

Le traitement des banques en difficulté

MATHIAS DEWATRIPONT
Professeur d'Économie
ECARES, Université Libre de Bruxelles

JEAN-CHARLES ROCHET
Professeur d'Économie
École d'Économie de Toulouse

Cet article propose quelques réformes de l'architecture de la régulation relative au traitement des banques en difficulté. Nos principales recommandations sont les suivantes :

- *mise en œuvre d'un régime de faillite spécial pour les banques ;*
- *création d'autorités de supervision puissantes et véritablement indépendantes ;*
- *limitation des incitations à la prise de risques excessifs par les dirigeants des établissements bancaires en difficulté ;*
- *atténuation de la procyclicité des règles de solvabilité via l'introduction de « stabilisateurs automatiques » ;*
- *passage à une supervision centralisée dans les zones économiques censées être intégrées.*

NB : Cet article synthétise un document que les auteurs ont rédigé pour le sommet sur la « Régulation financière et la stabilité macroéconomique – principales questions pour le G 20 » (Financial Regulation and Macroeconomic Stability: Key Issues for the G 20), qui s'est tenu le 31 janvier 2009 à Londres. Les auteurs remercient Janet Mitchell et Peter Praet pour leurs précieux commentaires.

La crise financière actuelle est extrêmement grave. Elle est également pluridimensionnelle et a donné déjà lieu à nombre d'analyses et de documents consacrés à l'action des autorités¹. La présente contribution s'attache au traitement des banques en difficulté, qui constitue l'un des éléments essentiels de l'architecture de la régulation auquel on ne s'est toutefois pas encore suffisamment intéressé. Ce sujet ne saurait cependant être étudié indépendamment des autres composantes de cette architecture, sur lesquelles porteront donc indirectement plusieurs de nos recommandations.

Nous pouvons considérer que l'action des pouvoirs publics relative au traitement des banques en difficulté a deux objectifs potentiels.

- Harmoniser ce traitement entre les pays, de façon à créer des conditions égales tout en favorisant la stabilité financière au niveau mondial. À cet égard, il est utile d'opérer une distinction entre les problèmes propres à certaines banques et les problèmes systémiques.
- Promouvoir la coopération entre les pays pour le traitement des banques transfrontières en difficulté.

Ces deux aspects seront examinés successivement. Notre analyse part de l'idée fondamentale que le système de régulation actuel est fragile parce qu'il ne traite pas explicitement de l'harmonisation du traitement des banques en difficulté, alors que Bâle I et Bâle II constituent des efforts d'harmonisation des ratios de fonds propres. Même si cette harmonisation comporte, bien sûr, plusieurs lacunes importantes auxquelles il faut également remédier, on peut penser qu'elle est souhaitable, et qu'il convient de l'étendre au traitement des banques en difficulté. C'est un objectif primordial, pour des questions d'« économie politique » : que la conjoncture soit bonne ou mauvaise, les superviseurs subissent en permanence, de la part de groupes d'intérêts et de la sphère politique, des pressions qui nuisent au bon fonctionnement et à la stabilité du système financier. Rester dans le flou ou ne rien spécifier, ce qui revient à laisser les superviseurs exercer un pouvoir discrétionnaire, a par conséquent un coût. Une protection *ex ante* est donc nécessaire pour les

superviseurs, sous la forme d'un système de règles transparentes. Certes, de telles règles ont toujours un coût potentiel en termes de perte de flexibilité, mais le dispositif actuel pêche manifestement par l'excès inverse, à savoir une trop grande souplesse. Cet article formule plusieurs recommandations destinées à faciliter la transition vers un système reposant sur des règles et qui conservent suffisamment de flexibilité.

1 | REPENSER LA POLITIQUE PRUDENTIELLE POUR LES BANQUES EN DIFFICULTÉ

Même si le processus de Bâle a manifestement contribué à harmoniser les pratiques de gestion du risque des banques et les exigences réglementaires entre les pays², et était encore en train de connaître d'importantes réformes (Bâle II) lorsque la crise est survenue, il n'a pas suffi à endiguer la crise. C'est pourquoi nous estimons nécessaires une vaste refonte de Bâle II et une réévaluation de grande ampleur des systèmes de régulation/supervision.

1|1 Instauration d'un régime de faillite spécial pour les banques

Plusieurs épisodes de la crise actuelle ont montré que les autorités bancaires de nombreux pays membres du G 20 ne disposaient pas de pouvoirs juridiques suffisants pour traiter les difficultés bancaires avec rapidité et efficacité. De plus, le pouvoir discrétionnaire accordé aux superviseurs nationaux par le deuxième pilier de Bâle II s'est révélé contre-productif dans la gestion de la crise. En effet, il a exposé ces autorités à des pressions politiques et à la menace de recours judiciaires par les actionnaires des banques en difficulté. De manière générale, une harmonisation de la réglementation bancaire n'est guère utile si le contrôle du respect de ces exigences relève du pouvoir discrétionnaire des superviseurs nationaux, qui sont soumis à des contraintes politiques et juridiques très différentes d'un pays à l'autre.

