

3

Le plan de soutien aux banques : un bilan financier encore provisoire, un encadrement des rémunérations à compléter

PRESENTATION

Dans le cadre de sa mission d'information des citoyens, la Cour a publié en juin 2009 puis en mai 2010 deux rapports publics sur les concours publics aux établissements de crédit. Ces rapports répondaient au souhait exprimé par le Président de la République que toutes enquêtes utiles soient conduites pour vérifier le bon emploi des garanties, dotations en capital et autres concours publics mis à la disposition des établissements de crédit⁴⁸.

La Cour relevait que les dispositifs mis en place dans le contexte de l'urgence de la crise financière de l'automne 2008, avaient bien fonctionné et avaient contribué à surmonter les difficultés. Elle soulignait que les engagements pris par les établissements financiers en contrepartie des concours de l'État relatifs au maintien du financement de l'économie avaient été globalement respectés. Elle estimait qu'une réforme profonde et durable devait être mise en œuvre concernant la rémunération des personnels opérateurs de marché comme celle des dirigeants de banque, dont la prise de risque était l'une des causes de la crise. Elle s'était également attachée à dresser un premier bilan financier et patrimonial pour l'État des concours en mettant en avant les coûts différés possibles.

Une nouvelle crise est intervenue à l'automne 2011 sans que les établissements de crédit précédemment soutenus aient fait appel à ces dispositifs. Toutefois, l'État a dû intervenir à l'automne 2012, sous forme d'octroi de garanties, en faveur de deux banques en difficulté déjà soutenues en 2008-2009, le Crédit immobilier de France et la Banque PSA Finance. Par ailleurs, le groupe Dexia a continué à bénéficier de soutiens, le dernier en date ayant pris la forme d'une augmentation de

⁴⁸ Lettre du 6 février 2009 au Premier président de la Cour.

capital souscrite par l'État français à hauteur environ de 2,6 Md€. Les soutiens à ce groupe feront l'objet ultérieurement d'un examen particulier par la Cour.

Les nouveaux constats effectués par la Cour à l'occasion de son enquête montrent que trois problématiques principales mises en évidence dans le précédent rapport, de 2010 demeurent d'actualité :

- le bilan positif à ce jour des coûts patrimoniaux et budgétaires de la Société de prise de participation de l'État (SPPE) et de la Société de financement de l'économie française (SFEF) ne reflète qu'imparfaitement les risques que supporte encore l'État alors que des concours publics se prolongent ;

- le financement de l'économie par les banques nécessite de maintenir une vigilance pour certains segments fragiles de l'économie ;

- le cadre juridique européen relatif aux rémunérations des personnels et des dirigeants est entré en vigueur alors qu'au niveau international, l'application des modalités diverge.

Depuis la publication, en 2009 et 2010, des deux rapports thématiques sur les concours publics aux établissements de crédit, la Cour a réalisé plusieurs contrôles et enquêtes qui ont approfondi certaines des analyses effectuées dans ces rapports : les conditions d'exercice du contrôle prudentiel avec la création de l'Autorité de contrôle prudentiel en octobre 2010⁴⁹, les évolutions du cadre prudentiel liées aux accords de Bâle III⁵⁰ et la contribution du secteur bancaire au fonctionnement global du financement de l'économie⁵¹. Ces analyses permettent de considérer que certaines recommandations ont trouvé une issue dans les dispositions prises par l'État, comme l'augmentation du quantum des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel porté à 100 M€ ou le renforcement des exigences de fonds propres pour les activités de marché, avec la transposition en droit national de la directive européenne.

D'autres recommandations anticipaient des chantiers aujourd'hui en cours et non encore aboutis au niveau européen. Une forme de droit européen de la faillite des banques devrait résulter de la concrétisation d'un projet de directive dite de "résolution bancaire" et la directive

⁴⁹ Cour des comptes, *Les modalités de mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2011.

⁵⁰ Il s'agit de la future directive européenne *Capital requirement directive 4 (CRD 4)*.

⁵¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'État et le financement de l'économie*. Juillet 2012.

actuelle sur les systèmes de garantie des dépôts devrait également faire l'objet d'une modernisation⁵².

La préoccupation exprimée sur de nécessaires changements dans la comptabilisation actuelle des instruments financiers dans le bilan des banques n'a connu dans la période récente que peu d'avancées concrètes : ce domaine très complexe relève des normalisateurs, international et américain⁵³.

Aussi le présent suivi est-il centré sur les recommandations des principales problématiques des rapports précités : le bilan pour l'État des activités de la Société de financement de l'économie française (SFEF) et de la Société de prise de participation de l'État (SPPE), le suivi du financement bancaire de l'économie et l'encadrement des rémunérations pratiquées par les banques.

I - Un bilan provisoire positif mais des risques persistants

La Cour relevait que dès 2009 l'activité de la Société de prise de participation de l'État (SPPE) et de la Société de financement de l'économie française (SFEF) avait été fortement réduite. Un premier bilan budgétaire et patrimonial les concernant peut être établi. Toutefois il demeure encore provisoire car les engagements de l'État se poursuivent envers Dexia tandis que de nouveaux plans de soutien vont concerner d'autres banques.

⁵² Deux arrêtés du 1er octobre 2010 ont porté le plafond par déposant et par établissement à 100 000€. Une contribution des banques de 270 M€ a financé le relèvement du plafond.

⁵³ *International Accounting Standards Board et Financial Accounting Standards Board.*

Le plan de soutien de 2008

Le plan de soutien aux établissements de crédit reposait sur deux sociétés spécialisées :

- la Société de prise de participation de l'État (SPPE), société anonyme détenue exclusivement par l'État et classée en comptabilité nationale dans le champ des administrations publiques (dans la catégorie des opérateurs de l'État), apportait des fonds propres aux établissements de crédit dont la solvabilité était jugée satisfaisante par la Commission bancaire (aujourd'hui Autorité de contrôle prudentiel). Financée initialement par une dotation en capital de l'État de 450 M€ et par emprunt, elle a investi 20,75 Md€ dont 19,75 Md€ lui ont été remboursés par les groupes bancaires et a remboursé toutes ses dettes financières ;

- la Société de financement de l'économie française (SFEF), société anonyme détenue minoritairement par l'État (34 %) et majoritairement par les banques (66 %), a été requalifiée en société financière par décision d'Eurostat du 15 juillet 2009 à la requête de la France et n'entre plus de ce fait dans le champ des administrations publiques (APU). Elle avait pour objet d'emprunter à moyen et long terme avec la garantie de l'État afin de mettre à disposition des établissements de crédit des prêts de montant et durée équivalents. Elle a emprunté et prêté l'équivalent de 77 Md€, l'encours résiduel étant à la fin de l'année 2012 de 24,2 Md€.

A - Les résultats de la SPPE et de la SFEF depuis 2008

1 - L'activité de la SPPE et de la SFEF à fin 2012

L'attribution des financements a cessé dès le 31 juillet 2009 pour la SPPE et en septembre 2009 pour la SFEF. Les concours de la SPPE ont bénéficié aux cinq principaux groupes bancaires français : groupes BNP Paribas, Société Générale, Crédit Agricole, Crédit Mutuel et BPCE⁵⁴. Ils avaient pris la forme de titres super-subordonnés à durée indéterminée⁵⁵ (TSSDI) et d'actions de préférence⁵⁶, pour une valeur initiale de 19,75 Md€ au total.

Depuis mars 2011, ces titres ont été entièrement remboursés. Les derniers remboursements proviennent du groupe BPCE : celui-ci avait

⁵⁴ Le groupe Banque Populaire Caisse d'Épargne (BPCE) est issu de la fusion des groupes Caisse d'Épargne et Banque Populaire au 31 juillet 2009.

⁵⁵ Les titres super-subordonnés qui sont des obligations à durée indéterminée ont eu pour objectif d'augmenter le ratio des fonds propres de base de chaque banque concernée (cf. rapport de juin 2009, page 56).

⁵⁶ Les actions de préférence n'ont pas été assorties de droit de vote pour l'État.

bénéficié de plus de 7 Md€ au total, dont plus de 4 Md€ attribués aux groupes Caisse d'Épargne et Banque Populaire avant la fusion et 3 Md€ à BPCE après la fusion.

La SPPE ne détient plus en 2012 que les actions ordinaires Dexia acquises en octobre 2008 pour 1 Md€ dans le cadre spécifique du plan de sauvetage.

Le montant des prêts de la SFEF aux établissements de crédit représentait initialement l'équivalent de 77 Md€⁷, au profit de douze établissements : les cinq principaux groupes bancaires français (bénéficiaires par ailleurs de concours de la SPPE) ainsi que sept établissements de crédit spécialisés : PSA Finance, RCI, General Electric, Crédit Immobilier de France, Laser Cofinoga, Carrefour S2P, Volvo.

