

QUE FAIRE FACE AUX BANQUES TRANSNATIONALES EN DIFFICULTÉ ?



Wim Fonteyne*

Senior Economist,
département
européen
Fonds Monétaire
International

L'Union européenne a adopté depuis octobre 2007 des principes solides pour gérer une crise financière transfrontalière.

Les événements récents soulignent l'importance de mettre en place des réformes en faveur d'un cadre juridique et institutionnel correspondant.

Les turbulences financières qui ont surgi l'été dernier montrent combien il est nécessaire de se préparer à d'éventuelles faillites bancaires. Northern Rock, Bear Stearns et plusieurs établissements allemands de moindre envergure ont fait l'objet d'opérations de sauvetage. Le secteur public y a contribué et il a fallu, dans chaque cas, adopter des solutions sur mesure complexes et coûteuses. Cela étant, les interventions se limitaient à un seul pays, un seul système juridique et un mécanisme décisionnel bien établi et pouvaient donc, sur ce plan, être qualifiées de simples. En effet, l'effondrement d'une banque transnationale poserait des difficultés bien plus redoutables.

UN ESPACE POUR LES BANQUES TRANSFRONTALIÈRES

Les activités bancaires transnationales offrent de considérables avantages économiques et constituent un chaînon indispensable d'un marché intégré. Aussi l'Union européenne s'efforce-t-elle depuis longtemps de faciliter les services bancaires transfrontaliers entre

ses pays membres, objectif important dans la conception de ses dispositifs de stabilité financière. Elle a notamment mis en place un "passeport unique" qui permet à une banque d'intervenir dans tous les pays de l'Union tout en relevant exclusivement du cadre prudentiel de son pays d'origine (agrément, réglementation, contrôle, garantie des dépôts et régime d'insolvabilité). Les filiales d'un groupe à l'étranger doivent toujours recevoir l'agrément du pays hôte et sont couvertes par son dispositif prudentiel. Le contrôle au niveau du groupe a toutefois été renforcé et la rationalisation des opérations au sein des groupes bancaires a été facilitée. Plus qu'ailleurs, la stabilité financière dans chaque pays de l'Union dépend ainsi d'événements, de décisions et d'institutions relevant d'autres pays de l'Union. En temps normal, ces relations d'interdépendance causent peu de problèmes. En revanche, en période de crise, il y a lieu de s'inquiéter d'un risque de conflit, d'indécision et d'"égoïsme national" qui ne saurait être sous-estimé.

LE CONTRÔLE NATIONAL PRÉDOMINE

Le dispositif de sécurité bancaire de l'Union européenne repose sur des bases institutionnelles et juridiques nationales. L'information est recueillie au plan national et elle reste dispersée car les régimes de confidentialité sont également nationaux. Le contrôle, l'apport de liquidités en situation d'urgence et la garantie des dépôts obéissent à des structures nationales. Les régimes d'administration provisoire sont façonnés par le droit commercial et bancaire local. Les risques trans-nationaux sont gérés à partir d'accords de coo-

* Decressin, Jörg, Hamid Faruqee, and Wim Fonteyne (eds.), 2007, "Integrating Europe's Financial Markets", (Washington : International Monetary Fund), 261 p.

Les propos exprimés ici sont ceux de l'auteur et ne peuvent être attribués ni au FMI, ni à son bureau exécutif, ni à ses dirigeants.



pération et de partage d'informations. Les directives européennes prescrivent les responsabilités respectives des autorités du pays d'origine et du pays hôte, un réseau de protocoles volontaires (MoUs [1]) bilatéraux régit l'échange d'informations entre instances de contrôle, et un cadre de coopération entre organismes de contrôle, Banques centrales et ministères des Finances s'est mis en place, à partir de protocoles volontaires multilatéraux, pour gérer les crises.

