

Carte Blanche – Le 22 septembre 2010

Par Robin Edme (Président du Forum pour l'Investissement Responsable, Vice-Président de l'Eurosif) et Raymond Van Ermen (Directeur Exécutif d'EPE, European Partners for the Environment).

Nota : Les auteurs s'expriment ici à titre personnel.

De l'exemplarité des institutions financières européennes et de la cohérence et de l'efficacité des gouvernements

Les marchés financiers au service de la Stratégie 2020 de l'UE

Dans son discours sur l'État de l'Union, prononcé devant le Parlement européen le 7 septembre, le Président Barroso a indiqué qu'il entendait « *boucler intégralement la réforme du secteur financier pour la fin de l'année prochaine* », réforme dont l'objectif est de mettre en place « [...] *un financier robuste et sain [...] qui soit au service de l'économie réelle* » et des « [...] *des marchés financiers responsables [...] nécessaires à une croissance durable* ».

Responsabilité économique, dans leur rôle premier de financement de l'économie, et responsabilité sociale, dans leur rôle de facilitateur d'un développement économique au service de l'équité, sont donc au cœur de la réforme européenne des institutions et des marchés financiers¹.

Si les différentes et nombreuses mesures macro- et micro-prudentielles prises récemment par l'Union européenne à la suite du Rapport de Larosière² sont nécessaires, elles sont loin de fermer le dossier de la réforme des marchés financiers et de ses intervenants. La mise en place d'une nouvelle supervision financière, le renforcement de la gouvernance des banques et la limitation de certaines opérations de marché ne sauraient constituer l'alpha et l'oméga de la nouvelle régulation financière européenne cible.

En effet, un « autre agenda » devra également être traité d'ici à la fin 2011. D'abord pour que la tour de contrôle dispose « des écrans radars pour éviter de nouveaux naufrages » comme le formule le Commissaire Barnier, mais aussi pour que l'UE dispose des « leviers » qui remettent les banques au service des objectifs que s'est donnée l'Europe au travers du Traité de Lisbonne et de la *Stratégie 2020 de l'Union Européenne pour une croissance intelligente, durable et inclusive*.

Cet agenda comporte trois sujets stratégiques : la gestion élargie des risques par les banques, le rôle des Banques dont l'État est devenu actionnaire du fait de la crise financière, et, enfin, les nouvelles opportunités que représente, pour les institutions financières européennes, la « compétition verte mondiale »

La « gestion des risques » ne traite pas seulement de nouveaux mécanismes de pouvoir, de contre-pouvoir et de contrôle, ni de la composition des organes de gouvernance, de la

¹ Sur ce point, le Président Barroso reprend à son compte les conclusions du projet de Rapport sur la crise financière, économique et sociale présenté au Parlement européen le 6 mai 2010 par sa rapporteure, Pervenche Berès.

² Rapport sur la surveillance financière dans l'Union Européenne, 25 février 2009.

structure des rémunérations et des conflits d'intérêt. Si des réponses claires à ces questions doivent être apportées, le débat sur la gouvernance bancaire doit également porter sur deux questions centrales supplémentaires.

La première est de savoir si la Commission doit adopter une approche "étroite" ou "large" (incluant les thématiques environnementales, sociales et de gouvernance - dites ESG -) de la gestion des risques. Or cette question est purement et simplement ignorée par le *Livre Vert sur la gouvernance des établissements financiers et leurs politiques de rémunération* du 2 juin 2010 de la Commission européenne.

