

RÉGULATION BANCAIRE: (PETITE) HISTOIRE D'UN MARATHON LÉGISLATIF



par **Philippe Lamberts**, eurodéputé ECOLO



ecolo

Avril 2013



AVANT-PROPOS

La finance est trop importante pour être laissée aux financiers ! Si notre modèle de développement est devenu une machine à exploiter la planète au profit de quelques uns (les fameux 1%), c'est à la financiarisation de l'économie que nous le devons. Tel est le message central de la crise financière mondiale démarrée en 2007. Voilà pourquoi la re-domestication de la finance doit aujourd'hui être au cœur de l'action politique. Dans cette perspective, le dossier législatif des nouvelles règles applicables aux banques est emblématique :

- *parce qu'il touche aux banques, en particulier aux plus grandes d'entre-elles, réputées « trop grosses pour qu'on les laisse faire faillite » c'est-à-dire au cœur du système,*
- *parce qu'il a été l'occasion de la plus rude négociation politique de ce mandat – en particulier sur la question des bonus,*
- *parce qu'il a démontré que lorsque la volonté politique se combine à la pression citoyenne, la finance peut être remise sous contrôle.*

En creux, ce dossier législatif a aussi démontré que lorsque cette pression citoyenne fait défaut, c'est un des bras de la tenaille qui nous manque pour coincer les défenseurs de l'ordre établi – coalition de patrons de l'industrie bancaire, de banquiers centraux et de hauts cadres des ministères des finances. Ces derniers ont trop souvent abusé les citoyens en leur faisant croire que forcer les banques à se désendetter et à quitter le casino serait nuisible à l'économie et à l'emploi.

L'objet de ce texte est, au travers du récit de ce marathon législatif, de permettre à chacun de mieux comprendre les enjeux et les rapports de force, mais aussi la complexité du processus législatif européen. En cette année européenne du citoyen (un comble qu'il faille dédier une année à celui-ci, non ?) ce document doit être un instrument qui permette à celui-ci de se réapproprier ces questions cruciales, à se forger une opinion et à retrouver la confiance dans la capacité du politique à agir. Il illustre également la volonté politique et le rôle croissant des Verts sur le terrain économique et financier.

Philippe Lamberts, député européen Ecolo
contact: philippe.lamberts@ep.europa.eu
+32 (0)2 284 53 88
www.philippelamberts.eu
www.pechesbancaires.eu



LE CONTEXTE

En septembre 2008, avec la faillite de la banque d'affaires Lehman Brothers, la crise financière mondiale entre dans sa phase aigue. Elle trouve sa source dans l'effondrement de la bulle immobilière américaine, fondée sur l'octroi débridé de prêts hypothécaires, y compris à des emprunteurs peu solvables (les fameux **subprimes**). S'il ne s'était agi que de cela, il est peu probable que l'Europe en eût été affectée. Mais voilà, ces prêts ont été agrégés en produits financiers (les CDO), réputés d'excellente qualité par les agences de notation, et revendus partout dans le monde à des « investisseurs » (banques, sociétés d'assurance, fonds de pension...). Près de la moitié du stock total est détenue par des acteurs européens. Lorsque la bulle éclate, l'Europe est donc en première ligne et c'est toute une économie visant à des profits rapides fondés sur l'endettement massif qui s'effondre.

C'est dans ce contexte que **je suis élu en juin 2009** pour la première fois au Parlement Européen pour Ecolo. Ayant vécu de près la financiarisation de l'économie – c'est-à-dire la réduction de toute activité économique à la maximisation du profit à court terme pour l'actionnaire et surtout pour les dirigeants des entreprises et autres traders – je suis résolu à focaliser mon travail législatif sur la re-régulation de la finance. Ce domaine est de la responsabilité de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement (ECON), où je vais siéger aux côtés de mes collègues écologistes Sven Giegold (Allemagne) et Pascal Canfin (France).

Entre réponse à la crise de l'Euro et régulation de la finance, en passant par la taxation, notamment des transactions financières et la politique de concurrence, la commission ECON va concentrer une bonne partie de la charge de travail législatif du Parlement Européen. Aussi, autour des trois députés Verts se constitue une équipe robuste d'une petite dizaine de conseillers politiques et d'assistants parlementaires, la **Green ECON Team**, qui portera la voix des Verts sur les questions économiques et financières au fil du mandat.



Nom: Philippe Lamberts

Fonction: député européen Ecolo

Nationalité: belge

Rôle: responsable du dossier CRDIV/CRR pour le groupe des Verts au Parlement Européen

Signe distinctif: négociateur hors pair, il parle sans langue de bois mais a la langue bien pendue. « Taliban de la City » serait son surnom chez certains lobbies...

DE LA CRISE AUX PROJETS DE LÉGISLATION EUROPÉENNE

La crise financière mondiale a donné vie au G20, regroupant les plus grandes économies de la planète, y compris les pays dits « émergents », qui va fournir l'impulsion initiale d'une nouvelle régulation de la finance. En matière bancaire, cet élan politique va être relayé par le **Comité de Bâle**, qui rassemble des banquiers centraux et des autorités de régulation du monde entier. Il n'a certes pas de pouvoirs législatifs, mais formule

des recommandations communes, de manière à assurer, avec un succès très relatif, une certaine homogénéité des règles appliquée d'une juridiction à l'autre à une finance qui aujourd'hui ne semble plus connaître de frontières. Après la folie des années casino, l'heure est venue d'un resserrement de la discipline, concrétisé par un nouveau paquet de recommandations, dit « **Bâle III** ».

*En droit européen, un **règlement** est d'application immédiate dans l'ensemble de l'Union tandis qu'une **directive** doit encore être transposée dans le droit national de chaque Etat-Membre.*

Les principaux objectifs de Bâle III

Suite à la crise financière, les Etats ont du voler à la rescousse de nombreuses banques qui manquaient de capitaux propres pour absorber les pertes liées aux risques qu'elles avaient pris. Pour éviter de recourir à nouveau aux fonds publics – et donc au contribuable – à l'avenir, Bâle III suggère de renforcer le niveau de capital ou fonds propres (capital requirements) que les banques doivent détenir en caisse. Dans les années folles, les fonds propres avaient été intentionnellement minimisés par les banques, en vue de maximiser le profit sur fonds propres, principal déterminant de la rémunération des actionnaires, cadres et traders.

