



**Audition devant la Commission des Finances du Sénat  
de François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France  
21 décembre 2016**

**La commission entend François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France, sur la finalisation de l'accord international de « Bâle III ».**

**Michèle André, présidente.** - Je remercie vivement le gouverneur de la Banque de France de venir devant le Parlement faire le point sur une très importante négociation en cours. Les règles prudentielles applicables au secteur bancaire sont définies dans le cadre du comité de Bâle, en dehors des procédures habituelles de discussion entre États. Eu égard à leur incidence sur l'économie réelle, il est indispensable que les parlements suivent les négociations, au lieu d'en prendre acte seulement lorsqu'elles sont adoptées ou transposées en droit européen. Il est alors trop tard pour les infléchir significativement.

Les régulateurs du secteur bancaire souhaitent aujourd'hui finaliser le nouveau cadre réglementaire, dont l'accord international de Bâle III constitue le principal jalon. À cet égard, une réunion particulièrement importante du groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire (GHOS) se tiendra le mois prochain afin de trancher sur les mesures visant à finaliser l'accord Bâle III. En mai dernier, le Sénat a adopté une résolution visant à protéger le système du crédit immobilier français. L'enjeu de la négociation dépasse toutefois la seule question du crédit immobilier et se concentre désormais sur les différences d'approche entre les banques européennes et les établissements américains pour mesurer le risque de leurs actifs.

La mesure du risque constitue un enjeu crucial puisque les principaux ratios prudentiels de fonds propres sont exprimés en pourcentage des actifs pondérés par le risque. Pour mesurer le risque, le comité de Bâle souhaite aujourd'hui restreindre l'usage des modèles internes, privilégiés par les banques européennes, au profit du modèle standard retenu par les banques américaines. Cela pourrait conduire les banques européennes à devoir augmenter significativement leurs fonds propres et à perdre du terrain par rapport à leurs concurrents américains.

Depuis la résolution adoptée par le Sénat, les négociations au comité de Bâle ont-elles permis de sécuriser le système du crédit immobilier français ? Les mesures discutées actuellement ne risquent-elles pas de pénaliser l'Europe continentale par rapport aux États-Unis et de freiner la croissance ? Dans un contexte marqué par l'élection de Donald Trump et le Brexit, ne craignez-vous pas que l'Union européenne soit la seule à mettre en place les normes qui seront adoptées ? Nous savons que l'Allemagne partage les inquiétudes de la France. Y a-t-il une position commune des régulateurs européens au sein du comité de Bâle ? Existe-t-il à l'inverse des divergences, et si oui, lesquelles ?

**Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** - Je remercie la présidente d'avoir associé notre commission à cette audition. Richard Yung suit avec grande attention l'évolution du secteur bancaire et son encadrement, et nous a appelés à être vigilants sur les travaux du comité de Bâle. François Marc, la semaine passée, nous a fait une communication sur le *shadow banking*. Nous sommes inquiets de l'évolution des négociations communautaires au travers de la procédure du trilogue. Le comité de Bâle veut modifier les modalités d'évaluation des risques de crédit, des risques de marché, des risques opérationnels, et de ceux liés aux taux d'intérêt. On ne peut ignorer les craintes envers ces réformes. Nous nous interrogeons sur le niveau des contraintes prudentielles imposées aux banques, surtout si elles pénalisent plus l'Union européenne que les États-Unis. Les réactions européennes ont été nombreuses, tant de la part du Conseil que du Parlement européen. Le commissaire Valdis Dombrovskis s'est aussi inquiété de ces contraintes trop importantes, et le gouvernement allemand et la *Bundesbank* se sont engagés dans le débat.

Mes questions sont les mêmes que celles de Michèle André. Les travaux nécessitent un arbitrage par le groupe des gouverneurs et des superviseurs en janvier 2017 sous la présidence de Mario Draghi. Quels sont les résultats attendus ? Si les messages d'outre-Atlantique - certes à caractère électoral - sont mis en oeuvre, les perspectives seront extrêmement contrastées entre l'Europe et les États-Unis.

**François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France.** - Merci de m'accueillir une nouvelle fois sur un sujet fortement d'actualité, où les négociations évoluent heure par heure : l'accord de Bâle III, négocié depuis la crise financière de 2007-2008, n'est pas encore finalisé. Votre résolution sur le crédit immobilier est arrivée à point nommé. Je suis accompagné de Frédéric Hervo, directeur des affaires internationales au secrétariat général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

La réforme des standards internationaux relatifs aux normes prudentielles bancaires, dite Bâle III, entamée après le déclenchement de la crise financière, est en voie de finalisation. Nous sommes entrés dans une période d'intenses et ultimes discussions avec nos partenaires siégeant au comité de Bâle afin de stabiliser un compromis final pouvant être approuvé lors d'une réunion des Gouverneurs et chefs d'autorités de supervision qui pourrait se tenir début janvier 2017. Cette réunion n'est cependant pas confirmée à ce jour. Je rappellerai les progrès déjà acquis de la réglementation financière, avant de présenter les éléments de la réforme en cours et les points de négociation toujours en discussion et de répondre à vos questions.

Une réforme renforçant la surveillance et la solidité financière du système bancaire après la crise est utile. Personne ne peut contester sérieusement, y compris parmi l'industrie bancaire, qu'après la crise financière, il fallait renforcer significativement la réglementation pour diminuer les risques. La crise financière a eu de lourds coûts économiques, sociaux - à travers le drame du chômage - et budgétaires ; ses conséquences politiques dans nos démocraties se voient encore aujourd'hui. Nous devons tous souhaiter une meilleure prévention des risques futurs et agir dans cette direction : c'est un impératif collectif. Un travail remarquable a été accompli depuis 2009 sous l'impulsion du G20 et du Conseil de stabilité financière.

