

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– audition de M. Philippe BRASSAC, président de la
Fédération bancaire française, et de Mme Maya ATIG,
directrice générale, sur la réforme des accords de Bâle 2

Mercredi
19 mai 2021
Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 75

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Présidence de

M. Éric Woerth,
Président



La commission entend M. Philippe Brassac, président de la Fédération bancaire française, et Mme Maya Atig, directrice générale, sur la réforme des accords de Bâle

M. le président Éric Woerth. Nous auditionnons cet après-midi la Fédération bancaire française. Cette audition prend place dans le cadre plus général de la révision des accords de Bâle. Nous nous intéressons aux implications de la révision des accords de Bâle sur le système bancaire français, notamment dans la perspective de la sortie de la crise et de l'augmentation du risque de croissance. Nous procéderons la semaine prochaine à l'audition du gouverneur de la Banque de France à ce sujet.

Nous adoptons la même démarche vis-à-vis des assureurs – même si les problèmes ne se posent pas de la même manière dans le secteur des assurances que dans le secteur bancaire.

Je rappelle que l'Assemblée nationale avait voté une résolution sur les risques qu'une directive trop contraignante pouvait engendrer, notamment s'agissant de potentiels écarts de compétitivité entre les industries bancaires américaines et européennes. Je crois que vous étiez favorable à cette proposition de résolution – cela n'était pas le cas du gouverneur de la Banque de France.

M. Philippe Brassac, président de la Fédération bancaire française. Vous serez sûrement surpris de constater que mon propos se placera sur de nombreux points en cohérence avec les opinions du gouverneur de la Banque de France et de l'État français. Les objectifs sont partagés, mais le diable se cache dans les détails – or cette révision comprend de nombreux détails, et de bonnes orientations peuvent se trouver entravées si elles sont appliquées sans toute la rationalité nécessaire.

Les systèmes financiers sont complexes, dématérialisés et enchevêtrés au niveau mondial. Nous avons donc besoin, pour notre propre sécurité, de réglementations. Nous avons besoin de permettre à des organisations de périmétrer et de maîtriser les risques systémiques. Mais ces réglementations ne doivent pas déformer le système voulu par les politiques, ni nous faire adopter les systèmes de financement de l'économie de pays étrangers alors qu'ils ne nous conviennent pas.

Mon propos s'articulera en trois temps. Je présenterai d'abord les concepts et les définitions des termes de mon intervention ; j'aborderai ensuite les réglementations bâloises (au sens de Bâle I) ; enfin, je résumerai nos préconisations de mise en œuvre quant à la finalisation de Bâle III.

Il existe deux grands types de circuits financiers interconnectés qui connectent l'épargne à un besoin de financement. Le premier est le circuit bancaire : les banques accueillent à leur passif de l'épargne individuelle et proposent des crédits à l'économie à leur actif. Ce système d'intermédiation a une valeur ajoutée principale : il assume le risque de transformation, transformation en liquidité car l'épargne est retirable à tout moment, alors que les crédits sont sur le long terme, et sur le risque de taux, qui varient différemment des deux côtés. L'essentiel de la réglementation bâloise porte sur l'activité des banques, soit dans leur bilan, soit dans leur activité sur les marchés traduite dans leur revue fondamentale du *trading book* (FRTB) que les banques peuvent supporter en termes de risques à un moment donné.

Le second circuit financier est constitué par les marchés, c'est-à-dire par les activités hors bilan des banques. Les marchés relient de l'épargne collective, apportée par des

assurances-vies ou des *asset managers* (SICAV, fonds commun de placement, les unités de compte) au financement de l'économie en général, souvent sous la forme d'achats d'actifs. Ces actifs peuvent être des crédits sortis des bilans des banques et titrisés – cela est surtout le cas aux États-Unis. Aux États-Unis, les crédits peuvent être émis par des banques et pourtant ne pas rester dans leurs bilans et partir sur les marchés sous forme de titrisation. Ce mécanisme a hélas permis la diffusion des *subprimes* américains, des prêts à des ménages aux revenus insuffisants.

Les Américains ont beaucoup plus recours au marché qu'au bilan des banques. L'essentiel des crédits immobiliers aux États-Unis est ainsi sur les marchés et non dans les bilans des banques, surtout les meilleurs, alors qu'en Europe et notamment en France, les crédits immobiliers restent quasiment totalement dans les bilans des banques. Même si nous le voulions, il nous serait impossible de faire comme les Américains car nous ne disposons pas en France d'organismes publics de type Freddie Mac et Fannie Mae pouvant apporter des garanties pour titriser les crédits sur les marchés. Par nature, nos bilans, toutes choses égales par ailleurs, sont plus lourds. Les crédits immobiliers constituent plus de la moitié du bilan des banques françaises à l'actif.

La réglementation bâloise poursuit deux objectifs. Tout d'abord, elle vise à assurer une solvabilité suffisante aux banques, c'est-à-dire à assurer un montant minimum de fonds propres – ce montant est rapporté aux risques pris, pondérés en fonction de la nature du risque. Ainsi un crédit immobilier est moins pondéré qu'un crédit sans garantie à une entreprise, et un crédit à un État est quasiment pondéré à zéro. Cette solvabilité est faite pour protéger les épargnants individuels : en cas de défaillance de crédits, ce sont bien les fonds propres des banques qui doivent essuyer les pertes et non pas l'épargne individuelle.

En 2008, avant la crise financière, les minima réglementaires se situaient autour de 5 % et les banques françaises étaient en moyenne à 5,8 % à la fin de l'année 2008. Si les chiffres ne sont pas totalement comparables car la réglementation s'est durcie, en 2020, les minima réglementaires des banques françaises de bonne catégorie s'élevaient à 8 ou 9 %. Les minima réglementaires s'obtiennent en additionnant le pilier I (les fonds propres qui se calculent de la même manière pour toutes les banques) et le pilier II (les fonds propres ajoutés à chaque banque par le superviseur). Les banques françaises, à la fin de l'année 2020, atteignent 15,9 %. Nous ne nous situons donc pas dans le même paradigme qu'en 2008, ni en termes d'exigences, ni en termes de satisfaction de cette exigence.

