Revue Française de Civilisation Britannique

French Journal of British Studies

XXI-2 | 2016

Economic Crisis in the United Kingdom Today: Causes and Consequences

La supervision du secteur financier britannique : les leçons de la crise de 2007-2008 et le pari risqué du Brexit pour la City

Supervision of the UK financial sector: lessons from the 2007-2008 crisis and Brexit risks for the City

Marie-Claude Esposito

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rfcb/1025>

DOI : 10.4000/rfcb.1025

ISSN : 2429-4373

Éditeur

CRECIB - Centre de recherche et d'études en civilisation britannique

Référence électronique

Marie-Claude Esposito, « La supervision du secteur financier britannique : les leçons de la crise de 2007-2008 et le pari risqué du Brexit pour la City », *Revue Française de Civilisation Britannique* [En ligne], XXI-2 | 2016, mis en ligne le 10 septembre 2016, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rfcb/1025> ; DOI : 10.4000/rfcb.1025

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Revue française de civilisation britannique est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

La supervision du secteur financier britannique : les leçons de la crise de 2007-2008 et le pari risqué du Brexit pour la City

Supervision of the UK financial sector: lessons from the 2007-2008 crisis and Brexit risks for the City

Marie-Claude Esposito

Introduction

- 1 La crise financière de 2007-2008, de nature systémique, causa aux banques britanniques des pertes énormes, dont le montant cumulé atteignait encore 135,8 milliards de livres à la fin de mai 2012, ce qui, exprimé en pourcentage du PIB, représentait 9,5 %, pourcentage qui les plaçait bien au-dessus des pertes enregistrées par les banques américaines (5,3 %), allemandes (3,4 %) et françaises (2,3 %), et en dessous des pertes de leurs homologues suisses (13,9 %) et irlandaises (10,1 %)¹. Pour éviter l'effondrement du système bancaire et financier, la Banque d'Angleterre (BoE) et le *Treasury* avaient été contraints d'intervenir encore plus massivement que leurs homologues européens et américains. La Banque d'Angleterre, qui n'avait pas anticipé la crise², avait, comme la Réserve fédérale et la Banque Centrale Européenne (BCE), assoupli ses modalités de refinancement pour fournir au système bancaire la liquidité nécessaire, rétablir le fonctionnement du marché interbancaire et éviter un *credit crunch* (politique de *quantitative easing*) : en d'autres termes, la BoE avait eu recours à des mesures non conventionnelles de politique monétaire, parce que les canaux de transmission de la politique monétaire ne fonctionnaient plus ; puis, elle avait, comme la Réserve fédérale mais avec quelques mois de décalage (début 2009), injecté massivement des liquidités dans l'économie en rachetant sur les marchés financiers des titres de la dette souveraine, afin d'éviter l'effondrement de l'économie (politique de *credit easing* ou *qualitative easing*). Pour

répondre aux craintes d'insolvabilité, le gouvernement britannique s'était lancé le premier dans des opérations de recapitalisation de certaines institutions financières britanniques qui enregistraient des pertes énormes³, allant jusqu'à nationaliser deux d'entre elles : Northern Rock (le 18 février 2008) et Bradford & Bingley (le 28 septembre 2008). Il avait mis en place, en octobre 2010, une structure de défaillance publique (*bad bank*), la *UK Asset Resolution* (UKAR), pour gérer les actifs très risqués des institutions financières nationalisées. En d'autres termes, et comme dans les autres pays, la crise avait contraint les pouvoirs publics à socialiser les pertes, c'est-à-dire à faire payer par les contribuables les prises de risque excessives de certaines des institutions financières britanniques.

- 2 Au total, le gouvernement britannique injecta 1 260 milliards de livres sterling, soit 1 500 milliards d'euros, pour sauver son système bancaire de la faillite, pendant que les pays de la zone euro, tous ensemble, dépensaient 4 000 milliards pour sauver leurs banques. L'opinion publique, considérant à plus de 95 % que le secteur bancaire portait une lourde responsabilité dans le déclenchement de la crise financière⁴ et étant, comme en France, à 86 % favorable à la taxation des bonus des banquiers⁵, le gouvernement britannique, comme ses homologues européens, se devait de revoir l'ensemble du dispositif de régulation et de surveillance financière dont l'efficacité avait laissé plus qu'à désirer⁶. Après avoir dressé, dans une première partie, un état des lieux de l'arrangement institutionnel en matière de régulation financière au moment du déclenchement de la crise, cet article présentera dans une deuxième partie, les réformes mises en place au Royaume-Uni pour répondre à la crise. Bien qu'elles soient au moins aussi, voire parfois plus contraignantes, que les décisions prises dans le reste de l'Union Européenne (UE), elles n'ont pas empêché de rendre les relations entre l'UE, le Royaume-Uni (RU) et la *City*, plus difficiles, le centre financier londonien apparaissant sur le continent européen comme un refuge pour les spéculateurs de la finance anglo-saxonne responsable de la crise de 2007-2008. Ces relations difficiles seront abordées dans la troisième partie.

La réglementation bancaire et financière au Royaume-Uni : un peu d'histoire

- 3 Jusqu'à la crise bancaire de 1974, qui toucha environ 25 banques secondaires (*fringe banks*⁷) la supervision exercée par la Banque d'Angleterre (BoE) se caractérisait par l'absence de règles explicites. Les tâches de supervision étaient exercées par un personnel de la Banque peu nombreux. Il existait peu de normes prudentielles, et les banques étaient encouragées par la BoE à s'autocontrôler et à avoir un comportement prudent. Cette crise contraignit la BoE à modifier sa façon de surveiller et contrôler les banques britanniques, qui encouraient de nouveaux risques en raison de l'internationalisation de leurs activités. La supervision des activités bancaires et le contrôle prudentiel devinrent moins informels et beaucoup plus structurés. Par ailleurs, la *City* étant une terre d'accueil pour les banques internationales grâce à sa législation très libérale, il devenait essentiel que la Banque d'Angleterre puisse obtenir des informations sur les banques étrangères installées sur le sol britannique. C'est pourquoi elle joua, dès 1974-1975, un rôle clé dans l'organisation de la coopération internationale entre les autorités de surveillance des différents pays, le gouverneur de la BoE, Lord Richardson, proposant à ses homologues, dans le cadre de la Banque des Règlements Internationaux (BRI), la création d'un comité chargé d'assurer l'échange d'informations entre banquiers centraux. C'est ainsi que fut créé le comité de

Bâle, qui se réunit la première fois en février 1975, et qui allait jouer un rôle primordial dans l'élaboration d'une réglementation bancaire internationale⁸. Au plan interne, le pouvoir de la Banque d'Angleterre fut renforcé par le *Banking Act* de 1979, et surtout le *Financial Services Act* de 1986 et le *New Banking Act* de 1987.

