

COUR DES COMPTES

Synthèse du **Rapport public thématique**

Mai 2010

Les concours publics aux établissements de crédit : bilan et enseignements à tirer

■ Avertissement

La présente synthèse est destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.

Les réponses des administrations et des organismes intéressés sont insérées dans le rapport public.

Sommaire

Présentation	5
1 Des concours publics utiles dans un ensemble plus vaste de mesures	7
2 Un financement de l'économie à assurer	9
3 L'encadrement des rémunérations et ses limites	13
4 Un bilan pour les finances publiques positif à ce jour, mais incertain à terme	15
5 Les enseignements à tirer de la crise	17
Recommandations	21

Présentation

La Cour des comptes a examiné le dispositif mis en place pour permettre aux établissements de crédit de surmonter la crise bancaire et financière. Sans préjuger de ses observations ultérieures, elle avait communiqué les premiers résultats de ses travaux dans un rapport publié dès la fin du mois de juin 2009.

Le présent rapport dresse un bilan complet du dispositif. La Cour s'est efforcée de répondre aux questions suivantes :

- les concours publics ont-ils été correctement dimensionnés à l'ampleur des besoins des établissements de crédit ?*
- les engagements pris par les établissements pour assurer le financement de l'économie ont-ils été respectés ?*
- les dispositifs d'encadrement des rémunérations répondent-ils désormais aux objectifs recherchés ?*
- quelles sont les conséquences pour les finances publiques, tant sur le budget que sur la dette de l'Etat ?*
- les dispositifs de contrôle et de régulation sont-ils suffisants pour éviter le retour de crises financières d'une telle ampleur ? ■*

1 Des concours publics utiles dans un ensemble plus vaste de mesures

Les concours publics aux établissements de crédit ont atteint leur objectif immédiat. Ils ont permis de stabiliser la situation du secteur bancaire et d'améliorer la solvabilité des établissements de crédit, ont contribué à restaurer la confiance sur les marchés, ainsi qu'à limiter les effets d'une crise qui aurait été plus durable et plus grave sans un soutien massif des banques.

Les concours publics aux banques

Deux organismes, créés à cette occasion, ont permis de fournir des liquidités et des fonds propres aux banques :

- la société de financement de l'économie française (SFEF) détenue à 34 % par l'Etat et à 66 % par les banques privées. Elle lève des fonds sur les marchés avec la garantie de l'Etat afin de les prêter aux établissements de crédit qui peuvent ainsi se refinancer à des taux modérés ;

La SFEF a arrêté son activité d'émission fin septembre 2009. Elle a apporté une contribution importante au refinancement à moyen terme des établissements. Elle a consenti 76,9 Md€ de prêts à treize établissements de crédit, dont 95 % au bénéfice des cinq principaux groupes bancaires. Leur

remboursement est échelonné jusqu'en 2014, et, compte tenu des garanties prises, le risque de défaut associé au remboursement de ces prêts apparaît à ce jour très faible.

- la société de prise de participations de l'Etat (SPPE), détenue à 100% par l'Etat, qui apporte des fonds propres aux banques.

La SPPE a assuré la recapitalisation des banques. Elle a apporté en deux tranches 20,75 Md€ de soutien en fonds propres à six groupes bancaires : 5,1 Md€ à BNPP, 3,4 Md€ à Société générale, 3 Md€ au Crédit agricole, 1,2 Md€ au Crédit mutuel, 1 Md€ à Dexia, et 7,05 Md€ à BPCE. Au 31 mars 2010, après les rachats effectués par les banques, les apports de fonds propres de la SPPE ne concernent plus que Dexia (1 Md€) et la BPCE (5,3 Md€).

Compte tenu de ses difficultés, Dexia a bénéficié d'un dispositif particulier : outre l'apport d'1 Md€ de la SPPE, le groupe Caisse des dépôts et consignations a apporté 2 Md€ de fonds propres supplémentaires dont 445 M€ du fonds d'épargne. L'Etat a en outre accordé une garantie sur les refinancements de Dexia, pour un montant plafonné à 36,55 Md€.

