

L'Europe réglemente l'activité des banques

Les contraintes européennes pèsent lourdement sur les banques et influencent leurs pratiques, notamment celles des organisations financières de l'économie sociale et solidaire, qui offrent aux collectivités et aux particuliers une forme d'épargne alternative dont le rendement n'est pas d'abord financier, mais avant tout social et humain et qui offrent du crédit à des projets sociaux qui n'ont pas accès au crédit bancaire ainsi qu'à des initiatives touchant les plus démunis et les exclus.

Le 14 juin 2006, deux directives ont été adoptées par le Conseil et le Parlement européen : celle concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice¹, d'une part, et celle sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissement de crédit², d'autre part. Même si elles sont intimement liées et posent des questions complémentaires, nous n'évoquerons que la première d'entre elles dans le cadre de la présente analyse.

C'est à partir de la fin des années '70 qu'a été initiée l'intégration ou la libéralisation du marché bancaire. Les deux premières directives bancaires européennes ont été adoptées respectivement le 12 décembre 1977³ et le 15 décembre 1989⁴. Pour regrouper et codifier ces deux directives et d'autres

¹ Directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, **JO L 177 du 30.6.2006, p. 1-200.**

² Directive 2006/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit, JO L 177 du 30.6.2006, p. 201-255.

³ Première directive 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, JO L 322 du 17.12.1977, p. 30-37.

⁴ Deuxième directive 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, et modifiant la directive 77/780/CEE, JO L 386 du 30.12.1989.

adoptées depuis lors, une nouvelle directive a été adoptée le 20 mars 2000⁵, qui a été elle-même modifiée de façon substantielle à plusieurs reprises. Le 14 juin 2006 enfin, à l'occasion de nouvelles modifications de ladite directive, le législateur européen a, dans un souci de clarté, procédé à une refonte de celle-ci.

Les deux premières directives bancaires répondaient à l'un des principaux axes d'action de l'Union européenne, à savoir mettre en place un environnement réglementaire permettant de fournir des services bancaires sur une base transfrontalière. Pour y parvenir, elle ont prévu que les mesures qu'elles contiennent au sujet des établissements de crédit s'appliquent le plus largement possible, c'est-à-dire à toute entreprise dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour son propre compte. Par ailleurs, ces entreprises se sont vu imposer des conditions souvent difficiles pour accéder à ce statut bancaire.

Moyennant la réunion de ces conditions, tout établissement bancaire ou de crédit qui a été autorisé à opérer comme tel selon ses propres lois et réglementations nationales est désormais libre d'offrir des services bancaires à travers l'ensemble de l'Union, sans avoir à établir une filiale ou un bureau de quelque type que ce soit dans le ou les pays où résident ses clients, et d'établir, sur la base de sa licence bancaire nationale, une succursale dans tout autre Etat Membre afin d'y offrir des services bancaires agréés, et cela sans avoir à obtenir de licence ou d'autorisation délivrée par les autorités bancaires de cet Etat. La liste des services bancaires agréés comprend tous les services bancaires habituels ainsi que certaines activités d'investissements et de conseils en investissements.

Relevons deux difficultés majeures que présente cette législation européenne pour les organisations financières de l'économie sociale et solidaire : l'uniformisation et la monopolisation du statut bancaire.

Les directives bancaires ont gommé autant que possible les différences entre les banques commerciales et les banques de développement. Toutes les particularités qu'avaient ces dernières, comme des facilités fiscales, des garanties publiques, ..., qui leur permettaient de remplir leurs fonctions de développement local, ont en grande partie disparu. Une série de banques avaient droit à une exemption dans la première directive bancaire, surtout des organismes publics. La liste nominative de ces banques s'est réduite au fil du temps, l'objectif de la Commission européenne étant de faire disparaître toute distorsion de concurrence entre les différents types de banques. Cette liste est à présent fermée puisque vient d'être supprimée la faculté, qui était encore prévue dans la directive de 2000, que le Conseil, sur proposition de la Commission, modifie cette liste d'exemptions.