- 4 La faillite de la Barings⁹ en 1995, dont les engagements à découvert étaient très largement supérieurs à ses fonds propres, provoqua un séisme au sein de la City qui éclaboussa la BoE, quand il apparut que la règle, selon laquelle il était interdit à une banque d'engager plus de 25 % de son capital dans certaines opérations, n'avait pas été appliquée à la Barings. Une révision complète de la régulation financière au Royaume-Uni fut alors mise en œuvre à partir de 1997. Cette année-là, le gouvernement travailliste accorda une indépendance opérationnelle à la Banque d'Angleterre, dans le domaine de la politique monétaire ; mais, de manière concomitante, il lui retira la gestion de la dette publique et la surveillance micro-économique des institutions financières et des marchés, qu'il confia, le 28 octobre 1997, à un superviseur unique indépendant de la banque centrale : la *Financial Services Authority* (FSA). Au-delà de l'aspect sanction à l'encontre de la BoE, le gouvernement espérait ainsi résoudre le problème des conflits d'intérêt qui pouvaient apparaître lorsque la banque centrale était l'autorité de surveillance des banques¹⁰.
- 5 Ainsi, à la veille de la crise de 2007-2008, le système de supervision et de régulation de l'ensemble du système financier britannique se caractérisait par une organisation tripartite, fortement critiquée par les conservateurs, où deux autres institutions jouaient un rôle très important à côté de la FSA : le *Treasury* était chargé d'édicter les règles qui devaient s'appliquer à l'ensemble du système financier et dans le cas d'une crise financière, avait le pouvoir de décider de l'utilisation de fonds publics, pendant que la Banque d'Angleterre avait la mission de garantir la stabilité financière – c'est-à-dire la situation où l'ensemble du système financier (intermédiaires financiers, marchés et infrastructures de marché) est capable de faire face aux chocs externes et de résorber les déséquilibres financiers – tout en étant chargée de la mise en œuvre de la politique monétaire, ce qui pouvait la conduire à jouer, en cas de crise grave, le rôle de prêteur en dernier ressort.

Un nouveau système de surveillance des institutions financières depuis la crise financière de 2007-2008

- 6 Le système financier britannique faisant partie du marché unique des services financiers, il est soumis à la réglementation européenne de ce marché. Celle-ci définit un cadre général et il revient à chaque État membre de transposer les directives européennes dans sa législation nationale. Toutefois, le contrôle bancaire reste une prérogative nationale, selon laquelle les autorités de surveillance nationale sont responsables des établissements bancaires et financiers relevant de leur compétence. Les normes prudentielles, appliquées aux différents établissements, sont celles de l'UE, mais les États membres peuvent appliquer, s'ils le souhaitent, des normes plus contraignantes. La crise de 2007-2008 entraîna une nouvelle refonte réglementaire qui se fit en plusieurs étapes.

Le rapport Turner et les premières décisions

- 7 En mars 2009, la FSA a rendu public le rapport de son président Lord Adair Turner¹¹. Après l'analyse des évolutions de la finance mondiale responsables de la crise (en particulier les innovations financières conduisant à la création de produits de titrisation très complexes et à une très forte augmentation de l'effet de levier dans l'ensemble du système financier, la mauvaise évaluation de l'augmentation des risques, les pratiques bancaires opaques visant à déplacer leurs activités vers le secteur bancaire parallèle (*shadow banking*), afin de contourner les réglementations, la surveillance mal adaptée aux établissements financiers transfrontières), le rapport posait la question du partage des responsabilités entre les instances de régulation et celle de leur mauvaise coordination, qui n'étaient pas étrangères à l'aggravation de la crise¹². Il recommandait une supervision bancaire accrue et un renforcement des ratios de solvabilité et de liquidité, ainsi qu'un contrôle des agences de notation. Lord Turner alla encore plus loin un an plus tard lors d'un dîner annuel organisé à Mansion House, la résidence du maire de Londres, en appelant à un changement radical, à de nouvelles règles en matière de supervision, et à une rupture avec la philosophie en vogue au sein des institutions de régulation financière¹³, n'hésitant pas à dire que certaines des innovations financières récentes avaient une « utilité sociale nulle »¹⁴. Et si Lord Turner rappelait la contribution très importante de la finance à l'économie britannique, il n'en déclarait pas moins que son rôle devrait se limiter à sa fonction première, c'est-à-dire au financement de l'économie réelle.
- 8 À la suite du rapport Turner, le gouvernement travailliste décida de ne pas supprimer l'organisation tripartite du système de supervision, mais de créer un Conseil de la stabilité financière (*Council for Financial Stability*) regroupant le *Treasury*, la FSA et la Banque d'Angleterre, qui serait chargé d'évaluer régulièrement le risque systémique et aurait l'obligation de publier ses résultats. Cette décision fut sévèrement critiquée par le chancelier de l'Échiquier du cabinet fantôme, George Osborne, et par le responsable des Affaires économiques du Parti libéral-démocrate, Vince Cable, Osborne annonçant que si le Parti conservateur revenait au pouvoir, il mettrait fin au système tripartite et donnerait davantage de pouvoir à la BoE¹⁵.
- 9 La loi bancaire de 2009 (*Banking Act, 2009*) confia à la Banque d'Angleterre le mandat de garantir la stabilité financière, et celle-ci fit savoir, par la voix de son gouverneur, Mervyn King, que l'arme des taux d'intérêt n'était pas suffisante pour garantir la stabilité financière et qu'elle devait disposer d'instruments supplémentaires.
- 10 Les pouvoirs de la FSA furent renforcés, afin qu'elle puisse imposer des normes de capital plus contraignantes aux grandes banques. Cette autorité de surveillance se prononça pour la mise en place d'un même cadre comptable pour l'ensemble des banques, afin d'harmoniser les modes de valorisation des actifs et de rendre plus facile l'analyse des bilans. Elle décida également d'encadrer les agences de notation, qui, ayant très mal évalué les risques des produits structurés, portaient une lourde responsabilité dans le déclenchement de la crise financière. À partir de l'été 2009, elles eurent l'obligation de s'enregistrer auprès de la FSA, conformément à la législation européenne, afin d'être l'objet d'une surveillance coordonnée au niveau européen¹⁶. Le système de protection des déposants fut également renforcé.