L'erreur serait d'ignorer les risques liés à l'agenda environnemental et social comme s'ils n'affectaient pas le résultat des banques et plus largement des institutions financières. L'intégration systématique des thèmes ESG dans l'analyse des risques opérationnels des établissements financiers, l'élargissement du contenu du rapport de contrôle interne aux risques extra-financiers et le reporting extra-financier, partie intégrante du reporting financier, doivent faire l'objet d'une réglementation européenne renforcée. C'est le sens de la révision de la IV^{ème} Directive de Modernisation que mèneront les équipes du Commissaire Barnier dès 2011 ; plus que l'énoncé de simples principes, cher aux anglo-saxons (« Principle based approach »), même renforcés, cette révision doit énoncer des règles précises (« Rules based approach ») en s'appuyant, le cas échéant, sur des lignes directrices ou des référentiels d'ores et déjà existants et développés par la profession.

Pour éviter d'hypothétiques distorsions concurrentielles, il y a un intérêt évident à ce que le domaine ESG soit réglementé au niveau Européen plutôt qu'à celui des États Membres, dont certains ont d'ailleurs d'ores et déjà légiféré en matière de reporting extra-financier. La France, dispose de la législation la plus avancée, car la plus complète (Articles 224 & 225 du Grenelle II). Aux États-Unis la *Securities and Exchange Commission* a publié des lignes directrices sur l'information à fournir par les banques sur les risques bancaires liés au climat ; d'autres initiatives similaires sont prises par certaines places financières étrangères. Pourquoi le Conseil Européen n'exigerait-il pas, pour les investisseurs, la mise en œuvre et l'application en Europe des Principes de l'Investissement Responsable (PRI) développés sous l'égide de l'ONU³, et l'adoption, par les sociétés de gestion, du Code de transparence européen⁴ ?

Dans cette réflexion, évitons la politique du moins-disant, telle qu'elle est soutenue par les défenseurs infatigables de l'auto-régulation, au motif qu'une réglementation renforcée conduirait à brider toute innovation financière. L'Europe doit faire preuve d'un peu d'audace et de beaucoup d'ambition...

La seconde question est de savoir si la révision des mécanismes de pouvoir et contre-pouvoir doit inclure ou non la double problématique du long terme et du "bien commun" d'une part (qui en est responsable dans la banque, comment évalue-t-on leur mise en œuvre, etc.) et du besoin d'en rendre compte d'autre part. Ce serait un paralogisme majeur de considérer que le dossier « gouvernement d'entreprise » des institutions financières doit être dissocié de celui de la gestion ESG de ces mêmes institutions. Il en va de la « cohérence » des politiques et de la « confiance » dans les responsables politiques comme dans celle des acteurs financiers. Un exemple est la priorité à donner au financement des PME comme l'a rappelé le Président de la Commission dans son discours sur l'état de l'Union. Ce thème appelle précisément à une approche nouvelle du « gouvernement d'entreprise » des institutions financières pour mieux prendre en compte le long terme (dans le financement de projets, par exemple) et du "bien commun" (représenté ici par les objectifs 2020 en matière d'efficacité énergétique, par exemple).

³ www.unpri.org/

⁴ www.eurosif.org/publications/european_sri_transparency_code

A ces choix stratégiques s'en greffe un autre : le mandat d'actionnaire de référence de l'État dans bon nombre de banques européennes. Dans les milieux néolibéraux, cette situation, considérée comme transitoire, est délibérément mise de côté. Ce choix purement idéologique menace la crédibilité de l'État, car on peut lui reprocher à juste titre de ne pas exercer son rôle d'actionnaire majoritaire... même transitoire.

Depuis la chute de Lehmann Brothers, les citoyens ont le sentiment que les décisionnaires politiques ont pour priorité de servir les intérêts de la finance plus que ceux de leurs pays. Les citoyens n'ont plus confiance dans leurs banques. A cet égard, l'État a un double devoir pour rétablir cette confiance : d'abord assurer que la gestion des institutions financières qu'il a aidées et/ou dont il est actionnaire soit conforme aux meilleures pratiques en matière de gestion du risque, y compris environnemental, social et de réputation ; ensuite veiller à ce que la politique desdites institutions soutienne les objectifs nationaux et européens, notamment le soutien aux PME et le financement d'une économie décarbonée.

