Frison-Roche, Marie-Anne, "L'invitation de l'article 52 de la loi bancaire", *Revue de droit bancaire*, 1996, pp 96 s
- Gaspar, Vitor, Philipp Hartmann & Olaf Sleijpen, eds., *The transformation of the European financial system*, Second ECB central banking conference, Francfort, European Central Bank, 2003
- Gavalda, Christian, "La première directive de coordination des législations bancaires de la CEE (12/12/1977)", *Revue trimestrielle de droit européen*, 1979, pp 227 s ;
- _____ *Les défaillances bancaires*, Association d'économie financière, et Caisse des dépôts et consignations, Paris, 1995.
- General Accounting Office, *Bank regulatory structure - France*, GAO/GGD-95-152, August 1995, Washington DC.
- Geoffron Patrice, "Vers la contestabilité des marchés bancaires ?", *Revue d'économie industrielle*, 58, 1991
- _____ "Analyses structurelles des industries bancaires et nouvelle concurrence financière", *Revue d'économie financière*, n° 28, printemps 1994, pp 27-48
- Godron Olivier, *Le Trésor et le financement de l'Etat*, Notes et études documentaires, n°4882, Paris, La documentation française, 1989.
- Goodhart, Charles, "Why do banks need a central bank?" *Oxford economic papers*, 1987, 39, pp 75-89
- _____ ed, *The emerging framework of financial regulation*, Londres, Central banking publications, 1998
- _____ "The political economy of financial harmonisation in Europe", in J. Kremers, D. Schoemaker and P. Wierdsma, eds, 2003
- _____ & G. Illing, eds, *Financial crises, contagion, and the lender of last resort*, Oxford University Press, 2002
- _____ Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Suarez & Steven Weisbrod, *Financial regulation – Why, how, and where now?* Londres, Routledge, 1998
- Haberer, Jean-Yves, *Les fonctions du Trésor et la politique financière*, Paris, Les cours de droit, 1975-76, 3 volumes.
- _____ *1988-1993, Cinq ans de Crédit lyonnais*, Paris, Ramsay, 1999.
- Hall, Maximilian, "The capital adequacy directive; an assessment", *Journal of international banking law*, vol. 10, n°3, 1995, pp 78-87.
- _____ "The investment services and capital adequacy directives; further steps towards completion of the Single European Market in financial services", *Journal of financial regulation and compliance*, vol. 3, n°4, 1995, pp 358-82
- _____ *Handbook of banking regulation and supervision in the United Kingdom*, Cheltenham, Edward Elgar, 3rd edition, 1999
- _____ ed, *The regulation and supervision of banks, vol 1 The case for and against banking regulation; vol 2 Deposit insurance; vol 3 The regulation of bank capital; vol 4 Regulation and efficiency in banking*. International library of critical writings in economics, Cheltenham, Edward Elgar, 2001
- Hardy, Daniel C., "Regulatory capture in banking", IMF Working paper, WP/06/34
- Harrington, R., dir., *La gestion par les banques de leur actif et de leur passif*, Paris, OCDE, 1987.
- Henrion, Robert, "L'harmonisation des règles relatives aux établissements de crédit dans la CEE", *Cahiers de droit européen*, 1978, pp 574 s

- Hooks, Linda M. & Kenneth J. Robinson, "Adverse selection and competing deposit insurance systems in pre-Depression Texas", *Journal of Financial Services Research*, 17, 3, 2000, pp 237-258;
- _____ "Deposit insurance and moral hazard: evidence from Texas banking in the 1920s", *Journal of Economic History*, 62, 2002, pp 833 s
- Hüpkens, Eva H.G., *The legal aspects of bank insolvency – A comparative analysis of Western Europe, the United States and Canada*, La Haye, Kluwer Law International, 2000
- Huveneers, Christian et Alfred Steinherr, "Économie industrielle des institutions bancaires", *Revue d'économie financière*, n° 27, hiver 1993, pp 13-46
- Inchauspé, Irène, *Une faillite si convenable. Histoire de la Banque Pallas-Stern*, Paris, Calmann-Lévy, 1999
- Jaeger, Mireille, "Les effets de la réglementation bancaire", *Revue française d'économie*, vol. 11, n° 4, automne 1996, pp 37-82
- Jeffers, Esther & Olivier Pastré, *Economie bancaire*, Paris, Economica, 2007
- Jurgensen, Philippe et Daniel Lebègue, *Le Trésor et la politique financière*, Paris, Montchrestien, 1988
- Juvin, Hervé, *Dérives bancaires ; le système bancaire français à l'épreuve du Crédit lyonnais*, Paris, Les djinns, collection Équinoxe, 1995
- Kaufman, George G., ed, *Prompt corrective action in banking: Ten years later*, Research in financial services: private and public policy, vol.14, Oxford, Elsevier – JAI Press, 2001
- Keeley, Michael, "Deposit insurance, risk and market power in banking", *American economic review*, December 1990, pp 1183-1200
- Kerjean, Stéphane, "Le secteur bancaire européen à l'épreuve du contrôle des concentrations", *Banque et droit*, n° 69, janvier 2000
- Kessler, Denis, *Déréglementation des taux créditeurs, réforme des dates de valeur et facturation des services financiers*, Rapport pour le ministre de l'économie et des finances, juin 1987
- _____ Anne Lavigne et Carlos Pardo, "La rémunération des dépôts à vue", *Revue d'économie financière*, n° 12-13, printemps 1990, pp 204-26
- _____ & Yves Ullmo, "La comptabilisation en valeur de marché dans les banques et les sociétés d'assurance: les éléments du débat", *Revue d'économie financière*, n° 37, 1996, pp 157-69
- Kremers Jan J., Dirk Schoenmaker & Pieter J. Wierdsma, eds, *Financial supervision in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003
- Kuppens, Thea, Henriëtte Prast & Sandra Wesseling, eds., *Banking supervision at the crossroads*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003
- Lacoue-Labarthe Dominique, "Les crises financières et leur propagation internationale", in E. Girardin, dir., *Finance internationale – L'état actuel de la théorie*, Paris, Economica, 1992
- _____ "The case for prudential regulation in the EU financial integration process", VIIth Tor Vergata Financial Conference, Competition among financial systems and bank-firm relationship after Euro, Rome, novembre 1998
- _____ "La pluralité des autorités de contrôle bancaire", Séminaire Banque mondiale - Commission bancaire, Détection et couverture des risques bancaires, protection du public, octobre 1999
- _____ *Privatizing French banks*, Financial sector development Department, World Bank, Washington DC, revised March 2000.
- _____ *Les banques en France – Privatisation, restructuration, consolidation*, Paris, Economica, 2001
- _____ "Mutualiste et coopératif : l'avenir du statut en question", *Banque stratégie*, n° 206, juillet-août 2003
- _____ "Mutualistes et coopératifs à la recherche d'une taille critique", *Banque magazine*, n° 649, juillet-août 2003
- _____ "L'évolution de la supervision bancaire et de la réglementation prudentielle (1945-1996)", Bâle II : genèse et enjeux, *Revue d'économie financière*, n° 73, 4-2003, pp 39-63
- _____ "La politique bancaire de l'État en perspective", *Banque stratégie*, n° 213, mars 2004.
- _____ "La France a-t-elle connu des paniques bancaires inefficaces ? Une analyse exploratoire de la crise des années trente", *Revue d'économie politique*, n°5, 2005, pp 633-56