Une refonte de grande ampleur de l'architecture prudentielle

- 11 Les conservateurs revinrent au pouvoir à l'issue des élections du 6 mai 2010. Le nouveau Premier ministre, David Cameron, se trouva à la tête d'une coalition associant les libéraux-démocrates aux conservateurs. George Osborne fut nommé chancelier de l'Échiquier, et Mark Hoban ministre chargé des Services financiers. Les grandes lignes de la réforme envisagée par les conservateurs furent annoncées, dès le 16 juin 2010, lors d'un discours prononcé par George Osborne à Mansion House¹⁷. Plaçant au cœur de la crise l'énorme endettement que le modèle tripartite de supervision britannique avait été incapable d'identifier, et donc de contenir¹⁸, le Chancelier de l'Échiquier précisa que les banques centrales étaient les seules institutions qui avaient une compréhension étendue de la situation macroéconomique et qui disposaient de l'autorité et des connaissances nécessaires pour prendre les décisions macro-prudentielles, ajoutant que, dans la mesure où elles assuraient la fonction de prêteur en dernier ressort, qui nécessitait de disposer d'une connaissance très précise de la situation financière des institutions, elles devaient également se voir confier la responsabilité de leur surveillance micro-prudentielle¹⁹. Osborne annonça alors la disparition du système de supervision tripartite et la fin programmée de la FSA²⁰, affirmant la volonté du gouvernement de redonner à la Banque d'Angleterre à la fois le contrôle macro-prudentiel et le contrôle micro-prudentiel, précisant que la réforme serait achevée avant la fin de l'année 2012.
- 12 Celle-ci fut mise en œuvre par la loi sur les Services financiers du 27 janvier 2012 (*Financial Services Act, 2012*), qui entérina les principales mesures envisagées et discutées à la Chambre des Communes, à l'issue d'un processus de consultation de 18 mois²¹.
- 13 La Banque d'Angleterre retrouva le rôle qu'elle avait perdu en 1997, en récupérant la fonction de régulation et de contrôle prudentiel du système bancaire et financier (banques, institutions de crédit, *Building Societies*, et compagnies d'assurance). Trois nouvelles entités furent créées : le Comité de politique financière (*Financial Policy Committee, FPC*), l'Autorité de régulation prudentielle (*Prudential Regulatory Authority, PRA*) et l'Autorité de la bonne conduite financière (*Financial Conduct Authority, FCA*).
- 14 Le FPC²², mis en place au sein de la BoE et présidé par son gouverneur, a pour mission de garantir la stabilité financière de l'ensemble du système et de prévenir le risque systémique, en repérant les évolutions macro-économiques et financières susceptibles de conduire à une nouvelle crise financière (phénomènes de bulles, effets de levier, risques de liquidité, etc.) et les situations engendrant une accumulation des risques, comme le développement d'activités non régulées, la faiblesse des outils utilisés pour mesurer le risque, et l'augmentation anormale de la rentabilité. Le FPC peut être considéré comme l'innovation la plus importante de la réforme pour remédier aux défaillances du système précédent révélées par la crise, et apparaît comme le pendant du Comité de politique monétaire (*Monetary Policy Committee, MPC*), créé en 1997 pour garantir la stabilité monétaire grâce à la politique des taux d'intérêt. Il est précisé que l'action du FPC, qui est au centre du nouveau système de régulation, ne doit toutefois pas porter préjudice à la capacité du secteur financier à contribuer à la croissance de l'économie britannique²³, deux objectifs qui peuvent se révéler difficiles à concilier. Une fois les risques identifiés, le FCP peut émettre des recommandations aux instances de régulation, ainsi qu'au *Treasury*, et peut imposer à la PRA et au FCA des mesures qui devraient être appliquées

aux institutions placées sous leur responsabilité (par exemple une augmentation des ratios de capital).

- 15 La PRA, qui a le statut de filiale de la BoE, est chargée de la surveillance micro-prudentielle des banques, des assurances et des fonds d'investissement, c'est-à-dire des collecteurs de dépôts (*deposit takers*). Bien que faisant partie de la BoE, elle est responsable de son action devant le Chancelier de l'Échiquier et le parlement britannique.
- 16 Quant à la FCA, seconde entité chargée de la surveillance micro-prudentielle, mais séparée de la BoE, elle est chargée du contrôle de la commercialisation des produits émis par toutes les institutions qui ne relèvent pas de la PRA (environ 27 000), et de leur solidité financière. La protection des consommateurs est centrale à son activité, et doit se traduire par une amélioration de l'information communiquée aux consommateurs, qui restent responsables de leurs décisions. Par ailleurs, la FCA est responsable de la surveillance des marchés et est habilitée à sanctionner les acteurs qui abuseraient d'une position dominante.