Le premier effort de régulation poursuivi par la réforme dite Bâle III a touché la quantité et la qualité des fonds propres devant être détenus par les banques pour couvrir leurs risques. C'est ainsi que les grands groupes bancaires français ont plus que doublé leurs « fonds propres durs » - essentiellement constitués de capital et de réserves - entre 2008 et 2015, qui sont passés de 132 milliards d'euros à 275 milliards d'euros au total. Cette amélioration très sensible des ratios de solvabilité s'est faite pour l'essentiel par l'augmentation du capital disponible - au numérateur - et non par une diminution des actifs moyens pondérés - le dénominateur - c'est-à-dire essentiellement des financements à l'économie.

Au-delà des règles de solvabilité, Bâle III a aussi élargi la réglementation bancaire internationale pour prendre en compte un ensemble plus large de risques, dont une nouveauté, les risques de liquidité, par des ratios comme le *Liquidity Coverage Ratio* (LCR).

Pour autant, la réforme Bâle III, engagée depuis 2009, n'avait pas encore mis à jour les mesures des risques existant avant la crise, et qui servent à calculer les exigences de fonds propres au titre des ratios de solvabilité. C'est l'objet de la finalisation de l'agenda post-crise et des négociations actuelles, qui compléteront le dispositif de 2010-2011.

21 décembre 2016

Où en sommes-nous aujourd'hui ? Certaines propositions du comité de Bâle étaient inacceptables ; désormais, des progrès sensibles ont été enregistrés. Ces discussions s'inscrivent dans l'objectif affiché par le comité de Bâle de réduire la variabilité des actifs moyens pondérés par les risques (AMP ou RWA) d'une banque à l'autre et par conséquent de davantage encadrer l'utilisation de modèles internes de risques. Nous avons accepté de débattre de la sensibilité, de la comparabilité et de la simplicité de la mesure du risque. C'est aussi l'avis du groupe des gouverneurs et chefs de la supervision, validé par le G20 en début d'année, appelant à ce que la finalisation des réformes « n'aboutisse pas à un accroissement significatif des exigences globales de fonds propres actuelles ». Il s'agit d'augmenter la comparabilité des résultats des modèles et d'améliorer la crédibilité de leur usage et non d'augmenter significativement les fonds propres. C'est un point essentiel de la négociation. Par ailleurs, il n'y a pas lieu de pénaliser les banques françaises, qui n'ont pas failli durant la crise et qui sont aujourd'hui dans une situation saine et robuste.

Très clairement, les propositions initiales du premier semestre n'étaient pas acceptables, comme la suppression des modèles internes sur des portefeuilles à risque faible ou la multiplication par plus de deux de l'exigence au titre du risque opérationnel, sur des incidents d'exploitation ou des pertes uniques. J'avais eu l'occasion de le dire nettement, comme vous et comme d'autres. Beaucoup a été fait depuis l'été pour modifier ces propositions techniques, d'abord de façon incrémentale jusqu'en novembre puis lors de la dernière réunion décisive du comité de Bâle fin novembre à Santiago, sans cependant conduire à un accord.

Au regard des derniers développements, je suis davantage confiant sur la possibilité de parvenir à un accord. Des avancées très significatives ont été obtenues grâce à une mobilisation sans faille des négociateurs français, qui ont pu s'appuyer sur la qualité des équipes de l'ACPR et de la Banque de France, et à une forte cohésion de la zone euro et en particulier aux positions conjointes franco-allemandes. Cela alors même que les marges de manoeuvre semblaient limitées tant une majorité de membres, et pas seulement les Américains, se montraient satisfaits de l'accord.

Nous avons pour objectif de préserver au maximum la sensibilité des ratios prudentiels aux risques, qu'une référence excessive à des mesures standardisées pourrait altérer. C'est un point sémantique important : il s'agit de finaliser Bâle III, pas de conclure un nouveau Bâle IV.

Parmi les différents sujets traités, nous avons aussi, comme vous l'aviez demandé dans votre résolution du 5 avril 2016, attaché une attention toute particulière à la question du financement de

l'immobilier, afin de préserver les spécificités françaises. Sur les différents points que vous aviez soulevés, je puis désormais vous indiquer avec confiance que des avancées importantes ont été obtenues par les négociateurs de la Banque de France et de l'ACPR. Tout d'abord, le comité de Bâle ne cherchera pas à modifier les pratiques nationales vertueuses ou à remettre en cause un système de financement reposant sur l'analyse de la solvabilité des emprunteurs - le point 20 de la proposition de résolution sénatoriale - ainsi que sur le cautionnement. À cet égard, nous avons obtenu, par le comité de Bâle, l'assimilation des crédits cautionnés aux crédits hypothécaires, largement utilisés en France, aux fins d'une pondération en risque préférentielle - c'est le point 21 de votre résolution. Cela constitue une avancée majeure qui devrait réduire les exigences sur ces portefeuilles.

Sur le calcul du montant de l'emprunt en fonction de la valeur du bien financé, qui serait, comme cela était justement souligné dans le point 14 de la résolution, préjudiciable aux primo-accédants, il faut noter le caractère dynamique de l'exigence, qui baisse donc par définition avec le temps, et l'impact faible au niveau agrégé - comme le signale le point 22, puisque cette sensibilité accrue au risque est constatée également à l'approche de la maturité de la créance. L'exigence est donc plus faible qu'actuellement pour le stock.

Les ultimes discussions portent encore sur certains aspects techniques mais importants tels que le traitement réservé aux financements spécialisés, comme le financement d'avions ou d'infrastructures, qui sont essentiels pour le financement de l'économie, ou les derniers ajustements de la mesure du risque opérationnel.

