

Commission européenne

Consultation sur les recommandations du Groupe d'experts de haut niveau sur la réforme de la structure du secteur bancaire européen

Consultation sur la réforme du secteur bancaire - Organisation enregistrée - Réponse de la Fédération Bancaire Française

Numéro d'identification : 9245221105-30

À : MARKT-HLEG@ec.europa.eu

Nous apprécions l'opportunité qui nous est offerte de commenter le rapport du HLEG sur la structure du système bancaire en Europe. Nous partageons, avec ses auteurs, l'objectif d'accroître la stabilité financière en Europe et de protéger les contribuables européens contre les défaillances bancaires.

Les principales remarques que nous développerons dans la suite de cette réponse afin de contribuer à la réflexion de la Commission portent sur le fait que :

- la nature et l'organisation des activités bancaires n'expliquent pas les crises financières ; bien au contraire, le modèle des banques universelles est plus stable ;
- ni le dispositif légal dans lequel les banques opèrent, ni la nature de leurs risques ne devraient être les facteurs déterminants pour préconiser une structure plutôt qu'une autre ;
- aucune séparation entre activités ne devrait être envisagée sans qu'une étude d'impact approfondie n'ait conclu au préalable que les avantages d'une telle séparation l'emportent sur les inconvénients générés pour la clientèle et in fine pour le financement de l'économie qui doit être décisif ;
- les activités de marché, dont les modalités de fonctionnement et la finalité sont souvent mal connues, sont essentielles pour répondre aux besoins de la clientèle. Elles doivent pouvoir être exercées dans le cadre d'une relation globale avec la clientèle au sein de la même entité.

Conformément aux objectifs qui lui étaient donnés, le rapport reconnaît à juste titre l'absence de lien clairement démontré entre la défaillance d'une banque et sa structure de financement ou son modèle d'activités. Il constate aussi que dans la crise financière actuelle, le concept de banque universelle est apparu particulièrement résistant et profitable pour l'économie dans son ensemble.

C'est la raison pour laquelle il est surprenant que ce rapport conclue en faveur d'une séparation nette entre les activités de marché, jugées a priori risquées car mal connues et mal expliquées et les activités de banque de détail liées aux dépôts. Gérer les risques transférés par d'autres agents économiques est pourtant une fonction essentielle des banques, qui existe aussi bien dans la sphère de la banque de détail que dans celle de la banque de gros ou de marché.

A la suite d'une analyse des causes de la crise économique que globalement nous partageons, il était concevable que si le HLEG estimait nécessaire une forme de séparation, elle consisterait plutôt à isoler des activités jugées sans utilité réelle pour les acteurs économiques, par opposition aux activités clients, aux activités de tenue et de liquidité des marchés et aux activités de bonne gestion des risques de la banque. Cela n'a pas été la voie suivie puisqu'il propose la séparation des activités de marché en un sens très large, sans en analyser les conséquences tant en termes de viabilité de l'entité ainsi créée que de compétitivité du secteur financier européen et de financement de l'économie.

1- La nature et l'organisation des activités bancaires n'expliquent pas les crises financières alors que le modèle des banques universelles est plus stable

Ces points sont particulièrement bien illustrés dans le rapport.