Les montants effectivement apportés (120 Md€ au total) aux établissements de crédit ont

Des concours publics utiles dans un ensemble plus vaste de mesures

finalement été très inférieurs aux montants initialement annoncés (plafond de 265 Md€ pour les refinancements de la SFEF, de 40 Md€ pour les recapitalisations de la SPPE et de 55 Md€ pour les garanties accordées à Dexia).

Les autres facteurs de soutien

D'autres facteurs ont largement contribué à l'amélioration de la situation des établissements de crédit.

La politique monétaire a ainsi permis de fournir des liquidités de court terme en grandes quantités aux banques : pour la seule opération de juin 2009, la Banque centrale européenne a apporté 88 Md€ aux banques françaises – soit 11 Md€ de plus que la SFEF sur l'ensemble de sa durée d'activité. En outre le contexte financier (taux d'intérêt bas, liquidités abondantes et volatilité des marchés) a permis aux banques de financement et d'investissement (BFI) de retrouver une forte rentabilité en 2009.

Compte tenu des interventions massives de la Banque centrale européenne et des évolutions du marché, qui ont permis aux banques de générer des profits croissants et importants tout au long de l'année 2009, la seconde tranche de souscription ouverte par la SPPE n'était pas nécessaire pour certains établissements.

Au total, les concours publics aux établissements de crédit ont été utiles et efficaces. Mais c'est un ensemble plus vaste de facteurs, et non la seule intervention de l'Etat via la SFEF et la SPPE, qui a permis de prévenir le déclenchement d'une crise d'une bien plus grande ampleur.

Le contexte actuel n'est pas sans risque pour l'avenir : compte tenu de l'abondance de liquidités disponibles et de la hausse de la dette publique liée à l'intervention des Etats pour relancer l'économie, de nouveaux risques existent, en particulier sur le marché obligataire. Ils sont liés d'une part à l'apparition récente d'un risque souverain et d'autre part à la hausse du coût du risque des banques (+ 50 % par rapport à 2008).

2 Un financement de l'économie à assurer

Le respect par les banques de leurs engagements

Dans les conventions signées avec l'Etat, les établissements de crédit se sont engagés sur des objectifs de hausse des encours de crédit aux entreprises, aux ménages et aux collectivités territoriales, de 3 à 4 % selon les banques. A fin décembre 2009, les encours ont progressé de 2,7 % (2,5 % après retraitement des crédits titrisés) en rythme annuel. Une décélération très importante a été constatée tout au long de l'année 2009 : la croissance des encours est passée de + 10,2 % en octobre 2008 à + 1,6 % en octobre 2009.

Dans l'ensemble, **l'évolution des encours est donc inférieure aux engagements de financement de l'économie qui avaient été pris.** Cependant, il faut souligner que les objectifs avaient été fixés fin 2008, à un moment où l'Etat prévoyait une croissance économique de +1 %, alors que le PIB s'est finalement contracté de 2,5 % en 2009.

L'importante remontée des encours de crédit à la fin de l'année 2009 soulève quelques interrogations. Elle peut s'expliquer par un effet saisonnier ou statistique. Mais elle peut aussi

témoigner d'un comportement volontariste des établissements bancaires, adopté afin d'être en mesure d'afficher en fin d'année des niveaux d'encours proches des objectifs fixés par l'Etat. Le rythme s'est à nouveau ralenti en janvier 2010.

La décélération du crédit tout au long de l'année 2009 est notable, en particulier pour les lignes de trésorerie accordées aux PME.

Mais différents facteurs conduisent **à relativiser le non-respect des engagements** relatifs au financement de l'économie. Les ménages et une partie des entreprises, confrontés à une situation de crise, ont réduit leur demande de crédit. Les grandes entreprises ont quant à elles eu recours à d'autres sources de financement, en particulier des émissions obligataires sur les marchés.

Une mobilisation tardive des banques

La mobilisation des banques en faveur du crédit n'en a pas moins été tardive. Au premier semestre 2009 en effet, elles se sont donné d'autres priorités. En particulier elles ont cherché à bénéficier de l'ouverture à la concurrence de la distribution du livret A et à rechercher ainsi de nouveaux dépôts de particuliers. Elles ont aussi

Un financement de l'économie à assurer

remis l'accent sur les activités d'investissement pour compte propre. Les campagnes commerciales de relance des activités de crédit aux ménages n'ont été lancées, pour l'essentiel, qu'à la rentrée 2009.

