

LE SYSTÈME BANCAIRE ESPAGNOL : DU MIRAGE AU DÉSASTRE

JÉSUS CASTILLO*

La crise à laquelle est confronté le système bancaire espagnol trouve ses racines dans la manière dont celui-ci s'est constitué au cours du XX^e siècle et suppose de revenir sur son histoire pour comprendre les comportements des entités financières qui les ont conduites à la situation actuelle. Par ailleurs, la réglementation (au sens large), la manière dont les politiques ont orienté les stratégies d'une partie des entités financières à des fins de politique économique, mais pas seulement, et enfin, dans une certaine mesure, l'organisation territoriale apportent un éclairage sur les failles dans la gouvernance et les lacunes potentielles du régulateur central en termes de prévention des risques. Enfin, le contexte économique particulier dans lequel se mettent en place les différents facteurs de la crise au début des années 2000 explique l'ampleur des déséquilibres accumulés et, par conséquent, la gravité et la taille des problèmes auxquels se confronte aujourd'hui le système bancaire espagnol.

139

DICHOTOMIE DU SYSTÈME BANCAIRE ESPAGNOL ET SPÉCIFICITÉS DES CAJAS

Lorsqu'on s'intéresse au système bancaire espagnol, il est nécessaire d'opérer une distinction entre les deux types principaux d'entités bancaires opérant dans le pays avec, d'un côté, les banques privées et, de l'autre côté, les caisses d'épargne¹ (*cajas de ahorros*). Ces dernières ont subi de plein fouet les conséquences de la crise immobilière après avoir

* Économiste, Natixis. Contact : jesus.castillo@natixis.com.

joué un rôle important dans le gonflement de la bulle immobilière. Les *cajas* se caractérisent par :

- leur personnalité morale (ce sont des fondations de droit privé) ;
- l'absence de but lucratif ;
- un objectif social, les bénéfices réalisés servant en partie à financer des œuvres sociales régionales (développement économique, action sociale, promotion des arts et de la culture, éducation...) ;
- leur organe de direction qui est composé de quatre ou cinq collègues représentant les municipalités (30 % à 40 %), les clients (30 % à 40 %), les membres fondateurs (10 % à 20 %) et les employés (5 % à 15 %). Depuis quelques années, les communautés autonomes (5 % à 15 %) sont entrées dans les conseils d'administration de certaines *cajas*.

Ce sont néanmoins des institutions financières à part entière. Elles sont soumises aux mêmes règles de contrôle et aux mêmes autorités de tutelle que les banques privées. Elles opèrent dans des conditions de marché.

Enfin, leurs fonds propres se composent du capital constitué lors de leur création auquel s'ajoutent les bénéfices non alloués aux œuvres sociales. Depuis 2004, les *cajas* ont la possibilité d'émettre des parts sociales (*cuotas participativas*²) négociables pour augmenter leurs fonds propres. En termes de capital, la principale différence avec les banques privées vient du fait que les *cajas* ne peuvent pas faire l'objet d'un rachat par une autre entité du fait que leur capital ne se compose pas d'actions négociables³.

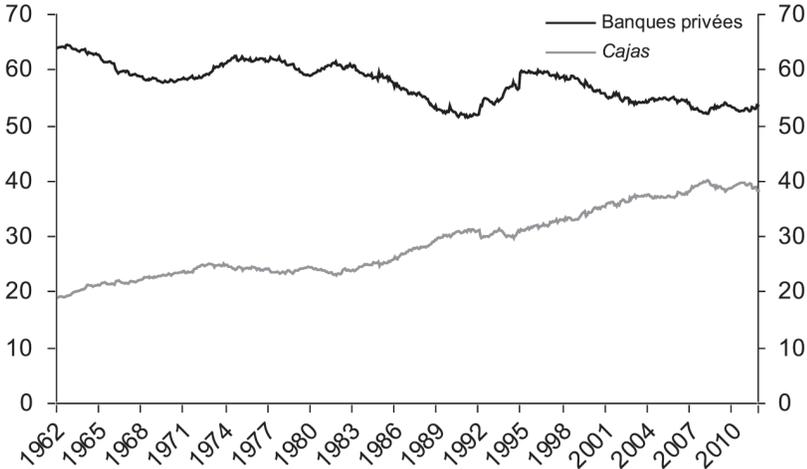
La réforme de 2010 de la loi des *cajas* (*Real Decreto-Ley 11/2010* du 9 juillet 2010) leur a ouvert la possibilité de séparer leurs activités sociales de leurs activités financières en les « bancarisant ». Il est devenu possible pour des investisseurs privés d'entrer dans le capital des banques ainsi créées.