- Après avoir souligné la diversité des modèles d'activités des banques européennes, le rapport note qu'il n'existe pas de preuve suffisante pour mettre en évidence un lien entre la structure d'une banque ou les caractéristiques de son financement et son comportement ou ses performances pendant la crise. Une telle conclusion s'appuie sur l'analyse de six études de cas allant de la pure banque de détail à une pure banque d'investissement en évaluant chacun des éléments des modèles d'activités qui ont failli pendant la crise.
- Le rapport insiste sur les avantages qu'il y a à préserver le modèle de la banque universelle qui fournit une large gamme de services financiers, y compris pour couvrir les besoins des entreprises en produits de couverture des risques. Ce dispositif est très apprécié des clients qui peuvent ainsi trouver la totalité des services et des produits dont ils ont besoin dans un seul établissement. Il contribue à la diversité d'organisation et ainsi à la réduction des comportements grégaires qui nuisent à la stabilité financière. Il s'inscrit dans la logique du rapport qui souligne l'absence de supériorité d'un quelconque modèle sur tous les autres.
- Il illustre également, dans son analyse de la crise, que dans le cas de la France, pays où le modèle de banque universelle est le plus répandu et considéré comme la norme, les aides publiques ont été extrêmement faibles et consisté essentiellement dans des garanties et des injections ponctuelles de liquidité.
- Il relève opportunément que l'absence de mécanisme spécifique pour résoudre les défaillances des établissements de crédit amplifie les crises et rend leur gestion plus difficile.
- Enfin, le rapport souligne le fait que les défaillances en matière de gestion des risques, de gouvernance d'entreprise et de supervision ont été les facteurs décisifs dans le développement des crises financières et que des illustrations peuvent en être trouvées dans tous les types d'activités bancaires et quelle que soit la structure des institutions.

2- Ni la structure des banques, ni les risques ne devraient donc être les seuls critères de décision.

- L'analyse du HLEG le conduit naturellement à écarter les réformes de structure actuellement débattues dans différents pays ; y compris l'approche proposée par le rapport Vickers. Le rapport ne préconise pas non plus de séparation des activités de type Glass Steagall. A juste titre, il ne prévoit pas d'interdiction de produits et ne prescrit pas de structure type afin de laisser aux banques la liberté de s'organiser comme elles l'entendent pour servir au mieux les besoins de leurs clients. Nous sommes d'accord avec ces conclusions.
- Néanmoins, et contrairement à ce qu'on pouvait attendre de ces préliminaires, le rapport propose de « demander la séparation juridique de certaines activités particulièrement risquées », probablement parce que ces activités comportent des risques qui ne sont pas considérés comme mesurés correctement en dépit des multiples réformes en la matière et surtout parce que leur utilité est jugée contestable. Mais l'utilisation simultanée d'un critère d'utilité et d'un critère de risque n'est cependant pas faite de façon rationnelle par le rapport. La prise de risques de nature financière et leur gestion par des spécialistes est bénéfique pour l'économie et pour éviter aux clients d'avoir à les gérer eux-mêmes. Il nous semble que, dans le cadre du mandat donné au HLEG, seul le critère d'utilité économique devrait être utilisé et non le niveau de risque puisque celui-ci fait intrinsèquement partie du métier de banquier et de son adéquate surveillance par le superviseur.
- L'accent mis à tort sur la quantification des risques sur des bases purement comptables a conduit le HLEG à proposer d'affecter à une entité légale séparée les activités pour compte propre ainsi que tous les actifs et produits dérivés utilisés dans la tenue de marché. En prenant cette option, nous pensons qu'il fait reposer ses propositions sur deux choix contestables :
 - La mesure des risques justifiant la séparation : Dans la mesure où les auteurs voulaient séparer les activités jugées risquées, ils auraient dû utiliser des mesures de risque. Il est évident que les chiffres comptables proposés ne représentent pas le risque sous-jacent que ces activités comportent et que le HLEG cherche à isoler. D'autres mesures telles que les exigences de fonds propres (et donc les actifs pondérés par les risques), la Valeur en Risque, ou les Pertes Moyennes Inattendues (« expected shortfall ») ou même, en cas de mise en cause des modèles d'évaluation des risques, des données de bilan prises après application des règles de compensation utilisées dans le cadre du dispositif Bâle II nous semblent beaucoup plus appropriées pour identifier les activités risquées. [insérer la référence au leverage ratio, mesure internationale].
 - Le périmètre des activités : en définissant les activités devant être isolées comme celles autres que « la fourniture de services de couverture à des clients non banques restant dans des limites de risque étroites en fonction des fonds propres », le rapport ne parvient pas à clarifier ce qui est utile à l'économie et ce qui ne relève que de la recherche du profit.