Le montant de l'encours s'élève encore à 24,2 Md€ fin 2012 et ne sera amorti intégralement qu'en 2014. L'essentiel de cet encours concerne les cinq principaux groupes bancaires, les sept établissements spécialisés représentant un peu plus d'1Md€.

Le principal enjeu, relevé par la Cour, portait sur la gestion des garanties apportées par les établissements bancaires pour sécuriser les prêts de la SFEF, sous la forme de nantissement de prêts. La difficulté qui subsiste provient notamment du grand nombre de prêts nantis (5 millions de prêts en août 2010, dont 4,8 millions d'un montant inférieur à 100 000 €).

La SFEF n'a pas complètement mis en œuvre la recommandation de la Cour sur la création d'une procédure de recouvrement en cas de défaut d'une banque, hypothèse qui ne s'est toutefois pas réalisée jusqu'à présent.

Le conseil d'administration a examiné un rapport à cet effet en octobre 2010. Il a prescrit la constitution de groupes de travail pour approfondir la concertation avec les établissements bancaires et a provisionné dans les comptes 2010 et 2011 une enveloppe⁵⁸ pour couvrir les frais éventuels de préparation de cahiers des charges pour le recrutement d'un opérateur de notification, afin de notifier au débiteur le changement de créancier. En effet, en cas de changement de créancier et de la banque chargée du recouvrement, une notification devrait être adressée à chaque débiteur.

⁵⁷ La valeur au bilan au 31 décembre 2009 était de 78,1 Md€, compte tenu des contrevaleurs en euros des emprunts en devises.

⁵⁸ La provision pour charges est de 95 680 €.

Aucune suite n'a été donnée à ce jour aux orientations arrêtées par le conseil d'administration s'agissant des groupes de travail et de l'élaboration d'un cahier des charges.

2 - La situation financière des deux sociétés

La SPPE est une société détenue exclusivement par l'État. En octobre 2008, l'État a fait une avance d'actionnaire de 1 050 M€, qui a été pour partie convertie en capital (450 M€) et pour partie remboursée (600 M€) avant la fin de l'année 2008.

La SPPE a encaissé au total 1 597 M€ de produits financiers provenant des intérêts et dividendes reçus respectivement des titres super-subordonnés à durée indéterminée (TSSDI) et des actions de préférence émis par les banques et a supporté seulement 151 M€ de charges financières dont celles liées à son refinancement par des titres commerciaux à court terme qui ont été empruntés avec le concours de l'Agence France Trésor. Elle a dégagé ainsi une marge financière importante (1 446 M€), qui a cependant été compensée en grande partie par la dépréciation des actions Dexia : celles-ci étaient valorisées à 46 M€ fin 2011⁵⁹ pour une valeur d'acquisition de 1 000 M€ en octobre 2008, soit une dépréciation de 954 M€ en montant cumulé à fin 2011.

Les frais de fonctionnement de la SPPE sont restés limités, sa gestion étant assurée par les services de l'Agence des Participations de l'État. Les achats et charges externes (notamment les honoraires de commissariat aux comptes et d'agence de notation) s'élèvent à 355 000 € pour la période de 2008 à 2011.

La SPPE a acquitté l'impôt sur les sociétés pour un montant total de 217 M€ (dont 162,5 M€ au titre de 2009 et 54,5 M€ au titre de 2010) et a versé des dividendes à l'État en 2010 au titre de 2009 pour un montant de 637 M€.

Elle a remboursé tous ses emprunts et dettes financières depuis le deuxième trimestre 2011. Sa valeur nette comptable s'établit à 87 M€⁶⁰.

La SFEF a été dotée initialement d'un capital de 50 M€, l'État apportant 34 %, soit 17 M€.

⁵⁹ Les titres Dexia ont été valorisés fin 2011 sur la base de la valeur moyenne des soixante derniers jours de cours de bourse, soit 0,44 € par action.

⁶⁰ La valeur résiduelle (87 M€) correspond à l'apport en capital (450 M€), majoré de la marge financière (1 446 M€) et minoré de la dépréciation des titres Dexia (954 M€), de l'impôt sur les sociétés (217 M€), des dividendes versés à l'État (637 M€) et des charges de gestion (0,4 M€).

Dans la mesure où les prêts de la SFEF sont adossés à ses emprunts garantis par l'État, son résultat est équilibré par construction. La SFEF a reversé à l'État les commissions de garantie qu'elle a encaissées au moment de la mise à disposition des prêts. Les autres frais liés à la gestion des prêts sont refacturés aux établissements de crédit. L'activité de prêts est donc neutre pour les comptes de la SFEF.

Les frais généraux liés à la gestion de la société, qui ne dispose d'aucun personnel mais recourt à des contrats de prestation de service, sont couverts par les intérêts sur les placements des sommes correspondant à ses capitaux propres avec un léger bénéfice, qui représente 1,1 M€ en cumulé sur la période 2008-2011, net d'impôt sur les sociétés (0,6 M€).

L'actif et le passif de la SFEF correspondent pour l'essentiel au montant résiduel des emprunts et des prêts, soit 24,2 Md€. Sa valeur nette résiduelle est de 51,1 M€¹.

B - Un bilan financier encore provisoire pour l'État

Sur le champ de la SPPE et de la SFEF, sous réserve du dénouement final des opérations (la dépréciation résiduelle des titres Dexia pour la SPPE et le remboursement de l'intégralité de l'encours résiduel de prêts pour la SFEF), le bilan budgétaire et patrimonial pour l'État devrait être positif. Toutefois ce bilan devra être actualisé ultérieurement en tenant compte de l'évolution des engagements sur Dexia dans leurs autres composantes et des nouveaux dossiers d'aide à des établissements bancaires mis en place en 2012.

1 - Un bilan positif à ce jour sur le périmètre de la SPPE et de la SFEF

L'impact sur les comptes de l'État des opérations de la SPPE et de la SFEF diffère selon le référentiel comptable utilisé :

- la comptabilité budgétaire permet de retracer les recettes et les dépenses de l'État de l'exercice budgétaire ;
- les comptes nationaux retracent notamment les comptes des administrations publiques en recettes, dépenses et dettes au sens de Maastricht ;

⁶¹ La valeur nette correspond au capital social (50 M€) majoré des résultats cumulés sur la période 2008-2011 (1,1 M€).

- la comptabilité patrimoniale décrit les actifs et passifs au bilan de l'État, sur lesquels un solde en valeur peut être calculé.

Ce sont différents éclairages d'une même réalité dont les chiffres ne s'additionnent pas.

a) Les résultats pour l'État au titre de la SPPE

Le gain budgétaire net pour l'État au titre de la SPPE s'établit à + 404 M€. En effet, l'État a décaissé une avance d'actionnaire de 1 050 M€ le 2 octobre 2008, remboursée partiellement (600 M€) le 11 décembre 2008. Son décaissement final, en tant qu'actionnaire, s'élève donc à 450 M€. Par ailleurs, il a reçu un montant de dividende de 637 M€ en 2010 au titre de l'exercice 2009, dont 327 M€ de dividende complémentaire et il a perçu deux paiements d'impôt sur les sociétés pour un total de 217 M€ (162,5 M€ au titre de 2009, 54,5 M€ au titre de 2010). Le solde des dépenses et recettes est donc positif de 404 M€.

Le gain net dans les comptes nationaux s'établit à + 854 M€. Les participations en capital étant classées en opérations financières, le gain correspond à la somme des dividendes et de l'impôt sur les sociétés.

La valeur nette comptable de la participation de l'État dans la SPPE est de 87 M€ fin 2011. Le solde patrimonial pour l'État est négatif à hauteur de - 363 M€ (apport net en capital de 450 M€ moins valeur résiduelle de 87 M€). Cette baisse de valeur patrimoniale provient principalement de la distribution sous forme de dividende de 327 M€ décidée en 2010 et prélevée sur le montant de la prime d'émission.

Plutôt que de procéder à une réduction de capital non motivée par des pertes, le choix comptable adopté a eu pour effet d'augmenter les recettes budgétaires au détriment de la valeur patrimoniale de l'actif détenu par l'État.

Ce bilan est quasiment définitif, sous réserve de l'évolution de la valeur résiduelle de la participation dans Dexia.

b) Le bilan pour l'État au titre de la SFEF

Le gain budgétaire net pour l'État au titre de la SFEF s'établit à + 1 392 M€, correspondant aux commissions de garantie reversées par la SFEF à l'État dès le moment de la mise en place des prêts en 2008 et 2009, soit 1 409 M€, minorées de l'investissement initial de l'État au capital (17 M€). Les recettes d'impôt sur les sociétés (111 270 € en 2010 et 105 400 € en 2011) sont négligeables dans le calcul ci-dessus.

Le gain net en comptabilité nationale est de + 1 409 M€, correspondant aux seules commissions de garantie perçues par l'État.