LA FORTE CROISSANCE DES CAJAS

Le secteur bancaire reste dominé par les banques privées. Néanmoins, l'importance qu'ont prise les *cajas* dans l'économie depuis 1977, date à laquelle elles ont été autorisées à mener toutes les activités bancaires au même titre que les banques commerciales privées, est spectaculaire notamment à partir du milieu des années 1990. Leur poids dans le système bancaire espagnol est passé de 31,5 % de l'actif total du système en 1995 à 39,9 % en 2010⁴ (cf. graphique 1 ci-contre), contre une baisse de 59,9 % à 52,5 % pour les banques commerciales privées. Leurs parts de marché en termes de dépôts ont progressé de 32,3 % à 40,1 % sur la même période, alors que celles des banques déclinaient de 60,5 % à 53,1 % de l'ensemble des dépôts (cf. graphique 2 ci-contre). Mais l'évo-

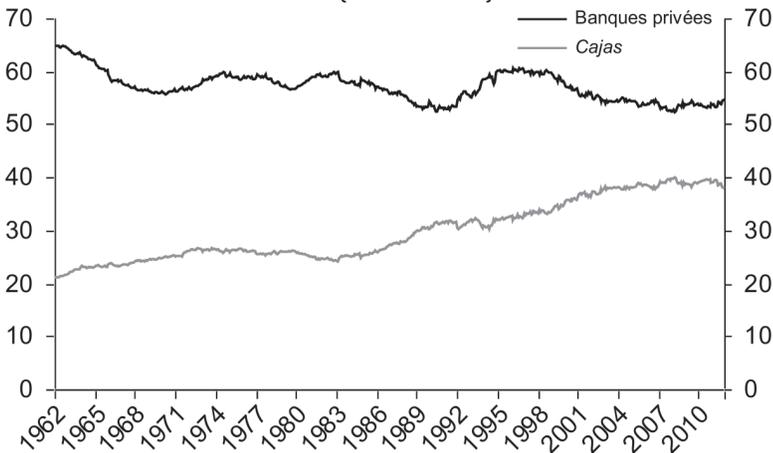
lution la plus impressionnante concerne le crédit au secteur privé. Les *cajas* ont augmenté leurs poids de 35,2 % en 1995 à 47,3 % en 2010, contre 53,5 % à 44,1 % pour les banques (cf. graphique 3 *infra*).

Graphique 1
Poids des banques privées et des *cajas*
dans le bilan des institutions financières et monétaires
 (en % du total)



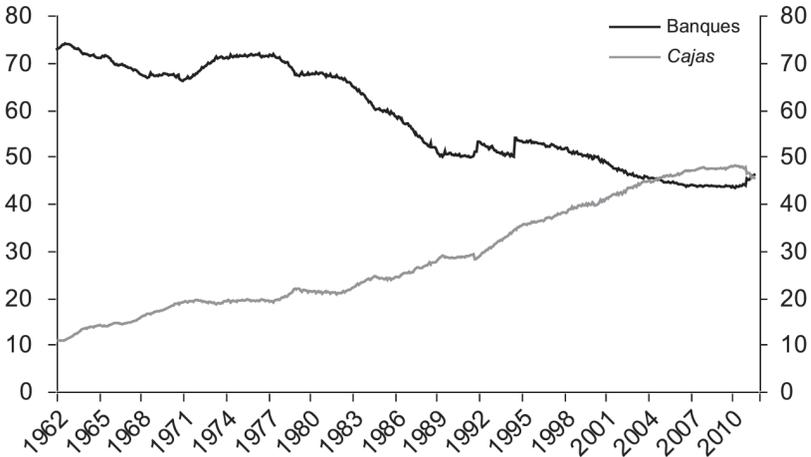
Source : Banque d'Espagne, *Bulletin statistique*, mai 2011.

Graphique 2
Poids des dépôts des banques privées et des *cajas*
dans le total des institutions financières et monétaires
 (en % du total)



Source : Banque d'Espagne, *Bulletin statistique*, mai 2011.

Graphique 3
Poids du crédit au secteur privé des banques et des *cajas*
dans le total des institutions financières et monétaires
 (en % du total)



Source : Banque d'Espagne, *Bulletin statistique*, mai 2011.