Un deuxième type de risque est le risque relatif aux liquidités. Au passif de nos bilans, l'épargne est retirable à tout instant ; nos crédits ne le sont pas. Le risque systémique qui consiste à ce que le système soit endommagé et que les banques ne se prêtent plus entre elles a structurellement disparu depuis que la Banque centrale européenne est redevenue prêteur en dernier ressort, c'est-à-dire que si les banques ont un problème de confiance entre elles, elles peuvent aller à la Banque centrale. Depuis 2012 et l'action de Mario Draghi, le risque systémique de liquidités est donc devenu second. Par contre, chaque établissement doit posséder des liquidités suffisantes pour faire face à ses propres risques, dont le montant est réglementé par Bâle. Toute la réglementation bâloise comprend donc un pilier sur la solvabilité et un pilier sur les liquidités.

Je souhaite, pour finir ce premier point, aborder les enjeux politiques très forts des superviseurs et des autorités. Évidemment, le système doit être sécurisé, mais l'on ne peut pas considérer que cela est l'affaire des seuls superviseurs. Cette matière ne peut pas échapper aux politiques selon l'argument qu'elle serait trop complexe : en réalité, elle est faussement

complexe. Je vous en ai livré l'essentiel. Si cette matière est devenue complexe, c'est que nous avons à affronter une multitude de détails qui relèvent plus de l'exhaustivité technocratique que de la complexité du système lui-même. Les principes politiques sont très faciles à comprendre.

Il existe au moins trois raisons pour lesquelles l'intervention du politique est indispensable. La première est que le réglage est global. L'on ne peut pas s'attendre, sauf à faire exploser l'économie, à ce que les superviseurs ne fassent qu'accroître la sécurité du système : nos fonds propres sont nécessaires pour accroître notre sécurité, mais aussi pour prendre des risques sur l'économie. La sphère politique doit donc situer le point d'équilibre entre ces deux activités. Aujourd'hui, si vous prenez nos fonds propres (pilier I et pilier II), et que vous ajoutez des quasi-fonds propres, qui viendront automatiquement remplacer nos fonds propres en cas de pertes, alors cela atteint quasiment 20 %. Si on laisse faire le système, ça ne s'arrêtera pas. À un moment donné, au total, il faut déterminer un niveau sécuritaire suffisant, en acceptant que celui-ci ne soit pas absolu, car nous voulons garder des fonds propres pour la prise de risque sur l'économie.

J'en profite pour signaler que la finalisation de Bâle III a été abusivement considérée comme un Bâle IV ; ce n'est pas le cas. L'on ne retrouve pas dans la finalisation de Bâle III l'objectif d'accroître le niveau de sécurité. Il ne s'agit pas d'un Bâle IV mais bien de la finalisation de Bâle III, dont l'objectif premier est de rendre comparables des réglementations qui diffèrent en raison des systèmes propres aux États-Unis et à l'Europe.

La seconde raison tient au fait que la réglementation bâloise, qui pondère les risques en fonction de la nature des financements et du type de clientèle, influence et déforme les modes de financements. En pratique, les prêts participatifs ont disparu en France, alors que les banques en faisaient avant Bâle III. L'État, et cela a pu vous étonner, a dû intervenir pour réinstaurer des prêts participatifs avec une enveloppe de 20 milliards d'euros en sortie de crise, et a été obligé de les bonifier, d'apporter une garantie, et d'accepter que les banques n'en gardent que 10 % dans leurs bilans. Je ne porte pas de jugement sur cette pratique. Il faut comprendre qu'à partir d'un certain niveau, les risques sont exclus de nos bilans. Les prêts participatifs ont été tués par Bâle III. Je n'y mets aucune appréciation ; je cite cet exemple concret car il est significatif.

De la même façon, avec un tel écart entre les bilans des banques françaises et américaines en matière de crédits immobiliers (70 % du bilan pour certaines banques françaises contre 10 % pour certaines banques américaines), il est certain que si la contrainte porte de plus en plus sur la solvabilité, les crédits immobiliers ne pourront pas durablement rester dans le bilan des banques en France. La pression sera trop forte. Pour l'instant, ces crédits ne s'échappent pas car nous ne savons pas comment les titriser. Mais l'équation ne marche pas : nous ne pouvons pas continuer à exercer sur nos bilans la même pression que les Américains et garder tous les crédits immobiliers dans les bilans. La réglementation peut donc déformer structurellement les voies ou les modes de financements de l'économie.

Enfin et indépendamment de ces grandes déformations, lorsque la pression prudentielle est forte et notamment si la banque est cotée sur les marchés, cette pression se traduit par un centrage opérationnel quotidien sur les clients, les projets et les types de financements les moins risqués. Aller vers les risques centraux coûtera moins de fonds propres. Dans notre vie professionnelle supervisée par certaines autorités, nous sommes amenés à nous justifier si nous avons pris trop de risques ou à prouver que nous ne finançons pas des entreprises mal notées par exemple. Pour présenter de beaux ratios de solvabilité, notre système bancaire évolue de plus en plus vers le risque normal central et a du mal à se tourner vers les risques

périphériques, (même si cela ne nous est pas interdit), qui nourrissent le renouvellement de l'économie et sont plutôt investis par le *shadow banking* au sens large du terme.

Vous pensez certainement que tout ceci est une affaire de lobbying des banques – cela est vrai, mais ma conviction est que les banques s'adapteront. Quelle que soit la formule de Bâle III retenue, les banques l'adopteront. Mais vous pourrez entre-temps avoir induit des modifications globales sur le type de financements ou les niveaux de risque. L'alerte est la suivante : si nous sommes convaincus que nous devons adopter les mêmes règles du jeu partout dans le monde, alors nous aurons partout les mêmes systèmes.