La valeur nette comptable de la participation détenue par l'État dans la SFEF correspond à sa quote-part dans la valeur nette de la SFEF (34 % de 51,1 M€ soit 17,4 M€). Le solde patrimonial par rapport à l'investissement initial (17 M€) est légèrement positif (+ 0,4 M€).

c) Le bilan pour l'État des activités de la SPPE et de la SFEF de 2008 à fin 2011

Bilan pour l'État des activités de la SPPE et de la SFEF (2008-2011)

En M€	Gain budgétaire cumulé	Gain cumulé en comptabilité nationale	Gain ou perte de valeur patrimoniale
SPPE	+ 404	+ 854	- 363,0
SFEF	+ 1 392	+ 1 409	+ 0,4
Total	+ 1 796	+ 2 263	- 362,6

Source : comptes SPPE et comptes SFEF de 2008 à 2011, retraitements Cour des comptes

Le gain budgétaire pour l'État sur le périmètre de la SPPE et de la SFEF s'établit à + 1 796 M€.

Le gain net en comptabilité nationale est plus élevé et s'établit à + 2 263 M€.

La valeur nette des participations détenues en comptabilité générale s'élève à 113,4 M€ fin 2011. Le solde patrimonial est négatif et s'établit à - 362,6 M€.

Il en résulte, comme expliqué plus haut au sujet du dividende complémentaire de la SPPE en 2010, que les résultats en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale ont été privilégiés par rapport à la valeur patrimoniale.

2 - Les risques

Le bilan complet des concours aux établissements de crédit ne peut être dressé pour l'instant, en raison des engagements en faveur de Dexia qui concernent à la fois l'État et d'autres entités publiques ainsi que de l'octroi de garanties financières par l'État en faveur de deux établissements de crédit à partir de 2012.

a) L'évolution des aides apportées à Dexia

Le montant cumulé des rémunérations de garanties accordées à Dexia perçues par l'État depuis 2008 atteint près de 750 M€ fin 2012.

Inversement, les pertes comptabilisées par la Caisse des dépôts et consignations (section générale et Fonds d'épargne) au titre de la participation dans Dexia ont des conséquences différées sur les recettes budgétaires de l'État, qui seront analysées ultérieurement par la Cour.

Une version révisée du plan de résolution ordonnée de Dexia a été transmise à la Commission européenne. Les mesures prévues sont les suivantes : une recapitalisation de Dexia d'un montant de 5,5 Md€, financée par les États à concurrence de 47 % pour la France (soit 2,58 Md€) et de 53 % pour la Belgique, la cession pour l'euro symbolique de la société de crédit foncier spécialisée dans le financement des collectivités territoriales Dexia Municipal Agency (DMA) et un plafond de garanties de refinancement de 85 Md€ avec une clé de partage de 45,59 % pour la France (soit 38,7 Md€), de 51,41 % pour la Belgique et de 3 % pour le Luxembourg. Le taux de rémunération de cette garantie est abaissé à 0,05 % de l'encours. Les autorisations nécessaires ont été données en loi de finances rectificative de décembre 2012 (dotation au compte d'affectation spéciale des participations financières de l'État, modifications des conditions de garanties).

Les conséquences pour les finances publiques des plans successifs relatifs à Dexia sont encore incertaines. Elles seront analysées spécifiquement par la Cour.

De nouveaux plans d'aide mis en place en 2012

Par ailleurs, de nouvelles mesures de soutien ont été nécessaires à l'automne 2012 pour deux établissements déjà bénéficiaires des concours de la SFEF⁶², le groupe Crédit immobilier de France et la Banque PSA Finance.

- Octroi de la garantie de l'État au Crédit Immobilier de France

Le Crédit Immobilier de France est un groupe bancaire spécialisé dans le financement du logement auprès des particuliers dont le refinancement provient exclusivement du marché. Cette faiblesse, dans

⁶² Banque PSA Finance a bénéficié de prêts pour un montant de 625 M€ (en contrevalet euros), dont 520 M€ remboursés en juillet 2012 et 105 M€ à échéance 2014. Le groupe CIF a bénéficié de 291,1 M€ (en contrevalet euros), dont 86,7 M€ remboursés en juillet 2012 et 204,4 M€ à échéance 2014.

un contexte de tensions persistantes sur les marchés financiers affecte sa viabilité.

Cette situation a conduit les dirigeants à rechercher un adossement à partir de juin 2012. La dégradation de la notation intervenue le 28 août 2012 a conduit l'État à annoncer l'octroi de sa garantie au groupe Crédit immobilier de France.

Les modalités de garantie en faveur du crédit immobilier de France dans la loi de finances pour 2013

Deux modalités de garantie sont autorisées :

- une garantie pour permettre la circulation de la liquidité au sein du groupe. La trésorerie des entités du groupe, principalement la société de crédit foncier « CIF Euromortgage » et le fonds commun de titrisation « CIF Assets », est centralisée auprès de la Caisse centrale du crédit immobilier de France (3 CIF), mais la dégradation de sa notation remet en cause ces dépôts pour des raisons juridiques tenant à la rédaction des contrats. La garantie sur les expositions intragroupe est plafonnée à 12 Md€ ;

- une garantie de refinancement externe sur de nouvelles émissions à réaliser par la Caisse centrale du crédit immobilier de France (3CIF), afin d'assurer le portage pendant la durée nécessaire à l'amortissement des actifs existants. Aucune exigence de collatéral n'est fixée. Cette seconde garantie est plafonnée à 16 Md€.

L'exposition maximale de l'État devrait atteindre 24 Md€ au maximum en 2016 (à cette date 8 Md€ seraient encore utilisés pour la première composante de la garantie). Les garanties ne seront pas éteintes avant 2024. Le montant des rémunérations attendues dépend des conditions qui seront acceptées par la Commission européenne. Selon les informations figurant au projet de loi de finances pour 2013, il pourrait être de 187 M€ en 2013 et 200 M€ par an au-delà pour un niveau de rémunération de 100 points de base en moyenne, dans l'attente d'un plan définitif.

- Octroi de la garantie de l'État à Banque PSA Finance

Banque PSA Finance est la filiale bancaire du groupe PSA qui assure les prestations de crédit aux clients et concessionnaires des marques Peugeot et Citroën.

Une disposition a été inscrite dans la loi de finances rectificative de fin d'année 2012. L'État a décidé d'octroyer sa garantie sur des émissions obligataires de Banque PSA Finance, pour un montant maximum de 7 Md€ d'ici à fin 2016 en complément d'un effort des banques créancières du groupe.

Les modalités de garantie en faveur de PSA finance dans la loi de finances rectificative de fin 2012

L'État a décidé d'octroyer sa garantie sur des émissions obligataires de Banque PSA Finance, pour un montant maximum de 7 Md€ entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2016. Une convention doit fixer les modalités de mise en jeu de la garantie, les contreparties, les conditions tarifaires et les éventuelles sûretés conférées à l'État.

Selon l'exposé des motifs, l'intervention sera réalisée conjointement à la mise en place de financements apportés par le secteur bancaire. Les contreparties porteront notamment sur la réforme de la gouvernance de l'entreprise PSA (composition du conseil de surveillance, participation d'un représentant des salariés au conseil de surveillance) et la politique de distribution des dividendes et de rémunération des dirigeants.

Selon l'évaluation présentée par le gouvernement dans le projet de loi, les garanties ne seraient pas éteintes avant la fin de l'année 2019 en retenant une durée maximum de trois ans des émissions garanties. Le montant des rémunérations de garantie pourrait atteindre 400 M€ sur la période 2013 à 2019.

II - Une offre de crédit justifiant la vigilance de l'État

La Cour avait souligné en 2010 la nécessité pour l'État de maintenir temporairement les outils de surveillance relatifs à l'évolution de l'offre de crédit des groupes bancaires bénéficiaires des concours financiers publics.

La contrepartie demandée en 2008 par l'État relative au financement de l'économie

En contrepartie des concours publics, les établissements bénéficiaires s'étaient engagés, par convention signée avec l'État, à poursuivre leurs prêts aux ménages, aux entreprises et aux collectivités territoriales, en maintenant une croissance de 3 à 4 % de leur encours de crédit pour 2009. Même si l'objectif chiffré n'a pas été complètement atteint, le financement de l'économie a été mieux assuré en France que dans d'autres États membres de l'Union européenne⁶³. Fin 2009, l'État a considéré que le non-respect par les banques des objectifs chiffrés de croissance des crédits était principalement dû à une baisse de la demande de crédit plutôt qu'à un infléchissement de l'offre bancaire.

A - Un suivi encore à améliorer

1 - Le maintien des outils de surveillance depuis la crise

La Cour recommandait le maintien des reportings spécifiques prévus pour vérifier le respect des engagements de croissance du crédit que les établissements avaient pris vis-à-vis de l'État.

L'État suit encore aujourd'hui, d'une part, l'évolution des encours de crédit aux secteurs non financiers de l'économie, et d'autre part, la distribution de crédit aux entreprises.