- Il est donc regrettable que le rapport n'ait pas posé la question fondamentale, soulevée notamment par Paul Volcker : « quelles activités servent le client et sont donc utiles au financement de l'économie ; et quelles sont celles qui servent uniquement les intérêts de la banque? ». Devant la difficulté de la réponse, le HLEG recommande de rassembler la presque totalité des activités de marché au sein d'une entité différente, financièrement cantonnée, sans analyser les impacts potentiels sur les clients, sur la concurrence Europe/Etats-Unis et sur l'économie en général alors qu'ils seront très significatifs.
 - Le cas de la tenue de marché illustre clairement cette observation. La tenue de marché joue un rôle clé dans l'offre de services aux clients, et son utilité économique n'est remise en question par personne. Cependant, le rapport l'inclut dans le périmètre des activités à cantonner. L'exemple de la liquidité sur le marché obligataire secondaire (rôle clé du teneur de marché) est à cet égard particulièrement instructif, y compris dans le cas des obligations d'État. Si le rapport permet à la banque commerciale de conserver en son sein l'activité primaire (« garantie de prise ferme à l'émission »), les émetteurs préféreront néanmoins choisir comme « garante » une banque qui est également capable d'assurer la liquidité des titres sur le marché secondaire (« teneur de marché »). De plus, la filiale de marché cloisonnée, en raison de sa taille et de son profil de revenus, devrait se refinancer à un coût bien supérieur à celui dont ses activités bénéficient du fait de leur inclusion dans la banque diversifiée, en particulier du fait de l'inévitable dégradation de la notation financière de la filiale par les agences de notation. Les clients y perdraient beaucoup, ou plus probablement se tourneraient vers des compétiteurs n'ayant pas ce handicap, comme les grandes banques universelles américaines qui ne seront pas soumises à la même règle de cantonnement. Les grandes banques européennes pourraient être amenées à renoncer à la majeure partie de leur activité de tenue de marché, avec des conséquences considérables pour le financement de l'économie européenne. Il est regrettable que l'accompagnement des clients et le financement de l'économie n'aient pas été les critères déterminants dans les options retenues par le HLEG.

De même, interdire les activités de « capital investissement » aux banques de dépôts, c'est ignorer leur rôle dans leur relation globale avec les PME qui recherchent non seulement des financements à court et moyen terme mais aussi des fonds propres. A une époque où beaucoup d'entreprises ont besoin de fonds propres pour se développer, cette proposition n'apparaît pas appropriée.
 - Le rapport n'aborde pas la question du coût pour l'économie réelle de la proposition de séparation des activités et n'apparaît pas convaincant dans son chapitre relatif à la concurrence où il se donne pour objectif que les pures banques d'investissement indépendantes puissent concurrencer des groupes bancaires plus diversifiés¹. Cette proposition aboutit paradoxalement à avantager les banques d'investissement indépendantes aux dépens des banques universelles. En réalité, au niveau international, cela signifierait soit de favoriser le ou les deux acteurs existants (tous deux américains) soit d'aboutir à la création d'un ou deux acteurs européens indépendants bénéficiant de la taille critique (un « Goldman Sachs européen »), ce qui serait particulièrement difficile dans l'environnement économique et financier actuel.

¹ Cinquième objectif cité en page 102 : « uniformiser les règles du jeu des activités de banque d'investissement entre les groupes bancaires et les banques d'investissement indépendantes ».

Nous ne voyons pas par ailleurs en quoi une telle évolution pourrait contribuer à la stabilité financière. En outre, tout en voyant leur capacité à rester compétitives se réduire, les banques universelles européennes diversifiées devraient encore faire face à la concurrence de leurs homologues américaines ou asiatiques qui ne seraient en aucune manière impactées par une réforme européenne.

3- L'objectif central de la réforme doit être de ne pas pénaliser le financement de l'économie réelle.