¹ Cf. notamment Brunnermeier et al. (2009), Tirole (2008) et le rapport du G 30 (2009) pour d'excellentes analyses en la matière

² Les Accords de Bâle avaient été initialement conçus pour s'appliquer aux banques opérant à l'international, mais ont été adoptés, après des révisions, par les autorités de réglementation d'un grand nombre de pays.

En conséquence, réviser et harmoniser les lois sur les faillites bancaires est une priorité de premier rang afin de rétablir des conditions équitables de concurrence pour tous les établissements ayant une activité bancaire internationale et éviter un alignement par le bas dans le domaine du contrôle du respect de la politique prudentielle. Une banque n'est pas une entreprise ordinaire : grâce, notamment, à la garantie des dépôts, ses actionnaires et ses dirigeants conservent une marge de manœuvre considérable, y compris dans le cas de très graves problèmes de solvabilité, pour tenter à tout prix de sortir d'une situation désespérée (*gambling for resurrection*)³. En l'absence d'une intervention à temps des superviseurs, actionnaires et dirigeants ont encore intérêt à ce que la banque poursuive son activité, ce qui accroît *in fine* les dégâts causés au fonds de garantie des dépôts et à l'ensemble du système financier.

Pour harmoniser les procédures d'insolvabilité bancaire, il serait judicieux de commencer par s'intéresser au système mis en place aux États-Unis en 1991 par le *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act* (FDICIA). Ce système est centré sur un concept essentiel, l'action corrective précoce ou ACP (le Brésil a créé un système présentant des caractéristiques analogues et qui mérite aussi d'être étudié). Ce dispositif permet dans un premier temps de réagir à une crise graduellement. Les banques sont classées dans cinq catégories, suivant (divers indicateurs de) leur ratio de fonds propres : bonne capitalisation (ratio > 10 %), capitalisation adéquate (> 8 %), sous-capitalisation (< 8 %), sous-capitalisation significative (< 6 %) et sous-capitalisation critique (< 2 %). Si les deux premières catégories ne sont assorties d'aucune restriction, les trois autres s'accompagnent en revanche de restrictions de plus en plus sévères (concernant le paiement de dividendes, la croissance de l'actif, les acquisitions, avec, dans le cas extrême, la nomination d'un administrateur). L'idée est de permettre au superviseur d'intervenir avant que la situation ne devienne trop mauvaise.

Il est largement admis que l'ACP a eu un effet bénéfique (cf. notamment Benston et Kaufman, 1997, ainsi que Aggarwal et Jacques, 2001), et un certain nombre de travaux théoriques plaident en sa faveur (cf. par exemple Freixas et Parigi, 2008).

Voici par conséquent notre première recommandation.

- Instauration d'un régime de faillite spécifique harmonisé pour les banques, incluant un système d'ACP, c'est-à-dire donnant au superviseur le pouvoir de limiter la liberté d'action des dirigeants d'une banque (voire de révoquer ces dirigeants) et celle des actionnaires (voire d'exproprier ces derniers) *avant* que l'entité concernée ne devienne techniquement insolvable.

1|2 Création d'autorités de supervision puissantes et indépendantes

Il est nécessaire de compléter la réforme de la loi sur les faillites bancaires par une protection des superviseurs contre les pressions du pouvoir politique et des groupes d'intérêts.

On ne pourra y parvenir qu'en créant une autorité de supervision puissante, indépendante et bien dotée en personnel suffisamment rémunéré. Ce sera probablement plus facile avec, dans chaque pays, un contrôle consolidé de tous les établissements recevant des dépôts qui bénéficient d'une garantie de l'État. Il n'est en revanche pas souhaitable d'adopter la même configuration qu'aux États-Unis, où les établissements ont le choix entre deux superviseurs *ex ante* : l'OCC (*Office of the Comptroller of the Currency*) pour les activités bancaires et l'OTS (*Office of Thrift Supervision*) pour les caisses d'épargne. Étant donné cette possibilité de choix, l'OTS n'opère pas une réglementation suffisante, principalement du fait que son budget dépend du nombre et de la taille des établissements qu'il contrôle.

Une supervision consolidée peut toutefois comporter dans certains cas des inconvénients, même si elle peut permettre de réduire les coûts administratifs. Étant donné qu'il n'est pas toujours possible de déceler rapidement les difficultés d'une banque, les superviseurs peuvent être tentés de les dissimuler, dans l'espoir qu'elles disparaissent et que leur propre incapacité à repérer ces problèmes suffisamment tôt passe inaperçue⁴. Il peut en résulter un conflit d'intérêts entre la supervision *ex ante* et l'intervention *ex post*.