La séparation des activités de la banque de détail

- 17 Les risques associés aux activités de marché des banques ayant été perçus comme un des grands facteurs responsables de la crise de 2007-2008, le Royaume-Uni décida de durcir sa réforme financière, en présentant à la Chambre des Communes, au début de l'année 2013, un projet de loi (*Banking Reform Bill*) proposant, comme aux États-Unis, de cloisonner les activités de banque de détail et celles de banque d'investissement. On note que cette mesure n'a pas été retenue par l'Union européenne, qui n'a pas voulu toucher au modèle de la banque universelle.
- 18 Ce projet s'appuyait sur les propositions de la Commission Vickers²⁴, dont le rapport définitif²⁵, publié le 12 novembre 2011, avait recommandé d'isoler les activités de banque de détail (*ring-fencing*) sans scinder les groupes bancaires. L'idée était de filialiser ces activités dans une entité juridique propre créée au sein du groupe bancaire, ce qui permettrait de les protéger des risques de marché encourus par les activités de banque d'investissement, d'améliorer le financement de l'économie et d'éviter, dans le cas d'une crise, que les activités risquées bénéficient des garanties publiques destinées à la protection des déposants. Toutefois, le rapport Vickers laissait à chaque banque la liberté de déterminer le découpage entre activités de banque de détail et activités de banque d'investissement.
- 19 Reprenant une conclusion de l'ICB, qui proposait d'électrifier la cloison entre banque de détail et banque d'investissement (*electrify the ring-fence*), si celle-ci s'avérait inefficace, le chancelier de l'Échiquier George Osborne dans un discours prononcé au siège de la banque JPMorgan à Bournemouth, le 4 février 2013, menaça les banques britanniques de scission si elles refusaient de respecter les nouvelles règles concernant le cantonnement des activités de banque de détail²⁶. Les scandales à répétition qui entachaient la City depuis la crise²⁷, et l'exaspération de l'opinion publique l'avaient conduit à durcir le ton vis-à-vis de la communauté bancaire très hostile à la réforme.

De nouvelles normes de fonds propres

- 20 Comme les crises financières précédentes, qui ont ébranlé l'activité économique depuis le début des années 1980, celle de 2007-2008 a replacé les normes prudentielles appliquées aux banques internationales au centre des débats. Les accords de Bâle III, qui ont fait l'objet d'un très large consensus au plan international, puisque même les États-Unis ont finalement décidé de les appliquer, alors qu'ils avaient refusé de mettre en place Bâle II, commencèrent à entrer en application en 2013. Ils introduisirent de nouvelles exigences concernant la solvabilité bancaire et la surveillance du risque de liquidité en proposant un renforcement des fonds propres des banques, la mise en place d'un ratio de levier (*leverage ratio*) fixé à 3 %, la création de 2 ratios de liquidité (un à 30 jours et un à un an) pour améliorer la gestion de la liquidité bancaire, et des mesures pour mieux maîtriser le risque de contrepartie, obligeant ainsi bon nombre de transactions à passer par une chambre de compensation²⁸.
- 21 Bâle III a été mis en œuvre dans l'Union européenne grâce au paquet CRR IV/CRR, comportant une directive (Directive 2013/36/EU) et un règlement européen (Regulation (EU) no 575/2013) publiés au Journal Officiel (JO) le 26 juin 2013, qui se substituèrent aux directives 2006/48 et 2006/49. Les nouvelles règles entrèrent en vigueur le 1^{er} janvier 2014. L'Autorité Bancaire Européenne (ABE)²⁹, localisée à Londres, a été chargée de rédiger les normes techniques et les directives nécessaires à la mise en place de CRR IV/CRR, afin d'unifier l'application de la réglementation.
- 22 En suivant les recommandations du Rapport Vickers, le Royaume-Uni a décidé d'imposer aux grandes *ring-fenced banks* des normes de fonds propres plus contraignantes que celles de Bâle III, ce qui a été accepté par la Commission européenne. Seules les activités non cloisonnées restent soumises aux normes européennes. De plus, le Royaume-Uni a également décidé d'augmenter la capacité d'absorption des pertes des fonds propres réglementaires (*primary loss absorbing capacity*), dans le cas où un établissement bancaire ferait défaut, en la portant au seuil de 17 % à 20 % des actifs bancaires pondérés par les risques³⁰. Seuls les grands groupes très internationalisés, comme HSBC et Standard Chartered, devraient être concernés par cette mesure³¹.

À quoi joue le Royaume-Uni sur la scène de l'Union européenne ?

- 23 La crise de la dette souveraine, qui éclata dans l'UE au début de 2010 lorsque le déficit et le montant de la dette publique de la Grèce firent craindre un défaut de paiement de ce pays et une propagation de la crise à d'autres pays de l'UE (Irlande, Italie, Espagne et Portugal), combinée au projet de créer une union bancaire dans la zone euro et à la montée de l'euro-scepticisme au Royaume-Uni, est venue empoisonner les relations entre ce pays et l'UE. Alors qu'à bien y regarder, le Royaume-Uni n'a pas refusé de rendre sa législation financière plus contraignante, mettant au contraire en place un cadre réglementaire conforme à la réglementation européenne, en prenant des mesures souvent bien plus tôt que ses partenaires européens. On note également qu'il a accepté de participer au Système européen de supervision financière (SESF), mis en place en 2011, et d'être membre du Comité européen du risque systémique (CERS) (*European Systemic Risk*

Board, ESCB) qui a institué trois nouvelles autorités européennes de surveillance (*European Supervisory Authorities*³², ESAs).