Aux Pays-Bas, l'absence de publication d'un rapport développement durable par les deux banques contrôlées par l'État (Fortis et ABN-AMRO) fait débat. En Belgique, il est reproché au Ministre des Finances que les administrateurs du gouvernement fédéral représentant la Société Publique de Participation (l'État), dans Dexia, BNP Paribas-Fortis, Kredietbank, en Belgique et dans BNP-Paribas holding, en France, n'ont pas été investis de la mission de veiller à l'exemplarité de ces banques en matière de responsabilité sociale. Les gouvernements qui ont « sauvé » les banques doivent démontrer la cohérence des politiques menées, non pas au service des institutions financières pour elles-mêmes, mais au service des dites institutions comme « facilitatrices » du bien commun. Alors que dans plusieurs pays une nouvelle économie mixte s'est de facto mise en place avec l'entrée en force des États dans le capital des grandes institutions financières occidentales, les citoyens ont le droit de savoir et de vouloir que leur argent serve à la fois l'intérêt général et à réorienter la mondialisation.

Les Administrateurs représentant l'État dans ces institutions financières privées doivent être tenus de rapporter annuellement au Gouvernement et, le cas échéant, au Parlement, sur leur gestion ESG. De plus, comment l'Union Européenne peut-elle prétendre devenir le leader mondial de l'économie verte et se désintéresser du levier majeur au plan mondial que la crise a, par surprise, mis entre les mains des États : leurs pouvoirs comme actionnaire de référence ? En outre, au nom de quel principe dérogatoire de droit commun, ces derniers s'exonéraient-ils de ce qu'ils exigent des acteurs économiques privés, à savoir un exercice actif de leurs droits de vote ?

Enfin, le troisième et dernier axe stratégique est la construction d'un nouveau partenariat État-Banque-Société Civile pour assurer le financement des objectifs que l'UE s'est donnés, notamment dans le cadre de sa Stratégie Europe 2020. C'est pourquoi le Conseil Européen doit demander à la Commission de lui présenter en 2011 un « Pacte » (« Covenant ») avec les Institutions Financières Privées, à l'instar du Pacte des Maires (Covenant of Mayors). Ce Pacte doit fixer un accord cadre sur 5 ans pour mobiliser la finance privée (des livrets d'épargne aux investissements en capital dans les entreprises, en passant par les prêts aux PME et aux personnes privées) en soutien aux objectifs 2020, et recevoir l'aval du Conseil Européen et du Parlement.

Un tel « partenariat Public-Privé » devient incontournable lorsque l'on sait, par exemple, qu'au moins 4/5 des fonds à mobiliser pour atteindre les objectifs climats devront provenir du capital privé (Source : Global Compact & UNEP-FI). ouvrira non seulement de nouveaux marchés aux banques et accélérera la mise en œuvre des objectifs de l'Union mais il contribuera aussi, et ce, de manière essentielle à la place de l'UE dans le monde. La « croissance verte » figure à l'agenda de l'UE comme à celui de l'OCDE et du PNUE. Dans ce cadre, le rôle des institutions financières privées est d'ores et déjà sur la table de ceux qui préparent le G20 et la Conférence des Nations Unies sur le Développement Durable à Rio en 2012. Or, après l'échec européen de la Conférence de Copenhague sur le climat, il n'existe

aucune chance que l'UE puisse prétendre à un quelconque leadership en terme « d'économie durable » s'il n'existe pas de leadership européen dans le domaine de la finance durable et responsable. Un tel accord cadre doit être un des documents présenté par l'Union Européenne en 2012 lors de la Conférence des Nations Unies de Rio .