L'importance de cette dichotomie entre banques privées et *cajas* fondée sur l'origine coopérative des caisses d'épargne doit toutefois être relativisée. Le modèle coopératif est largement présent au niveau du système bancaire européen. Le modèle coopératif et mutualiste dans le secteur bancaire dépasse le cadre espagnol. Un Européen sur deux serait client d'une banque mutualiste ou coopérative et 50 % à 60 % des établissements bancaires en Europe relèveraient de ce statut (Juvén, 2005). Seule la Grande-Bretagne a procédé à un mouvement de démutualisation dans les années 1980.

Comme dans la plupart des pays voisins, les *cajas* sont nées en Espagne de la volonté de capter l'épargne des classes sociales populaires pour financer le développement économique et favoriser le crédit des petites entreprises ou des ménages les moins aisés. On retrouve ainsi à l'origine des *cajas* des monts-de-piété qui prêtent sur gage (Martinez Soto, 2006). La nécessité de capter de nouvelles ressources, mais aussi la volonté d'élargir la finalité des crédits vont être à l'origine du développement des caisses d'épargne en Espagne et concomitant au développement du modèle de banque coopérative en Europe. Enfin, il y a également une volonté plus politique de veiller à un certain ordre social et moral. La bancarisation des classes populaires cherche ainsi à les soustraire aux circuits de financement alternatifs plus ou moins

usuriers. En outre, il existe dans la pensée bourgeoise du XIX^e siècle la conviction qu'il faut éduquer les classes populaires à l'épargne. Les caisses d'épargne ont ainsi contribué au développement économique grâce au financement des investissements par les dépôts et la promotion de la consommation au travers des prêts. Les établissements ainsi créés ont servi à la constitution des habitudes d'épargne au sein des classes populaires (*id.*).

Ce rappel historique ne doit pas faire oublier que la distinction entre banque privée et *cajas* en Espagne a disparu dans la période récente en raison des évolutions réglementaires qui ont profondément changé leur statut et leur fonctionnement dans le cadre de la restructuration du secteur encore actuellement en cours. La réforme de la loi régissant le fonctionnement des *cajas* (*Real Decreto-Ley 11/2010*), puis les besoins de recapitalisation les ont de fait obligées à se transformer en banques en séparant les activités purement bancaires des œuvres sociales maintenues dans une fondation à but non lucratif.

Néanmoins, même si cette dichotomie n'a probablement plus lieu d'être aujourd'hui en Espagne (Martin Fernandez, 2010), elle a été structurante et explique le modèle économique mis en place par les établissements bancaires espagnols depuis la libéralisation du système en 1977, pendant la transition démocratique, puis, à partir de 1985, avec le mouvement général de déréglementation du secteur bancaire en Europe.

143

LE MODÈLE DE BANQUE DE DÉTAIL ESPAGNOL

La prise de conscience de la gravité des problèmes qui affectaient les établissements financiers espagnols, et plus particulièrement les *cajas*, n'a pas été immédiate. Dans les premiers mois de la crise économique et financière, pendant la phase de la crise des *subprimes* à partir de l'été 2007, nombre d'observateurs, au premier rang desquels la Banque d'Espagne, ont montré que les établissements bancaires espagnols n'étaient pas exposés aux instruments financiers toxiques d'origine américaine (Alvarez, 2008). L'exposition du système bancaire espagnol aux *subprimes* était estimée à moins de 0,03 % de son actif. Et de fait, les établissements bancaires espagnols n'ont, pour ainsi dire, pas subi de pertes directes pour cette raison précise. Ils ont, par contre, été touchés par les conséquences de la crise en termes de fermeture des marchés interbancaires et d'accès à la liquidité tout comme les autres banques européennes.

Le modèle économique suivi et l'histoire des institutions bancaires au cours des trente dernières années ont produit un modèle de banque

de détail qui les a protégées du choc des *subprimes*. Ce modèle s'est caractérisé par une spécialisation dans le service au client, appuyé par un réseau dense d'agences de proximité et un contrôle strict des coûts (cf. tableau 1).