- 24 Au cœur des tensions entre le Royaume-Uni et l'UE se trouve l'enjeu de la City. La City est à la fois le plus grand centre financier du marché unique des services financiers, mais également celui de la zone euro, comme en attestent les risques encourus par les banques britanniques sur cette zone (beaucoup plus élevés que les risques encourus aux États-Unis et au Japon), même si, après le déclenchement de la crise, les banques britanniques se mirent à réduire leurs prêts aux économies périphériques de la zone euro (Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Portugal).
- 25 N'étant pas membre de la zone euro, le Royaume-Uni s'est très vite trouvé dans une position inconfortable, redoutant que la volonté des Européens de mettre en place une union bancaire menace les intérêts de la City et du marché unique des services financiers. Les incidents entre David Cameron et l'UE se sont alors multipliés à propos du projet européen d'union bancaire et plus largement, du système de régulation prudentielle de l'UE, d'autant plus que le Premier ministre David Cameron subissait de très fortes pressions des eurosceptiques de son parti.
- 26 La première crise éclata lors du sommet européen des 8-9 décembre 2011, qui portait sur une révision du traité de Lisbonne, afin de durcir la discipline budgétaire dans la zone euro. Pour accepter la révision du traité, Cameron exigea, lors du sommet européen, qu'un protocole exonérant le Royaume-Uni de certaines réglementations portant sur les services financiers soit annexé au futur traité, alors que cette possibilité n'avait pas été évoquée au cours des discussions précédant le sommet. Devant le refus catégorique de ses partenaires européens, le Premier ministre décida d'utiliser son droit de veto, ce qui conduisit les États membres à se prononcer pour un accord intergouvernemental à « 17 et plus », c'est à dire un accord entre les membres de la zone euro et ceux qui souhaitaient s'y associer, mais dont le Royaume-Uni était exclu. Si le veto de Cameron fut salué par les eurosceptiques du Parti conservateur, force est de constater qu'il ne rapporta rien aux Britanniques, puisqu'il n'a pas empêché la plupart des membres de l'UE de signer l'accord gouvernemental, et qu'il contribua, au contraire, à isoler un peu plus le Royaume-Uni sur la scène européenne et à attiser un certain ressentiment parmi ses partenaires.
- 27 Six mois plus tard, lors d'une rencontre bilatérale avec la chancelière Angela Merkel, organisée à Berlin le 7 juin 2012, David Cameron, qui redoutait que le prolongement de la crise de la dette souveraine ait des effets négatifs sur l'économie britannique, se singularisa en exhortant la Chancelière à accepter les propositions de ses partenaires européens concernant le projet d'union bancaire, tout en prenant bien soin de préciser que le Royaume-Uni n'en ferait pas partie, car il n'était pas question que les contribuables britanniques soient conduits à payer pour le sauvetage de banques grecques ou autres. En d'autres termes, la position du gouvernement britannique revenait à dire qu'une union bancaire était nécessaire dans une zone dotée d'une monnaie unique, mais inutile dans le marché unique des services financiers, position qui fut très mal perçue par les membres de la zone euro. Et la décision prise par Cameron, le 23 janvier 2013, d'organiser, avant la fin de 2017, un référendum sur le maintien ou non du Royaume-Uni à l'Union européenne – le référendum sur le Brexit – n'est pas venue calmer le jeu, même si le Premier ministre britannique s'est déclaré favorable au maintien de son pays dans l'UE.
- 28 Au risque d'isoler le Royaume-Uni un peu plus dans l'Union européenne, le gouvernement déposa en septembre 2013, une plainte auprès de la Cour de Justice Européenne (CJE)

contre le principe d'un plafonnement des bonus des banquiers, qui devait entrer en application au 1^{er} janvier 2014. Cette disposition faisait partie de la directive CRD IV, et le gouvernement britannique, sensible aux arguments du *lobby* bancaire de la *City* qui annonçait la délocalisation de certaines activités financières en dehors de Londres, en contestait la légalité au regard des traités européens, arguant que la législation sur les salaires relevait de la compétence des États membres. Mais, en novembre 2014, l'avocat général de la CJE n'a pas retenu cet argument au motif que le plafonnement des bonus, qui limite leur montant à une fois le salaire fixe (voire deux fois avec l'accord des actionnaires), n'imposait aucune limite au salaire de base. Londres paraît donc avoir perdu définitivement la bataille concernant les bonus, et cela peu de temps après que l'Autorité bancaire européenne (ABE³³), dont le siège est à Londres, a rappelé à l'ordre les banques installées dans la *City*, telles que Barclays, Bank of America, Goldman Sachs et HSBC, lesquelles avaient mis en place une stratégie de contournement de la législation européenne, en accordant à leurs *traders* des défraiements (*allowances*), qui ressemblent à s'y méprendre à des bonus.

Conclusion

- 29 La crise financière de 2007-2008 a fait prendre conscience que, pour prévenir les crises, il était indispensable de garantir la stabilité financière, et que garantir la stabilité monétaire (mission de la banque centrale) n'entraînait pas nécessairement la garantie de la stabilité financière. Cela a conduit le Royaume-Uni, comme les autres pays de l'UE et les États-Unis, à modifier son système de supervision et à mettre en place un système de surveillance macro-prudentielle. Au Royaume-Uni, la Banque d'Angleterre s'est vue confier la surveillance macro-prudentielle de l'ensemble du système financier, grâce à la création du FPC, et la supervision de la surveillance micro-prudentielle, via la création de la PRA. Elle impose, depuis 2014, aux grandes banques britanniques des *stress tests*, comparables à ceux appliqués aux 130 banques de la zone euro par la BCE, mais avec des simulations de scénarios plus sévères, qui ont pour but de mesurer leur capacité de résistance à un choc économique et financier brutal³⁴. En février 2014, elle a également mis en place, par l'intermédiaire de la PRA, un nouveau mécanisme de supervision des succursales des banques non européennes installées sur son sol, afin d'évaluer si la supervision menée par leur pays d'origine peut être considérée comme équivalente à celle qu'elle exerce, et si l'activité de ces succursales ne menace pas la stabilité financière du Royaume-Uni, condition nécessaire pour que ces institutions financières puissent poursuivre leur activité dès lors qu'elles disposent d'un plan de résolution en cas de défaillance.
- 30 Depuis le retour des conservateurs au pouvoir, et plus particulièrement depuis l'été 2011, la position du gouvernement britannique vis-à-vis du marché unique des services financiers a évolué très sensiblement. Pendant que la zone euro s'efforce de renforcer son intégration financière en mettant en place une Union bancaire, le gouvernement britannique veut à la fois renégocier les termes de son adhésion à l'UE, pour la rendre moins contraignante, tout en protégeant et en renforçant l'intégralité du marché unique des services financiers, ce qui le conduit à demander des clauses de sauvegarde pour la *City*. Lorsqu'il n'obtient pas ce qu'il veut, il n'hésite pas à saisir la justice européenne et à provoquer des crispations de plus en plus grandes dans les États membres, même dans ceux de l'Europe du Nord qui sont habituellement très bienveillants à son égard. Jusqu'ici,