En outre, nombre de banques ont montré des gros problèmes de liquidité et de concentration des risques. Avec Bâle III, on veut éviter qu'une banque comme Dexia, qui prête à des collectivités locales à 10, 20, 30 ans ou plus, se finance essentiellement à la semaine sur les marchés inter-bancaires.

Mais le Comité de Bâle n'est pas un législateur : il revient aux instances démocratiques des différentes juridictions de décider si et comment elles vont transformer ses recommandations en textes de lois. En Europe, un double texte législatif (une directive [**CRD4**, Capital Requirements Directive 4] et un règlement [**CRR**, Capital Requirements

Regulation]) est adopté par la Commission européenne en juillet 2011 et déposé sur la table des deux législateurs européens : le Parlement et le Conseil (en l'occurrence le Conseil des ministres des finances [l'Ecofin]). Le marathon législatif commence.

JUIN 2011- FÉVRIER 2012

ÉLABORATION DE LA POSITION DES VERTS

Première phase du travail côté Parlement : l'élaboration de la position des groupes politiques. Nous décidons conjointement que j'assumerai la responsabilité du dossier pour le groupe des Verts, avec mon assistant **Gaspard Denis** et deux des trois conseillers ECON du groupe : **David Kemp** et **Michaël Schmitt**. C'est à quatre que nous nous engageons dans le marathon.

Nous n'attendons pas le dépôt du texte pour nous mettre au travail. **Nous alimentons notre réflexion en organisant différentes conférences et consultations avec des experts** (Nassim Taleb, Paul Jorion, Satyajit Das, Enrico Perotti...). Nous faisons aussi appel au Center for European Policy Studies, un think tank européen pour étudier pour nous les différents modèles bancaires : banque de détail, banque d'affaires, banque universelle... Notre objectif : examiner dans quelle mesure une réglementation différenciée peut aider à conserver la diversité du secteur, gage de meilleure résilience en temps de crise, mais aussi à encourager les banques qui font du service de l'économie réelle leur première préoccupation. Les deux études alimenteront notre stratégie d'amendement des textes.

Durant cette période, le **lobbying** des banques se déploie à plein régime : les demandes de rendez-vous et invitations personnalisées pleuvent littéralement. A les accepter toutes, on en arriverait à ne plus faire que cela. Mais, quelle que soit leur origine géographique, leur modèle d'affaires ou même leur actionnariat (y compris public), leur message est d'une navrante uniformité : en substance, oui il faut relever les exigences de fonds propres, mais n'y allez quand même pas trop fort. Évitez d'imposer cette mesure fruste et archaïque qu'est une limitation de l'effet de levier, et surtout, évitez des normes de liquidité



Nom: David Kemp

Fonction: conseiller ECON pour le groupe des Verts

Nationalité: anglaise

Signe distinctif: vieux loup de la finance, incollable sur les moindres détails techniques du texte. La botte secrète de la Green ECON Team



Nom: Michaël Schmitt

Fonction: conseiller ECON pour le groupe des Verts

Nationalité: allemande

Signe distinctif: maître du networking et grand connaisseur des rouages du Parlement. Son flair politique est indispensable au succès du dossier.



Nom: Gaspard Denis

Fonction: assistant parlementaire de Philippe Lamberts

Nationalité: belge

Signe distinctif: bras droit de Philippe Lamberts depuis le travail préparatoire. Excelle dans l'art de vulgariser un dossier aussi complexe et de le diffuser au grand public avec humour

contraignantes. Et puis, évitez l'empilement de législations ; à la longue, tout cela va nous mettre dans l'impossibilité de prêter à l'économie réelle et en ces temps de crise, nous avons besoin de croissance. Et surtout (on y reviendra), évitez les mesures sur les bonus : nous allons perdre nos meilleurs éléments au profit de nos concurrents étrangers !



Nom: Thierry Philipponnat

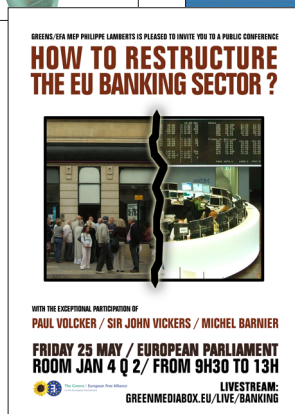
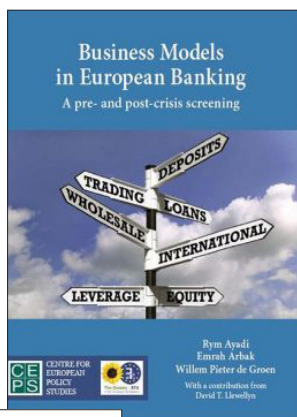
Fonction: directeur de FinanceWatch, seule voix indépendante au milieu des lobbys bruxellois pro-banques

Nationalité: français

Rôle: alimente nos réflexions et aide à construire une position ambitieuse au Parlement

Signe distinctif: ancien du secteur financier résolu à en combattre les excès. Il lui faut plus que des slogans creux pour démonter son argumentation.

Ces rencontres – je ne les ai pas toutes refusées – sont pour moi l'occasion de leur rappeler la priorité des verts : **réduire la taille du secteur bancaire** et ramener sa rentabilité à un niveau reflétant un marché bancaire compétitif, bref : supprimer sa rente de situation. En fin de conversation, l'un ou l'autre de ces banquiers admettra qu'à titre personnel, il est assez d'accord avec notre approche...



Les premiers débats parlementaires en commission ECON me donnent l'occasion d'articuler **les lignes de force de la position des verts** :

- pour des **normes de fonds propres ambitieuses**, appuyées par des limites strictes à l'effet de levier ;
- pour des **normes de liquidité contraignantes** à la fois sur le court et sur le moyen terme ;
- pour une **différenciation** de ces normes entre les différents types de banques, en imposant notamment des contraintes plus fortes aux banques dites systémiques ou « too big to fail »
- pour une **transparence plus forte** des comptes des banques, notamment pour un reporting pays par pays des profits et pertes, taxes et subsides ;
- pour des **règles de gouvernance d'entreprise beaucoup plus strictes**, notamment sur les conflits d'intérêt, sur la représentation des femmes dans les organes dirigeants et sur les rémunérations.