- _____ "Bâle II et IAS 39: Les nouvelles exigences en fonds propres réglementaires des banques et l'évaluation en juste valeur des instruments financiers", in Guy Canivet & Marie-Anne Frison-Roche (dir.), *Les banques entre droit et économie*, Paris, LGDJ, 2006, pp 265-93
- _____ "Le système bancaire en France: ouverture et modernisation", in Mishkin et al., 2007, chap. 13 original, pp 391- 422
- _____ Comment on Robert R. Bliss & George G. Kaufman, "US corporate and bank insolvency regimes: A comparison and evaluation"; Finlawmetrics: Finance, Law and Data, Milan, Università Bocconi Conference, 18-19 June 2007
- _____ "Du contrôle à la supervision bancaire: le tournant des années 1980 en France", Journées de la Mission historique de la Banque de France des 15 & 16 novembre 2007, sur le thème *Les banques entre risques et sécurité: du contrôle à la supervision du système bancaire des années 1930 à nos jours*.
- Lagayette, Philippe dir., *Perspectives du financement de l'économie française*, Commissariat général du plan, Paris, La documentation française, 1987, 3 volumes.
- _____ "Le ratio Cooke : un renforcement des fonds propres des banques", *Revue française d'économie*, vol. 5, n° 1, hiver 1990, pp 39-47
- Lambert, Alain, *Rapport au nom de la commission des finances sur le projet de loi relatif au Crédit lyonnais et au Comptoir des entrepreneurs*, Sénat, n°51, 26 octobre 1995
- _____ *Banques : votre santé nous intéresse*, Rapport d'information sur les perspectives du système bancaire français, Sénat, commission des finances, 30 octobre 1996, n° 52.
- Lanoo, Karel, "The transformation of financial regulation and supervision in the EU", in D. Masciandaro, ed, 2005.
- Lastra, Rosa-Maria, *Legal foundations of international monetary stability*, Oxford, Oxford University Press, 2006
- _____ & Clas Wihlborg, "Resolving cross-border banking crises", London School of Economics, Financial Markets Group, Conference *Prompt corrective action and cross-border supervisory issues in Europe*, November 30, 2006
- Lévy-Garboua Vivien, "Le ratio Cooke et les fonds propres des banques", *Revue d'économie financière*, n° 27, hiver 1993, pp 47-73.
- Lévy-Lang, André, "La finance à deux vitesses", *Bulletin du Centre d'information sur l'épargne et le crédit*, n° 97, juillet 1987
- Llewellyn, David T., "Integrated agencies and the role of central banks", in D. Masciandaro, ed., 2005
- Lebègue, Daniel, "Les enjeux du grand marché intérieur européen", *Revue d'économie financière*, 3, 1987, 40-6
- Léguévaques, Christophe, *Droit des défaillances bancaires*, Paris, Economica, 2002
- Lorain, dir., Rapport du comité chargé d'étudier le financement des investissements, *Statistiques et études financières*, supplément n°179, novembre 1965
- Lubochinsky, Catherine & Joël Métais, "La banque à géométrie variable : une nouvelle approche de la compétitivité bancaire", *Revue d'économie financière*, n° 12-13, printemps 1990, pp 14-26
- Marini, Philippe, *Rapport sur le projet de loi relatif à l'épargne et à la sécurité financière*, Sénat, n°300, 7 avril 1999, tome 1.
- Masciandaro, Donato, ed., *Handbook of central banking and financial authorities in Europe – New approaches in the supervision of financial markets*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005
- _____ & Marc Quintyn eds., *Designing financial supervision institutions*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007
- Mayes, David G., "Cross-border financial supervision in Europe: Goals and transition paths", Sveriges Riksbank, *Economic review*, 2, 2006, pp 58-89
- _____ & Aarno Liuksila, eds., *Who pays for bank insolvency?* Londres, Palgrave Macmillan, 2004
- _____ & J. Vesala, "On the problems of home country control", *Current politics and economics of Europe*, 2000, 10, pp 1-26, (also Bank of Finland, Discussion papers).
- _____ , Liisa Halme & Aarno Liuksila, *Improving banking supervision*, Londres, Palgrave Macmillan, 2001
- _____ & George Woods eds, *The structure of financial regulation*, International Studies in Money and Banking, Routledge, 2007