⁶³ Les encours de crédit ont baissé au Royaume-Uni (- 7,4%), en Allemagne (- 1,8%) et en Espagne (- 4,2%) en 2009.

Le processus d'élaboration des reportings adressés à la direction générale du Trésor

Tous les mois, les cinq grands groupes bancaires encore bénéficiaires de financement SFEF adressent à la Banque de France deux séries de données portant sur leurs activités de prêts, à des fins de suivi statistique par la direction générale du Trésor :

- l'évolution des encours de crédit du « secteur privé non financier et administrations publiques locales », répartis par secteur économique (sociétés non financières, ménages, administrations publiques locales) et par nature (investissement, trésorerie, autres) ;

- l'évolution des encours de crédit distribués aux entreprises en France, pour tous les prêts de montant supérieur à 25 000 €, répartis par degré d'engagement des crédits (crédits mobilisés, crédits mobilisables, garanties) et par catégories d'entreprise (TPE, PME indépendantes, PME appartenant à un groupe, grandes entreprises, entreprises holding, entreprises du secteur « activités immobilières », « activités financières et d'assurance », « administration publique et assimilés »).

Les données sont consolidées après contrôle de leur qualité par les services de la Banque de France, sur une base devenue trimestrielle à partir de janvier 2012 pour les premières et mensuelle pour les secondes.

La connaissance des crédits aux entreprises a progressé par ailleurs grâce aux demandes formulées par l'Observatoire de l'épargne réglementée et l'Observatoire du financement des entreprises auprès de la Banque de France, qui ont abouti à l'introduction de la distinction entre PME indépendantes et PME filiales de grands groupes et à la répartition des crédits selon les grands secteurs d'activité (activités immobilières, activités financières et d'assurances).

2 - La nécessité d'affiner le suivi de certains segments du crédit

La période 2010 à 2012 a mis en évidence des tensions qui ont concerné moins les TPE et PME que le financement des collectivités territoriales.

a) Un suivi trop global du secteur public local

Le secteur public local nécessite aujourd'hui un suivi plus fin. En effet, dans le reporting, les encours de crédit des collectivités territoriales sont consolidés avec ceux d'autres entités publiques, au sein du secteur « administrations publiques locales » (APUL). En particulier, les encours sont agrégés avec ceux des hôpitaux et des organismes de sécurité sociale

alors que ces derniers relèvent de la sphère de la sécurité sociale et que leurs besoins de financement sont différents de ceux des collectivités territoriales.

Par ailleurs, il n'est pas procédé à une répartition des collectivités par catégorie - communes, départements, régions – malgré leur capacité différente à lever l'impôt et le rôle majeur de ce facteur dans l'offre de crédit.

Enfin, aucune distinction n'est opérée actuellement entre les crédits de trésorerie et les crédits d'investissement des « administrations publiques locales »⁶⁴.

Les lacunes de l'information dans ce domaine ont rendu plus difficile l'identification des tensions sur l'offre de crédit bancaire liées au retrait du groupe Dexia à partir du deuxième trimestre 2011. Fin 2011, des enveloppes de prêts par le Fonds d'épargne ont été mises en place pour assurer un relais dans l'attente d'une nouvelle organisation publique du financement des collectivités territoriales et en appoint à l'offre bancaire, qui ne satisfaisait pas tous les besoins.

b) La nécessité d'identifier les prêts aux entreprises avec garanties

Une partie non négligeable des prêts aux entreprises, notamment ceux aux entrepreneurs individuels et aux PME, fait l'objet d'exigences croissantes de garantie de la part des banques⁶⁵, ce que montrent en particulier les enquêtes conduites auprès des PME. En 2011, la production de prêts nouveaux garantis par OSEO a porté sur près de 9 Md€⁶⁶.

L'évolution des encours de prêts assortis de garanties constitue un indicateur de la perception par le secteur bancaire des segments du crédit jugés les plus risqués. Jusqu'à présent, cet indicateur ne figurait pas dans le suivi des entreprises. Ce sujet est désormais traité par la Banque de France qui a inclus un questionnaire supplémentaire dans son suivi en 2012 dont elle publiera les résultats.

⁶⁴ La distinction permettrait de connaître le volume des crédits de trésorerie distribué par le secteur bancaire aux collectivités territoriales et sa corrélation avec le volume des dépôts au Trésor qui ne sont pas rémunérés.

⁶⁵ Les garanties revêtent plusieurs formes : la caution d'organismes spécialisés tels OSEO, la mise en gage de biens acquis par les entreprises et celle de biens détenus par les entrepreneurs individuels.

⁶⁶ D'après le *rapport annuel 2011* de l'établissement public industriel et commercial OSEO.

Les reportings représentent donc un outil d’alerte et de dialogue avec le secteur bancaire indispensable pour assurer un pilotage précis du suivi du financement de l’économie. La nécessité de maintenir une offre de crédit adéquate en période de faible croissance incite à pérenniser ces suivis et à les adapter afin de permettre une connaissance plus fine de certains segments.

B - Une croissance du crédit d’abord soutenue puis ralentie

1 - Une croissance globale soutenue en 2010 et 2011

Entre janvier 2010 et juin 2012, l’encours des crédits au secteur privé non financier et aux « administrations publiques locales »⁶⁷ distribués par les groupes bancaires français, a augmenté de 170 Md€ et s’établissait à 1 633,6 Md€, soit une croissance cumulée de 11,6 %. La progression moyenne annuelle de 5 % pour 2010 et 2011 a été ainsi supérieure à celle de la période de crise 2008-2009.

Les crédits à l’investissement des entreprises, d’une durée supérieure à deux ans, ont constitué la composante la plus dynamique des prêts aux entreprises. Notamment, le financement par le marché des grandes entreprises s’est beaucoup développé depuis 2011.

Cependant, le rythme annuel de croissance des encours de crédit s’est ralenti en 2012 : s’il s’établissait encore à près de 3 % au premier semestre 2012, il a fléchi très fortement au second semestre de l’année.

2 - Le ralentissement de la croissance des crédits aux TPE-PME à partir de 2012

En 2010 et 2011, l’encours de financement des TPE-PME a connu une progression annuelle supérieure à 4 % chaque année.

Toutefois, au dernier trimestre 2011, une baisse des encours de crédits de trésorerie a été constatée sous l’effet de la réduction des stocks des entreprises.

À partir de 2012, les encours de prêts aux PME résidentes (hors entreprises individuelles) continuent de croître mais à un rythme annuel qui diminue. Les encours de crédit aux TPE progressent moins vite que

⁶⁷ Réunissant les entreprises non financières, les particuliers et les administrations publiques locales.

ceux de l'ensemble des PME, tandis que le volume des crédits de trésorerie aux TPE n'augmente plus.

C - La persistance de fragilités, à l'origine d'interventions publiques accrues

Afin de pallier l'insuffisance de l'offre bancaire dans certains segments, l'État a dû accroître depuis la crise de 2008-2009 l'offre de crédit et de garantie du secteur public.

En effet, le financement d'activités risquées comme l'innovation des entreprises n'est pas pleinement assuré par les établissements bancaires. Par ailleurs, les financements bancaires de long terme sont déjà affectés par la mise en place de nouvelles règles prudentielles.

Les interventions publiques étant destinées à financer et garantir les prêts jugés trop risqués par le secteur bancaire privé, il est nécessaire pour l'État de demeurer vigilant sur le transfert de risques financiers vers le secteur public.

1 - Les interventions du Fonds d'épargne en faveur de nouveaux financements de long terme

Alors qu'il finance traditionnellement le logement social et la politique de la ville⁶⁸, le Fonds d'épargne a été sollicité à partir de 2008-2009 pour assurer un relais important dans le domaine du financement des collectivités territoriales et des infrastructures durables. Il a été également mobilisé dans le cadre du plan de relance de 2009.

Concernant le financement des collectivités territoriales, une enveloppe exceptionnelle de 3 Md€ portée à 5 Md€ a été débloquée par l'État à la fin de 2011⁶⁹. L'encours des prêts consentis sur cette enveloppe s'élevait à 3,6 Md€ à fin février 2012, répartis entre 2,6 Md€ distribués par la Caisse des dépôts et 1 Md€ distribué par les banques. Les établissements de crédit membres de la fédération bancaire française admettent la nécessité de ce dispositif public pour répondre à l'ensemble des besoins de prêts des collectivités territoriales et ont déclaré s'engager à apporter pour leur part 9 à 10 Md€ de prêts nouveaux sur l'année 2012⁷⁰.

⁶⁸ L'encours des prêts consacrés à ces emplois s'élevait à 118,4 Md€ fin 2011 sur un total de bilan de 234 Md€.

⁶⁹ Elle est composée de deux tranches : 3 Md€ distribuées par la Caisse des dépôts et consignations et les établissements bancaires ; 2 Md€ par la seule Caisse.