ABSENCE D'UNE BONNE VISION D'ENSEMBLE

Des faiblesses subsistent cependant. Le suivi de la stabilité financière souffre de la dispersion des données prudentielles. Aucun organisme à lui seul n'a une perspective complète des risques pesant sur le système financier de l'Union. Un cadre européen pour des interventions rapides et harmonisées face à une banque en difficulté n'existe pas. L'effondrement d'un groupe bancaire transnational constituerait un défi redoutable dans ce contexte. Normalement, la solution la moins coûteuse consisterait à traiter le groupe comme une entité unique dans une approche de continuité d'exploitation. Pour cela, il pourrait être nécessaire d'étayer la solvabilité de l'établissement en faisant appel à un financement ou une garantie des contribuables. Or il n'existe en effet aucun mécanisme prévoyant des procédures d'insolvabilité à l'échelle transfrontalière ou un soutien public coordonné. Même au niveau national, les procédures collectives ne sont pas suffisamment adaptées au secteur bancaire, et en aucun cas harmonisées. Les systèmes de garantie des dépôts varient considérablement et accusent parfois de graves faiblesses – comme l'a mis en évidence le cas de Northern Rock.

Qui plus est, la prise de décisions en situation de crise est rendue très difficile par les enjeux, l'importance des décisions à prendre, le nombre d'intervenants concernés, les asymétries d'information, et les différences institutionnelles et culturelles (le cas de Northern Rock a montré combien il était difficile de prendre des décisions même lorsque seules des autorités publiques nationales sont impliquées). Le problème le plus inextricable est sans doute celui des incitations des parties prenantes. Les organismes nationaux sont d'abord soucieux de limiter le coût des crises pour les contribuables nationaux et pour l'économie locale, quoiqu'il adienne par-delà les frontières.

Il convient certes de signaler certains progrès importants. En adoptant en octobre dernier une série de principes de gestion des crises, dont celui de la réduction de leur coût collectif global et du partage équitable des

coûts budgétaires, l'ECOFIN a accompli une véritable percée. Un récent protocole multilatéral [2] sur la gestion des crises vise à appliquer ces principes. S'il n'est pas juridiquement contraignant, il contribuera cependant à promouvoir la coordination, le partage d'informations et la préparation face aux crises, ainsi que la convergence des pratiques afférentes.

ÉVOLUER VERS UN SYSTÈME DE RESPONSABILITÉ CONJOINTE

Que reste-t-il à faire? Pour surmonter les problèmes d'incitations, il faudrait évoluer vers un système de responsabilité conjointe au regard de la stabilité financière. Plus précisément, un système financier intégré exige un système d'information prudentielle, lui aussi intégré, de même qu'un suivi de la stabilité financière qui le soit également et dans lequel la Banque centrale soit étroitement impliquée. Dans cette perspective, il serait fort utile de remplacer les régimes de confidentialité nationaux par un régime commun à l'échelle européenne couvrant les organismes nationaux et communautaires, dont la BCE. La confiance et la coopération entre institutions nationales auraient beaucoup à gagner d'un rapprochement des normes réglementaires et des pratiques de contrôle, et notamment de la mise en place d'un système harmonisé d'intervention rapide. Il est aussi nécessaire de mettre en place, à l'échelle de l'UE, des modalités de sortie de crise crédibles et efficaces au plan des coûts pour les banques transnationales en difficulté, modalités qui doivent s'appuyer sur des mécanismes renforcés et harmonisés de résolution des crises au plan national. Elles devraient comprendre un régime particulier de procédures collectives pour les banques qui permette d'engager des actions correctrices avant que ne s'épuisent les fonds propres, qui reconnaisse aux autorités prudentielles un rôle de premier plan et qui prévoit l'intervention des tribunaux uniquement ex post. Pour éviter les mouvements de panique chez les épargnants, les dispositifs de garantie des dépôts doivent être suffisamment généreux, et en mesure d'effectuer des paiements rapides. Enfin, il faut trouver des moyens pour mettre en pratique les principes de minimisation des coûts collectifs et de partage des coûts, notamment en mettant en place les incitations correspondantes. Pour cela, il faudra vraisemblablement adapter les textes juridiques de référence, y compris en ce qui concerne les mandats des autorités prudentielles nationales. ■

« La confiance et la coopération entre institutions nationales auraient beaucoup à gagner d'un rapprochement des normes réglementaires et des pratiques de contrôle, et notamment de la mise en place d'un système harmonisé d'intervention rapide. »

[2] ECOFIN informel du 4 avril : http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Press_Releases/April/0404ECOFIN_Memorandum.html.

[1] Mémorandum of Understanding.