Les défauts de l'indicateur statistique

L'indicateur statistique retenu (encours de crédit calculés en glissement annuel), a fourni des chiffres conformes aux engagements jusqu'en juillet 2009, alors même qu'une analyse plus détaillée (par exemple, une analyse mensuelle ou trimestrielle) indiquait clairement que les engagements ne seraient pas complètement tenus, comme la Cour l'avait constaté dès son premier rapport de juin 2009. Il faut également préciser que les conventions signées entre l'Etat et les banques prévoyaient un dispositif de sanction en cas de non respect des engagements de crédit, dont la Cour avait également souligné le caractère inopérant.

Les dispositifs mis en place par l'Etat

Divers dispositifs mis en place par l'Etat ont aidé les banques à atteindre leurs objectifs de crédit ou à s'en rapprocher.

D'une part, 14,3 Md€ d'épargne réglementée (livret d'épargne populaire et livret développement durable) ont été laissés à disposition des banques, au lieu d'être centralisés à la Caisse des dépôts.

En contrepartie, les banques devaient consacrer ces ressources au financement des PME et des travaux d'économie d'énergie dans les bâtiments anciens. Cet engagement semble avoir été globalement respecté. Il a généré une marge importante pour les banques : alors que la rémunération des livrets est descendue à un taux de 1,25 % depuis août 2009, les prêts aux PME s'effectuent en moyenne à un taux de l'ordre de 5%.

D'autre part, les moyens d'intervention d'Oséo (en faveur des PME et des entreprises de taille intermédiaire) ont été augmentés, de façon à lui permettre d'accorder 5 Md€ de garanties supplémentaires sur des prêts consentis par les banques. Une dotation de 561 M€ a été versée en 2009 (plus 25,8 M€ pour l'Agence française de développement au bénéfice de l'Outre-mer), 189 M€ en 2010 (plus 5 M€ pour l'AFD au bénéfice de l'Outre-mer). Oséo a ainsi garanti plus de crédits, pour des quotités inhabituelles allant jusqu'à 90 % des montants des prêts, ce qui a facilité l'octroi de prêts par les établissements de crédit. Les risques supportés par les banques sur les prêts aux PME ont donc été partiellement transférés vers Oséo, donc vers l'Etat.

Compte tenu des risques de défaut supérieurs à la moyenne de ce type de prêts, et des enjeux budgétaires, Oséo devrait revenir dès que possible à un taux de garantie de 50 %.

Un financement de l'économie à assurer

Enfin, la Médiation du crédit a joué un rôle important en facilitant le dénouement de certaines demandes de crédit de la part des entreprises. Mais le succès de la Médiation reflète aussi l'insuffisance de la médiation interne aux banques. Celle-ci doit désormais être développée et la Banque de France pourrait être chargée d'en vérifier l'amélioration. La prolongation de la Médiation du crédit doit être envisagée pour l'année 2011 en la recentrant sur les TPE. Si cette prolongation était décidée pour une plus longue durée, une convention entre l'Etat et la Banque de France serait nécessaire pour financer le fonctionnement des équipes mises à disposition par la banque centrale. En outre, si le système était pérennisé et non pas seulement prolongé temporairement, une réflexion serait également nécessaire sur son articulation avec d'autres mécanismes publics, comme le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI).

Sans revenir à un mécanisme d'encadrement du crédit qui serait néfaste pour l'économie, il peut être constaté qu'un objectif d'encours de prêts rendu public, même s'il ne débouche sur aucune sanction, permet, dès lors qu'il est suivi avec vigilance par les pouvoirs publics, de mobiliser les établissements bancaires.

