



Présentation du rapport sur les banques
Intervention de M. Philippe Séguin, Premier président
Conférence de presse - 30 juin 2009

Mesdames, Messieurs,

Merci d'avoir bien voulu répondre à notre invitation.

Nous avons en effet souhaité vous rencontrer pour vous présenter notre premier rapport sur le dispositif de soutien aux banques.

Je vous dois avant toute chose quelques précisions sur l'origine de ce rapport et sur la démarche qui a été la nôtre pour le réaliser.

La Cour a dans ses missions, missions récemment consacrées au niveau constitutionnel, d'assister le Parlement et le gouvernement pour, notamment, évaluer les politiques publiques. Elle doit également, c'est toujours la Cour qui le dit : contribuer à l'information des citoyens.

La Cour avait ainsi prévu dans son programme de travail de l'année 2009 d'engager les contrôles de la société de prise de participation de l'Etat (SPPE) et de la société de financement de l'économie (SFEF).

En février 2009, le Président de la République - après avoir annoncé sa démarche lors d'une émission télévisée - nous a fait part de son souhait de voir la Cour - je cite la lettre qu'il nous a adressée - « mener toutes enquêtes utiles pour vérifier le bon emploi des garanties, dotations en capital et autres concours publics mis à la disposition des établissements de crédit », - fin de citation - les comptes rendus de ce travail devant être rendus publics.

C'est peu dire, en effet, que le dispositif de soutien aux banques a été souvent mal compris par l'opinion et non moins souvent mal ressenti. Nombre de nos concitoyens ont eu l'impression que l'Etat, dont le déficit et la dette sont pourtant déjà très élevés, déboursait des milliards pour sauver les banques (et les banquiers...).

Alors, entendons-nous bien :

L'objectif de la Cour n'est de donner caution ni à l'Etat ni, a fortiori, aux banques. Il est d'une part de faire de la pédagogie pour analyser, objectivement et clairement, les tenants et les aboutissants de ce plan. Il est d'autre part de vérifier que l'argent public a été utilisé à bon escient, c'est-à-dire de façon efficace et économe.

Le calendrier de nos travaux appelle un commentaire particulier. Au regard du caractère exceptionnel du contexte, au regard de l'opportunité d'apporter le plus rapidement possible des réponses aux questions que le public se pose, et au regard, enfin de la nécessité pour l'Etat d'adapter au mieux son dispositif, nous avons souhaité donner à connaître les premiers résultats de

nos investigations le plus vite possible. Nous espérons qu'ils pourront ainsi contribuer à éclairer les prochaines décisions publiques et notamment les travaux du prochain comité de suivi du plan de soutien qui se tiendra en juillet.

Nous avons ainsi travaillé dans des délais très resserrés ; les contrôles ont été engagés il y a moins de 4 mois et même si nos travaux se poursuivent, nous sommes en mesure de vous faire connaître nos premières observations.

Dans l'esprit que je vous ai exposé, nous avons cherché à répondre à des questions que je qualifierai de basiques :

- Pourquoi la mise en place de ce dispositif de soutien s'est-elle avérée nécessaire ? Ses objectifs ont-ils été atteints ?
- les engagements pris par les banques bénéficiaires sont-ils en voie d'être respectés ?
- Quel en est l'impact, quel en sera, pour les finances publiques ?
- De quelles garanties l'Etat dispose-t-il pour défendre l'intérêt général et ses intérêts patrimoniaux auprès de ces établissements ?
- Quelles sont les conditions de sortie du dispositif ?

Première question donc concernant le dispositif mis en place : quelle était sa raison d'être ? A-t-il atteint ses objectifs ?

Le rapport, vous le verrez, revient en détail sur l'ampleur de la crise et ses origines. Je serai pour ma part beaucoup plus bref. Vous le savez, le krach des prêts hypothécaires à risque aux Etats-Unis a fait office de détonateur dans un contexte qui était devenu, depuis le printemps 2007, extrêmement instable.

S'est alors produite une violente réaction en chaîne qui a ébranlé les bilans d'un très grand nombre de banques, provoquant une crise de confiance sans précédent et asséchant brutalement les marchés financiers et monétaires.