Alors que le texte de la Commission européenne dilue l'esprit de Bâle III, notre position cherche à le renforcer, voire le dépasser en visant une réduction drastique des risques par un financement stable et un capital de qualité dans les banques. En proposant des règles plus dures pour les grosses institutions systémiques que pour les petites banques de détail, nous voulons encourager le financement de l'économie réelle. Insister sur la transparence et la bonne gouvernance nous semble également essentiel pour mettre fin à la toute-puissance de l'économie-casino qui ne profite qu'à une petite élite. Et ce n'est pas gagné ; je me fais d'ailleurs accrocher comme « populiste » en évoquant le problème des rémunérations (et donc des bonus) lors du premier débat en Commission ECON.

L'effet de levier consiste à utiliser l'endettement pour dégager un profit très élevé à partir d'un capital de départ (fonds propres) limité. En 2008 par exemple Dexia affichait un ratio de levier de 40, autrement dit avec 1€ de fonds propres, elle empruntait 40€ ! Ce recours abusif des banques à l'emprunt génère des risques importants.

MARS – MAI 2012

VERS L'UNANIMITÉ DU PARLEMENT EUROPÉEN

En parallèle au travail des Verts, les autres groupes politiques se sont eux aussi mis en branle pour déterminer leurs positions sur CRD4/CRR.

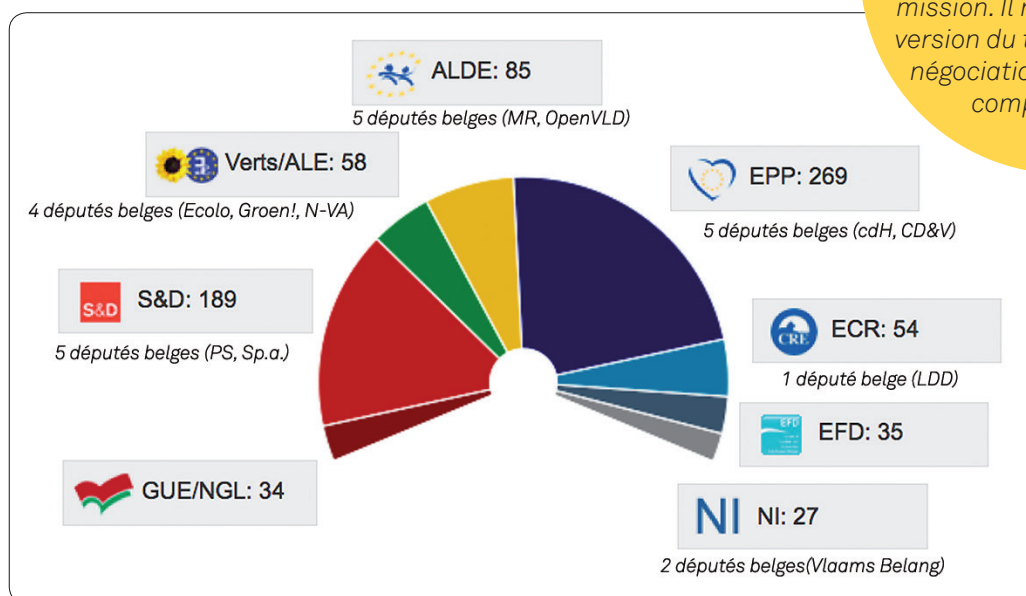
Plus grand groupe politique, le Parti Populaire Européen (PPE) a eu le privilège de désigner le rapporteur du texte : **Othmar Karas**, un chrétien-démocrate autrichien proche du monde des petites et moyennes entreprises. Au départ, il ne s'écarte pas de la ligne du Comité de Bâle et lors de nos premières rencontres bilatérales, il a écouté sans vraiment abattre ses cartes. En outre, vu sa taille et sa diversité, le groupe PPE ne s'en remet jamais à un seul député pour traiter un dossier : quantité d'autres membres de ce groupe vont déposer des amendements parfois contradictoires entre eux.

Le groupe socialiste (S&D) a désigné **Udo Bullmann** comme rapporteur fictif. Nos premières conversations montrent une assez grande convergence, même si nous sentons les socialistes prudents sur la liquidité ou l'effet de levier. Ils sont visiblement sensibles à l'argument du risque d'étranglement de l'économie réelle

martelé par les banques. Sur les bonus, Udo affirme la volonté de faire front commun avec nous. Mais dès que nous voulons approfondir la discussion sur le plan technique, nous constatons un degré de préparation moindre chez eux. Résultat: des amendements ni très cohérents, ni très ambitieux.

Les libéraux (ALDE) ont désigné **Sharon Bowles** en charge du dossier. Sharon est la présidente de la Commission ECON, ce qui lui occasionne une charge de travail véritablement herculéenne. Et pourtant, elle va se consacrer à CRD4/CRR avec un souci du détail inégalé au sein du Parlement. Elle connaît le monde de la finance dans ses moindres recoins, et va s'attacher à examiner chaque article et se faire un devoir d'en maîtriser tous les détails. Ses nuits sont visiblement plus courtes que les miennes.

Rapporteur :
eurodéputé chargé de la préparation du rapport, c'est-à-dire du texte reprenant les amendements du Parlement à la proposition de la Commission. Il rédige la première version du texte, organise les négociations, propose des compromis, etc.



Le Parlement Européen: répartition des sièges par groupes politiques. Total: 754 députés.

Rapporteurs

fictifs (« shadow rapporteurs ») : eurodéputés qui suivent un dossier pour leur groupe politique, autre que celui du rapporteur. Ils proposent des amendements, participent aux négociations et relaient l'information vers leurs groupes politiques respectifs.

Le groupe ECR – conservateurs et réformistes européens comme ils disent, encore un oxymore européen – se profile clairement comme pro-business. Initié par les conservateurs britanniques qui en assurent le leadership politique, il compte les eurosceptiques polonais, tchèques... et chez nous, l'unique député de la Lijst De Decker. C'est donc sans surprise que **Vicky Ford**, une anglaise élue dans la circonscription du grand Londres est désignée comme rapportrice fictive.

Reste alors le groupe de la Gauche Unie Européenne (GUE), dont le rapporteur fictif est **Jürgen Klute**. D'une taille assez réduite, le groupe dont le noyau est communiste, n'a pas les moyens d'investir dans le traitement des dossiers. Pas les moyens, ni toujours la volonté, préférant souvent une posture tribunicienne à celle de la participation à la formation de la décision. Il ne jouera donc pas de rôle effectif dans CRD4/CRR.