Nous finalisons actuellement la version III de la réglementation bâloise. Nous parlons aujourd'hui très peu de la première version : elle présentait un ratio Cooke très fruste et proposait des modèles standards, donc un crédit immobilier était pondéré de la même manière quelle que soit la banque qui le proposait – cela n'a pas vécu très longtemps. Nous avons estimé qu'il fallait évoluer vers des solutions plus sophistiquées.

Au début des années 2000 est arrivé Bâle II. Cet accord offre la prime aux modèles internes, qui sont beaucoup plus fins et statistiquement beaucoup plus proches de nos réalités. Nous avons le droit de pondérer nos risques selon le *track record* qui prouve statistiquement la réalité de notre niveau de risque selon le type de crédit, le type de clientèle et les pertes passées. Nous avons été amenés à investir lourdement sur ces modèles internes. Ces modèles sont sensibles au risque et entraînent dans un cercle vertueux : plus l'on maîtrise les risques dans le temps, plus l'on en retire des bénéfices avec une moindre exigence en matière de solvabilité.

La finalisation de Bâle III est une tentative de ne plus appliquer les modèles internes que les Américains n'ont jamais appliqués. Cela constitue *a minima* un énorme recul sur dix ans de réglementation en Europe. Les banques ont été invitées à investir plusieurs milliards d'euros dans la mise en place de Bâle II ; ces modèles internes sont en permanence validés ou invalidés par les autorités. Dans le contexte post-2008, Bâle III est la version plus lourde et plus coûteuse de Bâle II, où l'on demande plus de solvabilité et plus de liquidité, mais qui ne remet pas en cause les modèles internes développés depuis les années 2000.

Puis intervient la finalisation de Bâle III. Il ne convient pas de l'appeler Bâle IV car il ne s'agit pas, ni politiquement ni techniquement, de conclure un nouvel accord. L'objectif est d'atteindre un compromis. L'accord final est un accord de méthode pour rendre plus comparables deux systèmes qui sont et qui resteront différents, d'évaluation de la solvabilité, le système américain et le nôtre. Aujourd'hui, nos deux systèmes diffèrent. Un exemple : Bâle III calibre le pilier I, soit un minimum de solvabilité à respecter autour de 7 %, avec des calculs qui sont les mêmes pour tous. Aux États-Unis, à l'exception de quelques *stress tests*, c'est tout. L'Europe a un pilier II en plus : chaque année, le SSM analyse nos bilans et nous ajoutent des exigences en fonds propres. Nous avons également des *stress tests* de temps en temps. Non seulement les États-Unis n'ont pas aujourd'hui de pilier II, mais demain ils ne l'auront toujours pas. C'est important de le souligner lorsque l'on compare les deux systèmes.

Depuis le départ, l'objectif est la comparabilité. Les autorités de supervision ont toujours affirmé que le capital dans les banques européennes était suffisant. Trois éléments en attestent, chacun partiellement. D'abord, notre résistance à la crise, même si elle est relative, car ce sont plutôt les États qui prennent en charge les risques sur l'économie aujourd'hui, mais nous avons quand même vu à quel point notre système de risque était resté stable, et à quel point nous avons pu intervenir pour soutenir l'économie. Nos *stress tests* sont parfaitement respectés. Dans le processus de révision des modèles internes appelé TRIM (*targeted review of*

internal models), il a souvent été dit que le mécanisme de supervision unique (SSM, *single supervisory mechanism*) a conduit depuis plusieurs années à durcir les modèles internes. Cela a pris la forme d'une hausse de 3 % sur les risques pondérés. Notre superviseur ne rajoute donc que 3 % là où Bâle III rajoute 20 % pour des raisons de comparaison. Les autorités ont dès le départ accepté une finalisation de Bâle III à la condition de ne pas augmenter de façon significative le capital en Europe, car la nature de cet exercice ne justifie en aucun cas d'y consacrer de grandes quantités de fonds propres supplémentaires.

J'en termine avec les préconisations quant à la finalisation de Bâle III. Avec l'accord de compromis, nous acceptons de limiter les bénéfices des modèles internes. Nous utilisons pour cela le terme anglais d'*output floor*. Ainsi, si je suis pesé à 100 avec un modèle standard, et que je pèse en réalité 38 avec mon modèle interne, j'aurais droit au mieux à 72. L'*output floor*, qui rentrera en vigueur progressivement, limite le bénéfice de mon modèle interne.

Cela réinterroge sur les modèles standards appliqués dans le monde. Ces modèles standards, qui deviennent la base de calcul, posent des problèmes de non-compatibilité ou de non-cohérence totale avec les vraies natures du risque en Europe. À titre d'exemple, le modèle standard des crédits immobiliers est calculé sur la base des *mortgages* américains qui n'existent pas en Europe. Dans sa nature et sa structure juridique, le crédit immobilier français est beaucoup moins risqué que le *mortgage* américain, qui fonctionne sur une philosophie différente (je prête sur la valeur du gage), et pourtant le taux de 72 % s'applique uniformément. La limitation du bénéfice de nos modèles internes nous est défavorable ; en plus, celle-ci se fait en référence à des modèles standards qui ne sont pas cohérents avec les risques qui découlent de nos types de crédits en Europe.

Les petites et moyennes entreprises (PME) non notées sont rares aux États-Unis, car il y a une tradition de notation généralisée ; elles sont plus nombreuses chez nous. Par définition, le modèle standard international – c'est-à-dire américain – surpondère en risques les petites entreprises non notées. Si nous l'appliquons tel quel, nous allons massacrer l'appréciation du risque chez les PME non notées. Je rappelle que la déclaration de l'accord de finalisation de Bâle III a clairement énoncé plusieurs conditions, dont le fait que la transposition devait d'abord s'accompagner d'une adaptation à la réalité des risques européens.