Dans un contexte de crise économique, qui est notamment la conséquence directe de la crise bancaire et ne peut être considéré comme surmonté, la Cour estime donc souhaitable de maintenir au moins jusqu'à la fin de 2011 le dispositif de « reporting » des banques sur la base des données collectées par la Banque de France. Elle recommande aussi de reconduire les engagements d'apport de crédit en faveur des PME et TPE par les cinq principaux groupes bancaires jusqu'à la sortie de crise. Le suivi de cet objectif devra reposer sur un indicateur à même de donner une image du marché du crédit plus conforme à la réalité, calculé par exemple sur une durée trimestrielle.

3 L'encadrement des rémunérations et ses limites

En contrepartie des concours publics, les établissements de crédit se sont engagés à respecter des principes d'ordre éthique en matière de rémunération des dirigeants, d'une part, et des professionnels de marché, d'autre part.

Les normes de rémunération des dirigeants

En ce qui concerne **les dirigeants mandataires** sociaux, des mesures temporaires ont été liées à la durée des concours publics : renonciation à la part variable de la rémunération au titre de 2008, interdiction des options, parachutes dorés et nouveaux régimes de retraite-chapeau... Elles ont effectivement fait diminuer la rémunération des dirigeants en 2009. L'adhésion au code AFEP-MEDEF est la seule mesure permanente. Elle n'emporte pas de véritable contrainte supplémentaire pour les mandataires sociaux. Sur quelques points techniques, son application par les établissements de crédit demeure en outre perfectible : en particulier, la composition des comités de rémunération n'est pas toujours conforme aux dispositions du code qui recommandent la présence majoritaire de membres indépendants. La qualité de l'information donnée sur

les rémunérations des dirigeants reste très inégale selon les banques, s'agissant en particulier de la publication des critères de performance qui permettent de déterminer les parts variables et les indemnités de départ, mais aussi des avantages liés aux retraites chapeaux (droits individuels accumulés et règles d'ancienneté).

Les normes de rémunération des professionnels de marché

Concernant **les professionnels de marché**, la Cour souligne que le dispositif dont s'est dotée la France est plus contraignant que celui adopté dans d'autres pays, en particulier les Etats-Unis et le Royaume-Uni. En donnant une base réglementaire aux nouvelles normes, l'Etat permet à l'Autorité de contrôle prudentiel de sanctionner leurs manquements, en application de ses pouvoirs au titre de la supervision du système de contrôle interne des établissements de crédit. Toutefois, des difficultés d'interprétation des textes en rendent l'application délicate. Les concepts utilisés par les nouvelles normes doivent donc être clarifiés et précisés, par exemple au moyen de lignes directrices, de façon à renforcer la solidité juridique des éventuelles

L'encadrement des rémunérations et ses limites

sanctions qui seront prononcées par l'Autorité de contrôle prudentiel.

Ces nouvelles normes ont fait évoluer certaines pratiques. Ainsi, les organes délibérants des banques doivent être impliqués dans la norme de rémunération des professionnels de marché. Des changements concrets peuvent en outre être relevés dans les modalités de versement des rémunérations : part différée plus importante qu'auparavant, indexation de la part différée sur la performance quantitative et qualitative du professionnel. Le contrôleur des rémunérations a été chargé d'analyser les systèmes de rémunération et les cent premières rémunérations individuelles de professionnels de marché de chaque banque aidée. Il jouit d'un accès étendu à l'information et d'un pouvoir de recommandation publique. Bien que ses pouvoirs soient moins étendus que ceux du « tsar des rémunérations » américain, son action au début de l'année 2010 a effectivement permis d'instaurer une certaine modération dans le versement des bonus, en comparaison des montants auxquels les professionnels auraient pu prétendre avant la crise.

Le débat s'est cristallisé sur le montant des rémunérations variables des professionnels de marché et a trouvé son aboutissement avec le vote début 2010 d'une taxation exceptionnelle sur les bonus.

L'impact des normes sur la prise de risque

L'impact des normes sur le montant des rémunérations est limité. Il n'est pas

certain, en outre, que les normes répondent au problème de la prise de risque des professionnels de marché.