C'est donc entre les représentants – députés, conseillers et assistants – de cinq groupes politiques que la position du Parlement va se négocier, entre février et mai 2012. D'emblée, David, Gaspard et Michaël vont faire le tour de leurs alter-ego au sein des quatre autres groupes pour expliquer la logique politique de nos amendements, préparant ainsi le terrain pour la négociation au niveau des députés. Cette tournée va se révéler payante, puisqu'au terme de la négociation, la plupart de nos points-clés vont se retrouver dans les propositions de compromis du rapporteur Karas.

Alors que les autres groupes agissent en rang dispersés, la cohérence et l'excellente collaboration au sein de notre équipe nous permet de développer une vision cohérente de l'ensemble du dossier. Nos amendements suivent une ligne claire et articulée que nous pouvons défendre auprès de nos collègues.

CRDIV/CRR
c'est plus de **2000 amendements** déposés par l'ensemble des eurodéputés, dont 240 par les écologistes !

CRDIV/CRR
ce sont deux textes pour un total de **plus de 700 pages** !
De quoi occuper de longues soirées au coin du feu...

L'ÉQUILIBRE DU COMPROMIS

Au fil de la négociation interne, Othmar Karas va abattre ses cartes. La première – d'une importance capitale – est la **configuration de la majorité** qu'il vise ; sans doute le pouvoir le plus important du rapporteur. Il privilégie une majorité basée sur l'axe dit « grande coalition » entre PPE et S&D. Mais, alors qu'un tel axe dispose d'une majorité confortable au Parlement, il souhaite – et va donc agir pour – y ajouter à la fois les libéraux et les Verts ainsi que le groupe ECR, pour rassurer sa propre aile droite.

Sur des sujets comme les fonds propres, l'effet de levier et la liquidité, nous sommes proches de ALDE (libéraux) et ECR (conservateurs) ; sur les rémunérations, la transparence ou encore la représentation des genres dans les organes de décision, nous sommes proches des socialistes. Bref, nous nous retrouvons bien souvent au milieu du jeu, et lorsque le rapporteur veut faire un pas dans la direction des autres groupes, cela résulte souvent en un pas dans notre direction. Alors que sa position de départ était de s'aligner sur la ligne de la Commission Européenne, Karas va préconiser une **position un peu, voire nettement, plus ambitieuse du Parlement**, et ce parfois contre l'avis d'une partie de son propre groupe. Ce faisant, il se révélera comme un des trop rares eurodéputés capables de s'élever au-dessus d'une logique purement partisane.

Le **vote en commission ECON**, le 14 mai 2012, sera un grand moment de mon mandat : nous y obtenons des avancées d'une importance capitale, contre les partisans d'une approche

modeste. La séance de vote aura ses moments tendus – lorsque Karas n'obtient pas le soutien d'une partie de son groupe – mais aussi cocasses. Notamment au moment de voter notre amendement exigeant une représentation minimale de 33% de femmes dans les organes dirigeants des banques : au résultat du vote, notre amendement est rejeté, d'une voix. En fait, j'ai oublié de presser mon bouton ! Invoquant un dysfonctionnement de ma machine de vote, j'obtiens de la présidente d'ajouter mon vote au total des voix favorables, ce qui inverse le résultat. Il s'en est fallu d'un cheveu. Au moment du vote final, c'est à l'unanimité que la commission ECON adopte un texte qui n'est en rien un compromis insipide, mais bien un projet ambitieux de régulation des banques, allant sur bien des points nettement au-delà des recommandations du Comité de Bâle. Othmar Karas peut être fier de ce qu'il a accompli.

So British! Le paradoxe anglais

Le fait que libéraux et conservateurs aient désigné des britanniques pour traiter le dossier au Parlement fait que la position de Her Majesty's Treasury, le ministère des finances britanniques, est particulièrement bien défendue à Bruxelles. Ayant consacré des milliards de livres au sauvetage de ses banques, le gouvernement britannique est devenu le plus ambitieux de tous en Europe sur la re-régulation du secteur. Avant tout le monde, il impose des normes de liquidité et de levier contraignantes à ses banques tout en exigeant d'elles un relèvement rapide de leurs fonds propres. Il crée une commission indépendante sur la réforme du secteur, dirigée par le professeur John Vickers, qui conclut à la nécessité de forcer une quasi-séparation des métiers bancaires. Sur presque tous les sujets – à l'exception notable des rémunérations – un axe britannique-Verts va se constituer. Désormais, nous sommes sur la liste de distribution de leurs positions officielles ainsi que sur celle des rendez-vous obligés lors de leurs passages réguliers à Bruxelles. A bien des égards, les Verts sont les seuls alliés objectifs de Londres sur le continent.

MAI 2012- MARS 2013

TRILOGUES : ANATOMIE D'UN DISPOSITIF DE NÉGOCIATIONS

Dès le dépôt du projet par la Commission Européenne, le Conseil des ministres des finances s'est également emparé du dossier. Il adopte sa propre version du texte en mai 2012 en se contentant d'amender le texte initial de la Commission sur quelques points seulement,

proposant des mesures globalement moins ambitieuses que les recommandations de Bâle III. Rarement le Parlement et le Conseil auront autant divergé dans leurs orientations. Les négociations s'annoncent d'emblée difficiles.

Trilogues: kesako?

Le Parlement et le Conseil étant co-législateurs, ils doivent négocier un texte commun. Une fois leurs positions respectives adoptées, ils s'engagent dans des négociations appelées «trilogues» pour aboutir à une version de compromis. Celle-ci sera soumise pour approbation en plénière du Parlement et au Conseil des ministres et deviendra alors un texte de loi européenne proprement dit. Même si elle n'a pas de pouvoir législatif, la Commission Européenne, qui est à l'origine du texte, participe aussi aux négociations. Elle y pèse de tout son poids, en particulier lorsque les deux législateurs sont d'un avis différent. Un trilogue réunit donc trois délégations, de taille et de composition variables. Dans notre cas:

Le Parlement

- président(e) de la commission ECON (Bowles)
- staff technique et juridique d'ECON
- rapporteur (Karas) et shadow rapporteurs soutenant le texte (Lamberts, Bullman, Ford)
- conseillers et assistants.