3-1 Tenue de marché

La tenue de marché est essentielle au bon fonctionnement et à la liquidité des marchés. Cette fonction est consubstantielle à l'existence de marchés de gré à gré où le teneur de marché est la contrepartie des transactions des clients. Le marché obligataire, le marché des changes et les marchés des produits dérivés sont très largement des marchés de gré à gré. Les ordres des clients ne sont pas appariés exactement, à la fois dans le temps mais également parce qu'ils répondent souvent à des besoins spécifiques qui nécessitent d'être décomposés en éléments de risque de base pour être couverts ou gérés. L'activité de tenue de marché fournit de la liquidité pour les instruments traités et permet aussi ces transformations indispensables à l'exécution de transactions fluides à des coûts réduits.

Elle joue un rôle essentiel pour les investisseurs qui acquièrent des obligations ou des actions. Ils doivent pouvoir vendre leurs titres quand le besoin s'en fait ressentir. Sans cette possibilité, ils hésiteront à acheter des titres européens et notamment des obligations d'entreprises et d'Etats.

La tenue de marché est vitale pour les entreprises qui ont besoin de recourir à une large palette d'investisseurs ou de couvrir les risques financiers que comportent leurs activités. Elles ont besoin de se protéger contre le risque de taux d'intérêt et le risque de change sous toutes leurs formes notamment du fait de leurs activités avec l'étranger. Elles ont également besoin de se protéger contre le risque de crédit quand elles vendent des biens ou des services à leurs clients. La banque de dépôt, qui est en contact étroit avec le client, est la mieux positionnée pour offrir ces produits sans l'obliger à multiplier ses relations bancaires.

Exemples d'opérations clientèle classiques sur les marchés:

- 1- Couverture des risques financiers courus par les entreprises (devises, taux, risque de contrepartie) liés à leurs activités, notamment à l'exportation
- 2- Achat ou vente de titres par un investisseur:
- 3- Marché primaire (Placements d'actions avec garantie de prise ferme, placement d'obligations d'entreprises)
- 4- Opérations pour la clientèle de détail (Fonds à capital garanti, épargne salariale, etc...)

L'impact de la séparation juridique sur le financement de l'économie réelle ne peut être ignoré. Les entreprises et les Etats ont besoin de teneurs de marché solides afin de pouvoir vendre leurs titres aux investisseurs et aux particuliers.

3-2 Activités de crédit

La capacité de prêts des banques de dépôts à l'économie sera réduite par la séparation. En effet, comme l'illustrent les études d'impact successives du Comité de Bâle et de l'Autorité bancaire Européenne sur les ratios de liquidité, les financements longs ne sont pas des ressources extensibles en volume. Dès lors la banque de dépôts et la banque de marché, qui seront soumises à des ratios de liquidité sur base individuelle dans l'état actuel des textes européens, entreront en concurrence pour les financements longs. La banque de dépôts subira cette concurrence d'autant plus qu'elle sera dépendante du placement de sa dette par des banques de marché qui auront elles-mêmes à placer leur dette. Enfin, la surveillance sur base individuelle qui obligera à tenir compte des opérations internes au groupe, actuellement éliminées en consolidation, va nécessiter globalement plus de fonds propres ce qui réduira d'autant les capacités de financement de l'économie.

3-3 Seuils

Sur la forme, l'approche strictement comptable proposée en ce qui concerne le calcul des seuils est contestable car :

- l'évolution des normes comptables risque de modifier le contenu des agrégats que l'on cherche à mesurer ;
- l'hétérogénéité des référentiels comptables en Europe dès lors que l'on dépasse le strict champ des établissements cotés.

Plus grave, sur le fond, elle n'est absolument pas pertinente pour apprécier les risques réels. En effet, en ce qui concerne les dérivés, les valeurs brutes à l'actif ne sont pas des informations révélatrices en soi. Seules leurs valeurs nettes se rapprochent de la réalité économique.