D'une part, les rémunérations élevées des professionnels sont une conséquence, et non seulement une cause, des profits extrêmement élevés générés par ces activités ; ceux-ci s'expliquent avant tout par les limites de la concurrence et l'importance des asymétries d'information sur ce secteur. D'autre part, la prise de risque ne peut être limitée que par un renforcement important des moyens et des compétences des services chargés du contrôle des activités de marché et une revalorisation de la situation de ces services au sein des banques de financement et d'investissement.

L'Autorité de contrôle prudentiel aura un rôle particulièrement important dans la prévention de la prise de risques excessifs. Son pouvoir de sanction devrait être accru, afin qu'elle puisse infliger des amendes plus fortement dissuasives, augmentées en cas de récidive d'un manquement.

Enfin, il est nécessaire de souligner que la prise de risque sur les marchés financiers est un problème qui dépasse largement le cadre strictement bancaire. Une réflexion devrait être rapidement engagée pour étendre ces normes à d'autres intervenants financiers n'ayant pas le statut de banque (fonds d'investissement notamment).

4 Un bilan pour les finances publiques positif à ce jour, mais incertain à terme

Si les concours publics apportés par l'Etat ont effectivement généré des recettes à court terme, il ne faut pas méconnaître qu'ils ont également engendré des coûts non négligeables pour les finances publiques et qui s'étaleront sur plusieurs années.

Le bilan 2008-2010

L'analyse budgétaire et l'analyse patrimoniale conduisent au bilan financier des concours publics aux

établissements de crédit à fin 2010 résumé dans le tableau ci-dessous. L'impact budgétaire retrace ce qui a été encaissé par l'Etat, déduction faite des coûts d'opportunité et des manques à gagner. Le résultat patrimonial traduit le bénéfice net pour l'Etat, mais agrège les éléments déjà encaissés et ceux non encore encaissés.

Synthèse du résultat financier des concours publics pour les années 2008 à 2010

En M€	2008	2009	2010	Total à fin 2010
Impact budgétaire net	- 294	809	349	864
Résultat patrimonial global	- 222	2 366	226	2 370

Source : Cour des comptes

La différence entre le résultat patrimonial et le résultat budgétaire s'explique par deux éléments :

- certaines recettes versées aux banques par la SPPE, qui doivent être reversées au budget de l'Etat sous forme d'impôt sur les sociétés ou de dividende, apparaissent dans le résultat patrimonial, mais pas encore dans le résultat budgétaire ;

- certaines dépenses budgétaires, comme les dotations à Oséo, n'apparaissent pas dans le résultat patrimonial, car il s'agit d'opérations d'investissement comptabilisées au bilan de l'Etat et non à son compte de résultat.

Le résultat le plus représentatif est le résultat patrimonial, puisqu'il traduit l'ensemble des produits et des plus ou moins values de cession pour l'Etat.

Un bilan pour les finances publiques positif à ce jour, mais incertain à terme

Les perspectives de moyen terme

Divers coûts sont susceptibles de réduire le bénéfice obtenu par l'Etat à court terme, en particulier si les dotations à Oséo sont maintenues. En outre, la décentralisation des fonds d'épargne représente pour l'Etat de manière pérenne une perte de recette non fiscale de 125 M€ par an. Enfin, dans la mesure où les concours publics ont été financés à hauteur de 9,5 Md€ par endettement, la charge d'intérêt supplémentaire, compte tenu d'un coût de financement de l'Etat moyen de 3,7 %, est de 350 M€ par an.

A moyen terme, **le résultat positif des concours publics aux établissements de crédit pour les finances publiques est donc susceptible de se réduire** en raison de dépenses pérennes qui dépassent les recettes ponctuelles perçues des banques.

Les autres paramètres budgétaires

Certains choix effectués par l'Etat doivent enfin être resitués dans le contexte de la dégradation générale des

finances publiques liée à la crise économique, qui est en grande partie une conséquence de la crise bancaire.

En particulier, l'Etat a accepté de limiter la plus-value réalisée lors des rachats par les banques des titres souscrits par la SPPE, alors même que le cours de bourse des banques concernées s'est spectaculairement redressé entre l'intervention de la SPPE et l'automne 2009. Ce mécanisme a conduit l'Etat à ne pas bénéficier d'une plus-value potentielle de 5,79 Md€.