- _____, Maria J. Nieto & Larry Wall, "*Multiple safety net regulators and agency problems in the European Union: is prompt corrective action partly the solution?*", Federal Reserve Bank of Atlanta, Working paper series, 2007-9
- Mathérat, Sylvie & Jean-Louis Cayssials, "The likely impact of changing financial environment and bank restructuring on financial stability : the case of France since the mid-1980s", in *The monetary and regulatory implications of changes in the banking industry*, Bâle, BIS Conference papers, vol. 7, march 1999, pp 168-87
- Melitz, Jacques, "Financial deregulation in France", *European economic review*, 34, 1990, 394-402
- Métais, Joël, "Public banks in France: current problems and prospective issues", in Gardener & Falzon, eds., Londres, Macmillan, 2000, pp 211-24
- Métais J. & Philippe Szymczak, *Les mutations du système financier français – Innovations et déréglementation*, Notes et études documentaires n°4820, Paris, La documentation française, 1986.
- Minguet Albert, *Le nouveau statut européen de l'intermédiaire financier*, Paris, Economica, 1996
- Mishkin, Frederic S., ed, *Prudential supervision - What works and what doesn't?* National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press, 2001
- Mishkin F.S., Christian Bordes, Pierre-Cyrille Hautcoeur & Dominique Lacoue-Labarthe, *Monnaie, banque et marchés financiers*, Paris, Pearson, 2007, 8th edition, 2007, traduction française et adaptation européenne (2e édition revue et augmentée) *The economics of money, banking, and financial markets*, New York, Pearson Addison Wesley, ,
- Monnet, Jean, *Mémoires*, Paris, Arthème Fayard, 1976 (réédition, Le Livre de poche, 2007)
- Moussy Jean-Pierre, *L'avenir du système bancaire en France dans le contexte de la monnaie unique*, Rapport du Conseil économique et social, 10 décembre 1987, Paris, Edition des journaux officiels.
- _____, *Des autorités de régulation financières et de concurrence: pour quoi, comment?* Rapport au Conseil économique et social, Paris, Editions des journaux officiels, 2003
- Muldur U., "Les barrières à l'entrée dans le marché bancaire français", *Revue d'économie financière*, n° 27, hiver 1993, pp 75-121
- Musca, Xavier, "[La loi bancaire,] aujourd'hui, avant tout une loi européenne", *Banque*, n° 662, octobre 2004,
- Naouri, Jean-Charles, dir., *Livre blanc sur la réforme du financement de l'économie*, Paris, Ministère de l'économie, des finances et du budget, La documentation française, 1986
- Négiar, Didier & Dominique Carrel-Billiard, "Tarification des services bancaires : où se situe la France?", *Revue d'économie financière*, n° 35, hiver 1995, pp 45-60
- Nieto Maria J. & Larry Wall, "Preconditions for a successful implementation of supervisors' prompt corrective action: is there a case for a banking standard in the EU?" *Journal of banking regulation*, 7, 3-4, 2006, pp 191-220
- Nguyen The Van, "Les banques françaises face aux baisses de taux", *Revue d'économie financière*, n° 33, été 1995, 247-62
- Norton, Joseph, *Recent developments in the regulation and supervision of U.S. financial institutions: the evolution of capital adequacy standards and the financial institutions reform, recovery and enforcement act of 1989 (FIRREA)*, Institute of European Finance, Research Monographs in Banking and Finance, University of Bangor, U.K., n° 9212
- Nouy, Danièle, "Le risque systémique", Banque de France, *Cahiers économiques et monétaires*, 1992, n°40, 303-27
- _____, "La rentabilité des banques françaises", *Revue d'économie financière*, n° 27, hiver 1993, pp 465-86.
- _____, "Faire partie des supervisions bancaires les plus efficaces", *Banque*, n° 662, octobre 2004
- _____, "La coopération entre superviseurs bancaires nationaux", *Revue d'économie financière*, n° 87, février 2007, pp 121-32
- Noyer, Christian, *Banques : la règle du jeu*, Paris, Dunod, 1990
- _____, "Le point de vue du Trésor", Dossier 10 ans de loi bancaire, *Banque*, 550, Juillet-août, 1994, pp 26-27
- Nussenbaum, M., "La cessation de paiement des banques", *Revue de droit bancaire*, 1996, 79 s