³ Ce phénomène a été abondamment étudié, par exemple dans le cas de la crise des caisses d'épargne et de crédit aux États-Unis dans les années quatre-vingt ; cf. notamment Dewatripont et Tirole (1994) pour une description de cet épisode.

⁴ Cf. Dewatripont et Tirole (1994) pour une analyse de cet aspect

De ce point de vue, le système américain présente des avantages, car il opère une distinction entre l'autorité de supervision *ex ante* (l'OCC ou l'OTS) et l'autorité qui prend en charge *ex post* les banques en difficulté (le FDIC – *Federal Deposit Insurance Corporation*). De plus, en leur assignant une mission claire et bien ciblée, on peut amener les superviseurs à rendre davantage de comptes. En effet, comme le montre l'étude du comportement des organismes publics⁵, plus leur tâche est simple, plus il est facile d'évaluer leurs performances, c'est-à-dire de leur demander des comptes.

Notons toutefois qu'il existe différents moyens de résoudre le problème des pressions politiques et de l'obligation de rendre compte. L'une des solutions consiste à déclencher l'intervention des pouvoirs publics sur la base de critères simples, obligatoirement applicables et que chacun puisse vérifier (donc qui ne se prêtent pas à des manipulations). C'est un autre atout des ACP prévues par le FDICIA américain.

Voici nos recommandations pour l'organisation de la supervision.

- Les superviseurs doivent disposer de l'indépendance, des ressources et des compétences nécessaires pour mener à bien leur mission. Si l'État refuse de relever le budget qu'il leur alloue, cela plaide *ceteris paribus* pour une simplification de la réglementation. Sur ce point, les accords de Bâle II sont allés dans la mauvaise direction en autorisant les grandes banques à évaluer elles-mêmes leurs risques *via* des modèles internes complexes, ce qui induit un conflit d'intérêts flagrant, qui s'est avéré trop complexe pour que les superviseurs exercent une surveillance appropriée.

- Concernant la structure de la réglementation, il ne faut pas laisser aux banques le choix entre deux autorités de tutelle, comme aux États-Unis. De plus, si la supervision consolidée, c'est-à-dire regroupant le suivi *ex ante* et l'intervention *ex post*, permet des économies de coûts et simplifie la coordination, elle peut également réduire les responsabilités. L'une des solutions à ce problème consisterait à limiter le pouvoir discrétionnaire des superviseurs en matière d'intervention (ainsi que le prévoit le FDICIA).

1|3 Un ensemble de règles simples plutôt qu'un ratio de fonds propres unique et complexe

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) met trop l'accent sur l'adéquation des fonds propres. L'affaire Northern Rock et plusieurs autres cas ont montré que, par manque de liquidité, une banque solvable peut rapidement devenir défaillante et qu'il ne faut pas négliger le risque de transformation. À propos de Northern Rock, Blundell-Wignall *et al.* (2008) soulignent qu'en juin 2007 (environ trois mois avant que les déposants ne commencent à retirer massivement leur argent), les exigences en fonds propres de cette banque (calculées d'après les pondérations en regard du risque définies dans Bâle II et validés par la FSA – *Financial Services Authority*) représentaient un peu plus de GBP 1,5 milliard ; en fin de compte, les autorités britanniques ont dû injecter quelque GBP 23 milliards, soit plus de 15 fois le niveau des exigences en fonds propres, rien que pour maintenir la banque à flot.

Il n'appartient pas aux superviseurs de décider du niveau des fonds propres, ni, plus généralement, des stratégies de gestion du risque pour toutes les banques commerciales. Ces décisions doivent normalement être prises par les dirigeants et les administrateurs des banques. C'est uniquement dans le cas où les superviseurs estiment qu'un établissement est susceptible de rencontrer des difficultés dans un avenir proche (et, par conséquent, de faire peser des externalités négatives sur ses déposants ou sur l'ensemble du système financier) qu'ils peuvent, et doivent, intervenir. La crise a montré que les indicateurs anticipés d'une telle défaillance ne pouvaient être synthétisés, dans un seul ratio de fonds propres, même très complexe. Nous estimons que l'intervention des pouvoirs publics doit au contraire être déclenchée par tout un ensemble d'indicateurs relativement simples (et que chacun doit pouvoir vérifier), qui mesurent le risque de liquidité, ainsi que les expositions aux chocs macroéconomiques et les expositions bilatérales aux autres banques et aux institutions d'importance systémique.