5 Les enseignements à tirer de la crise

La crise bancaire a montré les limites des dispositifs de régulation et de supervision en vigueur dans le monde et a révélé qu'en matière de solvabilité bancaire, le marché avait imposé des critères plus stricts, notamment en matière de fonds propres, avant même que le superviseur n'intervienne. L'architecture et les rôles des instances internationales et nationales qui sont désormais impliquées dans la régulation du système financier ont été redéfinis. De nombreux projets de réforme ont été lancés. Ils sont articulés autour de trois grands thèmes qui visent à réduire l'amplification des mouvements du cycle économique (« la procyclicité »), à améliorer la qualité des fonds propres et à mieux prendre en compte les risques.

Pour éviter une nouvelle crise bancaire, des enseignements doivent être tirés tant en ce qui concerne la régulation du système bancaire et financier que le rôle joué par les Etats et la politique de concurrence.

En matière de régulation bancaire et financière

La crise financière a mis en évidence les défaillances du système de supervision aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et en Allemagne et l'efficacité du modèle d'adossement du superviseur bancaire à la Banque centrale.

La création par l'ordonnance du 21 janvier 2010 de l'Autorité de contrôle prudentiel, qui reprend les compétences des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et des assurances, offre l'opportunité de renforcer la cohérence et l'efficacité de la surveillance prudentielle compte tenu de l'imbrication des métiers de la banque et de l'assurance. Le maintien d'un lien fort avec la Banque de France permettra à la nouvelle autorité de bénéficier de l'expertise économique et financière de la banque centrale et garantira un traitement efficace des situations d'urgence.

Le projet de loi de régulation financière et bancaire qui est en cours d'examen à l'Assemblée nationale **prévoit la création d'un conseil de régulation financière et du risque systémique** appelé à se substituer au CACES, mais les attributions de cette nouvelle instance resteront en retrait par rapport à ce que la Cour avait proposé dès son rapport public annuel de février 2009 : pouvoir de recommandation, de mise en œuvre de plans d'action communs aux autorités, et d'une obligation de publicité sur l'état du secteur financier et sur les risques, au moyen d'un rapport public.

La réflexion sur la **comptabilisation des instruments financiers** est bien engagée. La Cour n'a

Les enseignements à tirer de la crise

pas compétence pour s'exprimer sur la normalisation comptable du secteur privé, elle souligne en revanche que l'adaptation des normes comptables internationales devra, en tout état de cause, tirer les enseignements de la crise autour de quelques principes :

- une convergence des normes comptables américaines et internationales pour éviter des distorsions de concurrence ;
- la référence systématique au critère du pouvoir de contrôle pour la détermination des règles de consolidation des actifs et passifs financiers ;
- une transparence accrue dans l'information financière sur les instruments financiers valorisés sur la base de modèles ;
- un pouvoir reconnu aux autorités de contrôle bancaire de faire reclasser des portefeuilles de prêts en portefeuilles de transaction ou des instruments financiers de gré à gré gérés dans un portefeuille de transaction en position ouverte isolée.

La pratique du provisionnement dynamique, qui permet de comptabiliser une perte avant qu'elle soit constatée, pourrait contribuer à atténuer la brutalité des crises, et à lisser sur la durée du cycle les recettes d'impôt sur les sociétés versées par les banques.

Les questions de solvabilité et de renforcement des fonds propres des banques sont également à l'étude, tant au plan national qu'international. Sans prétendre se substituer aux autorités prudentielles, un renforcement de la

charge en capital sur les activités de marché semble de nature à prévenir la prise de risque, et à dégrader la rentabilité de telles activités. Le contrôle de la solvabilité doit demeurer le pivot de la supervision bancaire, et les autorités françaises, dans les enceintes communautaires et internationales, doivent souligner les insuffisances d'un indicateur alternatif tel que le ratio de levier. Le renforcement de la charge en capital sur les opérations de titrisation doit également être envisagé. Enfin, la maîtrise du risque de liquidité ne doit pas conduire à cloisonner la gestion de la liquidité au niveau national, ce qui serait préjudiciable au bon fonctionnement du marché intérieur. Elle implique également un renforcement de la coopération entre les superviseurs nationaux, en vue d'adopter des méthodes communes d'évaluation des risques de crédit, de marché et de liquidité.