Tableau 1
Les banques et les *cajas* espagnoles
(nombre d'établissements, d'agences et d'employés)

	Banques		Cajas		Total système
	<i>a</i>	<i>a/c</i>	<i>b</i>	<i>b/c</i>	<i>c</i>
Nombre d'établissements (en décembre 2010)	160	58,0 %	36	13,0 %	276
Nombre d'agences (en décembre 2010)	15 227	35,5 %	22 649	52,8 %	42 894
<i>dont à l'étranger</i>	54	52,9 %	48	47,1 %	102
Nombre d'employés (en 2010)	111 871	43,4 %	125 162	48,6 %	257 578

Source : Banque d'Espagne, *Bulletin statistique*, mai 2011.

144

Les institutions financières espagnoles ont une activité fortement ancrée dans le tissu régional. Les *cajas* opèrent principalement dans leur région d'origine, bien que certaines parmi les plus importantes du pays se soient développées sur l'ensemble du territoire. De même, les banques ont souvent une origine régionale, y compris les plus importantes⁵. Ce maillage territorial leur a permis de développer une bonne connaissance de leur clientèle domestique et d'établir des liens durables avec des clients historiques. Cette spécialisation sur le marché domestique s'est révélée être un élément protecteur lors du déclenchement de la crise financière. En effet, le dynamisme de leur marché domestique *via* le crédit au secteur privé leur a assuré des marges d'intermédiation importantes ne les incitant pas à rechercher d'autres sources de revenus plus risquées.

En termes de performances, les établissements espagnols ont présenté des ratios de rentabilité équivalant à ceux de leurs homologues européens. Les raisons du succès ont d'ailleurs été largement étudiées dans la littérature (Comin, 2007) :

- proximité avec le client ;
- spécialisation territoriale ;
- niveau de confiance chez le client ;
- développement de stratégies propres pour encourager et attirer les clients à revenus moyens-faibles ;

- aversion au risque ;
- réinvestissement des profits dans les œuvres sociales ;
- ouverture à la coopération avec les politiques publiques ;
- capacité d'adaptation aux circonstances politiques et aux opportunités économiques ;
- spécialisation dans certaines opérations bancaires (dépôts, prêts immobiliers) ;
- stricte maîtrise des coûts et efficacité dans un contexte de forte concurrence (Alvarez, 2008 ; Campa, 2010).

Ce mode de développement s'est toutefois heurté à une limite territoriale une fois le marché régional couvert. Les *cajas* ont dû trouver de nouvelles sources de développement. Alors que dans la période allant de 1977 à 1985, la concurrence se fait surtout vis-à-vis des banques privées, la réforme de 1985 qui les autorise à agir sur l'ensemble du territoire national va accentuer la concurrence entre les *cajas*. Celle-ci devient réellement très forte à partir de 1989, même s'il s'agit d'une concurrence coopérative. Les *cajas* ont en effet mutualisé très tôt un ensemble de moyens (services financiers, technologiques, de *lobbying*) au sein de la CECA (Confederación Española de Cajas de Ahorros) créée en 1928 (Comin, 2007). Les atouts qui avaient fait leur force vont s'estomper. La conquête de nouvelles parts de marché va les conduire à prendre davantage de risques : moindre proximité avec les clients nouveaux dans de nouvelles régions, surexposition à des activités en forte croissance. Ainsi, les *cajas* vont profiter, dans la période qui va de la création de l'euro à la crise de 2008, de la forte baisse des taux d'intérêt, d'un accès facilité aux marchés de capitaux, pour développer leurs parts de marché dans l'immobilier et notamment auprès des promoteurs.

145

LES CAUSES ENDOGÈNES DES EXCÈS

Les *cajas*, historiquement tournées vers les particuliers, ont mieux maîtrisé le risque de défaut que les banques sur les crédits accordés aux ménages. Les données à la fin de décembre 2010 (cf. tableaux 2, 3 et 4 de l'annexe 1), alors même que l'éclatement de la bulle immobilière s'est déjà produit, montrent que leur taux de créances douteuses sur le crédit immobilier aux ménages est plus faible que celui des banques (2,7 %, contre 3,4 %) sur ce segment de clientèle. Inversement, le fort développement des prêts aux entreprises de construction et d'immobilier, dans une stratégie de conquête de parts de marché, a conduit les *cajas* à prendre davantage de risques auprès d'une clientèle nouvelle et moins bien connue. Au final, les banques plus expérimentées sur le

segment des entreprises et moins exposées au risque promoteur et constructeur affichent des taux de créances douteuses plus faibles (7,6 %) que les *cajas* (9 %) sur leur encours de crédits à des fins productives. En effet :