⁷⁰ Communiqué de presse de la fédération bancaire française du 20 février 2012.

Dans le domaine du financement d'infrastructures durables, le Fonds d'épargne a engagé plus de 6 Md€ sur 11,5 Md€ d'enveloppes en cours à la fin de 2011.

2 - Les interventions d'OSEO dans le financement du développement des entreprises

OSEO est devenu le premier acteur de la garantie d'emprunt en faveur des entreprises : le montant des prêts bancaires nouveaux garantis par OSEO en 2011 s'est élevé à 8,8 Md€. En outre, OSEO cofinance des prêts au développement des entreprises. Ces cofinancements ont représenté un encours de 12,6 Md€ à la fin de 2011 (au lieu de 10,3 Md€ fin 2010).

La Cour avait constaté dans ses précédents rapports que la quotité garantie par OSEO pouvait atteindre 90 % des garanties de trésorerie et préconisait de revenir à un taux normal. Ce dispositif de garantie de trésorerie, créé en 2009, a disparu depuis lors.

OSEO va se trouver au cœur des activités de la banque publique d'investissement (BPI)⁷¹, en cours de création, dont l'objet sera de « renforcer le soutien financier aux PME et aux ETI⁷² » et « d'offrir des services d'accompagnement et de soutien renforcé à l'innovation et à l'export ».

3 - La Médiation du crédit : une mission prolongée

La Cour recommandait en mai 2010 de prolonger la Médiation du crédit aux entreprises⁷³, mais d'envisager de la limiter aux TPE pour 2011 et au-delà, de mieux l'articuler avec le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI).

La Médiation du crédit a poursuivi ses activités après 2011⁷⁴. Si le champ de la Médiation n'a pas été officiellement limité au périmètre des TPE, 96 % des dossiers traités portaient en 2011 sur des entreprises employant moins de 50 salariés. Le nombre de dossiers examinés n'a cessé de diminuer : de 600 dossiers par mois en 2010, à 300 au premier semestre 2012. Les dossiers traités concernent désormais moins les

⁷¹ Communiqué du gouvernement du 17 octobre 2012 annonçant la présentation du projet de loi relatif à la création de la BPI.

⁷² Etablissements de taille intermédiaire.

⁷³ La Médiation du crédit constitue un recours complémentaire à la médiation interne existant dans les banques.

⁷⁴ Dans le cadre de deux chartes signées successivement avec la Fédération bancaire française, la première en juillet 2010, la seconde en avril 2011.

entreprises connaissant des difficultés conjoncturelles d'accès au crédit que celles rencontrant des difficultés structurelles.

Or, l'accès au crédit des entreprises en difficulté ne constitue qu'un aspect d'une situation d'ensemble qu'il convient d'appréhender globalement. Le positionnement de la Médiation, à la fois national et départemental⁷⁵, rapproche celle-ci des autres instances qui ont à traiter des difficultés des entreprises, le CIRI et les CODEFI⁷⁶, ainsi que des commissaires au redressement productif, institués en juillet 2012 et placés sous l'autorité des préfets de région⁷⁷. Une rationalisation de l'organisation de l'État dans ce domaine est souhaitable, étant souligné que les frais de fonctionnement de la Médiation du crédit mis à la charge de la Banque de France se sont élevés en 2011 à 6,6 M€.

III - Un encadrement des rémunérations amélioré, une réglementation à l'efficacité relative

Dans ses travaux précédents, la Cour indiquait que la réglementation relative aux rémunérations variables consenties à certaines catégories de personnels dans les établissements financiers avait été rapidement mise en place en France, en même temps que les concours publics, mais qu'elle demeurait imprécise sur les modalités de versement pour les professionnels des marchés et temporaire pour la rémunération des dirigeants mandataires sociaux. Des progrès notables ont été enregistrés depuis.

Selon le contrôleur des rémunérations⁷⁸, les nouvelles dispositions correspondent toutefois à un stade de la réflexion qui ne remet pas en cause la philosophie de base du système des rémunérations, toujours fondé sur des critères de performance et donc sur l'intéressement aux résultats obtenus des personnels en cause, dans des proportions qui restent

⁷⁵ Les directeurs départementaux de la Banque de France sont les médiateurs locaux du crédit aux entreprises.

⁷⁶ Le CIRI est compétent pour les entreprises de plus de 400 salariés tandis que les entreprises de moins de 400 salariés relèvent des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI), équivalents locaux du CIRI, placés sous l'autorité du préfet.

⁷⁷ Les 22 commissaires au redressement productif ont pour mission de soutenir les entreprises de moins de 400 salariés dans la résolution de leurs difficultés et d'animer une cellule régionale de veille et d'alerte précoce.

⁷⁸ Mission de M. Camdessus, gouverneur honoraire de la Banque de France, dans le cadre de la convention SPPE signée par les établissements le 7 décembre 2009. La mission, temporaire, s'est limitée à la vérification des cent premières attributions de bonus au plan mondial par chaque établissement.

substantielles. En outre, la concurrence dans l'emploi de ces professionnels se maintient entre les banques et rend malaisée toute modification des fondements du système.

A - Une nouvelle réglementation exigeante dans ses principes, placée sous le contrôle du superviseur bancaire

1 - La réglementation européenne et sa transposition en droit national

La réglementation française, édictée très vite le 3 novembre 2009, a porté sur la seule rémunération des personnels des marchés financiers dont les activités sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'exposition aux risques des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. Elle n'avait pas pris en compte certaines dimensions prévues par les principes et recommandations internationaux⁷⁹. Comme l'a relevé la Cour⁸⁰, elle demeurait imprécise quant aux modalités concrètes de versement des rémunérations variables.

Ces différences et imprécisions ont été supprimées à l'occasion de la transposition en droit français de la directive européenne 2010/76/UE du 24 novembre 2010, dite *CRD 3*⁸¹, par l'arrêté du 13 décembre 2010. Désormais, la définition des professionnels réglementés coïncide avec les recommandations internationales en englobant tous les salariés⁸² dont les activités ont une incidence significative sur le profil de risque de l'établissement. Les seuils minimaux pour la partie différée de la rémunération sont fixés à 40 % (et à 60 % pour les rémunérations variables les plus élevées), la durée de différé du versement est de trois ans minimum, et la proportion d'actions ou d'instruments financiers équivalents qu'il convient de mettre dans ce versement différé se situe à 50 % minimum.

⁷⁹ Ces principes et recommandations ont été édictés par le comité de stabilité financière réunissant les États membres du G20 depuis le sommet de Londres le 2 avril 2009.

⁸⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les concours publics aux établissements de crédits : bilan et enseignement à tirer*. Mai 2010, p. 79.

⁸¹ Directive ayant modifié les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE.

⁸² Les cadres dirigeants, les fonctions de contrôle, les personnels des filiales, et pas seulement les salariés des marchés financiers. Les salariés qui ont une incidence significative sur le risque sont qualifiés de "preneurs de risque".

Le périmètre et les modalités de versement de la rémunération variable que l'Union européenne a imposés à l'ensemble du secteur bancaire européen répondent aux préoccupations d'encadrement des rémunérations variables en les liant d'une part, à une mesure des risques et d'autre part, à des considérations d'atteinte de performance sur plus long terme. Selon l'Autorité de contrôle prudentiel, chaque groupe bancaire français disposant d'une banque de financement et d'investissement⁸³ a déclaré une population de "preneurs de risques" comprise entre 0,5 % et 2,4 % de ses effectifs totaux au plan mondial. Ceux de ces preneurs de risque ayant des rémunérations supérieures à 1 M€ sur l'exercice 2010 représentaient, selon les établissements concernés, entre 1,8 % et 8,8 % de cette population.

2 - Les pouvoirs de surveillance du superviseur bancaire

La Commission bancaire, devenue Autorité de contrôle prudentiel (ACP) en octobre 2010 s'est vu confier le rôle d'effectuer les contrôles adéquats au niveau de chaque établissement et ce, au-delà même du plan public de soutien temporaire.

a) Un contrôle permanent

L'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) dispose d'un règlement de portée très vaste sur le contrôle interne qui a été enrichi des obligations spécifiques mises à la charge des établissements de crédit et entreprises d'investissement dont le non-respect peut-être sanctionné⁸⁴. En matière de rémunération, les établissements doivent désormais transmettre à l'ACP un rapport annuel sur le processus décisionnel mis en œuvre ; le mandat et le fonctionnement du comité spécialisé en matière de rémunérations ; les principales caractéristiques de la politique de rémunération. Des informations quantitatives consolidées sur la rémunération des membres de l'organe exécutif et des professionnels de l'établissement lui sont adressées. Enfin, l'ACP examine la cohérence du montant total des rémunérations variables avec le maintien d'un niveau suffisant de fonds propres.

En outre, les entreprises assujetties publient une fois par an les informations sur la politique des rémunérations et ses composantes.