Le CBCB n'a manifestement pas eu raison de mettre l'accent sur la probabilité de défaillance d'institutions considérées isolément (exprimée

5 Cf. Wilson (1989) ; cf. également Dewatripont et al. (1999) pour une analyse théorique relative aux incitations

par le recours au critère de la valeur en risque ou VaR). De fait, une probabilité de défaillance de 1 % n'a pas les mêmes conséquences selon qu'elle signifie que 1 % des banques sont défaillantes chaque année ou que l'ensemble du système bancaire est défaillant tous les cent ans. Il est donc crucial que les autorités trouvent des solutions pour décourager le « comportement moutonnier » des banques, ou au moins pour pénaliser une exposition excessive au cycle économique. À cette fin, il est nécessaire d'élaborer de nouveaux indicateurs des risques en se fondant sur la corrélation avec l'activité agrégée plutôt que sur la probabilité absolue de défaillance.

La protection du système financier dans son ensemble, et en particulier des « infrastructures essentielles » telles que les systèmes de paiement de montants élevés, de compensation et de règlement, a aussi été la motivation première de l'intervention des banques centrales et des ministères des Finances durant cette crise. Anticipant (de manière rationnelle) que les autorités interviendraient forcément si ces infrastructures étaient menacées, les banques n'ont pas mis en place de stratégies de prévention du risque suffisantes. Pour atténuer l'aléa moral, les autorités de régulation doivent donc trouver des moyens de pénaliser, ou du moins de limiter, les externalités que les grands groupes bancaires complexes font peser sur les « infrastructures essentielles ».

Enfin, la théorie selon laquelle une version affinée des exigences en fonds propres pourrait suffire à limiter les incitations à la prise de risques excessifs par les dirigeants des banques s'est révélée grossièrement erronée. D'autres instruments, par exemple une forme ou une autre de contrôle des rémunérations des dirigeants, ainsi que la mise en œuvre de mécanismes appropriés de gouvernance interne et de gestion du risque, seraient certainement beaucoup plus efficaces pour réduire ces incitations. Nous jugeons plus raisonnable de considérer que les exigences en fonds propres définissent, avec d'autres indicateurs, des seuils pour l'intervention des superviseurs, au lieu de constituer des recommandations pour la politique de gestion du risque des banques.

Voici nos recommandations.

- On doit considérer que les signaux déclenchant une intervention constituent des indicateurs, certes sommaires, du risque de survenue de problèmes. La

simplicité est par conséquent cruciale, car elle réduit le risque de manipulation des indicateurs tout en améliorant la transparence et la crédibilité.

- Un ratio de fonds propres unique, même très complexe, n'est pas suffisant pour limiter la prise de risques par les banques. Les autorités doivent donc concevoir tout un ensemble d'indicateurs pour envoyer un signal simple concernant les différents risques bancaires (risques de liquidité et de transformation, risques de pertes substantielles, exposition à des chocs macroéconomiques, etc.) et qui servira en même temps à déterminer si les superviseurs doivent lancer une action corrective.

- Pour réduire explicitement les incitations des dirigeants de banques à prendre des risques excessifs, il faut également se pencher sur d'autres aspects : rémunération des dirigeants, représentation des actionnaires et gestion interne du risque. Ces aspects ne peuvent rester aussi vaguement définis que dans le deuxième pilier de Bâle II.

2 | CONSIDÉRATIONS MACROÉCONOMIQUES ET SYSTÉMIQUES

Depuis quelques années, certaines banques affichent une croissance stupéfiante, tant sur leur marché national qu'à l'international. La taille des établissements a augmenté dans des proportions considérables, que ce soit dans les grands pays, tels que les États-Unis, ou dans les petits (l'Islande n'étant que le cas le plus extrême), où les banques sont devenues très grosses par rapport au niveau du PIB. Cette évolution a plusieurs conséquences pour la supervision. Les grands groupes bancaires disposent toujours d'un pouvoir de négociation « en temps normal », *via* les pressions qu'ils exercent sur l'État et sur les superviseurs. De plus, les répercussions de la faillite de Lehman Brothers montrent clairement que l'on ne peut pas se permettre de laisser de grandes banques disparaître, même si le coût d'un renflouement est élevé et, partant, politiquement indésirable.

Les autorités doivent se rendre à l'évidence : les économies de marché ne sont pas à l'abri des crises bancaires. C'est pourquoi il est fondamental que des

mécanismes explicites de gestion des crises soient déjà en place. À cet égard, il faut répondre aux trois questions suivantes :

- (i) Qui décide que l'on est en période de crise ?
- (ii) En quoi doivent consister les mesures *ex post* ?
- (iii) Comment réduire la probabilité et le coût social d'une crise ?