Deux phénomènes se sont cumulés :

- de graves incertitudes en termes de solvabilité, les pertes enregistrées et les provisions à constituer faisant fondre les fonds propres des banques et suscitant la méfiance des investisseurs ;
- une crise de liquidité : les banques se méfiant les unes des autres ont cessé de se prêter, s'étouffant ainsi les unes les autres.

On a assisté en fait à une crise bancaire inédite. La faillite de Lehman Brothers en a constitué le paroxysme et a laissé entrevoir ce qui pouvait advenir si les pouvoirs publics se trompaient ou ne réagissaient pas très vite.

Le risque était en effet celui d'un effondrement de l'ensemble de l'économie, ce qu'il est convenu d'appeler un risque systémique, la chute des banques, qui sont en quelque sorte le poumon de l'économie, entraînant avec elle celle du crédit, celle de l'investissement et de la consommation, puis un très grand nombre de faillites d'entreprises et de particuliers et, bien sûr, une explosion du chômage.

Les banques françaises, à l'exception de quelques cas particuliers, ont été sans doute moins touchées que nombre de leurs concurrentes étrangères : elles ont en effet conduit une politique de crédit différente de celle des banques américaines. Leur activité de banques de dépôt a fait en quelque sorte contre-poids. Pour autant, elles ne sont pas toujours suffisamment exonérées du risque d'exposition aux actifs internationaux risqués.

Le risque systémique était donc réel, et il aurait existé du seul fait de l'importance des banques étrangères, notamment américaines, dans le financement interbancaire, et du fait de l'importance des banques dans le financement de l'économie française.

Il était donc absolument nécessaire de rassurer les déposants et les épargnants pour qu'ils ne se précipitent pas pour retirer leurs fonds comme ce fut le cas dans certains pays étrangers, ce qui aurait accéléré la chute des établissements financiers. Il fallait également redonner confiance aux acteurs économiques et aux investisseurs pour réamorcer la pompe des flux financiers.

Tous les Etats ont donc mis en place des plans de soutien et la France a également réagi très vite. Il ne pouvait en être autrement. Les banques françaises auraient en effet, en tout état de cause, été confrontées à des difficultés importantes par le jeu des vases communicants.

La Cour reconnaît donc la légitimité et la nécessité de l'initiative qui a été prise.

L'originalité du plan français a été de créer deux institutions spécialisées chargées de mettre en œuvre deux dispositifs différents :

- le premier est destiné à renforcer les fonds propres des banques. Il est porté par la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE), société détenue à 100 % par l'Etat. La SPPE a pour fonction de mobiliser des financements pour souscrire à des titres de fonds propres émis par les banques afin de conforter leur solvabilité.

- le deuxième dispositif est destiné à favoriser le refinancement des banques qui était devenu impossible et ce afin qu'elles ne restreignent pas leur offre de crédit. Ce dispositif est porté par la Société de financement de l'économie française (SFEF). Pour faire simple, la SFEF, société commerciale détenue par l'Etat à 34 % et par 7 établissements de crédit, lève des fonds sur le marché avec la garantie de l'Etat afin d'accorder des prêts aux banques en échange de ce qu'il est convenu d'appeler des « collatéraux » (c'est-à-dire des créances qui font office de gage en quelque sorte).

Il faut donc souligner au passage qu'il s'agit là de **prêts** ou de **prises de participation, le tout étant rémunéré. Ce ne sont donc pas des dépenses budgétaires qui pèsent sur le déficit.**

A ce jour, 6 groupes bancaires assurant 80 % du financement d'origine bancaire de l'économie bénéficient de ces deux dispositifs : le Crédit agricole, le Crédit mutuel, la Société générale, BNP Paribas, le groupe des caisses d'épargne et le groupe des Banques populaires. Sept autres établissements de crédit bénéficient des financements de la SFEF.

Dexia, en raison de ses difficultés particulières, a fait l'objet d'un traitement spécifique.

En contre partie de ces financements assortis de la garantie de l'Etat, les banques bénéficiaires ont signé des conventions qui comportent un certain nombre d'engagements en matière de distribution de crédit et de comportements éthiques. Ces conventions prévoient une information mensuelle sur le niveau des encours de crédit ; un dispositif de surveillance faisant intervenir la Banque de France et la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) a ainsi été mis en place.