La question essentielle, qui reste néanmoins à trancher et qui conditionne un compromis équilibré, est celle de l'introduction d'une exigence plancher, l'*output floor*, entre les résultats des modèles et les exigences de la méthode standard. Une très large majorité des membres du comité de Bâle souhaite un *output floor* de ce type. Mais, calibré trop haut, ce plancher nierait à la fois les efforts de maintien d'une sensibilité au risque *via* la préservation des modèles, et l'injonction du G20 à ne pas produire d'impact significatif.

Il reste des points de négociation difficiles mais nous travaillons à un compromis satisfaisant. La finalisation d'un accord de Bâle III acceptable est dans l'intérêt de tous. La crise dure depuis dix ans, il est temps d'achever ce cycle réglementaire et de stabiliser le cadre prudentiel. L'incertitude réglementaire pèse sur la stratégie bancaire, le développement de certains métiers de financement et la capitalisation sur les marchés des banques françaises et européennes.

Nous devons respecter trois principes : ne pas pénaliser le financement de l'économie française, et donc ne pas affecter les crédits immobiliers, les crédits aux PME et les financements spécialisés ; ne pas imposer d'exigences excessives aux banques nécessitant une augmentation de capital sur le marché - l'accord doit être mis en oeuvre par mise en réserve des résultats générés avec un taux raisonnable de distribution des dividendes ; et rester vigilant sur les conditions d'adoption et de mise en oeuvre de Bâle III pour conserver un cadre équitable et harmonisé entre l'Europe et les États-Unis. Bâle III ne fait que des recommandations, sans portée juridique, devant être transposées dans les lois communautaires et françaises. Les transpositions européennes et américaines devront être parallèles ; nous resterons vigilants.

**Michèle André, présidente.** - Nous sommes attachés au maintien des prêts immobiliers à taux fixe. Que pouvez-vous nous en dire ?

**Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** - Le ratio de 75 % pour un plancher d'exigences en fonds propres, très technique, a des conséquences directes et considérables sur les banques européennes, qu'il fragilisera. Selon le Crédit Suisse, s'il est appliqué, les capacités de crédit pourraient chuter de 8 000 milliards d'euros, soit une baisse de 20 %, dans les années à venir. J'ai compris que cela pouvait évoluer d'ici janvier. Quelle serait pour vous la ligne rouge ?

Vous avez évoqué l'immobilier. Nous avons sauvé l'essentiel sur le cautionnement. Reste d'autres types de financements spécialisés comme les équipements ou les grands projets, dans lesquels les banques françaises sont des acteurs majeurs du marché. Mais le projet initial de Bâle III multipliait par sept les exigences de fonds propres nécessaires pour financer un avion. Y a-t-il des avancées concernant les financements spécialisés ? Sinon, ce niveau de fonds propres pourrait mettre à mal les banques françaises qui ont des parts de marché importantes...

Quelle sera la suite de Bâle III ? Y aura-t-il une pause réglementaire ou de nouveaux chantiers ? Qu'en est-il par exemple de la révision du traitement prudentiel du risque souverain ? Les Allemands souhaitent que ce sujet avance.

Il a été rappelé que les règles du comité de Bâle n'ont aucune valeur contraignante. Ces règles, même sans valeur légale, sont appliquées en pratique ! La crédibilité du comité ne repose que sur celle de ses membres.

**François Villeroy de Galhau.** - Le système du crédit immobilier français est caractérisé par un financement très largement à taux fixes. Il y avait eu un débat avant la finalisation de Bâle III pour savoir s'il fallait obliger à augmenter le capital face au risque de remontée des taux. Il y a un an, ce point a été renvoyé au superviseur - ce qu'on appelle le pilier 2 - s'il estime qu'un risque important

pèse sur un établissement. Le superviseur ne s'est pas empressé de demander des coussins de capital supplémentaires à ce titre : on maintient donc le financement à taux fixe dans les conditions actuelles. Dans certains pays comme les États-Unis, s'amorce une remontée des taux courts ; on verra alors que les taux variables n'ont pas que des avantages.

Nous devons considérer avec prudence les chiffres circulant actuellement sur l'impact des propositions discutées à Bâle. Les règles ne sont pas stabilisées sur l'*output floor* et certains chiffres peuvent être donnés par le secteur bancaire de manière imprécise.

L'effet de l'*output floor* dépend du taux et des règles d'assiette. Notre objectif est bien que, s'il devait y avoir un *output floor* - de nombreux pays le souhaitent -, il soit un garde-fou d'exception et non une contrainte en temps normal sur les banques françaises.

Les financements spécialisés sur les grandes infrastructures ou les avions sont très importants pour l'économie et constituent un secteur d'excellence pour les banques européennes. Nous avons obtenu que la méthode actuelle continue à s'appliquer, mais pas encore qu'elle soit considérée comme une règle durable. Cela ne nous suffit pas. Pour des financements de long terme, nous voulons stabiliser la règle du jeu.

Il devra y avoir une pause réglementaire après Bâle III. Ce n'est pas normal qu'il n'y ait pas de stabilisation, huit ans après la faillite de Lehman Brothers. Un accord de Bâle III, acceptable et équilibré, a une vraie valeur économique. Vu l'âpreté des négociations, aucun pays ne voudra précipitamment négocier un nouvel accord de Bâle.

Le risque souverain est un débat objectivement très difficile entre l'Allemagne et certains pays. Dans les règles de Bâle, le risque souverain est pondéré à zéro... L'Italie et le Japon notamment sont extrêmement attachés au maintien de la règle actuelle. Ce débat était très vif au sein de l'Union européenne lors de l'examen du projet de garantie européenne des dépôts. Ce débat a perdu de l'acuité en Europe, car la démarche choisie est progressive. La France a une position équilibrée. Les banques françaises sont exposées, mais elles ne seraient pas les plus gravement touchées par une pondération.