Les contreparties de l'Etat prêteur en dernier ressort

Le risque que les principales banques font supporter à l'économie toute entière est finalement assumé par l'Etat, qui est contraint d'intervenir lorsqu'une crise bancaire majeure se produit. Dès lors, la question de **la rémunération de cette assurance publique implicite se pose, de même que celle de la taxation spécifique des établissements de crédit.**

Les enseignements à tirer de la crise

Deux problèmes doivent en réalité être distingués. La taxation peut répondre à deux objectifs : soit compenser pour le budget de l'Etat le coût des concours publics, soit répondre à une problématique de régulation. Actuellement et en l'absence d'un coût à court terme pour les finances publiques, la question qui se pose en France est donc celle d'une taxation visant non pas à compenser un surcoût pour les finances publiques, mais à réguler le risque que le secteur bancaire fait peser sur l'ensemble de l'économie.

Deux voies peuvent dès lors être explorées : soit une prime d'assurance rémunérant une garantie publique, soit une taxation ponctuelle sur les établissements financiers.

Une rémunération explicite de l'Etat en tant qu'assureur bancaire semble présenter plus d'inconvénients que d'avantages. Un tel système pourrait inciter les banques, qui seraient certaines de l'intervention de l'Etat en cas de difficultés, à une prise de risque accrue. En outre, le secteur bancaire représente 400 % du PIB de la France, et il n'est pas certain que l'Etat ait les capacités financières d'assumer un tel risque.

La taxation des banques répond à une autre logique. Elle vise à rendre coûteux les comportements risqués pour les banques : son montant doit être suffisamment élevé pour que les établissements bancaires préfèrent stopper leurs activités risquées plutôt que de les poursuivre et payer la taxe.

Toutefois, une telle taxe semble techniquement très difficile à mettre en œuvre, aussi bien pour des raisons techniques (fixer son montant à un niveau adéquat implique de connaître et de pouvoir anticiper les profits générés par les activités risquées) que politiques (pour être efficace, elle devrait être mise en place par l'ensemble des Etats). Si la France devait s'engager dans cette voie, elle devrait préférer un prélèvement visant à réduire les comportements risqués plutôt qu'à compenser un éventuel coût pour ses finances publiques. L'objectif de ce prélèvement devrait être de produire un effet dissuasif, sans risquer de renchérir le coût du crédit, et de préserver une marge d'incertitude sur les modalités de l'intervention publique.

Le traitement des banques « systémiques »

La crise a soulevé le problème des banques « systémiques », c'est-à-dire des établissements dont le défaut menace de faillite l'économie toute entière. Plusieurs réflexions sont engagées pour y répondre, en particulier aux Etats-Unis, avec l'idée de rétablir la séparation juridique qui existait antérieurement entre activités de marché et activités commerciales classiques.

Au contraire, en France, le modèle de banque universelle est apparu comme un facteur de résistance à la crise, en permettant aux établissements de crédit français de diversifier les risques portés.

Les enseignements à tirer de la crise

Dès lors, il semble préférable de réfléchir aux modalités d'organisation d'éventuelles faillites bancaires, afin d'éviter que le défaut d'un établissement ne menace la survie du système tout entier.

La mise au point pour chaque banque d'un plan de démantèlement prévisionnel et ordonné, qui serait mis en œuvre en cas de difficultés, apparaît à ce stade prématurée. Les problèmes bancaires constituent une raison supplémentaire d'aller vers l'harmonisation et la construction d'un droit européen de la faillite. Compte tenu des limites actuelles de ces réflexions, d'ordre technique et politique, il apparaît nécessaire de renforcer dès aujourd'hui la protection des dépôts des épargnants, en augmentant les moyens du fonds de garantie des dépôts.