⁸³ Cet examen figure au rapport d'activité 2010 de l'Autorité de contrôle prudentiel, paru en 2011.

⁸⁴ Règlement du comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF) n° 97-02 du 21 février 1997, renforçant constamment les obligations des établissements assujettis.

b) Des pouvoirs de portée contraignante

L'arrêté de 2010 confère deux pouvoirs à l'Autorité de contrôle prudentiel :

- un pouvoir de surveillance lié aux circonstances exceptionnelles de soutien public à certaines banques : les rémunérations variables devaient être limitées quand elles ne sont pas compatibles avec la capacité de maintenir le niveau de fonds propres suffisant et la rémunération de l'organe exécutif devait être "justifiée" ;
- un pouvoir d'injonction permanent sur tous les établissements d'avoir à "restructurer leur politique de rémunération pour la rendre conforme à une gestion saine des risques et à des objectifs de croissance de long terme".

Dans l'état actuel de la réglementation, l'ACP exerce son contrôle à la fois sur l'observation des règles régissant les modalités d'attribution des rémunérations et sur l'évolution des rémunérations qui doit être corrélée au profil de risques et aux capacités de croissance des établissements.

B - Des effets de modération des rémunérations relevés par le superviseur, mais une réglementation à l'efficacité relative

1 - Le contrôle de proximité exercé depuis 2009

La prolongation de la crise financière depuis octobre 2011 et les conséquences du resserrement en cours du cadre prudentiel des banques affectent la rentabilité de leurs activités susceptibles de donner lieu à attribution de rémunérations variables. Tant le contrôleur des rémunérations diligenté pour l'examen des bonus versés aux professionnels des marchés financiers pour 2009 qu'ensuite l'ACP pour 2010 et 2011, ont constaté une « modération » sur les enveloppes attribuées. Cette modération a notamment résulté d'attributions effectives inférieures au calcul des enveloppes que les banques pouvaient en théorie distribuer. Elle est liée également au fait que les enveloppes attribuées ont été corrélées à la baisse des résultats des établissements.

En 2011, l'ACP a engagé à la fois un examen *ex post* sur les attributions octroyées sur l'exercice 2010 et une investigation *ex ante* sur la campagne des attributions des rémunérations à verser en 2012 (sur l'exercice 2011). Elle a relevé des disparités dans les politiques conduites selon les établissements, disparités qui ne compromettent pas, de son

point de vue, la nécessité de renforcement de leurs fonds propres. De même, l'ACP a eu un regard attentif sur les montants attribuables en 2012 aux membres des organes exécutifs : elle a veillé à ce que leur rémunération reflète la baisse des résultats des établissements pour l'exercice 2011.

La Cour estime que la démarche adoptée par le superviseur d'intervenir au moment où se décident les attributions est la voie de contrôle la plus efficace et devrait constituer un processus permanent. Elle nécessiterait que soient pérennisés les moyens adéquats mis en place au sein de l'organisation.

2 - Des pistes de progrès dans la réglementation

a) Des marges d'interprétation à réduire

Dans l'application de la réglementation, des marges d'interprétation existent, que ce soit sur la compréhension du rapport "approprié" que les établissements doivent respecter entre la part de la rémunération fixe et celle variable, sur les souplesses que peut procurer l'application du seuil de 40 % en rémunération différée ou encore sur la réalité de la part devant être versée en numéraire. L'application du "malus" consistant en la restitution des versements en cas de pertes ultérieures pour l'établissement mérite encore des précisions.

b) Des évolutions souhaitables des textes

La Cour avait recommandé que l'assemblée générale des actionnaires puisse connaître des enveloppes de rémunération. Un droit de regard des actionnaires consistant en un vote consultatif sur la rémunération des mandataires sociaux devrait être introduit, la France n'en connaissant pas encore le principe à la différence des pays anglo-saxons eux-mêmes.

S'agissant du secteur bancaire, ce vote pourrait s'appliquer aussi aux enveloppes globales de rémunération des professionnels bancaires dits réglementés.

3 - Les divergences d'interprétation des standards internationaux

La question des rémunérations a fait l'objet de réglementations dans la plupart des États. Des initiatives se sont poursuivies au plan international mais les actions entreprises n'ont guère eu d'effets tangibles.

a) L'interprétation des réglementations, facteur d'inégalité de concurrence

Deux sujets majeurs de distorsion dans l'égalité de concurrence entre les zones géographiques, notamment entre les États-Unis et l'Europe, voire entre les États membres de l'Union européenne, sont aujourd'hui observés.

Le premier concerne la définition différente donnée selon les États au personnel qualifié de "preneur de risques", parfois au sein même de l'Union européenne. Les banques françaises ont une vision large de la notion des preneurs de risques alors que dans d'autres pays, seuls 200 à 300 "preneurs de risques" sont identifiés par les grandes banques concurrentes et se limitent essentiellement à la haute hiérarchie.

Le second a trait à l'application des modalités de versement sous forme de pourcentages que nombre d'établissements financiers dans le monde n'appliquent qu'à titre indicatif voire pas du tout⁸⁵.

b) Des tentatives non probantes pour favoriser la convergence

Durant l'année 2011, le comité de stabilité financière (CSF) a entrepris des initiatives pour vérifier la bonne application des standards.

Une revue par les pairs des politiques et des pratiques de rémunération des établissements de crédit a eu lieu mais n'a pas été jugée satisfaisante par certaines parties prenantes tant les points de vue sont divergents entre les zones géographiques. Elle a été remplacée par un projet de mécanisme, à partir de 2012, consistant à recueillir les observations des banques sur les infractions aux principes commises par d'autres banques d'autres États et qui donneraient lieu à examen du comité de stabilité financière sur rapport du régulateur national. Il n'est pas avéré que cette solution sera plus effective que la précédente.

⁸⁵ L'Autorité de contrôle prudentiel a procédé à des comparatifs internationaux dans son rapport d'activité 2010.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il ressort de l'examen des suites données aux recommandations formulées par la Cour en mai 2010 que si des actions ont été engagées sur tous les sujets, la grande majorité reste d'actualité.

En effet, les mécanismes de concours publics avaient été mis en place pour apporter une réponse à une crise financière et bancaire qui semblait temporaire. La propagation de la crise à l'économie à partir de 2009-2010 puis la crise de la dette souveraine au sein de la zone euro justifient encore aujourd'hui que les outils de suivi du crédit dont s'est doté l'État demeurent actifs afin que le financement bancaire maintienne la capacité de croissance de l'économie.

S'agissant des rémunérations des professionnels bancaires et de leurs dirigeants, les progrès relevés ont consisté à créer un lien qui n'existait pas auparavant entre les rémunérations, le profil de risque et la croissance de long terme des établissements eux-mêmes. Afin d'assurer le respect effectif du cadre réglementaire en vigueur, des précisions doivent être encore apportées pour son application et des mesures supplémentaires de transparence dans la communication financière des banques seraient souhaitables.

Le bilan financier des concours que l'État a apportés, positif à ce jour, devra être actualisé car il est toujours provisoire en raison de la poursuite du soutien au groupe Dexia depuis l'automne 2011. En outre, deux établissements qui avaient déjà reçu des prêts de la SFEF en 2008 font l'objet de nouvelles garanties directes de l'État. Ces dernières modifieront le bilan définitif.

En conséquence, la Cour réitère certaines de ses recommandations et en formule de nouvelles.

Recommandations antérieures :

- 1. mettre effectivement en place une procédure de recouvrement dans l'hypothèse du défaut d'une banque (SFEF) ;*
- 2. rendre plus lisibles les structures dédiées au traitement des entreprises en difficultés, aux plans local et national, en rapprochant la Médiation du crédit du comité interministériel de restructuration industrielle, des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises, et des commissaires au redressement productif (direction générale du Trésor) ;*

Recommandations nouvelles :

3. *produire à la fin de chaque année à partir de 2013 un état retraçant le bilan pour l'État de la SFEF et de la SPPE ainsi que celui des autres concours financiers aux banques (direction générale du Trésor, Agence des participations de l'État) ;*
 4. *enrichir le compte rendu transmis à l'État afin de suivre les crédits distribués aux collectivités territoriales distinctement de ceux du reste des « administrations publiques locales » (direction générale du Trésor et Banque de France) ;*
 5. *prévoir dans l'organisation de l'Autorité de contrôle prudentiel une cellule permanente de contrôle des rémunérations et assurer un contrôle a priori des attributions de rémunérations variables pour les professionnels et les mandataires sociaux (Autorité de contrôle prudentiel) ;*
 6. *inscrire dans la loi une disposition spécifique aux établissements de crédit sur le vote consultatif des actionnaires en assemblée générale relatif aux enveloppes de rémunération des professionnels et des mandataires sociaux (État).*
-

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	182
Gouverneur de la Banque de France	186
Présidente de la société de financement de l'économie française	187
Président de la fédération bancaire française	188
Médiatrice nationale du crédit	190

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE
L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

En ce qui concerne le bilan financier des interventions de l'Etat auprès du secteur bancaire depuis 2008, l'approche de la Cour consistant à distinguer les interventions globales intervenues en 2008 à travers la SPPE et la SFEF des interventions ponctuelles (Dexia, PSA finances et le Crédit immobilier de France) nous semble tout à fait justifiée. La Cour conclut à juste titre que le bilan des opérations globales est aujourd'hui positif et quasi définitif. Nous souscrivons également à la recommandation de la Cour de produire un état définitif à la fin 2014 postérieurement aux derniers remboursements de la SFEF. En revanche, le raisonnement patrimonial tenu par la Cour me semble sujet à caution. Quoi qu'il en soit, même en faisant l'hypothèse que la participation de l'Etat dans la SPPE soit complètement dépréciée, le gain net économique de l'intervention de la SPPE en intégrant le bilan patrimonial resterait supérieur à 400 M€.