Il y a un point très important sur la réglementation - vous parliez de *shadow banking* tout à l'heure et des travaux de François Marc -, c'est que l'on puisse avancer sur le « hors-banque ». Cela relève non pas du comité de Bâle, mais du conseil de stabilité financière, présidé par le Gouverneur de la Banque d'Angleterre Mark Carney.

21 décembre 2016

Pour schématiser, on a fait beaucoup de travail sur les banques, sur les assurances - en tout cas à l'échelle européenne, avec Solvabilité 2 -, mais il y a la fameuse question du *shadow banking*, c'est-à-dire des gestionnaires d'actifs, des fonds, etc. Il ne s'agit pas des mêmes règles, mais ce sujet doit être une des priorités fortes du conseil de stabilité financière dans les mois qui viennent.

Lors de la réunion du conseil de stabilité financière, à Londres, au mois de novembre, j'ai beaucoup insisté là-dessus, et je dois dire que Mark Carney est un allié fort. Les États-Unis, ou d'autres pays, peuvent montrer quelquefois un peu moins d'enthousiasme, mais nous maintenons une pression forte, notamment sur les tests de liquidité, qui sont très importants pour les gestionnaires de fonds.

Je termine par votre dernière question sur la valeur, le pouvoir et la place du comité de Bâle. Je suis conscient que c'est une question délicate. Il me paraît très important de redire que ce comité n'a pas de pouvoir normatif et que, comme il sied dans notre démocratie, le seul pouvoir normatif relève de la loi à l'échelle tant européenne que française.

Je souhaite avancer deux éléments de conviction personnelle à cet égard.

Tout d'abord, il me paraît utile, quand on regarde sur la période longue depuis 2008, de disposer d'une instance internationale qui essaye de contribuer à une harmonisation des règles.

Elle est composée de techniciens, c'est vrai, mais il s'agit de techniciens qui ne sont ni sourds ni aveugles au fonctionnement de la démocratie dans leur pays. C'est encore plus important face à l'incertitude que représente la nouvelle administration américaine. C'est un vrai progrès de la stabilité financière internationale et de l'équité de la concurrence, car nous savons tous que la crise financière de 2007-2008 est née en partie de phénomènes qui se sont propagés à travers les frontières, sans règles communes suffisantes.

En outre, à mon sens, dans ce travail de propositions techniques, les membres du comité de Bâle, à commencer par votre serviteur, doivent être à l'écoute. Nous avons eu l'occasion d'en parler régulièrement. La résolution que vous avez votée sur le crédit immobilier a évidemment joué un rôle dans notre position de négociation, et je suis heureux, à ce titre, des avancées qui ont pu être obtenues. Le rendez-vous d'aujourd'hui est important.

**Richard Yung.** - Merci, monsieur le Gouverneur, de ces informations sur les négociations en cours. On a besoin de mieux sentir les choses, car la rumeur court la ville...



Ma première question porte sur l'articulation entre ce qui pourrait être décidé ou suggéré par Bâle III en matière de fonds propres et les propositions contenues dans les directives européennes que la Commission européenne vient de mettre sur la table sur le renforcement des fonds propres.

Comment cela marche-t-il ? Est-ce que tout cela s'additionne pour arriver à des taux très élevés ou peut-on les fusionner ?

Ma deuxième question porte sur ce fameux plancher, qui agite beaucoup de monde. On a entendu 75 %, 60 %. Si je comprends bien, entre le modèle standard, c'est-à-dire le modèle plutôt américain, et les modèles dits internes - pour la France, le taux est, semble-t-il, autour de 50 % -, on instaurerait une sorte de minimum, que vous appelez le plancher, qui s'imposerait aux États. C'est ainsi que je le comprends. Qui fixe ce taux ? Est-ce le comité Bâle ? Dans ce cas-là, évidemment, c'est quelque chose de très sensible. Quel serait un taux acceptable pour la France ?

Mon troisième et dernier point concerne les États-Unis. Par le passé, les États-Unis ont montré qu'ils ne se sentaient pas toujours pieds et poings liés par les recommandations internationales. Par ailleurs, on sait que le candidat élu a clairement pour volonté de déréguler, entre autres domaines, le secteur bancaire. Toutes ces règles, ces contraintes, comme le *Dodd-Frank Act* sont, selon lui, mauvaises pour le *business*.

Comment pouvons-nous nous comporter par rapport à cela ? Nous présentons un front assez fort, si j'ai bien compris, avec les Allemands et avec la Commission européenne. Pensez-vous que l'Union puisse menacer les Américains de représailles ?

**François Marc.** - Je voulais remercier le gouverneur de la clarté de sa présentation ce matin. On sent bien quels sont les points qui restent encore en suspens et les avancées qui ont été obtenues.

C'est vrai qu'en 2016, nous sommes passés par des appréciations diverses et variées. Les marchés ont soufflé le chaud et le froid. Au printemps, il y avait beaucoup d'inquiétudes. La commission des finances a rencontré les banques, qui nous ont tenu ce discours. Durant l'été, les *stress tests* de l'autorité bancaire européenne ont été plutôt rassurants pour les établissements, ce qui nous a fait dire que les choses étaient finalement plutôt confortables pour les banques européennes, ou au moins pour une partie d'entre elles.

Puis, nous avons de nouveau ressenti des inquiétudes ces dernières semaines. Santiago, vous en avez parlé, a apporté un certain nombre d'avancées, en particulier en ce qui concerne l'assimilation des crédits cautionnés ou crédits hypothécaires, ainsi que sur les nouvelles règles

qui pourraient être étalées dans le temps. Je pense que si l'*output floor* était renvoyé à 2025, ce délai pourrait permettre à nos établissements de s'adapter.