Le Conseil

- = délégation diplomatique et technique fournie par le pays qui assume à ce moment la présidence tournante de l'UE :
- ambassadeur à l'UE ou son délégué
- fonctionnaires issus de l'administration des finances

La Commission Européenne

- = équipe de fonctionnaires de la DG marché intérieur (qui a rédigé la version d'origine du texte):
- dirigée par Mario Nava et secondée par Nadia Calvino, hauts fonctionnaires
- Michel Barnier, commissaire européen

Le trilogue présente une **double asymétrie** flagrante. Premièrement, le Parlement est représenté au niveau politique alors que le Conseil l'est au niveau de fonctionnaires. Alors que la délégation du Parlement peut effectuer sur place des arbitrages politiques – c'est-à-dire décider d'accepter ou non sur chaque point de la négociation, celle du Conseil doit en perma-

nence s'en remettre à des décideurs politiques non-présents en séance. Il est visiblement plus confortable pour les ministres de pouvoir en permanence s'abriter derrière des fonctionnaires pour leur faire défendre des positions – par exemple sur les bonus – que comme décideurs politiques ils auraient du mal à assumer publiquement.

La seconde asymétrie relève du **caractère temporaire de la représentation du Conseil**. Celui-ci ne dispose en effet que d'une modeste administration permanente ; il s'appuie essentiellement sur celle de l'Etat-Membre qui exerce la présidence tournante pour six mois. Ainsi, notre dossier CRD4/CRR a été traité sous quatre présidences successives . Face à cela, l'équipe de négociation du Parlement est demeurée inchangée au fil des vingt mois du processus, ce qui nous a conféré un avantage certain, ne serait-ce qu'en termes de maîtrise technique du dossier.

Alors qu'Othmar Karas s'était révélé assez réservé jusqu'ici, nous avons découvert un autre homme en trilogue, assumant une position de leadership plutôt assertive. A de nombreuses reprises, il n'hésita pas à fustiger la délégation du Conseil pour son impréparation technique mais aussi pour ses positions laxistes. Insistant sur la **nécessité de mettre en place des règles qui permettent d'éviter une nouvelle crise** financière majeure, Karas jouait habilement de toute son équipe, appelant ses shadow rapporteurs à intervenir sur les points cruciaux pour chacun d'entre eux. Mais il était frappant de le voir monter lui-même au créneau sur tous les points importants pour le Parlement, pas uniquement sur ceux chers à son groupe politique. Quelle heureuse surprise de le voir défendre le principe de règles contraignantes en matière de liquidité ou d'effet de levier, une plus grande transparence ou même défendre comme un lion la limitation des bonus !

La négociation s'est menée avec pour **toile de fond un cortège de naufrages et de scandales bancaires** : faillite des systèmes bancaires irlandais, espagnols, grecs, mais aussi de Dexia, de Monte dei Paschi..., manipulation des taux d'intérêts de référence Libor et Euribor sur les marchés financiers et sur les prêts hypothécaires, pertes abyssales sur des produits spéculatifs chez JPMorgan, UBS, poursuite des rémunérations indécentes un peu partout, fraude fiscale à la Deutsche Bank... Tout cela a renforcé la main du Parlement dans la négociation, face à un Conseil qui au fil du temps apparaissait de plus en plus comme le syndicat de défense des intérêts des « champions (!) bancaires nationaux » de chaque Etat-Membre.

Présidences du Conseil :

- 07-12/2011, Hongrie : discussions internes au Conseil
- 01-06/2012, Danemark : adoption de la position du Conseil et début des trilogues
- 07-12/2012, Chypre : trilogues
- 01-03/2013, Irlande : trilogues et conclusion

RÉMUNÉRATIONS : QUAND UN THÈME « HORS-SUJET » DEVIENT LE SUJET

Incontestablement, c'est la question des rémunérations qui a fait de CRD4/CRR un sujet médiatique, bien au-delà de la seule presse financière. Du côté du parlement, le principe de limiter les **bonus** faisait partie du compromis final. Notre groupe ayant fait la proposition la plus radicale et complète et ayant dès les départ mené la bataille publiquement, c'est naturellement moi qui étais au front sur ce point lors des trilogues. Dès la première réunion, j'avertis le chef-négociateur danois que le Parlement garderait le point sur les rémunérations pour la fin et en

ferait un sujet de débat public, ce qui forcerait les ministres à assumer publiquement, si telle était leur position, la défense des hauts salaires dans la banque. Je fis de même, en des termes tout sauf ambigus, au début des présidences chypriote et irlandaise.

A intervalles réguliers, le sujet fut évoqué en trilogie, et le **Conseil** se révéla tel qu'on l'attendait. **Ses lignes de d'argumentation successives pour refuser le plafonnement des rémunérations** furent les suivantes :

«Il s'agit d'un texte sur les fonds propres des banques, les rémunérations sont hors-sujet.»

«Laissons aux dispositions adoptées dans CRD3 le temps de produire leurs effets et remettons donc à plus tard (CRD5 ?) toute avancée complémentaire.»

« Fixer un ratio entre rémunérations variables et fixes entraînerait simplement une augmentation de ces dernières, ce qui rendrait les banques européennes plus vulnérables puisque leur structure de coûts serait moins flexible.»

« Les banques européennes ne seront plus compétitives pour attirer « les meilleurs », et perdront leurs talents au profit d'institutions étrangères.»

Les mois passant et **face à l'insistance du Parlement, le Conseil dut en venir à admettre qu'un ratio entre salaire variable et salaire fixe serait imposé**. En novembre 2012, la présidence chypriote proposa un ratio très (!) généreux (pour les banquiers, s'entend) de 5 pour 1 (soit donc la possibilité pour un banquier de multiplier son salaire de base par 6). Le Parlement refusa tout net ; en décembre, une proposition de compromis se fit jour: le ratio de 1 pour 1 demeurerait la règle, à laquelle une super-majorité d'actionnaires pourrait déroger pour l'amener à 2 pour 1.