- Obolensky, Ariane, "L'attitude des autorités françaises face au ratio Cooke", *Revue française d'économie*, vol. 5, n° 1, hiver 1990, pp 31-38
- OCDE, *Rentabilité des banques- Comptes des banques et notes méthodologiques par pays*, publication annuelle
- _____ *Nouveaux défis pour les banques*, Groupe d'experts sur les questions bancaires du Comité des marchés financiers ; étude préparée par Jan Schuijjer, Paris, 1992
- _____ *The new financial landscape. Forces shaping the revolution in banking, risk management and capital markets*, Hans J. Blommestein et Karsten Bithoft, eds., Paris, 1995
- _____ *Enhancing the role of competition in the regulation of banks*, Directorate for financial and enterprise affairs, Committee on competition law and policy, DAFPE/CLP(98) 16, 11 Sep. 1998, www.oecd.org/daf/cep
- _____ *Mergers in financial services*, DAFPE / CLP Report, 17, Paris, 2000, www.oecd.org/dataoecd/34/22/1920060.pdf
- Padoa-Schioppa, Tommaso., "Financial supervision: Inside or outside central banks?" in J. Kremers, D. Schoenmaker & P. Wierdsma, eds, 2003.
- _____ *Regulating finance – Balancing freedom and risk*, Oxford: Oxford University Press, 2004
- Pastré, Olivier, *La modernisation des banques françaises*, Rapport au ministre de l'économie, des finances et du budget, Paris, La documentation française, 1985
- _____ dir., "Incidences des mutations de l'environnement international sur le secteur financier français", in *Perspectives du financement de l'économie française*, tome 3, Paris, La documentation française, 1987
- _____ "Le système bancaire français, bilan et perspectives", *Revue d'économie financière*, n° 27, hiver 1993, pp 233-72.
- _____ , Hans Blommestein, Esther Jeffers & Gaël de Pontbriand, *La nouvelle économie bancaire*, Paris, Economica, 2005
- _____ , Christine Bardinot & Xavier Payet, *Les défis de l'industrie bancaire*, Rapport au Comité consultatif du secteur financier, Paris, La documentation française, 2006
- Patat Jean-Pierre, *Monnaie, institutions financières et politique monétaire*, Paris, Economica, 1ère édition, 1982; 3^e édition 1986.
- Pébureau, Michel, "Le bilan du PASF: point de vue de la Fédération bancaire européenne", *Revue d'économie financière*, n° 87, février 2007, pp 65-87
- Pecchioli, Rainer M., dir., *Le contrôle prudentiel des banques*, Paris, OCDE, 1987
- Penaud, Raymond, *Les institutions financières françaises*, Paris, Revue Banque éditeur, 2e édition, 1982
- _____ & François Gaudichet, *Sélectivité du crédit, financement, politique monétaire*, Paris, Economica, 1985
- Peyrelevade, Jean, dir., *Europe financière et monétaire*, Commissariat général du plan, commission La France, l'Europe - Xe Plan, 1989-1992, Paris, La documentation française, 1989
- Pfimlin, Etienne, dir., "Perspectives d'activité à moyen terme du secteur financier français", in *Perspectives du financement de l'économie française*, tome 3, Paris, La documentation française, 1987
- Pfister, Christian, "Relations entre politique monétaire unique et politiques prudentielles", Banque de France, direction des études monétaires et statistiques, 1999.
- Plescoff, Georges, dir., *Rapport du comité du financement*, Préparation du VIII^e plan, 1981-1985, Paris, La documentation française, 1980, 4 volumes.
- Plihon, Dominique, "L'évolution de l'intermédiation bancaire, (1950-1993) – Une analyse à partir des comptes de bilan et de résultats des banques AFB", *Bulletin de la Banque de France*, 1995, n° 21, pp 131-58
- _____ *Les banques, nouveaux enjeux, nouvelles stratégies*, Paris, La documentation française, 1998
- _____ Jézabel Couppey-Soubeyran & Dhafer Saïdane, *Les banques, acteurs de la globalisation financière*, Paris, La documentation française, 2006
- Pollin, Jean-Paul, "Comptabilité bancaire en valeur de marché: les arguments du débat", *Revue d'économie financière*, n° 25, été 1993, pp 209-25
- Pons, Jean-François, "L'Europe bancaire et financière: une construction en progrès et qui doit être poursuivie", *Revue d'économie financière*, n° 87, février 2007, pp 9-12

- _____ "Le lobbying bancaire à Bruxelles", *Revue d'économie financière*, n° 87, février 2007, pp 95-100
- Prate, Alain, *La France et sa monnaie; essai sur les relations entre la Banque de France et les gouvernements*, Paris, Julliard, 1987
- Prate, A., dir., *Politique monétaire*, Commissariat général du Plan, préparation du IXe Plan, 1984-1988, Paris, La documentation française, 1983, 3 volumes
- Prati, A. & G. Schinasi, "Financial stability in European economic and monetary union", *Princeton studies in international finance*, 1999, n° 86
- Prissert, Pierre, *Economie monétaire et bancaire*, Paris, Revue Banque éditeur, 2e édition, 1986.
- Pujal, Armand, "De Cooke à Bâle II", Bâle II : genèse et enjeux, Bâle II : genèse et enjeux, *Revue d'économie financière*, n° 73, 4-2003, pp 65- 76
- Quennouëlle-Corre, Laure, "Les réformes bancaires et financières de 1966-67", in E. Bussière (dir.), *Michel Debré, un réformateur aux Finances*, Journée d'études tenue à Bercy le 8 janvier 2004, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2005, pp 85-117
- Raymond, Robert, *Les institutions monétaires en France*, Paris, Presses universitaires de France, 1991
- Renaud, Bertrand, "Le cycle global de l'immobilier, 1985-1994 : ses causes et ses leçons", *Revue d'économie financière*, n° 33, été 1995, pp 187-215
- Renversez, Françoise, "Innovations financières, désintermédiation et économie d'endettement", *Économie et sociétés*, série économie monétaire, Cahiers de l'ISMEA, n°6, 1988, pp 49-79
- Revue Banque*, Dix ans de loi bancaire, n° 550, juillet-août 1994
- _____ La restructuration du secteur bancaire, n° 582, juin 1997
- Revue Banque magazine*, La loi bancaire a vingt ans, n° 662, octobre 2004
- Revue d'économie financière*, La crise financière de l'immobilier, numéro hors série, 1993
- Robb, Thomas, *The guaranty of bank deposits*, Boston, Houghton & Mifflin, 1921
- Rochet, Jean-Charles, "Déréglementation et risque du secteur bancaire", *Revue d'économie financière*, n° 19, hiver 1991, pp 57-68
- _____ "Towards a theory of optimal banking regulation", Banque de France, *Cahiers économiques et monétaires*, 1992, n° 40, pp 275-84
- _____ "[La tarification des services bancaires] Le point de vue théorique", *Revue d'économie financière*, n° 35, hiver 1995, pp 33-44
- _____ "Gestion des risques bancaires et réglementation prudentielle", Séminaire Fourgeaud, 25 mars 1998
- Rouyer, Gérard & Antoine Choinel, *Le système bancaire français*, Paris, Presses universitaires de France, 1984.
- Saïdane, Dhafer, *La nouvelle banque*, Paris, Revue Banque édition, 2006
- Santomero, Anthony M., Staffan Viotti & Anders Vredin, eds., *Challenges for central banking*, Dordrecht, Kluwer, 2001,
- Schaub, Alexander, "Le dialogue réglementaire Union européenne – Etats Unis", *Revue d'économie financière*, n° 87, février 2007, pp 101-9
- Schinasi, Garry J., *Safeguarding financial stability - Theory and practice*, Washington, International Monetary Fund, 2006
- Schoemaker, Dirk, "Banking supervision and lender of last resort in EMU", in M. Andenas, L. Gormley, C. Hadjiemmanuil & I. Harden (eds), *European economic and monetary union: The institutional framework*, Londres: Kluwer, 1997.
- _____ "Central banks and financial authorities in Europe: what prospects?" in D. Masciandaro, ed, 2005.
- Scialom, Laurence, "Banque centrale européenne et fonction de prêteur en dernier ressort", *Revue française d'économie*, vol. 6, n° 1, hiver 1991, pp 161-87
- Scialom L., "Les conglomérats financiers : un défi prudentiel", *Revue d'économie financière*, n° 39, février 1997, pp 125-46.
- _____ "Pour une politique d'actions correctives précoces dans l'Union européenne: les carences institutionnelles", *Revue d'économie financière*, n° 89, juillet 2007, pp 111-121