La concurrence au sein du secteur bancaire

La préservation d'une concurrence praticable dans le secteur bancaire au sein de l'Union européenne appelle une vigilance particulière de la Commission européenne. Alors qu'elle a garanti l'harmonisation des conditions d'intervention des Etats, en démontrant qu'elle pouvait appliquer souplement les règles relatives aux aides d'Etat, la Commission est aujourd'hui confrontée à la fin des concours publics, dans différents

pays, selon des rythmes différenciés. Le risque de voir apparaître des distorsions de concurrence implique de revenir au droit commun des aides d'Etat.

Au plan national, la concentration accrue du secteur financier induite par la crise et la nécessité de renforcer les fonds propres des établissements nécessite une surveillance plus attentive des conditions de la concurrence dans ce secteur, actuellement encore mal connues. Les moyens d'analyse et de contrôle de l'Autorité de la concurrence devraient être renforcés, en particulier sur le marché des services aux entreprises de moyenne et grande taille. Les règles de protection des consommateurs de services bancaires doivent être améliorées, afin de renforcer la fluidité de la clientèle bancaire.

Dans le but d'atténuer les effets de la crise économique, et de limiter le risque qu'une crise bancaire se reproduise, la Cour formule les recommandations suivantes :

Assurer le financement de l'économie afin d'accompagner la lente reprise économique :

→ Maintenir le système de « reporting » des banques au ministère de l'économie sur la base des données collectées par la Banque de France jusqu'à la fin de 2011

→ Prolonger les objectifs de financement de l'économie, en les limitant aux PME et aux TPE, jusqu'à la sortie de crise

→ Prolonger la Médiation du crédit mais envisager de la limiter en 2011 aux TPE si le système de médiation interne aux banques paraît à la suite des vérifications de la Banque de France, à même de prendre le relais ; si les pouvoirs publics pérennisent la Médiation, en faire supporter le coût par l'Etat et mener une réflexion sur son articulation avec le CIRI

→ Organiser la sortie progressive des dispositifs Oséo, en ramenant progressivement le taux de garantie accordé à un niveau normal (50 %)

Maîtriser les concours publics :

→ Sécuriser le système de nantissement de créances au profit de la SFEF, en précisant quelle société serait chargée de recouvrer les créances nanties

→ Etablir un bilan définitif budgétaire et patrimonial du plan de soutien dès que tous les concours de la SPPE et de la SFEF auront été remboursés en prenant en compte tous les coûts différés

Construire une politique de rémunération durable :

Renforcer le rôle des comités de rémunération, en veillant à ce qu'ils disposent des conditions matérielles permettant de mener à bien leur mission, et à rendre leurs membres plus indépendants

Renforcer la transparence dans l'élaboration des politiques de rémunérations, en précisant qu'un rapport sur la politique de rémunération couvrant à la fois les mandataires sociaux et les professionnels de marché doit être présenté par la banque à son assemblée générale

Recommandations

→ Revaloriser les fonctions de contrôle des professionnels de marché, en améliorant les moyens financiers et techniques dont ils disposent

→ Clarifier juridiquement les normes applicables aux professionnels de marché, par exemple par une publication de lignes directrices par l'Autorité de contrôle prudentiel, ou par le contrôleur des rémunérations

→ Etudier les conditions d'extension des normes de rémunération à l'ensemble des entreprises financières actives sur les marchés financiers afin d'en faire une norme de place

→ Augmenter le taux de la contribution employeur sur les stock-options et actions gratuites

Limiter les risques et les conséquences d'une nouvelle crise bancaire :

→ Renforcer la transparence de l'information financière sur les instruments financiers valorisés sur la base de modèles

→ Prévoir un pouvoir de sanction renforcé de l'Autorité de contrôle prudentiel, notamment en cas de récidive

→ Dans le cadre des travaux internationaux de la réforme de Bâle II, promouvoir le renforcement de la charge en capital sur les activités de marché et les incitations à l'accroissement des fonds propres, en lien avec les travaux internationaux de réforme de Bâle II

→ Proposer aux instances communautaires compétentes l'élaboration d'un droit européen de la faillite

→ Augmenter la contribution des banques à la garantie des dépôts des épargnants ; et étudier les conditions de mise en œuvre d'un prélèvement exceptionnel sur les banques visant à réduire les comportements risqués

→ Mieux assurer la surveillance de la concurrence dans le secteur bancaire.