Le gouvernement a également installé un dispositif spécifique de soutien aux PME. Ce dispositif vise à lutter contre la raréfaction du crédit. Il se compose de 17 milliards destinés aux banques (en provenance des livrets d'épargne populaire et des livrets de développement durable) et de 5 milliards qui transitent par Oséo. Un Médiateur du crédit a également été désigné afin de ne laisser aucune entreprise seule face à ses problèmes de financement.

Quels sont les premiers résultats obtenus ?

Le premier objectif du plan de soutien était très précisément de rassurer les marchés et de rétablir la confiance.

Ce premier objectif semble avoir été atteint.

En tout cas, nous n'avons pas subi comme au Royaume Uni de mouvements de panique des déposants et des épargnants.

La Cour estime que le plan de soutien a été mis en place rapidement et efficacement et qu'il a contribué à atténuer les effets du tremblement de terre engendré par la crise américaine.

- Plus précisément, s'agissant de la SFEF, quelle appréciation la Cour est-elle en mesure de formuler ?

Elle a constaté que dans un contexte marqué par une forte crise de liquidité, **la SFEF** a pu lever des fonds dans de bonnes conditions ; elle a permis ainsi aux banques de se refinancer et ce à des taux bien plus favorables que ceux qu'aurait pu offrir le marché qui s'était d'ailleurs pratiquement arrêté. En intervenant à un moment critique de la crise bancaire, il n'est pas douteux que la SFEF a contribué à contenir une partie des difficultés des banques.

La Cour a néanmoins repéré deux lacunes:

- tout d'abord, la SFEF n'a pas organisé ses procédures pour être en mesure de gérer le défaut éventuel d'une banque ; cela pourrait se transformer en coût non maîtrisé pour elle, même si à ce stade, aucun risque de défaut n'a été identifié.

- par ailleurs, le dispositif de sanction éventuelle des banques qui manqueraient aux obligations définies dans les conventions qui les lient à l'Etat risque d'être inopérant, puisqu'il n'est pas relayé par les conventions liant la SFEF aux banques.

- **Quant à la SPPE**, elle a apporté en décembre 10,5 milliards de fonds propres aux banques, ce qui a permis de relever le ratio de fonds propres de chacune d'environ 50 points de base. Le dispositif se voulait uniforme pour ne pas stigmatiser telle ou telle banque mais aussi pour éviter un régime sélectif, que la Commission européenne aurait analysé comme une distorsion de concurrence.

Le 21 janvier dernier l'Etat a annoncé qu'il proposait une deuxième injection de fonds propres pour un montant majoré (13,5 milliards). Les banques ont jusqu'au 31 août pour lancer des émissions de titre. A ce jour, seules BNP Paribas et la Société générale ont émis des actions de préférence sans droit de vote au bénéfice de la SPPE.

Au total, la Cour a constaté que ces apports en fonds propres avaient permis d'améliorer la solvabilité des établissements qui ont bénéficié de ce soutien. Ils ont donc été selon elles très utiles.

L'Etat est également intervenu pour soutenir Dexia et Natixis mais nous reviendrons plus spécifiquement sur ce dispositif dans les mois qui viennent.

Deuxième grande question posée au début de mon propos : les engagements pris par les bénéficiaires ont-ils été respectés ou sont-ils en passe de l'être ?

Comme je l'ai rappelé, le dispositif de soutien impliquait des contreparties concernant, en particulier, la progression des encours de crédit. L'Etat a demandé aux établissements de crédit de poursuivre le financement des entreprises, des ménages et des collectivités territoriales, en fonction d'un objectif chiffré (soit une croissance de 3 à 4 %).

On peut sans conteste reconnaître que ce dispositif a contribué à éviter une crise majeure du crédit.

Néanmoins, si les prévisions de contraction du PIB se confirment, il est probable que les objectifs fixés dans les conventions ne seront pas atteints.

Les objectifs avaient en effet été fixés dans un contexte où les prévisions gouvernementales affichaient une croissance pour 2009 comprise entre 1 et 1,5 % du PIB. On s'oriente plutôt, vous le savez, vers une croissance négative de l'ordre de 3%, ce qui rend très improbable le respect des engagements pris.