Par ailleurs, la catégorie des actifs disponibles à la vente (AFS) recouvre de multiples pratiques économiques. Pour l'essentiel² et particulièrement en ce qui concerne les activités de banque de détail, il s'agit d'instruments de gestion bancaire traditionnelle. En effet, la réglementation impose aux banques à travers le monde de disposer de réserves de liquidités pour pouvoir assurer aux épargnants que leurs dépôts soient en permanence accessibles. Ces réserves sont composées en grande partie des titres souverains (pendant longtemps considérés par la réglementation comme l'un des actifs les plus liquides et les moins risqués) lesquels sont exclusivement à la main de la gestion actif-passif des groupes bancaires et constituent une réserve d'actifs pouvant être déposés auprès des banques centrales pour être en mesure d'obtenir, en cas de tension sur les marchés, des refinancements court terme permettant ainsi de boucler l'équilibre général entre les dépôts, les ressources à moyen long terme et les crédits.

De ce fait, il est surprenant de les prendre en compte pour déterminer le périmètre des institutions à examiner. Si l'on doit en rester à des données non transformées, une proposition plus raisonnable consisterait à s'appuyer sur les chiffres de bilan après application des règles de compensation réglementaire prévues par Bâle II (qui sont d'ailleurs les seuls chiffres reconnus sur le plan international pour calculer un « ratio de levier » ou « leverage ratio » homogène notamment entre les Etats-Unis et l'Europe) et à éliminer les AFS dans le seuil de mesure.

² N'est traitée ici que la partie bancaire des groupes financiers, une partie de ces actifs pouvant également être détenue par les conglomérats financiers au titre du fonds général de l'assurance.

Les autorités de régulation ont développé ou envisagent d'autres instruments de mesure pour contrôler le risque : exigences de fonds propres (et donc actifs pondérés par les risques, ou risk-weighted assets – RWA), Valeur en Risque, les Pertes Moyennes Inattendues (« Expected Shortfall »). Même s'il est actuellement de mise de soupçonner la fiabilité de ces indicateurs de risque, ils traduisent certainement mieux la réalité économique que les données comptables.

C'est certainement dans cette dernière direction que la Commission devrait aller s'il elle donnait suite à ce mécanisme de seuil d'application pour arrêter les caractéristiques du second seuil. On constaterait alors que les activités visées par le rapport, même dans leur conception extensive, sont bien en deçà des idées reçues en termes d'importance pour la plupart des banques universelles.

4- Autres propositions contenues dans le rapport.

Le groupe d'experts de haut niveau a complété sa principale recommandation avec des considérations complémentaires qui interfèrent avec les travaux actuellement menés par les régulateurs.

4-1 Plans de redressement et de résolution

Un projet de directive européenne a été proposé aux Etats membres et au Parlement par la Commission. Bien que plusieurs aspects du projet doivent faire l'objet de discussion, nous pensons qu'il est dans l'ensemble approprié. Les banques doivent en premier lieu être organisées pour être efficaces plutôt que de se mettre en situation optimale de résolution. Les autorités doivent éviter d'imposer un schéma d'organisation interne spécifique, qui réduirait la diversité et les conduirait à prendre une responsabilité étrangère à leur fonction, et plutôt exiger des banques de faire la preuve qu'elles sont en mesure de réduire ou supprimer les obstacles à leur « résolvabilité ».

Cependant il est nécessaire d'avoir une évaluation cohérente de la qualité des plans de résolution. A cet égard, les initiatives de l'Autorité Bancaire Européenne doivent être strictement inspirées des lignes directrices publiées par le Conseil de Stabilité financière.

4- 2 Renflouement interne

C'est un autre point qui est déjà traité dans le projet de directive sur la résolution des défaillances bancaires. La suggestion du HLEG de réduire le périmètre du renflouement interne à une certaine catégorie de dettes s'éloigne de la proposition de la Commission et pose de nombreuses questions juridiques.