Ma première question porte sur l'appréciation des titres bancaires, semble-t-il très positive, qui prévaut aujourd'hui. Dans un marché boursier qui a progressé de 12 % à 15 % depuis septembre, les banques, elles, ont progressé de 50 % à 60 %. Cela sous-entend qu'il y a une forme d'euphorie anticipatrice. Ou alors on se trompe et c'est autre chose qui joue. Peut-être pourriez-vous nous éclairer sur ce point. En d'autres termes, pensez-vous que cette euphorie est légitimée par l'anticipation d'une décision plutôt favorable concernant la finalisation de Bâle III ?

Ma seconde question en comprend en fait plusieurs : est-ce que cette évolution de Bâle III peut conduire à des évolutions structurelles dans le secteur bancaire européen, qui regroupe 6 000 établissements ? Va-t-on assister à des modifications structurelles de l'architecture de la répartition des banques en Europe ? Est-ce qu'il y a des banques ou des pays plus fragiles que d'autres ? Peut-on anticiper déjà les conséquences en termes de réorganisation bancaire ?

**Jean-Yves Leconte.** - La question de la robustesse des banques revêt un aspect financier, mais également un autre aspect, qui est de plus en plus sensible : je veux parler de leur exposition au risque juridique.

Il y a eu le précédent BNP-Paribas, mais je pense aussi au développement de l'échange automatique d'informations en matière fiscale, qui, indirectement, fait peur aux banques, dès lors qu'elles traitent des opérations à l'étranger, dans des pays qui ne sont pas inclus dans des dispositifs d'échange automatique d'informations.

Comment ce risque peut-il être évalué ? On constate actuellement que les banques françaises, très sensibles à ce risque-là, préfèrent se désengager d'un certain nombre d'opérations et de pays. Il est vrai que ce risque est de plus en plus important. Discuter de la fiabilité strictement financière des banques, si l'on n'est pas capable d'évaluer, d'encadrer et d'accompagner les banques sur le risque juridique à l'étranger, ne revient-il pas à faire fausse route ? Ne faut-il pas accompagner les banques en parallèle ?

**Francis Delattre.** - Je suis agréablement surpris de la tonalité de votre intervention, parce que les responsables du secteur bancaire français ne sont pas aussi rassurants. Ils nous décrivent Bâle comme le lieu d'expression majeur du système anglo-saxon, peu favorable aux banques de la zone euro, au sein de laquelle les banques françaises sont les plus importantes. Le système bancaire français est essentiel à l'économie puisque 80 % à 90 % des investissements des

entreprises sont faits en France *via* le système bancaire. Est-ce que vous pouvez nous confirmer, Monsieur le gouverneur, cette statistique ?

Cette situation nous différencie de tous les autres pays. En Allemagne, il me semble que c'est à peu près 50 %. C'est le révélateur d'une forme de capitalisme familial que nous n'avons plus.

Les améliorations que vous nous décrivez sont assez rassurantes, mais pouvez-vous nous indiquer s'il y a une harmonie entre vous, qui devez mener les négociations, et les banques françaises ? En effet, le discours des uns et des autres est tellement différent que nous avons besoin d'une explication complémentaire. Je ne sais pas qui a raison, mais force est de reconnaître que l'on a besoin d'un secteur bancaire en pleine capacité.

**François Villeroy de Galhau.** - Je rejoins le sénateur Yung pour reconnaître que « la rumeur court la ville ! » Nous devons y être attentifs, parce que les perceptions comptent. C'est aussi pour cela que je vous remercie de m'avoir invité ce matin. Il y a des incertitudes, que je n'ai pas cachées, mais il y a, en même temps, des progrès.

Les discussions de Bâle III et les récentes propositions de la Commission européenne ne sont pas liées *stricto sensu*, c'est-à-dire que les propositions de la Commission européenne, comme vous l'avez dit, portent sur les mécanismes dits de résolution et non pas sur les fonds propres durs, que modifie Bâle III. C'est l'objet du fameux TLAC - pardon encore pour l'acronyme anglo-saxon ! -, qui est une idée venue des États-Unis. Il s'agit d'une bonne idée, qui consiste à avoir une capacité additionnelle d'absorption des banques pouvant être transformée en capital en cas de difficulté et de pertes à couvrir. C'est cela le TLAC. Pour faire simple, il s'agit d'instruments de nature obligataire, mais qui peuvent devenir du capital destiné à combler des pertes en cas de difficulté et de manque.

C'est un facteur de sécurité, qui protège clairement les contribuables car il éviterait, en cas de difficulté pour un établissement, d'avoir à faire appel aux fonds publics, ce qui est heureusement peu ou pas arrivé en France. Les fonds publics arrivent vraiment en dernier recours. *Stricto sensu*, ce mécanisme s'additionne aux ratios de Bâle III, mais il n'est pas de même nature, puisqu'il y a des fonds propres durs, d'un côté, et des instruments de type obligataire ou dette, de l'autre, qui sont d'ailleurs plus faciles à lever et à trouver. Nous devons, évidemment, être attentifs à ce que l'ensemble reste compatible avec les capacités de financement des banques.

J'en profite pour dire que, là aussi, il s'agit de propositions de la Commission européenne. Avant qu'elles ne soient transposées, il faut passer par le Conseil européen et le Parlement européen.

En tout cas, globalement, l'équilibre des propositions de la Commission européenne nous paraît assez bon. Certains pays ne raisonnent pas ainsi.

Monsieur Yung, sur la question du plancher, je partage tout à fait votre explication de principe, qui est extrêmement claire. Cela revient à dire qu'il y a un certain résultat des modèles, qui donne tel pourcentage, mais si l'on est en dessous du plancher, qui est à x %, on monte à x % de l'approche standard.