Cette uniformisation du statut bancaire s'est ressentie dans divers secteurs. Au sein des caisses d'épargne, par exemple, cette politique favorise celles qui sont les plus importantes et qui ont envie de rentrer dans la concurrence

⁵ Directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, JO L 126 du 26.5.2000, p. 1-59.

avec les banques commerciales et de grandir au détriment des petites caisses d'épargne qui veulent rester locales et engagées.

On peut dès lors s'interroger sur l'objectif de favoriser la concurrence entre les banques. Si la compétition a sans doute augmenté, l'éventail des services offerts et des publics visés a diminué, obligeant certains gouvernements à forcer les institutions de crédit à offrir des services bancaires de base aux consommateurs. Peut-on encore parler de concurrence lorsqu'on constate une absence de produit ou de service ou des franges de population délaissées par l'offre bancaire ? La raréfaction du crédit professionnel, par exemple, a progressé dans des zones tant urbaines que rurales d'Europe.

Une réponse adéquate à cette situation peut résider dans les organisations financières de l'économie sociale et solidaire qui offrent du crédit à des projets sociaux qui n'ont pas accès au crédit bancaire ainsi qu'à des initiatives touchant les plus démunis et les exclus. Encore faut-il qu'elles puissent soit accéder au statut bancaire, soit exercer leurs activités sans devoir se soumettre aux conditions imposées par ce statut.

Se pose ici une deuxième difficulté majeure de la législation européenne, la monopolisation du statut bancaire : il faut être banque pour pouvoir collecter de l'épargne. En outre, ce statut a été rendu beaucoup plus difficile d'accès et il est donc beaucoup plus malaisé pour une communauté locale de créer sa structure si elle se sent négligée par les structures existantes. Or, les petites banques financent les petits clients. En coupant toute possibilité de créer de nouvelles petites banques, on coupe en même temps la possibilité de créer des instruments qui financent la « petite économie ».

Il faut être banque pour pouvoir collecter de l'épargne, sauf à bénéficier de l'exemption dont nous avons parlé plus haut. Figurent, par exemple, sur la liste des institutions exemptées et ne se voient par conséquent pas appliquer le statut bancaire les Credit Unions d'Irlande, du Royaume-Uni et de Lituanie ou encore leur équivalent en Lettonie, les "krājaizdevu sabiedrības", entreprises qui sont reconnues par le "Krājaizdevu sabiedrību likums" en tant que coopératives fournissant des services financiers uniquement à leurs membres. Ces institutions sont des mutuelles d'épargne et de crédit qui fonctionnent selon le principe du pot commun : les épargnants sont en même temps actionnaires (l'épargne constitue le capital social de la coopérative) et bénéficiaires (ils sont les seuls à pouvoir obtenir du crédit de la structure).

Mais de telles exemptions, sauf à modifier la directive, ne sont plus envisageables pour des institutions similaires, qui existent ou viendraient à se créer dans d'autres Etats de l'Union. On peut par ailleurs craindre que se posera également le problème de la compatibilité au droit européen des lois qui régissent l'activité de micro-crédit en Bulgarie et en Roumanie, qui ont signé, en avril 2005, un traité d'adhésion à l'Union européenne devant entrer en vigueur en 2007.

Sans doute faudra-t-il revenir dans le futur sur la perspective d'introduire une exemption générale pour les organisations financières de l'économie sociale et solidaire, en les autorisant à opérer, sous certaines conditions, sans acquérir le statut bancaire et s'astreindre aux contraintes qu'il suppose.

D'autant que les conditions d'accès au statut bancaire suppose notamment la réunion d'un capital initial minimum de 5 000 000 d'euros. L'article 9 de la directive retient toutefois l'option pour les Etats membres d'accorder l'agrément à des catégories particulières d'établissements de crédit pour autant que le capital initial ne soit pas inférieur à 1 000 000 d'euros et stipule qu'ils doivent notifier à la Commission les raisons pour lesquelles ils font usage de cette faculté. Celle-ci peut donc permettre aux Etats d'appuyer la création ou le développement d'institutions de crédit de l'économie sociale et solidaire dont l'objectif est d'investir pour le bien commun, à charge pour elle de restreindre leurs activités tout en développant leurs compétences dans leur secteur particulier. Encore faut-il que ces institutions puissent faire face aux autres obligations imposées aux banques en matière notamment d'adéquation des fonds propres.