La Cour recommande par ailleurs de mettre effectivement en œuvre une procédure visant à répondre au cas de défaut d'un débiteur de la SFEF, ainsi qu'elle l'avait recommandé antérieurement. Cette recommandation nous semble inappropriée. Les travaux effectués par le conseil d'administration de la SFEF sur la base du rapport d'un de ses membres ont en effet permis d'éclaircir les étapes indispensables dans ce cas de figure, qui est au demeurant extrêmement improbable. Ils ont également montré que les coûts demeurant extrêmement élevés. Ils ont également montré que les coûts de réalisation des étapes identifiées comme indispensables à la bonne gestion d'un cas de défaut étaient élevées, alors même que ces actions préventives complémentaires n'apporteraient qu'une amélioration très marginale à la protection patrimoniale de l'Etat dans le cas lui-même très peu probable d'un défaut. Ces remarques n'enlèvent rien à la valeur de la protection patrimoniale qu'apporte la remise en garantie d'actifs à l'Etat. Ces actifs sont en effet des créances de bonne qualité et les prêts accordés par la SFEF ne représentent que de 60 % à 90 % de ces actifs. Ces prêts sont « surcollatéralisés » de manière satisfaisante. Par ailleurs, il a été constitué, en loi de finances, en contrepartie de la garantie de l'Etat, un patrimoine d'affectation au bénéfice de la SFEF, qui fait que ces actifs ne pourraient être utilisés par des créanciers tiers de l'établissement financier défaillant sans que les émissions correspondantes de la SFEF et les éventuels appels en garantie de l'Etat n'aient été au préalable remboursés.

Sur les perspectives d'évolution du crédit, tout en notant que les évolutions des encours de crédits à l'économie française ont été, compte tenu du contexte macroéconomique, relativement satisfaisantes depuis 2008, la

Cour appelle l'Etat à une vigilance maintenue. Nous souscrivons à ce constat et rejoignons cette préoccupation.

S'agissant du constat : comme l'indique la Cour, si les encours de crédits aux entreprises ont reculé entre fin 2009 et début 2010, cette évolution n'a pas résulté d'une contrainte d'offre en raison de la crise financière. Au cours de la crise, les encours de crédits aux PME indépendantes (qui sont structurellement dépendantes des financements bancaires) n'ont pas reculé tandis que l'on observait une forte augmentation des émissions obligataires des entreprises qui avaient la capacité de se financer directement sur les marchés. Au total, l'endettement des entreprises françaises a continué de progresser pendant la crise et augmente encore aujourd'hui à un rythme proche de 5 %.

Cette situation ne doit cependant pas entraîner un relâchement du suivi de l'Etat. Si les évolutions sont globalement satisfaisantes, certains segments ne sont pas exempts de tensions, particulièrement dans un contexte macroéconomique qui continue à être délicat. Ainsi, les collectivités locales ont pu connaître certaines difficultés et on observe actuellement des tensions sur les crédits de trésorerie aux PME dans un contexte de dégradation des délais de paiement. Face à cette situation le gouvernement met en place plusieurs instruments de soutien à la trésorerie des PME : dispositif de garantie de crédit de trésorerie, mis en place par la Banque publique d'investissement à compter du 3 janvier 2013 (pour un volume de 500 M€) ; préfinancements à venir du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et du crédit impôt recherche (CIR). Nous rejoignons donc la préoccupation de la Cour qui souligne l'importance de ce suivi. Cette préoccupation est au demeurant partagée par la Banque de France. Des travaux sont en cours pour affiner notre compréhension de ces évolutions - qu'il s'agisse de mieux appréhender le financement du secteur public local ou d'enrichir le recueil de l'information sur les modalités de financement des entreprises. D'une manière générale, l'Etat, comme la Banque de France, s'efforcent non seulement de maintenir ce suivi mais aussi de l'améliorer. Toutefois, il convient de souligner que si, conformément aux engagements pris, le reporting spécifique mis en place lors du déploiement de la SFEF a vocation à se poursuivre jusqu'à son terme, à savoir le remboursement complet des prêts consentis par la SFEF, la mise en œuvre de ce reporting implique des efforts importants par la Banque de France qui constituent un surcroît d'activité par rapport à sa production statistique normale. Or cette production, qui a bénéficié de constantes améliorations depuis 2008 est largement suffisante pour appréhender correctement les évolutions du crédit.

Nous partageons par ailleurs pleinement la réflexion de la Cour sur la nécessaire vigilance de l'Etat quant aux risques qui seraient susceptibles d'être transférés vers le secteur public. Il convient en effet de veiller à ce que les contraintes pesant sur le secteur bancaire ne se traduisent pas par un recours accru à des garanties de l'Etat, ou à des financements directs

émanant du secteur public dans la mesure où une telle évolution pourrait alors se traduire par une pression accrue sur la croissance de la dette publique. A cet égard, il conviendrait toutefois de souligner que les interventions mentionnées par la Cour du Fonds d'épargne et d'Oséo constituent des interventions ponctuelles, effectuées dans le cadre du plan de relance ou d'une enveloppe spécifique destinées aux collectivités locales pour le premier et dans le cadre d'interventions exceptionnelles pour le second.

La Cour s'inquiète par ailleurs de l'apparente superposition du médiateur du crédit, du CIRI, des CODEFI et des commissaires au redressement productif. Il s'agit d'abord de dispositifs souples et réactifs, qui ont vocation à utiliser les administrations existantes. Le médiateur du crédit repose ainsi sur le réseau de la Banque de France et les commissaires au redressement productif sur les administrations locales et plus particulièrement les Direccte. La mission du médiateur de crédit, à savoir aider les entreprises à résoudre avec leurs banques des difficultés de financement, a été prolongée au-delà du 31 décembre 2012. La médiation du crédit a, au cours des dernières années, pleinement trouvé son positionnement, en venant utilement compléter le champ d'intervention du CIRI et des CODEFI (restructuration financière et/ou industrielle, pour les entreprises respectivement de plus de 400 salariés / de moins de 400 salariés). Les commissaires au redressement productif sont apparus très récemment. Leur mission est davantage orientée sur l'aspect industriel, pour les entreprises de moins de 400 salariés. Elle s'articule pleinement avec celle des CODEFI.

Enfin, sur les questions de rémunération dans le secteur financier, abordées dans la dernière partie du rapport, la Cour indique, à juste titre, que la clarification intervenue à la suite de la directive CRD3, notamment en ce qui concerne le champ des personnels concernés et la portée normative des standards en matière de structure des rémunérations, a permis d'améliorer et de compléter le dispositif d'encadrement des rémunérations dans le secteur financier. Nous partageons également l'appréciation positive de la Cour sur le rôle du contrôleur des rémunérations, particulièrement dans la première phase de mise en œuvre du dispositif, qui a permis d'harmoniser les pratiques des établissements. L'Etat sera attentif à ce que l'Autorité de contrôle prudentiel poursuive les efforts engagés afin de procéder à un contrôle ex ante des pratiques de rémunération. Il convient par ailleurs de rappeler que cette question fait à nouveau l'objet de débats dans le cadre de la négociation, en cours, de la directive CRD 4.

En ce qui concerne les propositions de la Cour tendant à améliorer le cadre réglementaire existant, et notamment à associer les actionnaires aux décisions relatives à la distribution des rémunérations, nous partageons le constat selon lequel le rôle des actionnaires devrait être renforcé s'agissant du contrôle des rémunérations des dirigeants. Il s'agit bien entendu d'une question qui dépasse le secteur bancaire et de l'assurance et concerne

l'ensemble des entreprises. Elle fait l'objet d'une réflexion dans le cadre du futur projet de loi sur la gouvernance et les rémunérations des dirigeants d'entreprise.