La proposition du HLEG serait acceptable si elle se référait en réalité à la dette subordonnée incluse dans les fonds propres de la banque. Au contraire ce concept serait très contestable s'il s'agissait de segmenter la dette senior. Une telle différenciation n'existe pas dans les législations nationales et soulèverait des débats très difficiles sur le montant dont il conviendrait de disposer, étant donné que la structure financière des banques dépend étroitement de leur modèle d'activité. C'est particulièrement le cas pour les grands établissements qui collectent beaucoup de dépôts et qui, en conséquence, n'ont pas besoin de beaucoup de financement sous forme de dettes à long terme.

4-3 Réexamen des risques pondérés du portefeuille de négociation et des prêts immobiliers

Le HLEG semble être inquiet de la fiabilité et du niveau des exigences de capital basées sur les approches notations internes. Nous souhaiterions attirer l'attention sur le fait que ces questions sont en cours d'examen dans d'autres instances :

- Les exigences de fonds propres pour les risques de marché et de contrepartie du portefeuille de négociation ont déjà été plus que doublées selon les nouvelles réglementations CRD III et CRR-CRD IV. Dans le même temps le risque de contrepartie se trouvera sensiblement réduit par l'utilisation obligatoire des chambres de compensation pour de nombreuses transactions de marché. De plus, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (BCBS) a lancé une revue fondamentale des exigences de fonds propres pour le portefeuille de négociation.
- Le Comité de Bâle a entrepris par ailleurs une étude comparative approfondie des risques pondérés ; nous pensons que ses conclusions ne doivent pas être anticipées. De plus les approches notations internes sont contrôlées et validées par les superviseurs, il n'y a donc pas de raison de contester leur expertise en la matière. Ils ont largement renforcé leurs moyens depuis la crise et le futur Mécanisme de Surveillance Unique (MSU) devrait réduire les écarts d'appréciation et la multiplicité des interprétations.

Dans ce contexte, nous ne pouvons approuver les propositions du HLEG concernant le portefeuille de négociation. Des exigences de fonds propres non liées aux risques, que ce soit sous forme de planchers ou de coussins supplémentaires de fonds propres non encore définis, représentent clairement un handicap pour une bonne gestion des risques. Ce genre de mesure existe déjà et fait malheureusement preuve de sa nocivité. Les multiplier et les amplifier n'apparaît pas justifié.

A contrario, les préoccupations du HLEG concernant les prêts immobiliers nous paraissent justifiées et on ne peut qu'encourager leur traitement tel qu'envisagé dans la proposition de révision de la CRD.

4-4 Limites de grands risques entre établissements et intra-groupe

Nous ne comprenons pas la nécessité d'une nouvelle limite de grands risques en fonction du type de contrepartie. C'est particulièrement vrai dans le cas des opérations internes à un groupe bancaire dont on voit mal comment elles peuvent être perçues comme plus risquées ou plus systémiques que n'importe quelle autre exposition sur des contreparties externes, sauf cas spécifique de dégradation qui devrait alors relever des mesures de prévention à la main des superviseurs.

4-5 Gouvernance et contrôle interne

Alors que le HLEG souligne à juste titre l'importance d'une bonne gouvernance et d'un dispositif de contrôle interne, nous sommes inquiets du caractère intrusif de ses recommandations.

La nomination des membres du conseil d'administration et des dirigeants relève de la responsabilité des actionnaires et nous ne voyons pas comment cette responsabilité pourrait être partagée avec un organisme administratif, à l'exception des cas d'incompatibilités criantes qui sont prévues dans le processus d'agrément de la banque.

Enfin le double reporting du responsable des risques à la fois au Directeur général et au comité des risques du conseil d'administration est en fait contreproductif et peut conduire à un affaiblissement du rôle du responsable des risques de l'établissement.

4-6 Rémunérations variables

Ce sujet est déjà traité par la législation européenne en cours de discussion. La recommandation du HLEG doit juste être considérée comme l'expression de son opinion dans ce débat.