En revanche, le chiffre de 50 % que vous avez cité pour les banques françaises relève de la rumeur, c'est-à-dire qu'il ne correspond pas à la réalité d'aujourd'hui. Il varie évidemment selon les banques, mais il est significativement plus élevé pour les banques françaises. Évidemment, le fait qu'un plancher soit mordant ou non dépend aussi des règles d'assiette.

Comme vous avez posé, à ce propos, la question de l'immobilier, je précise que le plancher est d'application globale sur l'ensemble des risques, ce qui est plutôt un facteur de modération. En effet, si vous appliquez le plancher risque par risque, il peut y avoir une catégorie de crédit où le plancher s'applique, alors qu'en l'espèce lorsque l'on mutualise, donc les plus et les moins se compensent.

En revanche, pour aller dans le sens de votre question, je précise que nous appuyons une demande assez forte des Néerlandais pour que le traitement de l'immobilier dans le calcul de ce fameux plancher soit plus favorable et tienne compte du fait qu'il y a moins de risque sur l'immobilier en Europe.

Enfin, sur le parallèle avec les États-Unis d'Amérique, c'est évidemment une question politique tout à fait essentielle. Jusqu'à présent certes, il a pu arriver que les États-Unis ne se sentent pas liés par telle ou telle réglementation mais les États-Unis ont parfois le sentiment inverse ou symétrique au regard de la transposition européenne, qui réserve, selon eux, quelques exceptions.

Pour le futur, je crois que la question est tout à fait centrale. Nous ne savons pas quelles sont les intentions précises de la future administration américaine.

Si cela devait être le cas, on en tirerait les conséquences côté européen, sans naïveté. Personnellement, je trouverais cela regrettable, car je considère que ce qui s'est construit à l'échelle internationale à la suite de la crise, avec une certaine harmonisation, était à la fois nécessaire et adapté. Je pense que nous ne devons rien faire qui pousse en ce sens et dire maintenant que nous quittons la table des négociations me paraîtrait mal venu. Continuons à construire là-dessus, mais il nous faudra être très vigilant sur l'application.

Vous avez raison, monsieur Marc, sur les hauts et les bas dans la perception. Vous avez évoqué la question de l'application dans le temps, que je n'avais pas évoquée dans mon propos liminaire, ce dont je m'excuse. Je précise que toutes les règles dont on parle seraient applicables au plus tôt en 2021, ce qui laisse quatre à cinq ans pour s'adapter. Pour le plancher, s'il devait y en avoir un, il serait d'application progressive entre 2021 et 2025.

Nous avons donc du temps, mais il faut toujours être prudent avec cet argument du temps, parce que, de temps en temps, les banques souhaitent se mettre en conformité très tôt avec l'exigence finale, sous pression des marchés. En tout cas, les banques peuvent jouer sur la variable temps. Quand je disais que cela peut se faire par incorporation normale de réserves, avec une politique normale de distribution des dividendes, je faisais aussi référence à ce facteur temps.

Sur l'appréciation des banques en bourse, je la constate comme vous. Vous me donnerez acte que je suis toujours assez prudent sur l'interprétation des mouvements boursiers. C'est évidemment plutôt une bonne nouvelle, mais je ne suis pas sûr qu'elle soit tout à fait définitive. J'y vois trois éléments d'explication.

Tout d'abord, les banques avaient trop chuté après le *Brexit*, et il y a eu un rattrapage à partir de l'été.

Ensuite, il y a des anticipations sur les mouvements des taux d'intérêt et la pente de la courbe, comme disent les spécialistes, c'est-à-dire l'écart entre les taux longs et les taux courts, y compris à la suite des décisions politiques monétaires de la Banque centrale européenne ou de la Réserve fédérale américaine. Vous me permettrez de ne pas commenter cet état de fait, mais il faut tenir compte de l'idée communément admise qu'une pente positive est toujours meilleure pour la rentabilité des banques.

Enfin, il y a ces rumeurs qui sont dans l'air : on irait plutôt vers une stabilisation réglementaire, ce que je ne peux que soutenir, ou vers une dérèglementation, ce que je ne soutiendrai pas. Cela a beaucoup joué sur les valorisations aux États-Unis et, par contagion, cela a également joué sur les banques européennes.

S'il y a accord équilibré à Bâle, je pense que la stabilisation réglementaire pourra aider les banques à progresser vers leur valeur comptable normale. Or, aujourd'hui, la valeur boursière est inférieure même à la valeur comptable, surtout en Europe. Il peut y avoir diverses explications à ce phénomène, mais l'incertitude réglementaire en fait partie.

Enfin, vous m'interrogez sur modifications structurelles que l'on pourrait attendre en Europe. En d'autres termes, vous vous demandez s'il y a des pays plus fragiles en Europe aujourd'hui.

J'ai déjà eu l'occasion de dire, mais je vais le dire encore plus précisément ici : je pense que le problème des banques italiennes est traitable. Seules quelques banques sont concernées, et, honnêtement, à l'échelle de l'économie italienne, les besoins en capital dont on parle sont parfaitement absorbables. En revanche, il importe d'aller vite.

Vous le savez, nous avons refusé, au sein du système de supervision européen, d'accorder un nouveau délai pour la banque *Monte dei Paschi di Siena*. Sur ce cas, nous avons besoin non pas de délai, mais d'une solution rapide, qui peut être soit une solution de marché, en priorité, soit une solution de recapitalisation publique, ce que permettent les textes européens. Le délai expire le 31 décembre.