L'UE n'ayant pas compétence à réguler les niveaux des salaires, nous ne pouvions agir que sur la structure des rémunérations et uniquement sur la base de l'argument que celle-ci constitue un facteur de risque, donc couvert par l'objet de CRD4/CRR

Les bonus: de la position des Verts au compromis européen

Position de départ des Verts	Compromis obtenu au Parlement	Résultats du trilogue
<ul style="list-style-type: none"> • 50 % : le montant maximal des bonus par rapport au salaire fixe annuel • 1 à 20: le rapport entre les rémunérations maximales et moyennes au sein d'une même institution financière • 1 à 30 : entre rémunérations maximales et minimales 	<ul style="list-style-type: none"> • ratio 1 pour 1 (= limiter à 100 % le montant des bonus par rapport au salaire) • pas de ratios internes 	<ul style="list-style-type: none"> • ratio 1 pour 1 • ratio 2 pour 1 si autorisation explicite des actionnaires • pas de ratios internes

Un ratio de 1 pour 1 signifie quand même la possibilité de doubler son salaire annuel, ou en d'autres termes d'obtenir l'équivalent d'un 13^e mois, et d'un 14^e, et d'un 15^e... et d'un 24^e !

Nous en étions là lorsque la présidence irlandaise prit le relais en janvier 2013. D'emblée, le chef-négociateur nous avertit que c'était un point d'importance capitale pour le Conseil, et que le « compromis » de décembre était jugé nul et non avvenu par celui-ci. Il réalisait cependant bien qu'un ratio de 4 ou 5 pour 1 serait inacceptable pour le Parlement et visait clairement un compromis à 3 pour 1, correspondant sans doute à la ligne rouge fixée par **George Osborne**, chancelier de l'échiquier, c'est-à-dire le ministre des finances britannique.

Mais à ce moment, des signaux nous parvenaient du Conseil qu'en réalité, une majorité s'y dessinait en faveur du compromis de décembre et que les britanniques se retrouvaient de plus en plus isolés. Le coup de grâce leur fut donné lorsque le représentant allemand fit savoir que pour l'Allemagne, la question des rémunérations ne pouvait en aucun cas bloquer l'adoption des nouvelles règles bancaires. En d'autres termes, sur ce coup, Berlin ne viendrait pas au secours de Londres. Et aucun autre ministre des finances n'était prêt à monter au créneau aux côtés d'Osborne sur ce terrain ô combien miné. Notre menace de rendre le débat public et notre cohésion avaient donc produit leurs effets.

Lors du trilogue du 27 février 2013, la question fut donc remise sur la table pour un dernier arbitrage. Repartant du compromis de décembre, le Conseil obtint une ultime concession du Parlement: 25% de la rémunération variable pourrait être payée en instruments financiers différés de cinq ans ou plus et faire l'objet d'une sorte de petite indexation. Telle était l'offre finale du Parlement ; le Conseil ne l'accepta pas séance tenante mais promit de la présenter au niveau ministériel, c'est-à-dire au Conseil EcoFin du 5 mars 2013.

Dès le lendemain du « dernier » trilogue, l'équipe de négociation du Parlement déclara qu'il y avait accord sur tous les points réputés « politiques », de manière à maximiser la pression sur le Conseil. Lorsque ce dernier se réunit, alors qu'il existait une majorité pour adopter le compromis sur l'ensemble du texte, y compris le volet rémunérations, **Wolfgang Schäuble** (ministre des finances allemand) fit un dernier geste à l'égard de George Osborne, en proposant de remettre d'un mois l'adoption finale, pour permettre une ultime tentative d'obtenir des « aménagements techniques » du compromis sur les rémunérations. C'est ainsi que ce qui devait être le dernier trilogue fut suivi d'un autre, tenu le 20 mars 2013. On y discuta de plusieurs points encore sensibles, mais sur les rémunérations, le compromis ne bougea plus d'un iota. L'affaire était close.

The man who capped the banks

By Alex Barker in Brussels and Daniel Schäfer in London

Philippe Lamberts is the City of London's dreaded bonus snatcher. While countless politicians have decried outsized banker pay, few imagined a freshman Green MEP from Belgium's humble Wallonia region could

But about midnight on Wednesday, Mr Lamberts and his European parliament colleagues secured the prize they have doggedly pursued for almost a year – a strict bonus cap on the pay of Europe's top-flight financiers and

The Financial Times, 1 Mars 2013

Portrait Philippe Lamberts est l'architecte du texte européen sur le plafonnement des bonus L'homme le plus détesté par la City

Londres
Correspondance

Un député européen belge, du parti écologiste Ecolo, élu pour la première fois en 2009, et ingénieur informaticien de formation : Philippe Lamberts présente un profil improbable pour faire trembler la City. Avec sa mère sage et ses bonnes manières, ce père de quatre enfants n'évoque pas vraiment le révolutionnaire, couteau entre les dents.

C'est pourtant lui qui a provoqué la fureur des banquiers de Londres.

été assailli par les médias, de la BBC à Sky News, en passant par le Financial Times, qui voulaient voir l'homme qui a eu la peau des banquiers. Le président du régulateur financier britannique, Adair Turner, et le président de HSBC, Douglas Flint, l'ont aussi reçu.

M. Lamberts goûte l'instant, sans remords. Les banquiers « crient comme des porceaux qu'on égorge, donc j'imagine que [le plafonnement] va avoir un impact », se félicite-t-il.

« Chapelet de scandales »
Au départ pourtant, la bataille

nomie européenne, à condition qu'elle serve l'économie réelle. Lui-même, qui travaillait jusqu'à son élection chez IBM et qui est devenu patron de PME, n'est pas allé que au secteur privé, au contraire. Mais il accuse les banques d'être devenues des « extractrices de valeur », qui profitent de l'économie

grandes pour faire...
Au passage, il évoque un financier français : « que de Bercy. » Il est

De meest gehate man in de Londense City is een Belg. Europarlementslid Philippe Lamberts (Ecolo) legde de buitensporige bonussen aan banden. Het is gedaan met feesten, ging hij de bankiers persoonlijk vertellen.