- Servais, Dominique, dir., *Intégration des marchés financiers*, série Politiques économiques et sociales, Commentaire J. Mégret, Institut d'études européennes, Editions de l'Université de Bruxelles, 3^e édition, 2007.
- Singh, Dalvinder, *Banking regulation of UK and US financial markets*, Aldershot, Ashgate, 2007
- Spindler, Jacques, dir., *Contrôle des activités bancaires et risques financiers*, Paris, Economica, 1998
- Stern, Gary H. & Ron J. Feldman, *Too big to fail – The hazards of bank bailouts*, Washington D.C., Brookings Institution, 2004
- Story, Jonathan & Ingo Walter, "The politics and markets of French financial services", ch. 7 in *Political economy of financial integration in Europe - The battle of the systems*, Manchester University Press, 1997
- Sutton A., K. Lanoo & J-P Casey, *EU financial regulation and supervision beyond 2005*, Report n° 54, Brussels: Center for economic policy studies, January 2005
- Trésor (direction du), *Rapport au Parlement sur la mise en œuvre des opérations de transfert au secteur privé d'entreprises publiques, d'ouverture de capital d'entreprises publiques et de cession de participations minoritaires de l'État*, Ministère de l'économie des finances et de l'industrie, direction du Trésor - service des participations - conseil et synthèse - secteur public ; bureau D6, Premier rapport, novembre 1994 ; Deuxième rapport, novembre 1995 ; Troisième rapport, novembre 1996 ; Quatrième rapport, novembre 1997 ; Cinquième rapport, 8 novembre 1998 ; Sixième rapport, octobre 1999
- Thoraval, Pierre-Yves, "La surveillance prudentielle des risques de marché supportés par les établissements de crédit", *Revue d'économie financière*, n° 27, 1996, pp 221-36
- Tricot, Bernard, dir., *Le coût de l'intermédiation financière*, Rapport au ministre de l'économie, des finances et du budget, Paris, La documentation française, 3 volumes, 1985
- Ullmo, Yves, "Intermédiation, intermédiaires financiers et marché", *Revue d'économie politique*, vol.98, n° 5, 1988, 639-54
- _____ "Intermédiation et marché: quelques remarques" *Revue économique*, vol.41, n° 5, 1990, pp 939-41
- _____ "Déréglementation et réglementation", *Revue d'économie financière*, n° 27, 1993, pp 205-11
- _____ "Le contrôle des établissements de crédit en France", in U. Reifner, ed., Proceedings of the Third Conference on financial services: Bank safety and responsibility towards the consumer – The Bergamo Report, Bergamo, 1993, pp 60-72, www.money-advice.net/media.php?id=1513
- _____ "Des taux anormalement bas ?", *Revue d'économie financière*, n° 35, hiver 1995, pp 159-71
- _____ "Un diagnostic sans complaisance", *Epargne et finance*, n° 1 1996, pp 12-4
- _____ "Rémunérer ou tarifer: le juste équilibre", *Epargne et finance*, n° 1, 1999, pp 23-4
- Vasseur, Michel, *Droit bancaire français et marché commun*, Paris, Revue Banque éditeur, 1981, pp 96 s
- _____ "Problèmes juridiques de l'Europe financière", *Banque et droit*, septembre 1988, pp 40-6
- Vaysset, Gilles, "Le CECEI a accompagné la mutation du secteur bancaire français", *Banque magazine*, n° 662, Dossier *La loi bancaire a 20 ans*, octobre 2004, pp 24-8
- Vojta, George J. *Bank capital adequacy*, New York, Citicorp, 1973
- Wahl, Philippe, "Banques françaises : le marché européen est notre marché domestique", *Revue politique et parlementaire*, n°1002, septembre-octobre. 1999, pp 32-8
- Walkner, Ch. & J-P Raes, "Integration and consolidation in EU banking – An unfinished business", EC-DG for Economic and Financial Affairs, *European Economy - Economic papers*, 226, April 2005; http://europa.eu.int/economy_finance
- Zavvos, Geoges S., "L'acte bancaire européen", *Revue d'économie financière*, n° 4, 1988, pp 52-67
- _____ "Banking integration in the European Community", *New journal of international law and business*, n° 572, 1989
- Zerah, Dov, *Le système financier français – Dix ans de mutations*, Paris, La documentation française, 1993