Nous partageons enfin l'appréciation de la Cour qui relève les difficultés persistantes dans la coordination internationale des règles en matière de rémunérations, particulièrement vis-à-vis des juridictions situées hors de l'Union européenne. Ces difficultés se concentrent, comme le relève la Cour, principalement sur la valeur contraignante des normes relatives à la structure des rémunérations (différé minimal et part indexée) ainsi que sur l'absence de définition précise de la population concernée. Nous souhaitons que le Conseil de stabilité financière (Financial Stability Board, FSB) maintienne à ce sujet une pression qui permette de faire évoluer graduellement les pratiques des établissements.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

Je tiens à apporter certaines précisions au rapport qui vient d'être communiqué.

S'agissant du recensement des concours au secteur public local, la Banque de France dispose d'une information détaillée répondant aux souhaits exprimés par la Cour. En particulier, les crédits aux administrations publiques locales sont connus séparément de ceux octroyés à l'administration de la sécurité sociale et, au sein de ces deux catégories, des segmentations plus fines sont disponibles.

Concernant l'action de la Banque de France dans la médiation du crédit, je précise que les dossiers actuellement traités émanent pour l'essentiel de TPE ou de PME de petite taille qui ne relèvent ni de l'action du CIRI ou du CODEFI, ni de celle des commissaires au redressement productif.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA SOCIÉTÉ DE
FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE (SFEF)**

Ainsi que le constate la Cour, les banques débitrices de la SFEF ont déjà remboursé plus des deux tiers de leur dette initiale de 77 Mds d'euros à l'égard de la SFEF, à ce jour, le bilan des actions de la SFEF est positif pour l'Etat et le solde dû, de l'ordre de 24 Mds d'euros, arrivera à échéance entre le 16 janvier 2014 et le 22 septembre 2014.

L'encours de prêts résiduel est couvert par des collatéraux d'une valeur supérieure, d'environ 40 Mds d'euros, qui font l'objet ainsi que l'a souligné le rapport public thématique de la Cour en mai 2010 « d'un dispositif rigoureux de contrôle ». La surveillance permanente des encours de prêts et des nantissements accordés en garantie par les débiteurs est en effet assurée par la SFEF au travers des travaux conduits par l'ensemble des prestataires auxquels la société fait appel, sélectionnés chacun dans leur domaine pour leur expertise reconnue. Les missions de contrôle effectuées par le contrôleur spécifique tant chez les banques que chez les prestataires ont confirmé la qualité et la rigueur de ce dispositif.

La SFEF a mis au point, par ailleurs, sous la conduite d'un des membres de son comité d'audit, Monsieur Yann Boaretto, Inspecteur Général des Finances, une définition approfondie du déroulement précis du dispositif à actionner en cas de défaut d'un débiteur, dont la Cour a eu connaissance. Le comité d'audit et le Conseil d'Administration de la SFEF, ont débattu à plusieurs reprises de ce travail, d'avril 2010 à octobre 2011. Ils ont estimé à l'unanimité que l'exercice avait été mené aussi loin que nécessaire, les conditions de mise en place concrète d'un dispositif de recouvrement de créances nanties, en cas de défaut d'un établissement, dépendant de la survenance effective de ce risque. Hors contexte, les coûts à engager pourraient être disproportionnés et les choix opérés se révéler, le moment venu, inadaptés.

De surcroît, comme le constate la Cour, l'encours de prêts de la SFEF est à plus de 95 % consenti aux cinq grands établissements bancaires français. L'éventuel défaut de l'un d'entre eux impliquerait une coordination étroite entre les autorités publiques à laquelle la SFEF serait associée et qui ne peut être totalement appréhendée au travers d'une procédure conduite unilatéralement par la SFEF. Les exemples cités par la Cour, de PSA Finance et du CIF, montrent la vigilance et l'intervention de l'Etat à l'égard d'établissements de crédit en difficultés.

Les programmes de contrôle seront poursuivis avec la rigueur et l'intensité nécessaires jusqu'à l'extinction des encours de la Société.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION BANCAIRE FRANÇAISE

La profession souhaite faire part des remarques suivantes sur les recommandations proposées par la Cour des Comptes.

Concernant les recommandations antérieures :

La Cour recommande de « mettre effectivement en œuvre une procédure de recouvrement dans l'hypothèse du défaut d'une banque » : la SFEF semble avoir engagé une étude approfondie pour définir le déroulement précis du dispositif à actionner en cas de défaut d'un débiteur. L'exercice aurait été mené aussi loin que possible. Mettre effectivement en œuvre une procédure de recouvrement dans l'hypothèse du défaut d'une banque occasionnerait des coûts disproportionnés alors que les choix opérés pourraient se révéler, le moment venu, inadaptés.

En revanche les banques considèrent que la surveillance permanente et les programmes de contrôle doivent être poursuivis avec l'intensité nécessaire jusqu'à l'extinction des encours de prêts de la société.

Sur la deuxième recommandation, la Cour souhaite « rendre plus lisibles les structures dédiées au traitement des entreprises en difficultés, aux plans local et national, en rapprochant la Médiation du crédit du comité interministériel de restructuration industrielle, des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises, et des commissaires au redressement productif (direction générale du Trésor) ».

La FBF estime que l'amélioration de la lisibilité des structures dédiées au traitement des entreprises en difficulté ne justifie pas le rapprochement de la Médiation du crédit avec le « Comité Interministériel de Restructuration Industrielle ». Un tel rapprochement entraînerait une confusion entre les missions et gouvernance des trois entités citées : Médiation du crédit, CIRI (Comité Interministériel de Restructuration Industrielle) et le CODEFI (Comités départementaux d'Examen des problèmes de Financement des entreprises).

Pour les recommandations nouvelles :

La cinquième recommandation appelle les remarques suivantes.

D'un point de vue pratique, la recommandation relative à la mise en place d'une cellule permanente de contrôle des rémunérations ne paraît pas nécessaire. Une équipe dédiée avait été, en effet, constituée fin 2011 pour les rémunérations attribuées en 2012 au titre de 2011 et ne semble pas avoir été renouvelée cette année.

La réglementation concernant le contrôle, a priori, des rémunérations variables pour les professionnels et les mandataires sociaux soulève

également des interrogations. Cette réglementation relève du règlement 97-02, l'Autorité de Contrôle Prudentiel n'exerce donc qu'un pouvoir de contrôle a posteriori et non a priori. Un pouvoir a priori rendrait, en effet, l'Autorité de Contrôle Prudentiel co-gestionnaire de fait, des établissements qu'elle contrôle. En outre, ce contrôle a priori serait très difficilement compatible avec les règles de gouvernance des sociétés qui confèrent au Conseil d'administration le pouvoir d'arrêter les politiques de rémunération et, pour les dirigeants, le montant individuel de leurs rémunérations.

Cette recommandation sur les rémunérations soulève également la question du champ des établissements concernés. Le rapport concerne uniquement les concours publics aux établissements de crédit. Il ne s'applique donc qu'aux seuls établissements ayant bénéficié de ces concours publics alors que la recommandation sur les rémunérations faite par la Cour des Comptes est plus large et vise tous les établissements.

Pour la recommandation 6, la Cour recommande « d'inscrire dans la loi une disposition spécifique aux établissements de crédit sur le vote consultatif des actionnaires en assemblée générale relatif aux enveloppes de rémunération des professionnels et des mandataires sociaux (État) » : la FBF est défavorable à l'inscription dans la loi d'une disposition spécifique aux établissements de crédit sur le vote consultatif des actionnaires en Assemblée Générale relatif aux enveloppes de rémunération des professionnels et des mandataires sociaux (État).

Cette question est plus générale. Des réflexions européennes et françaises (Code AFEP / MEDEF) non limitées aux seuls établissements de crédit, sont déjà très largement engagées.

RÉPONSE DE LA MÉDIATRICE NATIONALE DU CREDIT

Ce rapport appelle plusieurs remarques de ma part. En effet, dans le paragraphe relatif à la Médiation du crédit, les observations suivantes peuvent être faites :

1. La mention relative à la baisse continue du nombre de dossiers examinés pourrait être revue afin de rendre compte avec plus de justesse du niveau de l'activité de la mission. En effet, au plus fort de la crise financière, en 2009 et 2010, le niveau d'activité du dispositif était très élevé en raison même de la situation exceptionnelle de la conjoncture économique. Ces deux années ne peuvent servir, aujourd'hui, de point de référence pour juger du dynamisme du dispositif. Depuis 2011, l'activité de la mission s'est stabilisée pour rester proche d'une moyenne d'environ 300 dossiers traités par mois.

2. Il est à noter que la Médiation est une administration de mission, décentralisée et très souple, reposant sur un accord de place entre la Fédération bancaire française, la Banque de France et l'Etat et s'appuyant sur les réseaux existants au niveau territorial. La Médiation du crédit fonctionne en parfaite complémentarité avec les autres dispositifs d'aide aux entreprises (tels le CIRI, les CODEFI ou les Commissaires au Redressement productif...) et traite pour l'essentiel des dossiers de TPE ou PME qui relèvent de sa seule compétence.