Au-delà de ce cas, il est souhaitable, une fois levée l'incertitude réglementaire, que nous puissions reprendre un mouvement de consolidation bancaire en Europe. La taille des banques y est en effet très inférieure à ce qu'elle est sur le marché américain. Il ne s'agit pas de faire des très grosses banques pour le plaisir, mais comme nous avons une union monétaire et une union bancaire, il est de l'intérêt de tous que l'épargne circule mieux à travers les frontières en Europe. En effet, on sait que l'épargne est abondante dans certains pays, alors que les besoins d'investissement sont dans d'autres pays. La meilleure façon de résoudre cette équation est d'avoir des banques transfrontières en Europe. Il se trouve par ailleurs que les banques françaises sont parmi les plus solides d'Europe, ce dont nous pouvons tous nous réjouir. Il faudra aller dans ce sens, et je ne suis pas le seul à le dire autour de la table du conseil des gouverneurs. Mais cela suppose, tout d'abord, de stabiliser le paysage réglementaire, et, ensuite, d'adapter, à l'intérieur de l'Europe, quelques règles du jeu.

Monsieur Leconte, vous m'interrogez sur les risques juridiques. Je ne peux que vous rejoindre sur leur importance. C'est vrai pour toutes les banques internationales, nous observons un mouvement de désengagement, notamment d'un certain nombre de pays en développement. Ce sujet est très difficile, parce qu'il a deux composantes. Tout d'abord : les autorités judiciaires américaines, comme elles l'ont montré, ont une interprétation très rigoureuse de l'application des règles américaines, dès lors que les opérations se font en dollar.

La deuxième difficulté est qu'il faut trouver le bon équilibre entre deux objectifs également louables, mais potentiellement contradictoires, c'est-à-dire la lutte contre le blanchiment, les évasions de capitaux, et la volonté de bien financer un certain nombre d'économies en

développement. En tout état de cause, leur convergence nécessite un gros travail. Nous essayons de plaider à l'échelle de Bâle en faveur du *correspondant banking*, à savoir la présence des grandes banques internationales dans les pays en développement. Nous recherchons l'équilibre en évitant des décisions de fermeture brutale, comme celle que vous évoquiez. Il s'agit plutôt de renforcer la surveillance, tout en restant dans les pays. Je ne serais pas honnête si je disais que ce problème est totalement résolu à ce jour. C'est un problème de fond qui est sur la table. La vraie réponse serait d'avoir les équipes de conformité les plus fines, les plus pointues possible. On doit autoriser certaines opérations dans ces pays, mais pas toutes.

Monsieur Delattre, nous parlons aussi avec les banques. Il n'est pas totalement anormal que l'écho des banques soit toujours un peu plus alarmiste. Je connais bien les banques et je suis très attaché à leur rôle.

Néanmoins, *in fine*, il revient aux autorités publiques de décider de la réglementation, ce qui me paraît sain. Il n'appartient pas aux régulés de décider des règles. En revanche, les autorités publiques doivent écouter les régulés, et, objectivement, un certain nombre de modifications intervenues dans Bâle III viennent de ce dialogue.

Derrière tout cela, il y a un objectif de financement de l'économie totalement central. Un accord équilibré pour nous, à Bâle, est un accord qui vise les deux objectifs suivants, qui peuvent, eux, être tout à fait compatibles : la stabilité financière et le bon financement de l'économie.

Je n'ai pas le sentiment aujourd'hui qu'un accord, tel qu'il pourrait s'esquisser à Bâle, sacrifie l'un ou l'autre de ces objectifs. D'ailleurs, vous vous souvenez que le premier principe que j'ai posé est la préservation du fonctionnement et du financement de l'économie française. J'ai cité en particulier l'immobilier, les PME et les financements spécialisés, mais ce principe vaut globalement.

Enfin, s'agissant de la part des financements bancaires par rapport aux financements de marché, sachez qu'elle est un peu moins forte en France qu'elle ne l'est dans les autres pays européens. Nous sommes en France à 60 % de financements bancaires, contre 40 % de financements de marché, car nous avons des grandes entreprises en France qui recourent beaucoup aux financements de marché. En Allemagne, c'est 80/20. Cela dit, le financement bancaire reste très important en France. Pour conclure, je vous confirme que rien ne change dans les règles de Bâle pour les PME qui font moins de 500 millions d'euros de chiffre d'affaires.

**Jean-Claude Boulard.** - On a beaucoup parlé de reconstitution ou d'augmentation des fonds propres des banques, comme si la crise avait eu pour origine leur insuffisance. Or la crise est

arrivée, car les crédits sont venus financer des actifs inexistantes ou spéculatifs. C'est la banqueroute de Law au XVIII<sup>e</sup> siècle. Je ne comprends pas, du reste, que l'on n'ait pas regardé ce qu'il s'était passé à cette époque. Deux siècles après, les mêmes causes ont produit les mêmes effets. Or les règles évoquées ne semblent pas concerner les montages de crédits affectés à des actifs inexistantes et à des spéculations. Je n'ai rien entendu sur ce sujet.

**Jean-Paul Emorine.** - Le financement de l'économie mondiale est différent selon l'endroit où l'on se trouve dans le monde. Vous avez évoqué la France, à 60/40, l'Allemagne, à 80/20 ; il faut savoir que l'économie des États-Unis est financée à 70 % par les marchés de capitaux. Avec Richard Yung, à la demande du président de la commission des affaires européennes, nous avons travaillé sur l'union des marchés de capitaux, quand le président Juncker a émis le souhait de faire évoluer cette union pour relancer l'économie. Nous avons donc entendu les représentants de la Fédération bancaire française à ce sujet.

Monsieur le gouverneur, comment ressentez-vous cette demande du président de la Commission européenne ? Y a-t-il une adhésion pour augmenter la part des financements de marché ?

**Maurice Vincent.** - Depuis plusieurs mois, les gazettes se font l'écho des inquiétudes sur la stabilité du système financier mondial. Sont notamment mentionnés les engagements des banques américaines sur les marchés des prêts aux étudiants pour le financement de leurs études supérieures et le financement de l'immobilier en Chine. Est-ce que le comité de Bâle a un avis sur ces questions ?