Tableau 1. Domaines de contrôle et de supervision bancaire

Politique du crédit	Politique micro prudentielle	Politique macro prudentielle	Politique de la concurrence
<p>Financement du circuit du Trésor</p> <p>Plancher d'effets publics Escompte des bons du Trésor Circuits de collecte privilégiés Avances à l'Etat</p>	<p>Accès et exercice de l'activité</p> <p>Agrément Restrictions d'activité Prises de participation Loi de la faillite bancaire Règle de fermeture</p>	<p>Filet de sécurité</p> <p>Prêteur en dernier ressort Solidarité de place Recapitalisation</p> <p>Assurance dépôt Action coercitive précoce</p>	<p>Protection statutaire</p> <p>Verrouillage du capital Verrouillage juridique (démutualisation impossible)</p>
<p>Financement administré</p> <p>Encadrement du crédit Réserves supplémentaires Enveloppes de prêts spéciaux Sélectivité du crédit Bonification de taux d'intérêt</p>	<p>Normes prudentielles</p> <p>Ratio minimum de fonds propres Adéquation du capital Ratio de division des risques Politique de provisionnement</p>	<p>Architecture de supervision</p> <p>Superviseurs fonctionnels multiples Supervision partagée Superviseur spécialisé unique (FSA)</p>	<p>Politique antitrust</p> <p>Cartels, ententes, Actions concertées illégales (art.81) Refus de conversion de prêt Refus d'ouverture de compte</p> <p>Abus de domination (art.82) Tarification abusive Services liés (dégrouper impossible)</p>
<p>Contrôle de la liquidité</p> <p>Plafonds de réescompte Eligibilité des effets bancables Coefficient de trésorerie Ratio de liquidité Réserves obligatoires</p>	<p>Contrôle prudentiel</p> <p>Reporting Surveillance et détection Contrôle sur pièces Contrôle sur place</p>	<p>Indépendance des superviseurs</p> <p>Vis-à-vis du Trésor Vis-à-vis de la banque centrale</p> <p>Indulgence Capture du régulateur</p>	<p>Aides d'Etat illégales (art.87)</p> <p>Garanties d'Etat implicites Dotations en capital Monopoles de collecte (livret A, livret bleu)</p> <p>Too big to fail</p>
<p>Contrôle des taux débiteurs</p> <p>Conditions d'accès au marché monétaire Fixation du taux de base bancaire</p>	<p>Information</p> <p>Normes comptables Publication d'information Notations</p>	<p>Coopération entre régulateurs</p> <p>Memorandum of understanding Comité européen des contrôleurs bancaires (CEBS)</p>	<p>Contrôle des concentrations</p> <p>(Règlement 40-64 de 1989) Création ou renforcement de position dominante Excès de concentration Marchés pertinents Seuils de contrôle</p>
<p>Contrôle des taux créditeurs</p> <p>Interdiction de rémunérer les dépôts à vue Plafonds des taux créditeurs Hiérarchie des taux créditeurs</p>	<p>Codes de bonne conduite</p> <p>Contrôle de conformité Déontologie Gouvernance Conflits d'intérêts Blanchiment d'argent</p>		

Tableau 2. Principales lois relatives au contrôle et à la supervision bancaire

Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, (complétée par les décrets d'application n° 84-708 et 84-709 du 24 juillet 1984),

- transpose la première directive bancaire 77/80/CEE du 12 décembre 1977 visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice.

Ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence

- interdit aux établissements de crédit (art. 60 III), lorsqu'elles ont pour objet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché, les actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalitions (art.7);

- prohibe, dans les mêmes conditions, l'exploitation abusive d'une position dominante (refus de vente, ventes liées, conditions de vente discriminatoires...) (art.8).

Loi n° 92-665 du 16 juillet 1992 portant adaptation au marché unique européen,

- transpose la deuxième directive de coordination bancaire 89/646/CEE du 15 décembre 1989 instituant le passeport européen et le contrôle par le pays d'origine;

- institue la consolidation des comptes des banques par transposition de la directive 86/635/CEE du 8 décembre 1986;

- établit les règles concernant les succursales bancaires par transposition de la directive 89/117/CEE du 13 février 1989;

- institue la surveillance bancaire consolidée au niveau européen par transposition de la directive 92/30/CEE du 6 avril 1992;

- crée le statut de compagnie financière pour les *holdings* bancaires

- place les compagnies financières sous le contrôle de la Commission bancaire.

Loi n° 93-980 du 4 août 1993 relative au statut de la Banque de France

- garantit son indépendance en matière de politique monétaire, conformément aux dispositions du traité de Maastricht

- retire au CRBF sa compétence en matière de définition des instruments de la politique monétaire.

Loi n° 94-679 du 8 août 1994 établissant le principe de la garantie des dépôts

- transpose la directive 94/19/CEE du 30 mai 1994 relative aux systèmes de garantie des dépôts.

Loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières (MAF)

- transpose la directive 1993/22/CEE sur les services d'investissement (DSI)

- place les entreprises d'investissement sous la tutelle de la Commission bancaire

- définit les métiers du titre et le statut unique de prestataire de services d'investissement

Loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière

- crée un Fonds de garantie unique couvrant les dépôts, les cautions et les titres,

- confie à la Commission bancaire un rôle déterminant dans les procédures de redressement et de liquidation des banques (notamment la possibilité de nommer, le cas échéant, un administrateur provisoire ou un liquidateur).

- supprime le secret professionnel et instaure un devoir d'alerte pour les commissaires aux comptes auprès de la Commission bancaire

Loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière (LSF)

- réorganise la supervision du secteur financier en étendant notamment le champ de contrôle de la Commission bancaire aux teneurs de comptes conservateurs,

- élargit le domaine de compétence du CECEI et transforme le CRBF en organe consultatif en lui retirant son pouvoir réglementaire

- confie au ministre le contrôle des concentrations entre établissements de crédit, avec consultation éventuelle du CECEI sur les aspects prudeniels des fusions et acquisitions,

- modifie le contrôle des activités de marché et la supervision des acteurs financiers

Tableau 3. Programme législatif pour le marché unique des services bancaires et financiers (chronologie des principales dispositions promulguées de 1973 à 2006)

<p><i>*Directive 73/183/CEE du Conseil, du 28 juin 1973, concernant la suppression des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services en matière d'activités non salariées des banques et autres établissements financiers</i></p> <p><i>*Première directive bancaire 77/780/CEE du Conseil, du 12 décembre 1977, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice</i></p> <p>Directive 83/350/CEE du Conseil, du 13 juin 1983, relative à la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée</p> <p>Directive 86/635/CEE du Conseil, du 8 décembre 1986, concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des banques et autres établissements financiers</p> <p>Recommandation 87/62/CEE de la Commission, du 22 décembre 1986, relative à la surveillance et au contrôle des grands risques des établissements de crédit</p> <p>Directive 89/117/CEE du Conseil, du 13 février 1989, concernant les obligations en matière de publicité des documents comptables des succursales, établies dans un Etat membre, d'établissements de crédit et d'établissements financiers ayant leur siège social hors de cet Etat membre</p> <p><i>*Directive 89/299/CEE du Conseil, du 17 avril 1989, concernant les fonds propres des établissements de crédit</i></p> <p><i>*Deuxième directive bancaire 89/646/CEE du Conseil, du 15 décembre 1989, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice</i></p> <p><i>*Directive 89/647/CEE du Conseil, du 18 décembre 1989, relative à un ratio de solvabilité des établissements de crédit</i></p> <p><i>*Directive 92/30/CEE du Conseil, du 6 avril 1992, sur la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée</i></p> <p><i>*Directive 92/121/CEE du Conseil, du 21 décembre 1992, relative à la surveillance et au contrôle des grands risques des établissements de crédit</i></p> <p>**Directive 93/6/CEE du Conseil, du 15 mars 1993, sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit</p> <p>Directive 93/22/CEE du Conseil, du 10 mai 1993, concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières</p> <p>Directive 94/19/CEE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, relative aux systèmes de garantie des dépôts</p> <p>Directive 98/26/CEE du Parlement européen et du Conseil, du 11 juin 1998, concernant le caractère définitif du règlement (transfrontières) dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres</p> <p>**Directive 00/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 mars 2000, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice; codification des directives 73/183, 89/299, 89/646, 89/647, 92/30 et 92/121</p> <p>Directive 2001/24/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 avril 2001, sur l'assainissement et la liquidation des établissements de crédit</p> <p>Directive 2002/47/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 juin 2002, concernant les contrats de garantie financière</p> <p>Directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 novembre 2002, relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier</p> <p>Directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, concernant les marchés d'instruments financiers</p> <p>Directives 06/48/CE et 06/49/CE du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2006, relative à l'accès à l'activité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et leur exercice; refonte de la directive bancaire codifiée 2000/12/CE et de la directive sur l'adéquation des fonds propres 93/6/CEE, incluant la proposition de directive finale COM (2004) 486 relative aux exigences en fonds propres des établissements de crédit.</p>

Note; les directives marquées d'un astérisque sont consolidées dans la directive 2000/12/CE et n'existent plus en tant que telles à partir de cette date; les directives marquées de deux astérisques sont elles-mêmes consolidées dans la directive 06/48/CE pour les dispositions relatives aux établissements de crédit et 06/49/CE pour celles concernant les entreprises d'investissement.

**Tableau 4. Autorités de contrôle bancaire et financier de 1999 à 2003
(loi du 24 janvier 1984, loi MAF du 2 juillet 1996, loi du 25 juin 1999)**

	Etablissements de crédit	Sociétés financières	Entreprises d'investissement	Sociétés de gestion d'actifs	Marchés financiers
Réglementation	CRBF Ministre des finances		COB CMF	COB	COB CMF
Compétence consultative	Conseil national du crédit et du titre Comité des usagers			COB CCGF	CMF
Agrément	CECEI		CECEI CMF	COB	CECEI
Contrôle prudentiel	Commission bancaire			COB CDGF	CB
Règles de bonne conduite	Commission bancaire			COB CDGF	CMF
Assurance prudentielle	Fonds de garantie des dépôts			-	FGD

(CECEI Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement; CRBF Comité de la réglementation bancaire et financière; COB Commission des opérations de bourse; CMF Conseil des marchés financiers; CCGF Comité consultatif de la gestion financière; CDGF Conseil de discipline de la gestion financière)