les tentatives britanniques pour obtenir, des instances européennes, un régime spécial dans le domaine de la réglementation financière n'ont pas toujours été couronnées de succès. La stratégie britannique ne paraît pas payante, car comme le disent les Britanniques « You can't have it both ways ». On peut, à juste titre, se demander si la décision, prise dans le cadre de l'Union bancaire, de confier à la Banque centrale européenne, et non à l'ABE, la supervision des banques de la zone euro ne risque pas d'entraîner une certaine marginalisation du Royaume-Uni au sein du marché unique des services financiers, ce qui ne manquerait pas d'avoir des répercussions sur la City. Ne risquerait-elle pas de perdre son statut de première place financière européenne, les filiales des grandes banques internationales décidant de ne plus rester à Londres et de redéployer certaines de leurs activités dans la zone euro, si elles y trouvent un avantage ? Et si le Brexit devenait réalité, peut-on imaginer que les grandes entreprises internationales localisées au Royaume-Uni y restent dans le cas où le pays quitterait le marché unique ?

- 31 **Professeur émérite de Civilisation britannique à la Sorbonne Nouvelle, Marie-Claude Esposito est l'auteur de plusieurs ouvrages et de très nombreux articles sur l'économie du Royaume-Uni, en particulier les aspects financiers, et sur les questions monétaires européennes. Elle a publié en 2013, en coauteur avec Philippe Chassaigne, *Londres, la ville-monde*, et a coordonné, avec Christine Manigand, *L'Union européenne : un espace politique à la croisée des chemins*, publié en 2015.**

BIBLIOGRAPHIE

CHASSAIGNE Philippe et ESPOSITO Marie-Claude, *Londres la ville-monde*, Paris : Vendémiaire, 2013.

CONSERVATIVE HOME, *From Crisis to Confidence: Plan for Sound Banking*, Policy White Paper, July 2009, <<http://conservativehome.blogs.com/files/planforsoundbanking.pdf>>, [consulté en avril 2015].

COUPPEY-SOUBIRAN Jézabel, « Réformes bancaires. Chemin parcouru et pistes ouvertes », *La Revue du FINANCIER*, n° 197, vol. 34, septembre-octobre 2012, <<http://larevuedufinancier.fr/197-2.pdf>>, [consulté en avril 2015].

DARLING Alistair, *Back from the Brink. 1000 Days at Number 11*, Londres : Atlantic Books, 2012.

ESPOSITO Marie-Claude, « Internationalisation et réglementation bancaire : le rôle des autorités de surveillance anglo-saxonnes », in ESPOSITO Marie-Claude & AZUELOS Martine (dir.), *Mondialisation et domination économique : la dynamique anglo-saxonne*, Paris : Economica, 1997, p. 85-114.

ESPOSITO Marie-Claude, « Mondialisation de la finance : les autorités de surveillance anglo-saxonnes, acteurs indispensables », in AZUELOS Martine (dir.), *Pax Americana : de l'hégémonie au leadership économique*, Paris : PSN, 1999, p. 65-95.

FOURQUET Jérôme, « Les banques face à l'opinion publique », *NOTE n° 149*, Fondation Jean-Jaurès, 18 décembre 2012.

HM TREASURY, *A new approach to financial regulation: the blueprint for reform*, Cm 8083, 16 juin 2011.

HM TREASURY, *A new approach to financial regulation: building a stronger system*, Cm 8012, février 2011.

HM TREASURY, *A new approach to financial regulation: judgment, focus and stability*, Cm 7874, juillet 2010.

HM TREASURY, *Reforming Financial Markets*, Cm 7667, juillet 2009.

INDEPENDENT COMMISSION ON BANKING (ICB), *Final Report, Recommendations*, septembre 2011, <www.cliffordchance.com/.../2011/.../uk_independent_commissiononbankingpublishe.html>, [consulté en avril 2015].

NAHMIAS Laurent, « Big-Bang réglementaire pour les banques britanniques », BNP Paribas, *Conjoncture*, juin 2012.

OSBORNE George, *Speech by the Chancellor of the Exchequer, Rt Hon George Osborne MP, on the Reform of Banking*, JP Morgan in Bournemouth, 4 février 2013, <<https://www.gov.uk/.../speeches/speech-by-the-chancellor-of-the-exchequer-rt-hon-george-osborne-mp-on-the-reform-of-banking>>, [consulté en avril 2015].

OSBORNE George, *Mansion House Speech*, 16 juin 2010, <<https://www.gov.uk/government/speeches/speech-by-the-chancellor-of-the-exchequer-rt-hon-george-osborne-mp-at-mansion-house>>, [consulté en avril 2015].

THE STATIONARY OFFICE (TSO), *Financial Services Act 2012*.

TURNER Adair (Lord), *The Turner Review: A regulatory response to the global banking crisis*, mars 2009, <http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/turner_review.pdf>, [consulté en avril 2015].

TURNER Adair (Lord), *Mansion House Speech*, 22 septembre 2009, <www.fsa.gov.uk/pages/Library/.../Speeches/2009/0922_at.shtml>, [consulté en avril 2015].

WHYTE Philip, « Britain, Europe and the City of London: Can the triangle be managed? », Centre for European Reform, 2012, <https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachmentspdf/2012/essay_city_london_july12-5492.pdf>, [consulté en février 2013].