Cet accord cadre pour une transition qui soit dans la banque la source de nouveaux métiers, de nouveaux clients, de nouveaux produits, de nouveaux profits doit porter sur un programme de travail sur les trois dimensions que sont (i) la collecte des fonds (allocation des ETS, obligation climat, livret d'épargne européen pour le développement durable) ; (ii) la disponibilité des fonds et les systèmes de garantie (ratio prudentiel/garantie micro-finance)et (iii) la gestion des dossiers de financement. Nul doute qu'il y ait également un besoin important d'une meilleure définition et même d'une normalisation des risques des nouvelles technologies "vertes" énergétiques ou autres, pour que les établissements bancaires deviennent moins frileux. Les techniques de certification et de couverture du risque en place dans certains États membres doivent être étendues.

La mise en œuvre de cet accord cadre sera notamment de la responsabilité d'un Forum Commission-Établissements financiers-Société Civile. La Commission a déjà mis en place des Fora de ce type avec des secteurs industriels tels que la grande distribution ou l'agro-alimentaire. Il doit en être de même pour le secteur financier avec un Forum ouvert aux divers services de la Commission concernés par la « cohérence » des politiques (finance, taxe, transport, énergie, climat, environnement, social, PME etc.), aux institutions financières publiques et privées et aux différentes parties prenantes (réseau des Forums pour l'Investissement responsable, etc.). On ne peut résoudre les problèmes, mettre en place les outils, obtenir des accords internationaux (Bâle III & Solvency II) sans un Forum qui permette un processus permanent de dialogue constructif.

Ledit Forum devra se focaliser sur la mobilisation du capital privé des banques et de leurs clients, mais également faciliter la tâche des établissements financiers dans leur compréhension des bases de l'approche ESG et de ses motifs (risques de contrepartie, de marché, opérationnels et de réputation), des risques techniques et des opportunités en terme de marché attachés à la croissance verte et démontrer à ces mêmes institutions en quoi il est stratégiquement de leur intérêt bien compris de financer la "transformation économique" induite par le passage à une économie décarbonée et efficace sur le plan de la gestion des ressources rares.

C'est une question de « cohérence politique , d'efficacité et de leadership mondial » de veiller à ce que l'Europe dispose d'institutions financières « *exemplaires* » en termes de gestion du risque ESG et « *leaders* » sur le marché de l'économie verte.

Un groupe d'experts a rédigé un projet de rapport européen proposant une feuille de route⁵. Il existe au sein même de la finance une attente pour remettre les banques au service du bien commun et de la société dans son ensemble. Des banques pionnières montrent d'ailleurs le chemin, notamment avec le réseau des banques pour un développement durable⁶.

⁵ Financing Objectives 2020. Mobilise Private Capital, Eurosif, Globe, TBLI-CG, EPE, Décembre 2009 www.epe.be (www.epe.be/files/SustBnkg-PartOne-final.pdf)

6 The Global Alliance for Banking on Values

Une alliance se dessine entre de nombreux parlementaires, (via l'association GLOBE de parlementaires européens et de membres de parlements nationaux) et des ONG pour qu'en 2011, le monde bancaire et financier et la Commission présentent un tel accord cadre de 5 ans. Les citoyens ne comprendraient pas que les États aient aidé massivement le secteur et dans le même temps ne veillent pas à ce que les mêmes institutions financières ne s'opposent pas aux objectifs d'une stratégie de transformation économique devenue indispensable pour la sécurité et le bien être des peuples. Il s'agit également pour l'Union Européenne de se saisir de l'opportunité pour élargir la palette des leviers de mobilisation du capital privé en soutien aux objectifs d'Europe 2020, clefs d'une *croissance intelligente, verte et inclusive*.

Il s'agit pour les institutions financières européennes de s'assurer un leadership mondial en matière de « financement socialement responsable » comme condition du retour de la confiance dans les banques. Comme le notait récemment un banquier : « Nous vivons des temps fantastiques (...). La question qui devrait nous être posée est qu'avez-vous à offrir pour que vos clients puissent atteindre un monde meilleur. Nous avons besoin d'un changement d'état d'esprit tant de la part de la demande (le client) que de l'offre (la banque)⁷. »

⁷ Dan Dijk.Rabobank