Tableau 5. Liste thématique des règlements du CRBF

Conditions d'exercice de l'activité bancaire et financière	Caractéristiques des opérations effectuées par les établissements	Organisation du marché interbancaire et des marchés de TCN	Réglementations comptables	Règles de gestion
capital minimum	collecte des ressources	organisation du marché interbancaire	établissement et publication des comptes	fonds propres
modification de situation des établissements	conditions de rémunération	titres de créances négociables	règles d'évaluation et de comptabilisation propres à certaines opérations	ratio de solvabilité
fourniture de services bancaires en France, à l'étranger	fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)		règles de consolidation	contrôle des grands risques
retrait d'agrément et radiation	comptes de dépôt		contrôle par les commissaires aux comptes	adéquation des fonds propres
monnaie électronique	virements transfrontaliers			risques interbancaires
garantie des dépôts, des investisseurs, des cautions	opérations de crédit des entreprises d'investissement			liquidité
implantation des guichets bancaires	opérations en devises			coefficient de fonds propres et de ressources permanentes
compensation des chèques	régime des participations;			normes de gestion des entreprises d'investissement
centralisation des incidents de paiement	activités à caractère non bancaire			règles propres aux sociétés de crédit foncier
centralisation des risques	lutte contre le blanchiment des capitaux;			contrôle interne
démarchage bancaire ou financier	activité des changeurs manuels			

Source: Commission bancaire

www.banque-france.fr/fr/supervi/regle_bafi/textvig/page2.htm#A004

Tableau 6. Transposition des directives prudentielles bancaires européennes promulguées de 1973 à 1996

Domaines de réglementation	Directives européennes	Règlements du CRBF
Définition des fonds propres	D 89/299/CEE du 17.04.1989 sur les fonds propres des établissements de crédit	R 90-02 du 23.02.1990 R 91-05 du 15.02.1991 R 92-02 du 27.01.1992 R 93-07 du 21.12.1993 R 94-03 du 8.12.1994
Montant minimum des fonds propres	D 77/780/CEE du 12.12.1977 D 89/646/CEE du 15.12.1989	Art. 16 de la loi n° 84-46 du 24.01.1984 R 92-14 du 23.12.1992
Ratio de solvabilité	D 89/647/CEE du 18.12.1989	R 91-05 du 15.02.1991 Instruction CB 93-01 du 29.01.93 modifiée R 93-05 du 21.12.1993 R 94-03 du 8.12.1994 R 95-02 et 95-05 du 21.07.95 R 96-06, 96-06 et 96-07 du 24.05.1996
Limites aux grands risques	D 92/121/CEE du 21.12.1992	R 93-05 du 21.12.1993 R 94-03 du 8.12.1994 R 96-06 du 24.05.1996
Limites aux participations non financières	D 89/646/CEE du 15.12.1989	R 90-06 du 20.06.1989 R 96-06 du 24.05.1996
Adéquation des fonds propres aux risques de marché (taux d'intérêt, prix des titres de propriété, règlement-contrepartie, change)	D 93/06/CEE du 15.03.1996	R 95-02 du 21.07.1995
Contrôle interne	D 92/30/CEE du 06.04.1992 D 93/6/CEE du 15.03.1993	R 97-02 du 21.02.1997
Assurance dépôt	D 94/19/CEE du 30.05.1994	Loi n°94-679 du 8 août 1994 R 95-01 du 21 juillet 1995 Loi n° 99-532 du 25 juin 1999 sur l'épargne et la sécurité financière (art. 52.1 à 52.14 de la loi n° 84-46 du 24.01.1984; FGD) R 99-05 à 99-08 du 09.07.1999 R 02-12 du 21.11.2002

Table des matières

Résumé. *Summary*

Introduction	1
1. Les conditions d'efficacité du contrôle prudentiel des banques	3
1.1 L'ouverture du marché financier et la fin du système de financement administré	4
1.2 Un nouveau mode d'intermédiation financière.....	5
1.3 L'ouverture internationale de l'industrie bancaire	7
1.3.1 L'ouverture du marché unique des services financiers	8
1.3.2 Le principe de concurrence.....	9
2. La modernisation du cadre de l'activité bancaire	11
2.1 La loi bancaire de 1984	12
2.2 Une multiplicité d'autorités de contrôle.....	14
2.2.1 Le Comité de la réglementation bancaire et financière	14
2.2.2 Le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement	15
2.2.3 La Commission bancaire	16
2.2.4 Le Fonds de garantie des dépôts.....	17
2.3 L'architecture de la supervision bancaire	19
3 Le passage à une politique de supervision bancaire	21
3.1 La transposition de la réglementation prudentielle européenne harmonisée.....	21
3.1.1 Les normes prudentielles de caractère national.....	22
3.1.2 La transposition des directives prudentielles européennes	26
3.2 Les instruments de la régulation bancaire	27
3.2.1 Le ratio de solvabilité européen.....	27
3.2.2 Le contrôle interne.....	28
3.3 La contrainte de fonds propres et la crise bancaire	29
Conclusion	30
Références bibliographiques	32 - 43
Annexes	
Tableau 1 Domaines de contrôle et de supervision bancaire.....	44
Tableau 2 Principales lois relatives à l'organisation du contrôle et de la supervision bancaire	45
Tableau 3. Programme législatif pour le marché unique des services bancaires et financiers (chronologie des principales dispositions promulguées de 1973 à 2006)	46
Tableau 4. Autorités de contrôle bancaire et financier de 1999 à 2003 (lois du 24 janvier 1984, loi MAF du 2 juillet, loi du 25 juin 1999)	47
Tableau 5. Liste thématique des règlements du CRBF	48
Tableau 6. Transposition des directives prudentielles bancaires européennes promulguées de 1973 à 1996	49
Table des matières	50