NOTES

1. NAHMIAS Laurent, « Big-Bang réglementaire pour les banques britanniques », BNP Paribas, *Conjoncture*, (juin 2012), p. 9.
2. C'est ce qui ressort des procès-verbaux des réunions de son conseil d'administration (The Court) tenues en 2007 et 2008, et qui ont été publiés en janvier 2015. Voir les archives Court of Directors' Minutes 2007 - 09, en ligne sur le site de la Banque d'Angleterre : <http://www.bankofengland.co.uk/archive/Pages/digitalcontent/archivedocs/codm/20072009.aspx>.
3. Le premier plan de sauvetage, mis en place en octobre 2008, se monta à 500 milliards de livres (636 milliards d'euros). Il fut complété par un second plan en janvier 2009.
4. FOURQUET Jérôme, « Les banques face à l'opinion publique », *NOTE n° 149*, (Fondation Jean-Jaurès, 18 décembre 2012), p. 1.
5. *Ibid*, p. 8.
6. Il s'agit à la fois du dispositif de nature macro-prudentielle, c'est-à-dire chargé de prévenir les crises bancaires et financières de nature systémique, et du dispositif de surveillance micro-prudentielle, chargé de la supervision et du contrôle de chaque établissement bancaire ou financier.

7. C'était des sociétés financières qui finançaient des prêts immobiliers. Leurs opérations spéculatives furent à l'origine d'une crise bancaire en novembre 1973, qui se doubla d'une crise sur le marché des changes liée à l'effondrement du système monétaire international. Pour éviter que la crise de liquidités qui les frappait se propage à l'ensemble du système bancaire, la BoE dut exercer sa fonction de prêteur en dernier ressort, et organiser une opération de sauvetage (*life-boat operation*) avec l'aide des grandes banques de la place. Voir CHASSAIGNE Philippe et ESPOSITO Marie-Claude, *Londres, la ville-monde*, (Paris, Vendémiaire, 2013), p. 335-336.
8. Voir ESPOSITO Marie-Claude, « Mondialisation de la finance : les autorités de surveillance anglo-saxonnes, acteurs indispensables », in AZUELOS Martine (dir.), *Pax Americana : de l'hégémonie au leadership économique*, (Paris, PSN, 1999), p. 65-95 ; et ESPOSITO Marie-Claude, « Internationalisation et réglementation bancaire : le rôle des autorités de surveillance anglo-saxonnes », in ESPOSITO Marie-Claude et AZUELOS Martine (dir.), *Mondialisation et domination économique : la dynamique anglo-saxonne*, (Paris, Economica, 1997), p. 85-114.
9. La plus ancienne des banques d'affaires du Royaume-Uni. Ce sont les arbitrages très risqués d'un de ses *traders* en poste au Japon qui l'accablèrent à la faillite.
10. En effet, une décision souhaitable au titre de la politique monétaire peut être en contradiction avec ce qui serait souhaitable pour les banques.
11. TURNER Adair (Lord), *The Turner Review: A regulatory response to the global banking crisis*, mars 2009, http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/turner_review.pdf. Turner succéda à Callum MCCARTHY à la tête de la FSA en septembre 2008, et ce pour un mandat de cinq ans.
12. Notons qu'Alistair DARLING, chancelier de l'Échiquier de 2007 à 2010, souligne dans ses mémoires l'absence de contact entre la FSA et la BoE, et la méconnaissance de la banque centrale concernant les activités des grands banquiers de la City. Il reproche à la FSA d'avoir privilégié le contrôle de la qualité des produits offerts au public, au détriment de l'analyse des risques internes aux banques. Il souligne que les fonctionnaires du *Treasury* étaient peu intéressés par les questions de régulation financière. Voir DARLING Alistair, *Back from the Brink. 1000 Days at Number 11*, (Londres, Atlantic Books, 2012).
13. « We need radical change. Regulators must design radically changed regulations and supervisory approaches, but we also need to challenge our entire past philosophy of regulation », TURNER Adair (Lord), *Mansion House Speech*, 22 septembre 2009, <www.fsa.gov.uk/pages/Library/.../Speeches/2009/0922_at.shtml>
14. « Some financial activities which proliferated over the last ten years were 'socially useless' », *Ibid.*
15. CONSERVATIVE HOME, *From Crisis to Confidence: Plan for Sound Banking*, (Policy White Paper, juillet 2009), <http://conservativehome.blogs.com/files/planforsoundbanking.pdf>.
16. NAHMIAS Laurent, *op. cit.*, p. 12.
17. OSBORNE George, *Mansion House Speech*, 16 juin 2010, <https://www.gov.uk/government/speeches/speech-by-the-chancellor-of-the-exchequer-rt-hon-george-osborne-mp-at-mansion-house>.
18. « At the heart of the crisis was a rapid and unsustainable increase in debt that our macroeconomic and regulatory system utterly failed to identify let alone prevent », *Ibidem*.
19. « (...) only independent central banks have the broad macroeconomic understanding, the authority and the knowledge required to make the kind of macro-prudential judgments that are required now and in the future. And, because central banks are the lenders of last resort, the experience of the crisis has also shown that they need to be familiar with every aspect of the institutions that they may have to support. So they must also be responsible for day-to-day micro-prudential regulation as well », *Ibid.*
20. « In the agreement that forms the basis of this coalition government, we stated our intention to give the Bank of England control of macro-prudential regulation and oversight of

microprudential regulation. [...] I can confirm that the Government will abolish the tripartite regime, and the Financial Services Authority will cease to exist in its current form ». *Ibid.*

21. Un premier rapport présentant les grandes lignes de la réforme fut publié par le *Treasury* le 26 juillet 2010 et permit de lancer le processus de consultation, voir : HM TREASURY, *A New Approach to Financial Regulation: Judgment, Focus and Stability*, (Cm 7874, juillet 2010). Il fut suivi par la publication d'un deuxième rapport (HM TREASURY, *A New Approach to Financial Regulation: Building a Stronger System*, (Cm 8012, février 2011)) et d'une nouvelle consultation. Enfin, le projet de loi fut publié le 16 juin 2011. Voir : HM TREASURY, *A New Approach to Financial Regulation: The Blueprint for Reform*, (Cm 8083, juin 2011).