Concernant la première question, il importe d'associer les trois principaux acteurs au processus de décision, à savoir la banque centrale, l'autorité de supervision et le ministère des Finances. En effet, chacun d'eux a accès à des informations pertinentes, et le ministère des Finances apporte la légitimité démocratique. Leur tâche doit être de caractériser une situation de crise, ce qui permet le déblocage éventuel de fonds publics, qui ne doit pas être possible en temps normal. Pour définir précisément le processus par lequel une crise pourra être déclarée, il faut garder à l'esprit deux objectifs :

- (i) éviter une utilisation excessive des fonds publics en déclarant des crises trop fréquemment, et
- (ii) déclarer rapidement une « crise réelle » lorsqu'elle survient, de façon à pouvoir injecter les fonds publics nécessaires.

Il est évident que ces deux objectifs ne pourront être atteints que si un système de gestion des crises a été mis en place au préalable et que si des consultations ont régulièrement lieu, au plus haut niveau, entre la banque centrale, l'autorité de supervision et le ministère des Finances⁶.

S'agissant de la gestion *ex post* des crises, tout d'abord, il ne faut jamais oublier que les banques sous-capitalisées ne jouent pas convenablement leur rôle d'apporteurs de crédit à l'économie. Les pouvoirs publics ont naturellement tendance à différer leur intervention (qui a un coût budgétaire) dans l'espoir que les choses s'améliorent d'elles-mêmes. C'est généralement une très mauvaise idée. Le contraste entre la situation des pays scandinaves et celle du Japon dans les années quatre-vingt-dix en témoigne.

En temps de crise, la recapitalisation publique *ex post* de banques au cas par cas peut revêtir différentes formes : nationalisation partielle (ou intégrale), garantie des prêts bancaires ou rachat d'actifs « toxiques » à regrouper dans une structure de défaisance (« *bad bank* »)⁷. Il n'y a pas de consensus sur la meilleure façon de procéder. Néanmoins, certains principes semblent évidents :

- (i) dans ce processus, il n'y a absolument aucune raison de protéger les actionnaires ou les dirigeants des banques dont les résultats sont pires que ceux de la moyenne du secteur ; il faut en revanche protéger les déposants et les contribuables ;
- (ii) la promptitude est essentielle ; il faut en effet agir le plus vite possible pour permettre aux banques saines de fonctionner.

Enfin, comment réduire *ex ante* la probabilité et le coût social d'une crise systémique ? Cette question est liée au débat sur l'atténuation de la procyclicité de la régulation, qui donne lieu, à juste titre, à différentes analyses. Brunnermeier *et al.* (2009), notamment, décrivent très bien les externalités négatives que les banques en difficulté font peser sur d'autres établissements lorsqu'elles tentent de relever leur ratio de fonds propres, par exemple en cédant des actifs. Il est donc essentiel que la réglementation prudentielle prenne en compte les indicateurs macroéconomiques, et pas simplement la solvabilité des banques au cas par cas.

Pour en revenir au thème du présent article, nous souhaitons souligner, une nouvelle fois, la nécessité d'éviter le risque d'une sous-capitalisation bancaire durant les périodes difficiles. Atténuer la procyclicité pourrait alors consister à cibler un ratio de fonds propres « adéquat » lorsque la conjoncture est défavorable et un ratio plus élevé en période d'expansion, de façon à limiter le cercle vicieux dont traitent Brunnermeier *et al.* (2009). Le provisionnement dynamique tel que le pratique l'Espagne est l'une des options que ces auteurs examinent. Pour limiter le volume global des fonds propres nécessaires à une banque (et le coût y afférent), une autre solution consisterait à suivre la proposition de Kashyap *et al.* (2008), qui suggèrent

6 Ce ne semble pas être le cas à ce jour (cf. par exemple Davies (2008, p 365) pour le Royaume-Uni).

7 Il est intéressant de noter que ce thème a été abondamment étudié au moment de la « transition » entre la planification centralisée et l'économie de marché dans les anciens pays communistes au cours des années quatre-vingt-dix. Cf. notamment Mitchell (2001) et Aghion *et al.* (1999), qui affirment qu'une recapitalisation combinée à la liquidation des prêts irrécouvrables peut, dans certaines conditions, constituer la solution optimale pour un État qui cherche à préserver les intérêts des contribuables, mais qui a un désavantage en termes d'information par rapport aux dirigeants des banques sur la qualité de son portefeuille de prêts.

d'assurer les fonds propres : les banques paieraient une prime d'assurance contre la promesse d'une injection de capitaux en temps de crise.

Le dispositif que présentent Kashyap *et al.* est ingénieux. D'après ces auteurs, le secteur privé ou certains investisseurs seraient disposés à procurer ce type d'assurance, ce qui peut paraître exagérément optimiste. Mais cette assurance pourrait également être apportée par l'État. C'est d'ailleurs le cas lorsqu'un pays finit par recapitaliser son secteur bancaire lors d'une crise. La différence par rapport à ce qui s'est passé jusqu'à présent, c'est que l'État pourrait, *ex ante*, exiger une prime périodique pour cette « assurance catastrophe ». De même, il est concevable de demander *ex ante* que les banques qui ont accès à la facilité d'urgence (*Emergency Liquidity Assistance* – ELA) des banques centrales acquittent une cotisation périodique pour bénéficier de ce service.