Il est par ailleurs difficile de distinguer, dans la variation des chiffres du crédit, ce qui est imputable à une politique de prêt plus restrictive de la part des banques et ce qui résulte de la baisse de la demande liée à la crise économique. Les enquêtes disponibles sont trop fragiles et trop globales pour le déterminer.

De même, l'indicateur de croissance des encours de crédit ne donne qu'une vision incomplète de la réalité : il s'agit en effet d'un solde entre le montant des nouveaux emprunts et celui des prêts arrivant à échéance ou n'étant pas remboursés. Il ne permet pas à lui seul de mesurer la production de nouveaux prêts à l'économie.

La Cour estime donc que les indicateurs actuels pourraient être utilement complétés par des indicateurs complémentaires (comme par exemple les taux d'intérêt pratiqués ou la production de nouveaux prêts, même si ce dernier indicateur est à considérer avec prudence).

Il est en tout état de cause nécessaire d'avoir une vision plus complète de l'offre de crédit et de mieux identifier l'impact du plan d'aide sur le financement de l'économie. A cet égard, les banques doivent expliquer et commenter les variations qu'elles observent entre les objectifs de croissance du crédit et le volume réel des crédits qu'elles distribuent.

Enfin, la Cour tient à saluer le rôle du médiateur du crédit qui a permis, dans de très nombreux cas, d'améliorer les relations entre les banques et les entreprises. Ce n'est néanmoins que dans quelques mois que nous serons en mesure de vous préciser les résultats de nos contrôles sur le dispositif de soutien consacré aux PME.

Reste la question des rémunérations.

Force est de reconnaître que les dispositifs de régulation en la matière ont été adoptés à la hâte et manquent, dans une bonne mesure, de cohérence.

Il y a eu la loi de finances rectificative d'octobre 2008 prévoyant que les établissements ayant bénéficié de la garantie de l'Etat passent une convention précisant leurs engagements éthiques. Ces premières dispositions ont semblé insuffisantes et ont été complétées en mars par un décret prévoyant notamment une limitation de la part variable de la rémunération des dirigeants, puis par la loi de finances rectificative du 20 avril 2009 prévoyant des dispositions concernant les « retraites-chapeau ». Enfin, un décret du 20 avril 2009 a notamment interdit les parachutes dorés pour les banques recourant à la SPPE.

Au total, le dispositif manque de clarté et souffre de nombreuses lacunes juridiques. A ce jour, les conventions qui lient les banques à l'Etat sont en effet toujours en attente de révision pour intégrer l'ensemble de ces dispositions. Par ailleurs, certaines notions (comme celle de rémunération exceptionnelle ou de rémunération différée) ne sont pas toujours bien définies. On peut souligner aussi que ces textes ne s'appliquent qu'aux dirigeants des groupes et pas à ceux des filiales ce qui rend possibles de nombreux "contournements". Enfin, il faut rappeler que le dispositif actuel n'est que temporaire ; il doit en effet s'achever avec la fin des concours publics. Il ne doit donc pas dispenser d'une réflexion à plus long terme sur le traitement des rémunérations dans le secteur financier. Il y a certes les recommandations de l'Association française des entreprises privées et du MEDEF. Mais cela ne sera sans doute pas suffisant.

Qu'on m'entende bien : la Cour ne recommande pas une réglementation par la loi des rémunérations des dirigeants. Ce pourrait d'ailleurs être contre-productif. Ce n'est pas à l'Etat de fixer les rémunérations des dirigeants d'entreprises privées. En revanche, l'Etat est légitime à préciser la nature juridique de ces rémunérations et à définir le régime fiscal et social qui leur est applicable. La Cour a d'ailleurs formulé, dans un passé récent, des recommandations détaillées à ce sujet.

Ainsi, plutôt que de chercher à interdire certains modes de rémunération, la loi devrait s'attacher à préciser le statut de l'ensemble des éléments de rémunération notamment, et c'est très important, au regard des règles en matière fiscale et de prélèvements sociaux. Ce serait une façon plus appropriée de réintroduire dans tout cela un principe auquel nous sommes tous attachés, celui d'équité...