Exemption générale au niveau de l'Union européenne pour les organisations financières de l'économie sociale et solidaire et, au niveau des Etats membres, assouplissement des conditions d'accès au statut bancaire pour les organisations qui souhaitent recourir à ce statut sont certainement deux pistes à creuser pour favoriser un meilleur accès au crédit bancaire.

Bernard Bayot,
Juillet 2006

Sources :

Bernard Bayot, *Elaboration d'un service bancaire universel - Deuxième partie - L'accès au crédit et l'exemple du Community Reinvestment Act*, Namur, 2003.

Malcolm Lynch, *La régulation des banques d'économie sociale au sein de la communauté européenne*, Interface n°22, septembre 2004.

Le RESEAU FINANCEMENT ALTERNATIF est un réseau pluraliste de sensibilisation et de solidarité en matière d'éthique financière et sociale.

Son but est de promouvoir, par un travail d'éducation permanente, l'éthique et la solidarité dans les rapports à l'argent afin de contribuer à une société plus juste et plus humaine.

A cet effet, les axes de travail du Réseau Financement Alternatif sont :

Informer et sensibiliser le public afin de favoriser l'éthique et la solidarité dans les rapports à l'argent et être instigateur de débats, initiateur de réflexions et développeur de pistes novatrices en matière de finance éthique et solidaire ;

Promouvoir le développement de nouveaux outils et mécanismes financiers à caractère éthique et solidaire, inciter les différents acteurs économiques à investir de manière responsable et financer, grâce aux produits solidaires sur lesquels le Réseau Financement Alternatif est partenaire, des projets développés par des organisations poursuivant le même objet.

Depuis 1987, plus de 70 associations se sont rassemblées au sein du RESEAU FINANCEMENT ALTERNATIF :

L'Aube, La Bouée, le Centre de Développement Rural, Credal, De Bouche à Oreille, Les Ecus Baladeurs, La Fourmi Solidaire, Le Pivot, SAWB - Solidarités des Alternatives Wallonnes et Bruxelloises, Les Ateliers de l'Insu, C-Paje, CGé - ChanGement pour l'Egalité, Ecole des Parens de Liège, la Fédération Laïque des Centres de Planning Familial, la Fondation pour les Générations Futures, la Fondation Saint Paul, Imagine, Infor-Homes Bruxelles, la Ligue des Familles, l'Université de la Paix, Les Amis de la Terre, l'Association pour la Promotion des Energies renouvelables - APERe, Die Raupe, Inter-Environnement Bruxelles, Nature & Progrès, RESsources, ADEPPI - Atelier d'éducation permanente pour personnes incarcérées, L'Arche d'Alliance Namur, L'Arche en Belgique, L'Association des Ecoles de Devoirs en Province de Liège, ATD - Quart-Monde, La Bastide, La Bobine, Caritas, Centre de Prévention des Violences Familiales & Conjugales, CIAJ -Centre d'information et d'aide aux jeunes, Equipes d'Entraide, Espace Social Télé-Service, Foyer de Burnot, GABS -Groupe d'animation de la Basse-Sambre, Habitat-Service, Hydrojeunes, Infor-Veuvage, Mains tendues de Michel Corin, La Marguerite, Le Mouvement du Nid, Point d'Appui, Sainte Walburge, Solidarités Nouvelles, Surdimobil, AMPGN -Association Médicale pour la Prévention de la Guerre Nucléaire, GRIP -Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix, La Ligue des droits de l'Homme, MIR - Mouvement International de Réconciliation, MRAX -Mouvement contre le Racisme et la Xénophobie, SCI -Service Civil International, AFOCO - Apiculture, Formation, Coopération, Autre Terre, Echos Communication, Entraide et Fraternité, FIAN -Foodfirst Information & Action Network, Fondation André Ryckmans, Frères des Hommes, les Magasins du monde-Oxfam, Max Havelaar, Médecins du Monde, Peuples Solidaires, SLCD -Service Laïque de Coopération au Développement.

Visitez www.rfa.be