Jeroen Van Horenbeek

De Morgen, 18 Mars 2013



CNN, 1^{er} Mars 2013



Le Soir, 2-3 Mars 2013

TRANSPARENCE : L'AVANCÉE LA PLUS RÉVOLUTIONNAIRE

Autre thème conservé pour la fin, celui de la transparence comptable des banques. Sous cette tête de chapitre un peu terne se cache **l'obligation pour les banques de déclarer, pays par pays, leur chiffre d'affaires, leurs profits et pertes, les taxes payées, les subsides reçus**, le personnel employé et le nom des entités légales sous lesquelles elles opèrent. Il s'agit ici d'une revendication de longue date de tous ceux qui luttent contre la fraude et l'évasion fiscales et contre le blanchiment d'argent. Dans le contexte des Offshore Leaks, il devient clair pour chacun qu'une telle obligation pour les banques – qui devrait en fait s'appliquer à toute entreprise transnationale – va rendre leurs activités d'« optimisation » de plus en plus intenables. En effet, comment telle institution réputée, bénéficiant éventuellement d'aides publiques, pourra-t-elle expliquer aux contribuables de son pays qu'elle réalise des centaines de millions

de bénéfices dans telle île des Caraïbes, en y employant une seule personne et en ne payant virtuellement pas de taxes?

La disposition – dont les Verts étaient à l'origine – faisait partie des compromis adoptés en mai 2012 par le Parlement. Elle n'avait pas immédiatement été repérée par le Conseil, mais les banques ne l'avaient, elles, pas manquée : leur lobbying s'était assuré d'une majorité solide au Conseil pour s'opposer à la mesure. Elles pensaient sans doute que le Parlement n'aurait pas la force d'y résister... c'était mal nous connaître! Lorsque la présidence irlandaise réalisa l'importance du sujet, elle constitua une série de **lignes de défense successives que nous avons réfutées point par point**:

Dans un instant d'oubli passager sans doute, le négociateur irlandais reconnut même que certains Etats-Membres craignaient que la révélation de ces données soit préjudiciable à la réputation de certaines de leurs banques... Un aveu qui renforça notre détermination.

[Le Conseil:] «Ce point est « hors-sujet » et n'a rien à voir avec l'objet de CRD4/CRR. Il est d'ailleurs en discussion dans le cadre d'une autre directive, traitant de transparence comptable. C'est là qu'il faut en discuter.»

[Les députés européens:] «Le Conseil y est tout autant opposé dans ce cadre-là qu'ici...»

«Le Parlement est incompétent: il s'agit d'une matière fiscale, prérogative exclusive du Conseil.»

«La disposition ne contraint à rien d'autre qu'à de la transparence ; elle n'oblige aucunement un Etat-Membre à taxer d'une manière ou d'une autre les banques.»

«Les données requises sont des informations confidentielles, dont la révélation serait susceptible de mettre en péril la compétitivité des banques concernées, et dont la collecte constituerait une charge excessive pour celles-ci.»

«Balivernes : aucun acteur économique ne peut mettre l'intérêt de ses affaires au dessus de l'intérêt général, et s'il est un secteur disposant d'outils informatiques de première catégorie, c'est bien celui des banques!»



Dans l'ultime ligne droite, précédant le trilogue du 27 février, nous mîmes à exécution notre menace de rendre le débat public : une pétition en ligne fut lancée par Avaaz, laquelle recueillit 200 000 signatures en 24 heures, tandis que certains titres de la presse firent écho à l'âpreté du débat en cours, augmentant une fois encore la pression sur le Conseil. Au trilogue, le représentant du Conseil ne put que rendre les armes, obtenant que la mesure ne soit de pleine appli-

cation qu'à partir du 1er janvier 2015, pour les résultats comptables de l'exercice 2014. Nous remportions donc cette contre-offensive sur le secteur bancaire, ouvrant une brèche qu'après Offshore Leaks, il sera impossible aux gouvernements de refermer.

*Il aura fallu presque 40 trilogues, dont certains jusqu'aux petites heures, pour parvenir à un accord final. C'est **plus de 100 heures de réunion**, sans compter les nombreuses réunions techniques, bilatérales et informelles additionnelles...*

RÉMUNÉRATIONS ET TRANSPARENCE : LE POURQUOI D'UNE DOUBLE VICTOIRE

Comment se fait-il que le Parlement ait obtenu les victoires que l'on sait sur les fronts des rémunérations et de la transparence, alors que les résultats des négociations sont plus mitigés sur d'autres enjeux, non moins essentiels, comme l'effet de levier ou la liquidité ? Plusieurs éléments ont joué :

Le premier est la **pression citoyenne** : même si elle ne fait pas l'objet de mouvements de masse organisés, l'indignation citoyenne face aux rémunérations indécentes et à la fraude fiscale organisée est bien réelle. C'est d'abord et avant tout cette indignation qui a rendu possible un front large et solide du Parlement Européen et a rendu la position traditionnelle des ministres (des ministères ?) des finances intenable. Celle-ci a systématiquement consisté à s'opposer à toute règle contraignante en matière de rémunérations au nom de la compétitivité des « champions bancaires nationaux » et en matière de transparence au nom de la « souveraineté fiscale ». Sur ce dernier point, comme l'affaire Cahuzac pourrait l'indiquer, on ne peut pas exclure à cet égard certains conflits d'intérêt au sein même de la sphère de décision politique.

Le second, lié au premier, a été le soutien régulier de la **presse financière**, en particulier du Financial Times, le titre de référence des milieux décideurs européens. Tout au long de la négociation, celui-ci a rapporté l'évolution du sujet rémunérations, rendant chaque jour plus visible – et donc inconfortable – la position du trésor britannique. Dans la phase ultime, il a en fait un sujet de sa « une » à deux reprises et a consacré à la question de la transparence un article de sa première page, la veille même du trilogue du 27 février 2013.

Le troisième est plus politique : sur ces deux sujets, la **Commission Européenne**, par la voix de Michel Barnier, a pris fait et cause pour le Parlement Européen. Ce choix explicite est autant le résultat d'un calcul politique – une réaction à l'indignation citoyenne – qu'un choix de conviction par le commissaire, qui, soulignons-le, n'a jamais fait partie de la caste des ministres des finances, aux relations par trop incestueuses, en particulier en France, avec le monde de la haute banque.

On estime à 3257 le nombre de tasses de café et thé (équitables) consommés lors des trilogues

LES VERTS, ACTEURS-CLÉS DE LA RÉGULATION DE LA FINANCE

Après tant d'autres – sur les agences de notation, sur les ventes à découvert, sur les marchés financiers... - les négociations sur CRD4/CRR ont consacré la place **centrale des Verts sur le champ de bataille de la re-régulation de la finance**. Comment cela a-t-il été possible, alors que notre famille politique représente tout au plus 7% des élus au Parlement Européen et demeure marginale voire inexistante dans encore trop d'Etats-Membres en Europe ?