Voici nos recommandations :

- Les pouvoirs publics doivent s'attendre à ce que des crises se produisent et mettre en place un mécanisme par lequel ils pourront déclarer officiellement une crise (ce qui permettra le déblocage de fonds publics). Pour cela, il faut formaliser la coopération *ex ante* entre les acteurs concernés (banque centrale, autorité de supervision et ministère des Finances) en intégrant l'éventualité d'une crise.
- La gestion *ex post* des crises doit tenir compte des dysfonctionnements des banques sous-capitalisées. Il convient de privilégier une recapitalisation « réelle », même si elle est onéreuse. Plusieurs solutions sont possibles : nationalisation temporaire, garantie des prêts bancaires ou création d'une structure de défaisance pour les actifs toxiques. Il s'agit de réactiver sans délai les activités de prêt des banques correctement capitalisées, sans faire peser un trop lourd fardeau sur le contribuable.
- Avec la réglementation actuelle, le maintien d'une capitalisation adéquate en période difficile a des effets procycliques. Pour éviter ces effets, il faudrait introduire des « stabilisateurs automatiques », tels qu'un relèvement des ratios de fonds propres en période d'expansion économique, un provisionnement dynamique, une assurance des fonds propres (privée ou publique) ou une prime d'assurance procyclique des dépôts.

3 | LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

La mondialisation met en évidence les limites actuelles de la coopération internationale pour le traitement des banques en difficulté, et la nécessité d'améliorer cette coopération. On observe des tiraillements entre la tendance à encourager la croissance des banques internationales (par des politiques mondiales ou régionales favorisant les échanges commerciaux et la mobilité des capitaux) et le recours à une supervision nationale (dans le pays d'origine ou dans le pays hôte).

3|1 Le cas de l'Union européenne

Dans l'Union européenne (UE), il existe des tensions significatives entre la prédominance des autorités de régulation nationales et l'émergence de banques transfrontières, cette dernière étant favorisée par le Marché unique. Cette situation est particulièrement problématique car, depuis quelques années, on voit s'affronter deux logiques opposées : la première considère que la mise à profit des possibilités offertes par le Marché unique, et des gains de productivité qui en découlent, passe impérativement par des synergies résultant de fusions transfrontières ; en revanche, dans l'autre logique, les États membres doivent rester propriétaires de leurs grandes banques, pour des questions de « contrôle stratégique » ou simplement par fierté nationale.

À cet égard, ce qui est arrivé récemment au groupe de banque et d'assurance Fortis est très instructif. En 2007, c'est finalement le consortium formé par RBS, Santander et Fortis qui a racheté ABN-Amro, après une bataille rude et controversée (le coût de cette acquisition s'est ultérieurement révélé beaucoup trop élevé pour les repreneurs). Cependant, cette opération était cohérente avec le projet du Marché unique, puisqu'elle accélérerait la création de liens bancaires transfrontières. Il n'en demeure pas moins que la mise en pièces d'un « joyau néerlandais » a été fort mal accueillie aux Pays-Bas. Et les deux pays se sont affrontés sur la question de savoir qui devait être le superviseur principal de ce nouvel ensemble belgo-néerlandais. Ces dissensions n'ont pas facilité la coopération entre les autorités lorsque la crise a éclaté

en septembre 2008. Soulignons d'ailleurs que l'État néerlandais a profité de cette crise pour réaffirmer son contrôle sur « sa » part du capital de la banque.

La leçon que l'on peut tirer de cet épisode est que la concurrence est parfois « controversée », surtout lorsque la situation se dégrade ultérieurement à la suite d'erreurs de management ou d'une inversion de la tendance du marché. Dans ces circonstances, on peut s'attendre à des réactions nationalistes, d'autant que les autorités considèrent l'acquisition d'entreprises locales par des capitaux étrangers très différemment de l'acquisition d'entreprises étrangères par des capitaux locaux.

Comme pour le protectionnisme en général, ces réactions asymétriques négatives doivent être endiguées par un ensemble crédible de dispositions juridiques. Celles-ci doivent partir du principe que les autorités de supervision nationales peuvent s'attendre à subir des pressions en faveur de la réalisation d'objectifs nationaux, de même que les superviseurs peuvent s'attendre à un *lobbying* de la part des acteurs nationaux.