La finalisation de Bâle III consiste essentiellement en la limitation des bénéfices des modèles internes. Il y a une erreur d'optique : les Américains jouent sur le fait qu'ils seraient plus prudents en appliquant le modèle standard que nous qui appliquons des modèles internes – cela est arithmétiquement faux. Les Américains utilisent massivement les marchés pour titriser leurs crédits ; ainsi, l'application du modèle standard sur des crédits de moins bonne qualité est plus favorable que s'ils devaient appliquer nos modèles internes sur l'ensemble de leurs crédits. Cela est un leurre : dès lors que vous n'appliquez le modèle standard que sur les plus mauvais crédits, le modèle standard est nécessairement plus avantageux pour eux, que pour nous qui appliquons ce modèle sur l'ensemble de nos crédits.

Le modèle standard des États-Unis n'est pas le modèle standard européen : il est 30 % moins coûteux en risques pour deux raisons. En matière d'évaluation de la solvabilité d'abord, les Américains n'ont pas l'équivalent des fonds propres à mettre en œuvre pour le risque opérationnel. Ensuite, ils n'ont pas le risque CVA (*credit value adjustment*) que nous rajoutons en Europe sur les contreparties sur les opérations de marché. Les Américains jouent donc les plus raisonnables en appliquant le modèle standard, mais ils l'appliquent sur les plus mauvais crédits d'une part, et ils ne l'appliquent pas sur les risques opérationnels ni sur les CVA d'autre

part. Toutes choses égales par ailleurs, le modèle standard aux États-Unis fait donc 70 quand il fait 100 en Europe.

Nous estimons aujourd'hui que l'application la plus directe de Bâle III créerait au moins 20 % de risques pondérés supplémentaires pour les banques françaises, ce qui représente 70 milliards d'euros de fonds propres qui devront être mobilisés, alors que leurs fonds propres s'élèvent à 400 milliards d'euros aujourd'hui. Ces fonds propres supplémentaires correspondent, avec un rapport de 1 à 15, à 1 000 milliards d'euros de crédits à l'économie en encours qui ne pourront pas être produits par le système bancaire français – cela équivaut à l'encours bancaire actuel des crédits aux entreprises en France. C'est un écart considérable. Au niveau européen, sur 1 600 milliards de fonds propres des banques européennes, c'est un impact de 320 milliards d'euros supplémentaires. Cet impact de + 20 % est de -0,3 % aux États-Unis. À mes yeux, l'argument selon lequel les Européens ne devraient appliquer Bâle III que si les Américains le font est un marché de dupes. La finalisation de Bâle III ne cause aucune gêne ni aucun impact aux Américains.

Ces chiffres ne sont pas consensuels. L'autorité bancaire européenne (ABE) a communiqué sur le manque de fonds propres à l'application de Bâle III : il s'élèverait à 30 ou 40 milliards d'euros, car l'ABE ne parle que des fonds propres qui manqueraient vraiment, en-deçà des minima réglementaires, après la finalisation de Bâle III. Si l'on considère les impacts de consommation des fonds propres, ces chiffres sont multipliés par dix et équivalent à environ 300 milliards d'euros. La vraie évaluation, honnête intellectuellement, de la finalisation Bâle III est l'impact en consommation de fonds propres. Cela constitue le premier biais qui cache l'impact global de Bâle III.

Le deuxième biais réside dans le piège du calendrier : comme toutes ces mesures peuvent être mises en œuvre progressivement jusqu'à 2028, le poison paraît plus acceptable à avaler. Mais les marchés ne se trompent jamais : même si nous avons 7 ans pour mettre en œuvre l'accord, les marchés nous demanderont demain l'assimilation sur 2028, et si nous ne pouvons pas prouver que nous sommes à l'aise, nous nous ferons immédiatement sanctionner.

Pour conclure, nous formulons quatre préconisations. Celles-ci sont en ligne avec les positions du gouverneur et avec la méthode proposée par le gouvernement.

Nous préconisons tout d'abord que vous commandiez une réévaluation des impacts. Il n'y a pas d'urgence à prendre de tels risques face à une échéance fixée en 2028. De plus, la crise apportera sûrement un regard nouveau sur les vrais risques dans l'économie post-COVID. Demander une réévaluation d'impact est nécessaire et légitime.

La deuxième préconisation est de suivre le compromis franco-allemand qui invite à l'application de Bâle III sous la forme du *parallel stack*. Le *parallel stack* constitue la bonne et logique façon d'appliquer la finalisation de Bâle III dans un esprit de comparabilité et non pas d'alignement imbécile sur les Américains. Appliquer l'*output floor* sur les deux piliers, c'est la double peine. Le *parallel stack* consiste au contraire à appliquer les modèles internes sur les piliers I et II et à demander aux banques supervisées de calculer en parallèle ce que donneraient leurs piliers I selon la méthode de Bâle III et l'*output floor* ; si ce pilier I auquel a été appliqué l'*output floor* apporte davantage d'exigence que nos piliers I et II européens, alors il convient d'ajouter des fonds propres. Si tel n'est pas le cas, nous n'ajoutons rien. Cela n'est pas un compromis. Au contraire, c'est la logique même de la commande : les systèmes sont différents et ils vont le rester, il faut donc rendre les choses comparables et non pas s'aligner.

À ce sujet, nous sommes en désaccord total avec les propos du SSM et de certains commissaires européens selon lesquels la conformité totale à Bâle III revient à appliquer telles quelles toutes les définitions de l'accord. Cela constitue une double peine inutile pour les systèmes européens et français.

