

Small Banking Box vs Single Rule Book : quelle proportionnalité pour le secteur bancaire ?

Compte rendu de la table ronde sur le thème : **quelle proportionnalité demain pour le secteur bancaire ?** avec **Jean-Louis Bancel, OCBF ; Véronique Ormezzano, BNP Paribas ; Florence Keller Charrier, ACPR.**

Jean-Louis Bancel en tant que Président de l'OCBF, qui regroupe essentiellement des banques de taille petite et moyenne, rappelle que la proportionnalité est une thématique importante générant beaucoup de passion car les enjeux sont très significatifs pour les établissements concernés. Il est également président du Crédit Coopératif, qui est affilié au Groupe BPCE soumis aux règles de supervision des grands groupes bancaires, mais qui a aussi dans son périmètre des très petites structures, comme par exemple la Caisse Solidaire qui ne compte que 2 salariés.

Il donne quelques exemples du domaine d'application de la proportionnalité, que l'on limite trop souvent à Bâle 3, mais qui peut trouver application dans d'autres champs. En matière de réglementation comptable, on vit en France sur le principe que toutes les institutions financières relèvent des institutions publiques : ainsi, une petite mutuelle est tenue aux mêmes obligations comptables que les très grandes compagnies d'assurance. En revanche, les règles de proportionnalité ne doivent pas s'appliquer en matière de protection des consommateurs ou des épargnants ; une différence significative est ici à souligner entre l'Europe et les Etats-Unis, où la protection des consommateurs est apparue très tardivement. Enfin dans le domaine des statistiques, les modèles standards sont souvent trop sommaires, et l'Europe gagnerait à établir des méthodes standards plus diversifiées et plus fines, en distinguant la globalité de l'uniformité.

Il rappelle que la devise de l'UE est « L'unité dans la diversité », que l'unité ne signifie pas uniformité, et que cette diversité doit entraîner des approches différentes, au contraire de la règle « *one size fits all* », en citant par exemple le système bancaire polonais très diversifié.

Il existe un domaine où l'Europe a su mettre en place des critères efficaces : celui des règles de concentration, basées sur la notion de marché pertinent. Cette notion de marché pertinent peut éclairer le débat sur la proportionnalité. La proportionnalité renvoie à la finalité d'une bonne régulation : appliquée parce qu'applicable. Il fait un parallèle avec le mécanisme de mutualisation des responsabilités qui est une réalité en Italie, en Pologne, en Espagne, en Allemagne, alors qu'en France le système est plus vertical. Il y a donc une diversité de modèles qui doit être prise en compte, pouvoir comparer des banques dans des environnements économiques différents, et rendre les jeux égaux en évoquant un suivi longitudinal. Il fait un parallèle entre le contrôle sur place et la visite médicale, et le contrôle sur pièces qui équivaut à une déclaration d'état de santé.

Véronique Ormezzano définit la proportionnalité comme étant plus large qu'une simple vision arithmétique et considère le terme de progressivité plus exact. Les contraintes de

reporting sont très difficiles à remplir pour les petits établissements. Avec la mise en place des derniers volets de Bâle 3, on s'éloigne d'une réglementation intégrée dans l'approche risque. Elle exprime ses réticences à alléger les exigences de capital et de liquidité pour les petits établissements. Ainsi, aux USA les petites banques ont des règles plus basiques mais plus exigeantes, par exemple des ratios de leverage plus élevés. BNP Paribas n'est pas favorable à ces allègements.

Elle évoque quatre angles pour considérer la proportionnalité :

- L'état du système bancaire européen perçu comme fragile avec une faible rentabilité, peu de consolidation et encore des mauvaises créances (*Non Performing Loans*). Une réglementation moins stricte serait un mauvais signal envoyé aux marchés. Si les règles ne s'appliquent pas aux petites banques (sortie de la CRR), un risque global de réputation peut apparaître, et quelles règles vont s'appliquer ?
- Le poids et la taille des établissements varie considérablement en Europe. Avec un *Rule Book* différent, la pression réglementaire serait moins forte pour certains pays. En cas de proportionnalité, il faudrait introduire un seuil cumulé, par exemple un pourcentage des financements.
- La cohérence de la notion de progressivité avec la résolution. Les petites banques sont plus concentrées et donc plus vulnérables sur une classe d'actifs, avec des pertes plus significatives en cas de crise.
- Ce sont les grandes banques qui payent avec le mécanisme du bail-in. BNP Paribas règle au FRU 700 M€ de cotisation par an (au total la France paye 30% des cotisations), on ne peut pas avoir la proportionnalité et le mécanisme de résolution.

Pour finir, Véronique Ormezzano estime que soit les règles sont pertinentes et elles s'appliquent à toutes les banques, soit elles ne le sont pas et elles ne s'appliquent pour personne. Introduire un système de Box interdit aux banques de se développer (exemple de l'Allemagne) et ce n'est pas un service à leur rendre que les priver de la discipline de la réglementation. La question de l'aléa moral se pose, alors que la France est un important contributeur du fonds de résolution. Il faut par ailleurs regarder la convergence des superviseurs, voir comment les banques locales sont supervisées pour la crédibilité du secteur ; ce sujet n'a pas avancé lors de la revue des ESAs.

[Florence Keller Charrier](#) rappelle la position de l'ACPR, qui considère que le Single Rule Book est un socle construit depuis 20 ans, qu'il faut le préserver, qu'il donne le passeport européen, l'accès aux refinancements de la banque centrale, et à la garantie des dépôts dont bénéficient toutes les banques européennes. Il ne faut pas affaiblir le dispositif, d'autant que le secteur bancaire européen est encore perçu comme fragile. L'objectif est bien de finaliser l'Union Bancaire et ainsi de préserver le SRB.

Pour autant, s'il s'agit d'un livre unique, le SRB est constitué de plusieurs chapitres : le Pilier 1 permet ainsi par exemple l'usage de modèles internes ou de modèles standards. La proportionnalité est en réalité déjà très présente dans le SRB, même si elle n'est pas forcément très lisible. Les exigences simplifiées sont plus difficiles à mettre en œuvre sur le plan prudentiel, alors que les domaines où la proportionnalité est la plus avancée sont les

charges de reporting et de *disclosure*. Au niveau de l'EBA, les 27 Etats membres veulent toujours plus de données, ce qui constitue un problème opérationnel. Si la proportionnalité est intégrée au Niveau 1, elle est plus compliquée à mettre en œuvre pour les textes de niveau 2, et la question du coût d'opportunité doit être posée.

En conclusion de la table ronde, une distinction est faite entre les règles imposées et les règles optionnelles (cf. reporting), et, dans une vision sociétale, entre les Etats-Unis où c'est le client qui porte le risque, et l'Europe qui veut protéger tout le monde, ce qui conduit souvent les gros acteurs à payer pour les petits.