Dans les engagements éthiques, il y a un autre volet, celui des opérateurs de marché. Le dispositif impose seulement aux banques de présenter une politique de rémunération « adaptée ». Il s'agit de normes n'ayant pas force obligatoire, mais destinées à être appliquées au-delà de l'expiration des concours publics. Dans un contexte de concurrence internationale entre services financiers, il est très difficile pour la France d'adopter des normes contraignantes unilatéralement. Il est vrai aussi que les opérateurs de marché sont moins populaires que nos footballeurs.

Afin d'anticiper l'arrêt des concours publics et le retour à une liberté de rémunération pour les banques, il est donc nécessaire de créer les conditions qui permettront de changer les comportements. La Cour analysera précisément, dans ses travaux ultérieurs, les différents éléments de rémunérations des dirigeants et des opérateurs de marché et leur conformité aux normes récemment émises, qu'elles soient obligatoires ou non contraignantes. Je pense notamment aux d'initiatives de place comme le code AFEP-MEDEF ou le code de la Fédération des banques françaises sur la rémunération des professionnels de marché.

Troisième question : quel est l'impact du dispositif de soutien pour les finances publiques ?

Comme je l'ai mentionné à l'instant, il faut bien avoir conscience que le dispositif de soutien ne se traduit pas par des dépenses budgétaires. Comme il s'agit de prêts et de prises de participation, il est même censé rapporter de l'argent à l'Etat.

Le dispositif de refinancement porté par la SFEF prévoit notamment la rémunération de la garantie apportée par l'Etat. Il est indiqué que cette rémunération pourrait représenter jusqu'à 1 milliard 280 millions d'euros pour 2008 et 2009 (pour la part perçue au titre de 2009, il ne s'agit que d'une prévision).

La SPPE peut par ailleurs espérer être remboursée à un prix supérieur au prix de revient des titres qu'elle a achetés. Elle réaliserait ainsi des plus-values à l'occasion de leur revente.

On a même beaucoup entendu dire que la rémunération des titres obtenue par l'Etat était globalement avantageuse. Ce constat mérite d'être nuancé: En effet,

- les plus values sont plafonnées à 20% pendant 4 ans,
- par ailleurs, les dividendes versés au titre des actions de préférence ne sont pas garantis : si aucun dividende n'est versé par la banque, l'action de préférence n'ouvre droit à aucun dividende
- enfin, la rémunération de la garantie que l'Etat accorde à la SFEF (les 1280 M€) pourrait être abaissée, au cas où la Commission européenne accèderait à la demande de certains Etats membres qui souhaitent que soit diminuée la marge qu'ils perçoivent en contre-partie de leur garantie.

Il faut également souligner que le dispositif aura un coût pour les finances publiques :

- un coût direct : le dispositif mis en place au profit des PME pourrait se traduire par un coût budgétaire compte tenu des risques élevés de défaillance.

- mais aussi un coût indirect. Par exemple, dès lors que la SFEF est considérée non seulement par Eurostat mais également par les marchés comme une dette publique, elle alourdit le montant de celle-ci et a donc pu contribuer à alourdir la prime de risque payée par l'Etat lorsqu'il se refinance (c'est-à-dire le supplément de taux d'intérêt que ses prêteurs lui imposent au vu du niveau élevé de sa dette).

Ce point est d'autant plus important que la SPPE et la SFEF représentent à elles seules un maximum de 360 milliards d'euros d'apports en fonds propres et de fonds garantis.

Par ailleurs, la politique monétaire actuelle imposera sans doute un renforcement des fonds propres de la Banque de France. Cette nécessité réduira très probablement le dividende qu'elle verse à l'Etat.

Au total, l'impact du plan sur les finances publiques n'est pas encore chiffrable. Il ne pourra être établi que lorsque le dispositif aura pris fin. Nous présenterons un chiffrage dans notre prochain rapport.

Quatrième question : l'Etat dispose-t-il de garanties suffisantes pour défendre l'intérêt général et ses intérêts patrimoniaux auprès de ces établissements ?

Au terme des différents apports en fonds propres réalisés via la SPPE, l'Etat est devenu un actionnaire important du secteur bancaire. Il détient ainsi 5,7 % du groupe Dexia, 15,19 % du capital de la BNP et 7,2 % de la Société générale en actions de préférence. Ce sont des actions auxquelles sont attachés des droits particuliers : en l'occurrence un dividende préférentiel, mais pas de droit de vote. A l'issue du rapprochement entre les groupes Caisse d'épargne et Banques populaires, l'Etat devrait par ailleurs détenir 20 % de nouvel organe central.