La troisième préconisation est que l'*output floor* soit calculé pour les groupes bancaires au niveau le plus consolidé. Si tel n'était pas le cas, cela créerait un biais terrible, à l'intérieur de la France, entre les banques globales, qui devront le calculer une seule fois, et les groupes bancaires, souvent coopératifs et mutualistes, qui devront le calculer plusieurs fois, à toutes les couches de leurs organisations. Il serait d'ailleurs souhaitable que ce calcul soit consolidé au niveau de la zone euro, même si ce combat semble perdu d'avance.

Il faut enfin, comme le gouverneur l'a souhaité et comme la Commission européenne semblait s'y être engagée, adapter les modèles standards à la réalité des risques : pour le crédit immobilier dans sa version européenne, mais aussi pour les financements d'actifs et pour les entreprises non notées, non pas parce qu'elles sont plus faibles chez nous, mais parce que l'absence de cotation ne signifie pas la même chose en Europe qu'aux États-Unis. S'agissant de la FRTB, l'application de Bâle III sur les risques de marché, les choses sont comparables entre les Américains et nous ; mais nous sommes très inquiets quant à la capacité fédérale américaine à retirer la FRTB si celle-ci leur est trop coûteuse. Le système européen ne permet pas une telle chose une fois les directives mises en place et transposées.

M. le président Éric Woerth. Nous avons le sentiment que les banques des autres pays européens sont moins revendicatives que les banques françaises. Est-ce vrai ? Cela est-il dû à une différence de structure entre les banques françaises et les autres banques européennes ?

Pouvez-vous nous réexpliquer votre proposition de comparabilité des piliers I et II selon le modèle interne avec le pilier I selon le modèle standard ? Pouvez-vous éclaircir la logique derrière cette proposition ?

La résolution demandait justement une nouvelle étude d'impact : je dois constater que cela n'a pas été fait, à ma connaissance. Un travail a-t-il été mené depuis la crise sur la réalité de l'impact de la finalisation de Bâle III en matière de fonds propres ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. J'avais cosigné la proposition de résolution d'Éric Woerth. Je me ferais l'avocat du diable afin de mieux comprendre la position du gouverneur de la Banque de France et les arguments des banques américaines.

Vous indiquez que la finalisation de Bâle III exigerait une augmentation d'environ 20 % des fonds propres demandés aux banques européennes. Que représente cette augmentation en milliards d'euros ? Comment expliquez-vous que l'impact sur les banques américaines serait beaucoup moins important ? L'étude de la Banque centrale européenne (BCE) d'avril dernier pointe que les banques européennes, dans leurs modèles internes, sous-estimeraient leurs risques d'environ 12 %, c'est-à-dire 23 milliards d'euros. Contestez-vous ce chiffre et si oui, pourquoi ?

Je suis d'accord avec vous sur le fait que les banques américaines sont moins contraintes par ces mécanismes. Elles affirment cependant être soumises à d'autres types de réglementations, notamment la loi Dodd-Frank de 2010, et à une surcharge en capital deux fois plus importante pour les banques systémiques par rapport à ce que prévoient les accords.

Validez-vous ces arguments ? Peut-être les situations ne sont-elles pas si éloignées lorsque l'on cumule l'ensemble des réglementations ?

Que pensez-vous des ajustements à l'accord demandés par la France et l'Allemagne ? S'agissant de l'*output floor*, serait-il possible d'obtenir une meilleure pondération des risques pour les crédits aux entreprises non cotées ainsi qu'une application uniforme de la FRTB en Europe et aux États-Unis ? Les ajustements proposés vous semblent-ils suffisants ou faut-il aller plus loin ?

M. Alexandre Holroyd. Le réexamen du cadre de gestion européen des crises bancaires est en cours. Une consultation a été ouverte au sujet de plusieurs directives qui concernent la garantie des dépôts, la résolution unique et la résolution sur la défaillance et le redressement des banques. J'imagine que la Fédération bancaire française a répondu à cette consultation. Pouvez-vous nous communiquer les grandes lignes de cette réponse, et nous indiquer si elle diffère de la réponse apportée par la Fédération bancaire européenne ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Vous avez affirmé dans votre propos liminaire que « le risque systémique a un peu disparu » du fait de l'action de la BCE. Dans le cas d'un risque systémique qui s'étendrait à l'ensemble de l'Europe, pensez-vous que la BCE puisse y répondre ?

Vos analyses de Bâle II témoignent de la prime aux modèles internes. Avez-vous remarqué que certains secteurs ou filières d'activités étaient plus impactés que d'autres en matière d'accès aux financements du fait des modèles internes ?

Quelles sont les différences fondamentales de structure et de fonctionnement des banques américaines pour que Bâle III ne les impacte pas autant que les banques françaises et européennes ?

Enfin, comment comptabilisez-vous le prêt garanti par l'État (PGE) d'un point de vue bancaire, alors qu'il y a une part de risque ?

M. Jean-Paul Mattei. Concrètement, vous tirez la sonnette d'alarme sur les contraintes liées à Bâle III pesant sur les banques françaises. L'accès aux crédits et le financement des entreprises seront rendus beaucoup plus difficiles. Le législateur devrait-il intervenir pour permettre la consolidation et la prise en compte de ces éléments caractéristiques dans les exigences de fonds propres des entreprises ?

Faudrait-il par ailleurs réglementer et plafonner certains bénéfices avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement (BAIIDA – ou en anglais *earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization, EBITDA*) pour éviter des acquisitions à risques élevés ?

Enfin, le changement de gouvernement aux États-Unis laisse-t-il espérer une évolution des cadres bancaires ? Serait-il possible de réviser les accords de Bâle pour moins subir la concurrence des banques américaines ?