**François Villeroy de Galhau.** - Je partage très largement l'inspiration de ces trois questions.

Monsieur Boulard, vous avez raison, la crise n'est pas liée au manque de fonds propres. Si l'on prend les *mortgage* américains, il y a eu une prise de risque abusive. Cependant, la réponse à votre question passe pour partie par la supervision individuelle, qui ne relève pas de la réglementation de Bâle. Il faut un superviseur fort. En Europe, lorsque nous avons mis en place le superviseur européen, tout en maintenant les moyens de l'ACPR, j'ai dit aux établissements bancaires qu'il était normal qu'après la crise il y ait plus de supervision qu'avant. C'est pourquoi nous avons insisté sur le maintien du plafond de ressources de l'ACPR dans le budget 2017, et je suis heureux que le Parlement, dans sa sagesse, en ait décidé ainsi.

**Richard Yung.** - Pas le Sénat...

**François Villeroy de Galhau.** - La supervision est extrêmement importante.



Le renforcement des règles en capital est une composante de la prévention des risques. En effet, si, sur une activité risquée telle que celle que vous avez évoquée, vous imposez des besoins en capitaux plus importants, vous freinez la prise de risque sur ladite activité. Par exemple, l'augmentation du capital nécessaire pour financer certaines activités de marché a été significative. Dans les premières estimations que nous avons reçues, la moitié de l'augmentation en capital des banques françaises répond aux risques de marché. Il s'agit d'une première vertu des règles en capital.

La seconde vertu joue si une crise survient : il est alors essentiel qu'il y ait suffisamment de fonds propres pour la couvrir. Nous n'aurions pas eu tous ces phénomènes de contagion, avec la contestation politique qui s'en est suivie, si les banques américaines et européennes avaient été suffisamment capitalisées. Le fait de doubler le capital a freiné certaines activités à risques ; en cas de difficultés, la sécurité de la carrosserie est beaucoup plus grande.

Monsieur Emorine, sachez que je vais justement aujourd'hui voir Jean-Claude Juncker à Bruxelles, donc votre question ne pouvait pas mieux tomber. Je compte bien lui redire qu'il nous paraît souhaitable d'avancer sur ce point. Comme vous le savez peut-être, j'ai eu l'occasion de proposer d'inclure l'union des marchés de capitaux dans un objet plus large, que j'ai appelé union de financement et d'investissement, et qui consiste à mobiliser l'épargne européenne, en mettant en synergie le plan Juncker - des capitaux publics -, l'union des marchés de capitaux - privés - et l'union bancaire, c'est-à-dire les financements par crédit.

Je trouve regrettable que ces projets soient aujourd'hui menés de façon séparée. En Europe, nous avons un certain nombre de problèmes, mais nous avons un vrai actif, qui est l'épargne : 350 milliards d'euros par an d'excédent d'épargne sur l'investissement dans la zone euro. L'enjeu de l'union de financement et d'investissement est de mieux utiliser cette épargne pour des investissements d'avenir, tels que des infrastructures, la transition énergétique, le numérique, ainsi que les fonds propres des entreprises. Il faut resituer l'union des marchés de capitaux par rapport à son objectif économique et politique. S'il y a un risque aujourd'hui, c'est qu'elle soit un peu perdue dans un agenda technico-juridique.

Enfin, monsieur Vincent, vous m'interrogez sur les risques en général. Oui, il y a des risques qu'il faut suivre de très près dans le système financier international. Je suis toujours prudent pour les situer exactement, parce que, malheureusement, l'histoire récente nous a enseigné la modestie. En général, les crises ne se produisent pas là où on les attend.

Plus précisément, je ne suis pas spécialiste du risque sur les crédits étudiants aux États-Unis, donc je serai prudent. S'agissant du risque chinois, je vous rejoins. Outre le risque de bulle immobilière - j'emploie ces mots avec prudence -, il y a un problème de financement des entreprises par la dette. La dette des entreprises chinoises augmente vite, il faut constater que ce phénomène n'est pas circonscrit à la Chine. Ainsi, la dette des entreprises dans les économies émergentes en général a fortement crû. Il y a de bonnes raisons à cela : ces économies se développent ; les financements sont disponibles à un taux avantageux.

Cependant, il faut surveiller ce phénomène, d'autant que, comme vous le savez, une partie de cette dette est libellée en dollars. Aussi, la montée récente de cette monnaie est susceptible de poser un problème pour la stabilité de ces économies.

Cela n'est malheureusement pas le seul facteur de risques de l'économie mondiale. Pour autant, notre rôle n'est pas de faire disparaître les risques ou les incertitudes. Nous devons seulement essayer d'identifier où sont les plus grands risques pour y mettre une pondération en capital plus élevée. Par ailleurs, pour reprendre mon image de la carrosserie, il s'agit de faire en sorte que, lorsqu'un risque se matérialise, les établissements financiers, plus solides qu'avant, puissent mieux absorber les chocs, comme dans un accident automobile.

De ce point de vue, et je terminerai par une note prudemment optimiste, je rappelle que 2016 a été une année de chocs successifs ; on l'avait même présentée comme la répétition de 2008 : choc sur les marchés financiers en janvier et février, *Brexit* au mois de juin ; élection américaine au mois de novembre. Le moins que l'on puisse dire est que les choses ne se sont pas passées comme prévu. Or, face à chacun de ces trois chocs, le système financier - je m'exprime avec prudence, sans préjuger ce qui va se passer à l'avenir - a résisté mieux que prévu. C'est en partie lié au renforcement de la réglementation effectué depuis 2009.

**Michèle André, présidente.** - Monsieur le gouverneur, au nom de tous mes collègues, je vous remercie d'avoir répondu à nos questions.

Lien vers le site du Sénat : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161219/fin.html>