A ce stade, l'Etat n'est pas représenté dans les organes de gouvernance des banques sauf dans Dexia et dans le futur groupe Caisse d'épargne-Banques populaires. Cette situation relève d'un choix arrêté par les banques et par l'Etat lors de la préparation du plan de soutien.

L'Etat supporte pourtant les mêmes risques qu'un actionnaire normal : il peut être amené comme tout actionnaire à supporter le coût de mauvaises décisions de gestion. Mais n'étant pas représenté dans les organes de gouvernance, il ne dispose pas nécessairement de tous les éléments pour se forger un avis sur ces décisions et se prive ainsi d'une source d'information de première importance.

Nous considérons donc que si le dispositif de soutien devait être prolongé ou accru (comme il pourrait l'être, si une troisième tranche SPPE était ouverte d'ici la fin de l'année 2009), il y aurait là comme une nouvelle donne qui nécessiterait de rebattre les cartes. Dans l'hypothèse du franchissement d'un seuil de participation au capital, par exemple de 20%, l'Etat devrait pouvoir nommer des administrateurs dans les organes de gouvernance des banques

En dessous de ce seuil, et si la présence de l'Etat doit se prolonger au-delà de 2010, l'Etat devrait adopter les dispositions législatives et réglementaires nécessaires pour prévoir la nomination d'un commissaire du gouvernement dans l'établissement bancaire. Celui-ci n'aurait pas pour fonction d'intervenir dans les décisions de gestion mais disposerait, en revanche, de pouvoirs suffisants pour permettre à l'Etat de porter une appréciation sur les conséquences des décisions de gestion. La présence d'un tel commissaire serait limitée à la durée des concours publics, et prendrait fin dès la crise atténuée.

Par ailleurs, même si sa présence ne doit pas se perpétuer, l'Etat doit impérativement se doter d'une doctrine d'actionnaire bancaire. En particulier, il doit préciser quel comportement il entend adopter en cas d'OPA hostile, en cas de remboursement ou de dilution, ou face à des demandes de protection renforcée en cas de difficultés.

Si l'Etat n'a pas vocation à gérer les banques, il doit néanmoins être parfaitement informé et conduire une politique de gestion de ses participations avisée.

Cinquième et dernière question à ce stade : celle de la sortie du dispositif :

Il doit être bien clair que les concours publics n'ont pas vocation à être pérennes, mais pour autant, et compte tenu des incertitudes sur les marchés, la sortie des dispositifs de concours publics ne doit pas être précipitée.

Il faut en effet, avant cela, que les bilans bancaires soient apurés : il faut donc organiser des tests de résistance pour les banques, selon une méthodologie et des obligations de publication qui soient le plus possible harmonisées au niveau international. Ce test devra prendre en compte les nouveaux risques, notamment ceux liés aux financements à effet de levier (les LBO).

Les résultats de ces tests doivent permettre à l'Etat de passer d'une logique de concours indifférenciés à une approche ciblée, adaptée aux besoins spécifiques des banques, comme il a commencé à le faire à l'occasion de la deuxième tranche d'apports par la SPPE. Cette approche différenciée sera utile si une troisième tranche de prise de participation est effectivement ouverte.

La fin des concours publics ne doit pas par ailleurs se faire au détriment des banques françaises. Il faut donc qu'elle soit coordonnée à l'échelle européenne.

Mesdames, messieurs,

Voici les principales observations dont je tenais à vous faire part.

Je le redis, ce n'est là qu'un premier rapport, un rapport d'étape si vous préférez, mais il a le mérite, nous semble-t-il, de dissiper un certain nombre de malentendus, de bien préciser la nature du plan de soutien et d'en rappeler la nécessité.

L'évaluation précise de ses effets et du respect par les banques de leurs engagements mérite quant à elle un peu plus de recul et nous y reviendrons très prochainement.

Nos travaux se poursuivent en effet et je serai très heureux de vous en présenter les résultats dès qu'ils seront disponibles.

Je me tiens maintenant à votre disposition avec M. Babusiaux, président de la 1ere chambre, MM. Lefas et Hourri, conseillers maîtres pour répondre à vos questions.