Mme Christine Pires-Beaune. Nous n'avons pas voté la résolution du président Woerth. Elle soutenait que l'accord Bâle III était trop lourd et qu'il fallait en minimiser les effets pour rester compétitifs. En janvier 2020, nous avons alerté le Gouvernement sur les signaux faibles qui émergent de bulles financières et les risques systémiques dans le contexte de relâchement des contraintes réglementaires, même si vous semblez dire que sur la partie risque de liquidité, il n'y a pas d'alerte. L'opposition à la finalisation de Bâle III me laisse

perplexe. Pourquoi seules la France et l'Allemagne sont-elles réticentes à la finalisation de Bâle III ? Une séparation stricte des banques de dépôt et des banques d'investissement permettrait-elle une réglementation différenciée, et peut-être une mobilisation de fonds propres moindres pour tout ce qui est banques de dépôt ?

Mme Patricia Lemoine. Nous avons bien perçu dans votre propos liminaire vos inquiétudes quant à la réforme de Bâle III et au risque de fragmentation réglementaire qui pourrait en découler. Comment faire pour que les banques européennes et françaises ne soient pas pénalisées par rapport à leurs homologues américaines ou asiatiques ?

Vous avez exprimé le souhait d'obtenir une étude d'impact. Avez-vous identifié précisément des vulnérabilités du secteur bancaire ? Pourriez-vous nous dresser un rapide état financier des banques françaises après plus d'un an de crise sanitaire ?

M. Michel Castellani. Il est certain que les mesures prudentielles ont contribué à limiter les risques conjoncturels. Ces règles font peser des contraintes et sont donc discutées ; elles soulèvent le risque d'un affaiblissement des capacités des banques à accroître leur niveau d'investissement dans la transition numérique et la transition écologique. Pouvez-vous apporter des précisions à ce sujet ?

Face à tous ces freins réglementaires, quelles mesures correctrices au niveau européen permettraient selon vous de concilier la nécessaire souplesse d'intervention et la stabilité financière ?

M. Philippe Brassac. Pourquoi avons-nous le sentiment que les banques françaises se défendent d'abord et principalement vis-à-vis de Bâle III ? Il convient de poser certains constats. L'industrie bancaire française est l'industrie bancaire de pointe et de référence en Europe. Aucun autre pays européen ne dispose d'une industrie bancaire semblable à la France. Dans les dix premières banques au monde, il y a des banques américaines et des banques chinoises et aucune banque européenne à part deux banques françaises. Cinq banques françaises font partie des plus vingt grosses banques. Le développement du système bancaire français est tout à fait singulier sur le territoire européen. Sur le *green financing*, ce sont par exemple BNP et Crédit Agricole les deux premières banques au monde sur le sujet. L'industrie bancaire française est forte, solide, et elle se situe en première ligne face aux Américains. Cette singularité fait que le poids et la compétitivité du système bancaire français ne sont en aucun point comparables avec ceux d'autres pays. Nous avons donc investi des milliards d'euros dans les modèles internes, alors que les Espagnols s'en sont tenus aux modèles standards.

Une autre spécificité française, c'est le crédit immobilier : le taux fixe pendant quinze ans, c'est en effet très français. Même en Italie, c'est plutôt des taux révisables. Notre singularité explique que nous soyons les plus impactés. Le dernier point, c'est que compte tenu de notre taille, nous fournissons les plus gros bataillons de banques supervisées par la BCE, alors que dans d'autres pays, les banques sont plus petites et bénéficient de principes dits de proportionnalité, donc des réglementations moins dures. Pour autant, nous sommes capables de trouver des points d'accord avec d'autres pays – c'est le cas avec l'Allemagne par exemple.

Je répondrai à votre question sur la comparabilité des piliers I et II selon les modèles internes et standards. La finalisation de Bâle III exige des Européens de ne plus bénéficier autant de leurs modèles internes, donc on remonte les exigences en imposant un seuil. Nous avons signé cet accord. Mais le problème est que nous ajoutons un pilier II qui n'existe pas chez les Américains. La logique de comparabilité veut que les Américains appliquent Bâle III sur le

pilier I car ils n'ont pas de pilier II, et qu'il en soit de même pour les Européens. Cela signifie que nous allons continuer à appliquer nos piliers I et II avec nos actifs à risques pondérés (*risk-weighted assets*, RWA) selon nos modèles internes ; nous calculerons également ce pilier I comme les Américains en appliquant l'*output floor* et nous comblerons la différence s'il y en a une. Cela est tout à fait logique. Mais il émerge une dynamique que je qualifie d'irrationnelle qui souhaite la conformité absolue sur le pilier I et le pilier II, entraînant une double peine pour les banques françaises.

L'application sera plus lourde chez nous car nous allons appliquer plusieurs fois la peine. Cela est l'exemple typique d'un cas de surtransposition d'une réglementation internationale. Le *parallel stack*, l'option que nous proposons, c'est la résistance à l'idée qu'il faut avoir les mêmes définitions et les appliquer à des exigences beaucoup plus complètes. En termes de capacité à concurrencer les banques américaines, cela va être plus compliqué. D'autant que les banques américaines ont en moyenne un taux de solvabilité bien inférieur à celui des banques européennes, car les minima réglementaires sont plus bas qu'en Europe, comme ils n'ont pas de pilier II.

Je comprends votre perplexité lorsque l'on vous dit que les impacts peuvent varier de un à dix. L'ABE a affirmé ne pas avoir réellement évalué les impacts de la finalisation de Bâle III : elle a expliqué que dans la période actuelle, elle n'avait pas eu le temps de conduire les études complètes et sérieuses nécessaires, mais que cela ne devrait pas trop coûter. De l'aveu même de ceux qui étaient chargés de la réaliser, vous ne disposez pas de l'étude d'impact complète et solide sur la finalisation de Bâle III.

Le plus grand écart dans les chiffres s'explique par le fait que certains calculs d'impact se basent sur les manques de fonds propres par rapport aux minima réglementaires sans considérer la chute brutale des fonds propres pour toutes les banques. Vous avez toute légitimité à souhaiter y voir clair dans ces calculs, et donc à redemander aux autorités de conduire une évaluation des impacts en bonne et due forme, ne serait-ce qu'en partant des déclarations de l'ABE, qui a convenu des limites qui étaient les leurs dans l'exercice réalisé.