Le principal facteur de ce succès est de **com-penser notre infériorité numérique par une supériorité qualitative**, à la fois sur le fond et dans la technique de négociation. En commission des affaires économiques et monétaires, je crois pouvoir dire que la Green ECON Team est une des meilleures sur le terrain. Sur le dossier CRD4/CRR en particulier, notre équipe n'avait de points à rendre qu'à celle de Sharon Bowles, incontestable leader intellectuelle du sujet. Nous ne nous sommes pas contentés, comme d'autres, de nous saisir de quelques enjeux emblématiques et d'adopter une posture tribuni-cienne. Nous avons travaillé l'ensemble du dossier, mettant la main dans le cambouis en vue d'améliorer le texte partout où c'était utile ou nécessaire. Ceci a été le principal élément de crédibilité de l'équipe.

En négociation, la **combinaison d'un niveau élevé de compréhension technique du dossier et politique des rapports de force** nous a permis d'intervenir bien au-delà de ce que notre poids numérique aurait du nous autoriser à faire. Le fait même que deux d'entre-nous aient connu de l'intérieur le monde des affaires a renforcé notre position, à la fois à l'intérieur des institutions et face à la presse – y compris financière – et au grand public. En outre, la grande cohérence idéologique du groupe des Verts nous permet d'avancer sans devoir en permanence consulter et bricoler en permanence une majorité en notre sein, a contrario de ce qu'il se passe dans les autres groupes, plus grands et hétérogènes.

A ces facteurs de fond s'en sont ajoutés d'autres, plus spécifiques à ce dossier. En particulier, comme déjà relevé plus haut, le choix du rapporteur PPE pour une majorité large et la constellation des shadow rapporteurs résultant des désignations des autres groupes ont mis notre groupe dans une position particulièrement privilégiée. Un rapporteur PPE choisissant une majorité à droite ou une désignation de non-britanniques par les groupes ECR et ALDE auraient sans aucun doute réduit notre capacité d'influence.

Découvrez
les 7 péchés capi-
taux des banques et nos
solutions sur mon site
www.pechesbancaires.eu



LES PROCHAINES BATAILLES

L'implémentation de « Bâle III » en Europe nous a donné des victoires, mais **à eux seuls, les textes de CRD4/CRR sont loin, très loin de garantir une re-domestication de la finance**. Sur le plan bancaire, des textes capitaux sont soit bloqués (celui sur la garantie des dépôts), soit en gestation (celui sur la gestion des crises bancaires) soit en cours de confection (celui sur la séparation des métiers entre banques d'affaires et banques de dépôt). Quant à l'union bancaire, qui doit concrétiser le fait qu'on ne peut efficacement gérer le secteur bancaire européen qu'au niveau

de l'Union, sa mise en œuvre est laborieuse et d'emblée, son ambition déjà bridée. Enfin, sans règles strictes de liquidité et limitant l'effet de levier, sans interdiction des véhicules hors-bilan, sans limitation de l'exposition des banques aux marchés financiers, celles-ci poseront encore et toujours un risque systémique sur la société, privatisant les profits en socialisant les pertes. C'est à tout cela qu'il faudra encore s'attaquer, dans le cadre sans doute de CRD5/CRR2. Quant à nous, **nous ne lâchons pas prise !**

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES AVANCÉES ET ÉCHECS

Sujet	Position des Verts (février 2012)	Compromis obtenu au Parlement (mai 2012)	Texte final (avril 2013)	
Transparence	Obligation pour les banques de déclarer, pays par pays, leur chiffre d'affaires, profits et pertes, taxes payées, subsides reçus, etc.	Idem (adoption de nos amendements)	Idem – application à partir de 2015	😊
Rémunérations	- Limiter les bonus à 50 % du salaire fixe; - Ratios internes (1/20 salaire moyen/max et 1/30 salaire min/max)	Ratio 1:1 pour limiter les bonus à 100 % du salaire	Ratio 1:1 mais possibilité de ratio 1:2 si accord des actionnaires	😊
Différenciation	Distinction entre trois catégories de banques: (1) les banques fondamentales (auxquelles des règles allégées sont appliquées); (2) les banques systémiques (auxquelles des règles plus strictes sont appliquées); (3) les autres banques (auxquelles un régime intermédiaire est appliqué)	Distinction entre banques systémiques (au niveau global, UE et national) et non systémiques	Reflète le compromis du Parlement	😐
Système bancaire de l'ombre» (shadow banking system)	- Obligation pour les banques de communiquer aux autorités leurs 10 plus importantes expositions aux entités financières non régulées - Limiter l'exposition totale des banques aux entités financières non régulées à un seuil maximum de 25% de leurs fonds propres - Règles plus strictes pour les financements obtenus auprès de/d'investissements réalisés dans des entités non régulées	Idem (adoption de nos amendements)	- Idem concernant la transparence sur les expositions aux entités non régulées - La Commission - si elle le juge nécessaire - adopte les normes techniques en matière de limites d'exposition que devra lui remettre l'ABE fin juillet 2015	😐
Fonds propres et ratio de levier financier	- Soumettre les modèles internes de calcul des risques des banques à un 'portefeuille standard d'évaluation' (pour limiter la sous-évaluation des risques) - Adoption d'un ratio de levier contraignant et différencié selon le profil de risque des banques (différenciation entre banques fondamentales, systémiques et autres banques) - Fonds propres ajustés selon le profil de risques des banques	- Idem - Idem - Fonds propres additionnels pour les banques systémiques. Possibilité pour le régulateur national d'imposer jusqu'à 10% supplémentaires	- Idem - Divulgation obligatoire du ratio de levier à partir de 2015 - Proposition législative sur un ratio de levier différencié fixée à décembre 2016 - Fonds propres additionnels pour les banques systémiques globales	😐
Liquidité	- Introduction d'un ratio de liquidité à court terme (LCR), ainsi que d'un ratio de financement stable à 1 an (NSFR)	- Introduction d'un LCR fixée à fin 2015 - Introduction d'un NSFR fixée à fin 2018;	- Introduction graduelle d'un LCR (100% à partir de 2018) - Rejet du NSFR. L'adoption du ratio est remise à plus tard	😞
Égalité des genres	Introduire un quota (1/3) de présence féminine dans les CA des banques	Idem (adoption de nos amendements)	Obligation pour les banques de se fixer un objectif à atteindre en matière de quota	😞