22. Cette entité a des responsabilités similaires à celles du Conseil européen du risque systémique mis en place dans l'UE, et du *Financial Stability Oversight Council* créé aux États-Unis.

23. « Crucially, following debate during consultation on the interaction between financial stability and economic growth, and responding to stakeholders' concerns, the Government has decided that the FPC will be required to take economic growth into account in pursuing financial stability, recognising that stability will generally be an important enabler of growth », HM TREASURY, *A New Approach to Financial Regulation: The Blueprint for Reform*, (Cm 8083, juin 2011), § 1.26, p. 10.

24. Le gouvernement avait nommé une commission indépendante (*Independent Banking Commission*, ICB), présidée par Sir John Vickers, dont la mission était d'étudier les mesures nécessaires pour promouvoir la stabilité financière.

25. INDEPENDENT COMMISSION ON BANKING (ICB), *Final Report, Recommendations*, septembre 2011, www.cliffordchance.com/.../2011/.../uk_independent_commissiononbankingpublishe.html.

26. « My message to the banks is clear: if a bank flouts the rules, the regulator and the *Treasury* will have the power to break it up altogether - full separation, not just a ring fence. [...] In the jargon, we will "electrify the ring fence" », *Speech by the Chancellor of the Exchequer, Rt Hon George Osborne MP, on the Reform of Banking*, JP Morgan in Bournemouth, 4 février 2013, <https://www.gov.uk/.../speeches/speech-by-the-chancellor-of-the-exchequer-rt-hon-george-osborne-mp-on-the-reform-of-banking>.

27. Scandale du Libor où la Barclays joua un rôle de tout premier plan; blanchiment d'argent de la drogue par HSBC; ventes abusives de contrats de swaps de taux impliquant, entre autres, Barclays, HSBC, Lloyds et la Royal Bank of Scotland.

28. Voir la rubrique Bâle III sur le site de la banque des Règlements internationaux : http://www.bis.org/bcbs/basel3_fr.htm.

29. C'est une des trois autorités de surveillance de l'UE, qui fait partie du Système européen de surveillance financière (SESF). Elle doit rendre des comptes au Parlement européen, au Conseil européen de l'Union européenne et à la Commission européenne. Elle a pour mission, dans le marché unique des services financiers de l'UE, de mesurer le risque systémique, d'harmoniser les normes prudentielles des établissements de crédits et des sociétés d'investissement de l'UE et de promouvoir la convergence des pratiques de surveillance.

30. NAHMIAS Laurent, *op. cit.*, p. 14.

31. *Ibid.*, p. 15.

32. L'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*, EIOPA), et l'Autorité européenne des marchés financiers (*European Securities and Markets Authority*, ESMA).

33. Mise en place par l'UE le 1^{er} janvier 2011, l'ABE regroupe les 27 membres de l'UE et a pour mission de garantir un niveau de réglementation prudentielle suffisant dans l'ensemble de l'UE.

34. En 2014, première année où les tests ont été réalisés, le scénario retenu était celui de l'effondrement du marché immobilier britannique. En 2015, il simulait l'effondrement de l'économie mondiale, à la suite d'une très brusque et forte diminution de la croissance chinoise. Les résultats, publiés le 1^{er} décembre 2015, montrent que sur les 7 établissements testé à partir de

leur bilan au 1^{er} janvier 2015, deux d'entre elles – la Royal Bank of Scotland et la Standard Chartered – n'étaient pas encore suffisamment recapitalisées. Elles ont dû procéder à de nouvelles augmentations de capital, pendant que les cinq autres banques (Barclays, HSBC, Lloyds Banking Group, Nationwide, Santander) n'ont pas eu besoin de prendre de mesures supplémentaires.

RÉSUMÉS

Le système bancaire britannique fut frappé de plein fouet par la crise financière de 2007-2008 qui, après s'être transmise à l'économie réelle, provoqua une très forte contraction du PIB britannique. Pour éviter l'effondrement du système financier, la Banque d'Angleterre et le gouvernement britannique furent contraints d'intervenir massivement pour restaurer la confiance, ce qui eut des conséquences très négatives sur les finances publiques. Devant l'exaspération de l'opinion, vint le moment où il n'était plus politiquement tenable pour le gouvernement que les banques britanniques continuent de bénéficier de la réglementation peu contraignante qui les avait encadrées depuis les années 1990. D'où la mise en place d'une réforme qui est venue modifier de fond en comble la réglementation bancaire et le système de supervision des banques britanniques. Toutefois, même si les mesures prises sont parfois plus contraignantes que celles applicables aux banques de la zone euro, elles n'ont pas empêché de rendre les relations entre l'UE, le RU et la City, plus difficiles.

The British banking system was badly shaken by the 2007-2008 financial crisis which resulted in a severe contraction of real GDP after a certain period of time. To prevent the collapse of the financial system, the Bank of England and the British Government had to take vigorous action and organize a bailout plan to restore confidence in the banking system, which led to ballooning public debt. Confronted with the growing exasperation of public opinion, it was no longer politically acceptable for the Government that British banks could be supervised with the light touch regulation from which they had benefited since the 1990s. This paved the way to a major overhaul of the regulation and supervision of British banks. However, despite the fact that the measures taken by the regulators are sometimes more restrictive in the UK than in the Eurozone, relations between the UK, the EU and the City have become more complicated.

INDEX

Mots-clés : autorités de surveillance, normes prudentielles, réglementation, stabilité financière, stabilité monétaire

Keywords : prudential standards, regulation, supervision, financial stability, monetary stability

AUTEUR

MARIE-CLAUDE ESPOSITO

Professeur émérite Sorbonne Nouvelle