Les impacts en fonds propres représentent + 20 % pour les banques européennes, ce qui correspond à 320 milliards d'euros, alors qu'elles ont 1 600 milliards d'euros de fonds propres. L'impact de TRIM, soit la révision des modèles internes estimée par le SSM aboutit à des risques sous évalués à hauteur de 12 %, alors même que ces modèles internes ont été validés par eux. Mais le vrai impact s'élève à + 3 % pour l'ensemble des RWA des banques en Europe. L'exercice TRIM démontre que les modèles internes n'étaient pas sous-évalués aux yeux du superviseur, bien qu'ils aient conclu oralement autre chose.

La réglementation américaine impose d'adopter les modèles standards, c'est-à-dire d'appliquer un *output floor* à 100. Ces modèles standards sont appliqués aux crédits présents au bilan des banques, or les meilleurs crédits sont sur le marché. Cela signifie que les Américains n'appliquent le modèle standard qu'aux crédits les plus risqués – cela constitue un bénéfice pour eux. Les autres crédits sont sortis des bilans des banques pour être titrisés sur les marchés. Les Américains ne sont pas soumis à une réglementation plus dure que nous ; ils ont la même réglementation. Cependant ils vont toucher le *buffer* le plus élevé qui doit rajouter 1 % ou 2 % de plus sur la tranche supplémentaire des institutions financières d'importance systémique. Il est d'ailleurs étrange que l'on continue de faire cohabiter cette réglementation punitive en fonction de la taille des banques et l'objectif de l'Union européenne de faire fusionner les banques pour qu'elles soient plus grosses. Il faudrait une plus grande cohérence entre les incitations et les demandes des superviseurs.

L'*output floor* fait partie de l'accord de Bâle III ; il a été signé et il faut l'appliquer. Mais il faut le mettre en œuvre rationnellement, c'est-à-dire en tenant compte de nos spécificités, notamment que nous avons des couches de solvabilité que les Américains n'ont pas. Si la méthode américaine est réellement plus dure, nous devons en rajouter – mais pas le contraire.

Vous m'avez interrogé sur les raisons pour lesquelles cet accord nous toucherait plus durement que les Américains. Cela s'explique par le fait que nous surtransposerions largement, car nous rajoutons en sus le pilier II. Le fait que leurs modèles standards sont plutôt bonificateurs des crédits qu'ils ont dans leurs bilans et qu'en réalité, le standard est 30 % moins coûteux que chez eux, il faut l'avoir en tête.

Sur les directives, il va de soi que ces réglementations de résolution sont nécessaires. Mais il faut se rendre compte de leurs excès et de leurs applications excessivement injustes et discriminantes entre la France et le reste de l'Europe. À titre d'exemple, alors que notre système bancaire paraît parmi les plus solides d'Europe en matière de solvabilité – le seul système bancaire dont le sauvetage en 2009 n'a pas coûté un euro aux contribuables car nous avons remboursé les fonds propres au bout de neuf mois – la réglementation de résolution fait de la France le plus gros contributeur au fonds de résolution unique (FRU), qui permet d'avoir des milliards d'euros de fonds disponibles pour venir mettre en résolution une banque et ne pas la mettre en liquidation.

Nous avons ainsi versé 3 milliards d'euros cette année au titre du FRU, une part bien supérieure à tout autre pays, sans commune mesure avec nos risques. Le système du conseil de résolution unique (CRU, ou en anglais *single resolution board*, *SRB*) est une machine qui couvre l'ensemble des banques en Europe, auquel cotisent les banques les plus solides – dont la majorité sont des banques françaises. Nos remarques sur le sujet sont plutôt des remarques de calibrage. D'ailleurs le FRU a été retoqué pour des problèmes de forme par des instances juridiques pour l'absence de transparence de leur facturation, et le fait qu'elle devait revoir sa copie sur la répartition des risques.

S'agissant de la disparition du risque systémique, je pense que le risque systémique pesant sur la finance mondiale est toujours aussi élevé. La réglementation bâloise n'a pas du tout désystémisé la finance mondiale. Elle a demandé plus pour le même système : il faut être plus capable de perdre plus. En revanche, j'ai évoqué le risque de liquidités en Europe et le fait que les systèmes bancaires français, européens et mondiaux se sont bloqués lors de la crise des *subprimes* en 2008 et 2009. Dans ce genre de situation, où les banques ne se font plus confiance, car on ne sait pas où sont les *subprimes*, le crédit interbancaire ne fonctionnant plus, l'État français a dû intervenir par des garanties à hauteur de 300 milliards d'euros pour le système interbancaire. Cela a été très efficace et ça n'a pas consommé un euro.

La BCE était à ce moment-là une des rares banques centrales entièrement interdites dans son métier de prêteur en dernier ressort. Son intervention lors de la crise de la dette des pays européens en 2011 et 2012, le « whatever it takes » de Mario Draghi, a tout changé. Le risque de liquidités en Europe disparaît donc car la BCE est aujourd'hui prêteur en dernier ressort, comme la FED, comme la Banque centrale de Chine. Les marchés ne connaissent plus le risque de difficultés systémiques. Un établissement peut être en difficulté, mais cela ne se propagerait pas, et c'est à lui d'avoir les réserves pour y faire face. Je n'aurai pas l'imprudence d'affirmer que les risques de liquidités ont totalement disparu, mais nous ne vivons plus l'expérience de la fermeture des marchés interbancaires en 2008 et 2009 car la banque centrale a repris son rôle de prêteur en dernier ressort.