Les pratiques actuelles n'ont cependant rien de rassurant à cet égard. Le recours aux superviseurs nationaux (ce qui est pour l'heure le cas, avec une surveillance centralisée par les autorités du pays d'origine et une surveillance locale par les autorités du pays hôte) nécessite une coordination et une coopération. Celles-ci seront mises à l'épreuve en période de crise, comme le démontre l'exemple de Fortis. Notons que la crise Fortis a éclaté peu après l'introduction du « protocole d'accord » européen qui était censé encourager une coopération propice à la stabilité financière et à la gestion des crises ! Ce protocole d'accord est certes plein de bonnes intentions (à propos de l'échange d'informations, de la participation de toutes les parties intéressées, de la protection des intérêts du groupe bancaire dans son ensemble, des « fonds propres »...), mais il a le défaut d'être « un outil flexible, qui n'est toutefois pas contraignant », comme le soulignent Praet et Nguyen (2008, p. 371 ; c'est aussi l'avis exprimé dans le rapport du groupe de travail du CEPS, 2008).

Même s'il est certainement possible d'étoffer ce type d'accord pour le rendre plus contraignant, il faut se rendre à l'évidence : si l'on veut réellement promouvoir le Marché unique dans le secteur

bancaire (ce qui est logique s'il s'agit de développer le Marché unique dans les secteurs non financiers), et, partant, la création de banques européennes et pas seulement nationales, il convient de favoriser en même temps l'émergence d'une supervision et d'une garantie des dépôts européennes. Il nous semble que cet objectif ne va pas de soi (le rapport du groupe de travail du CEPS donne des exemples d'un certain nombre d'obstacles à la centralisation, objectif auquel il souscrit), mais nous l'estimons nécessaire.

Il faut noter que c'est le Marché unique qui est concerné, c'est-à-dire l'ensemble de l'UE et non pas uniquement la zone euro. Nous comprenons bien que cela complique la situation, car il en résulterait une asymétrie entre, d'un côté, les activités de banque centrale, qui feraient intervenir plusieurs acteurs, et, de l'autre, une supervision et une garantie des dépôts à l'échelle de toute l'UE. Il semblerait donc plus justifié d'instaurer une supervision et une assurance des dépôts uniquement à l'échelle de la zone euro. Il est toutefois fondamental d'instaurer des mécanismes d'application coordonnés nettement plus solides que ceux qui existent actuellement dans le cas d'importantes relations bancaires transfrontières entre deux territoires.

Voici notre recommandation.

- Dans les zones économiques qui sont censées être fortement intégrées, telles que l'UE, il convient de passer à une centralisation de la supervision et de l'assurance des dépôts.

3|2 La coordination internationale en général

En un sens, l'UE représente un cas « extrême » d'intégration économique. Cependant, les banques étrangères sont très présentes dans de nombreuses économies émergentes, d'où la nécessité cruciale d'une coordination en période de crise dans ces pays également, et de déterminer, en particulier, qui doit se charger des déposants, d'autant que ces pays disposent de moyens plus limités pour garantir correctement les dépôts. Une crise qui surviendrait dans un pays où les déposants ne seraient pas protégés pourrait avoir des effets dévastateurs, car elle déclencherait une vague de retraits massifs dans les banques d'autres pays « comparables » !

Le problème se pose avec moins d'acuité pour les relations intercontinentales entre grandes économies riches ou émergentes, pour deux raisons :

(i) ces économies sont mieux armées pour faire face aux crises, et

(ii) les relations sont moins denses entre banques qu'au sein d'une même région.

Néanmoins, ces relations se sont développées, notamment du fait de l'ouverture des marchés bancaires et de la propagation des risques *via* la titrisation. Et, malheureusement, les mesures de protection instaurées dans le cadre de la régulation et de la supervision n'ont pas été renforcées pour tenir compte de ces évolutions. Le traitement des banques en difficulté n'est donc toujours pas harmonisé.

Une telle situation peut, bien sûr, engendrer de multiples problèmes, principalement parce qu'il faut gérer les crises dans l'urgence. Soulignons simplement les deux problèmes les plus importants. Premièrement, quand l'État peut-il intervenir et avec quels pouvoirs ? Nous avons précédemment montré que le système mis en place aux États-Unis par le FDICIA, avec, notamment, des ACP, était une bonne idée, mais qu'il est loin d'être généralisé, d'où l'absence de ce type d'actions dans d'autres pays. Deuxièmement, et surtout, comment protéger les déposants ? Notons que, pour s'implanter dans un pays étranger, une banque peut décider d'y créer des filiales, qui disposent d'une personnalité morale dans ce pays et peuvent devenir des personnes morales nationales, ou de simples succursales, qui demeurent une partie intégrante de la banque.

À l'évidence, la supervision consolidée pose des problèmes d'incitations à l'autorité de supervision du pays d'origine. En effet, celle-ci est susceptible de subir des pressions la conduisant à « limiter les dégâts » et à se décharger d'une partie du fardeau sur les autres pays, d'où un réel risque de contagion.