Sur la question de savoir si nos modèles internes nous permettent de repérer les secteurs les plus impactés en termes de facilité ou non de financement, e constate deux phénomènes : d'un côté, les modèles internes sont plus fins et permettent de beaucoup mieux approcher le risque et donc des modèles internes moins lourds, et d'être plus en capacité de prêter ; d'un autre côté, ce cercle vertueux supervisé par les autorités bancaires fait évoluer vers les meilleurs risques et éviter les moins bons. Les modèles internes apportent donc une plus grande capacité à prêter à fonds propres équivalents, donc au niveau macroéconomique, l'économie est financée de façon très fluide par les crédits en France ; mais ils induisent une dynamique de sélection des meilleurs risques.

Pourquoi les modèles standards sont moins durs envers les banques américaines que les banques françaises ? D'abord, les Américains n'appliquent les modèles standards qu'aux crédits présents dans leurs bilans – c'est la raison pour laquelle ils titrisent leurs crédits immobiliers, car leurs crédits coûtent cher en termes de risques ; alors que nous gardons tous les crédits à nos bilans. Ensuite, les Américains ne s'appliquent pas le risque opérationnel ni la CVA sur les marchés : appliquer les modèles standards à leur économie leur coûte donc 30 % moins cher que nous. Par ailleurs, ils appliquent de meilleurs modèles aux entreprises notées, or nous disposons de moins d'entreprises notées car nous n'avons pas développé la culture de la généralisation des notations. Enfin, les Américains ne se rajoutent pas de pilier II, ce qui explique notre proposition de ne pas appliquer l'*output floor* sur le pilier II. Nous adoptons leurs contraintes en plus des nôtres, alors même qu'eux ne s'imposent pas de contraintes supplémentaires, Le pilier II n'existe pas dans la réglementation bâloise : elle ne porte que sur le pilier I.

Les banques françaises comptent parmi les leaders mondiaux dans le financement d'actifs (infrastructures, aéronefs, avions). Considérant notre taille relative, cela est presque anormal. Nous avons des pratiques juridiques différentes des Américains. Si nous appliquons les modèles standards, nous allons faire exploser les exigences de fonds propres, alors même que depuis vingt ans, nous finançons des bateaux et des avions sans risque pour l'économie française.

Je pense que le changement de gouvernance aux États-Unis ne changera rien du tout. Pour les autorités américaines, la finalisation de Bâle III n'est pas un sujet. Ce qui leur importe est qu'il n'y aura pas d'augmentation sur le capital des banques américaines. Si le FRTB leur coûte beaucoup, ils la débrancheront. Cela est clair depuis le départ. Leur seul objectif est qu'il n'y ait pas de modification des exigences de capital ; le reste est une affaire européenne.

S'agissant de la séparation des banques de dépôt et des banques de marché, il me semble qu'il s'agit d'une mauvaise exportation des préoccupations américaines. Aux États-Unis, l'épargne des ménages est largement suffisante pour financer les crédits à l'économie dans les bilans bancaires. En France en revanche, il manque structurellement entre 15 % et 25 % d'épargne individuelle aux bilans des banques. Les banques ont besoin du marché pour financer les PME, les collectivités, les crédits immobiliers. Elles complètent à leur passif avec des ressources de marché nécessaires pour financer l'économie. Donc la séparation des deux obligerait à faire appel à toutes les banques concurrentes pour se financer sur le marché, incluant les banques américaines. Ce n'est pas dans notre intérêt. Cette séparation n'a donc pas de sens chez nous : nous ne risquons pas l'épargne de nos clients dans nos bilans sur des financements de marché. Nous ne faisons que des crédits à l'économie avec l'épargne dans le bilan; et il n'y en a pas suffisamment.

Comment faire pour éviter que les banques françaises soient pénalisées par la finalisation de Bâle III ? Il faut appliquer Bâle III d'une manière rationnelle et intelligente, répondant aux objectifs de départ c'est-à-dire à l'exigence de comparabilité. Nous voulons appliquer Bâle III, mais pas de n'importe quelle manière. Nos systèmes sont différents, et les Américains pensent que le leur est plus exigeant. Alors comparons les deux, en faisant tourner nos modèles internes et leurs modèles standards. Notre attitude se situe pleinement dans la conformité. Nous ne sommes pas pour reculer la transposition de Bâle III, et nous avons probablement mal communiqué sur le sujet.

Nous devrions appliquer intelligemment Bâle III, selon les préceptes donnés par le gouverneur de la Banque de France et le ministre Le Maire. Nous ne sommes pas en train de rechercher un compromis avec les Allemands ; nous sommes dans la réalité de l'application de Bâle III. D'expérience, nous savons que le diable se cache dans les détails. Le compromis franco-allemand doit donc être détaillé. Nous devons enfin demander à la Commission européenne de faire ce qu'elle était censée faire : c'est-à-dire de recalibrer les modèles standards en fonction de la nature des financements européens. Nous ne faisons pas de *mortgages* américains. Pourquoi appliquerions-nous leur évaluation ? Il faut adapter la réglementation internationale aux spécificités du modèle de financement européen et notamment français.

Je conclurai par l'état des banques françaises. Beaucoup s'attendaient à des difficultés, et ce n'est pas le cas, car le premier qui intervient, c'est l'État, qui intervient en aides directes à l'économie. Nous avons fait notre travail et délivré les prêts garantis par l'État. Nous faisons de l'accompagnement ensuite. Nous traversons bien cette crise car nous y sommes entrés très solides ; la crise ne vient pas heurter le système bancaire. La solvabilité du système bancaire français est bonne : 15,9 % en moyenne en 2020, en hausse en 2020, car nous avons fait moins de résultats financiers qu'en 2019, mais cela nous a permis de conforter notre solvabilité. Le système bancaire fait partie de la solution et non pas du problème dans cette crise.

Sur la transition écologique et numérique, nous la faisons en plus. Ce n'est pas en option.

M. le président Éric Woerth. Merci monsieur le président, c'était très clair. Merci à tous.

*

* *