Bien qu'il soit ici hors de propos d'analyser en détail les perspectives à venir de la coopération pour la gestion des crises, nous pouvons mettre en lumière quelques principes généraux.

- Même si la création d'une autorité mondiale de supervision et d'assurance des dépôts peut être un

objectif hors d'atteinte, il faut y réfléchir sérieusement si l'on veut réellement poursuivre l'intégration du marché bancaire. Ce qui s'applique au marché unique de l'UE vaut aussi, *mutatis mutandis*, pour un marché unique mondial. Concrètement, une solution pourrait consister à donner de vrais pouvoirs à une autorité supranationale comme le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

- Si l'on pense que la centralisation est impossible ou non souhaitable on devrait au moins envisager sérieusement une gestion conjointe des crises. Il faut garder à l'esprit les deux grands objectifs : éviter un effet de contagion et éviter que les banques n'opèrent des arbitrages réglementaires. Nous avons déjà souligné la nécessité d'harmoniser les seuils d'intervention en s'inspirant du système des ACP. De surcroît, si l'on garde l'idée d'une assurance nationale des dépôts, quelle que soit la forme juridique des relations bancaires transfrontières, il est impératif de réfléchir à une approche qui répartirait de façon plus équilibrée la supervision entre le pays d'origine et le pays hôte. La décision de « sauver » ou non une banque, et donc de protéger ou non intégralement tous ses déposants, et à quelles conditions, devrait être prise conjointement par les différentes autorités. Plus généralement, en l'absence de superviseur supranational, il faut que les pays concernés parviennent à un accord *ex ante* crédible (un protocole d'accord) définissant le partage des responsabilités de supervision et de garantie des dépôts. Ce protocole d'accord devrait être aussi explicite que possible afin d'avoir une chance d'être opérationnel en période de crise. Là encore, il conviendrait de recourir à un format standardisé, de façon à permettre la diffusion des meilleures pratiques.

Voici nos recommandations.

- Si l'on veut poursuivre l'intégration du marché bancaire mondial, il y a lieu d'envisager sérieusement une centralisation partielle de la supervision et de la garantie des dépôts à l'échelle mondiale.

- À défaut, il importe d'encourager les meilleures pratiques pour que les autorités aboutissent à des protocoles d'accord crédibles sur la gestion transfrontière des crises bancaires. Ce protocole devrait notamment détailler les droits et obligations respectifs concernant les seuils d'intervention et la garantie des dépôts.

BIBLIOGRAPHIE

Aggarwal (R.) et Jacques (K. T.) (2001)

"The impact of FDICIA and prompt corrective action on bank capital and risk: estimates using a simultaneous equations model", *Journal of Banking and Finance* 25, 1139-1160

Aghion (P.), Bolton (P.) et Fries (S.) (1999)

"Optimal design of bank bailouts: the case of transition economies", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 155: 51-70

Benston (J. G.) et Kaufman (G. J.) (1997)

"FDICIA after five years", *Journal of Economic Perspectives* 11, 139-158

Blundell-Wignall (A.), Atkinson (P.) et Lee (S. H.) (2008)

"The current financial crisis: causes and policy issues", *Financial Market Trends*, OCDE

Brunnermeier (M.), Crockett (A.), Goodhart (C.), Persaud (A.) et Shin (H.) (2009)

"The fundamental principles of financial regulation", *The Geneva Report on the World Economy* 11, London, CEPR

CEPS Task Force Report (2008)

"Concrete steps towards more integrated financial oversight – the EU's policy response to the crisis"

Davies (H.) (2008)

"Panel comments", *Journal of Financial Stability* 4, 364-367

Dewatripont (M.), Jewitt (I.) et Tirole (J.) (1999)

"The economics of career concerns, Part II: application to missions and accountability of government agencies", *Review of Economic Studies* 66, 199-217

Dewatripont (M.) et Tirole (J.) (1994)

"The prudential regulation of banks", Cambridge, MA, MIT Press

Freixas (X.) et Parigi (B. M.) (2008)

"Banking regulation and prompt corrective action", mimeo

G 30 (2009)

"Financial reform: a framework for financial stability"

Kashyap (A.), Rajan (R. G.) et Stein (J. C.) (2008)

"Rethinking capital regulation," mimeo

Mitchell (J.) (2001)

"Bad debts and the cleaning of banks' balance sheets: an application to economies in transition", *Journal of Financial Intermediation*, 10:1-27

Praet (P.) et Nguyen (G.) (2008)

"Overview of recent policy initiatives in response to the crisis", *Journal of Financial Stability* 4, 368-375

Tirole (J.) (2008)

« Leçons d'une crise », TSE note n° 1

Wilson (J. Q.) (1989)

"Bureaucracy: what government agencies do and why they do it", New York, Basic Books