- les banques ont une activité plus diversifiée que les *cajas*, donc elles sont moins exposées au risque de défaut sur le crédit au secteur privé qui représente moins de la moitié de leur actif (49 %), contre les deux tiers pour les *cajas* (66 %) ;

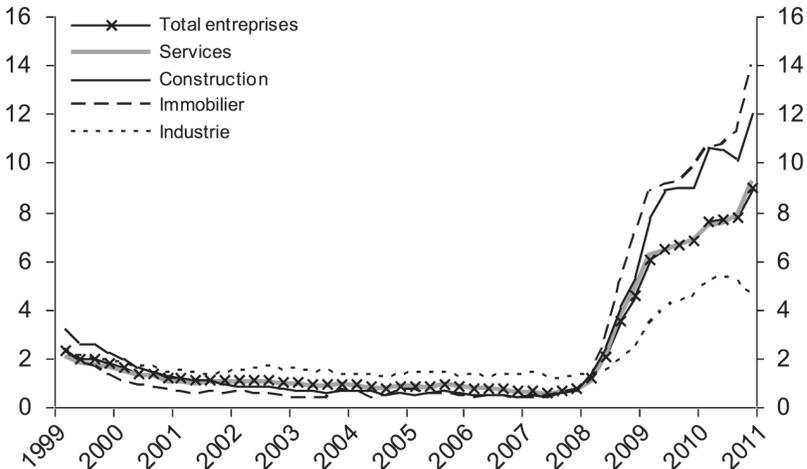
- les banques détiennent deux fois plus de titres et autres participations que les *cajas* ;

- les *cajas* sont davantage exposées à un risque de défaut par les ménages car les encours de crédits accordés représentent un tiers de leur actif, contre 18,2 % pour les banques. Ainsi, malgré un taux de créances douteuses plus élevé pour ces dernières, le risque de défaut des ménages est moins lourd pour les premières ;

- les *cajas* sont également deux fois plus exposées que les banques à un risque de défaut sur les crédits aux promoteurs immobiliers. Ceux-ci représentent 17,4 % de leur actif, contre 10,6 % pour les banques.

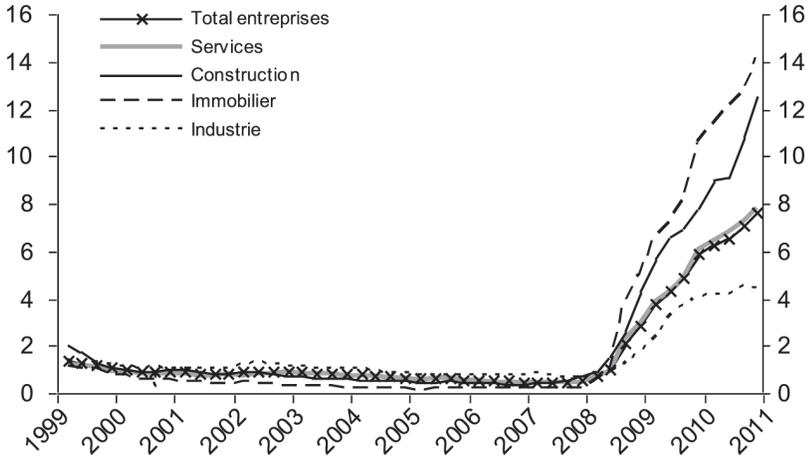
146

Graphique 4
Taux de prêts non performants des *cajas* par activité
(en % crédit)



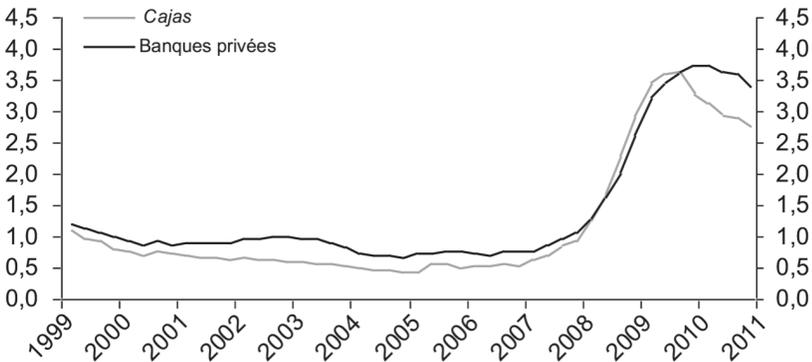
Source : Banque d'Espagne, *Bulletin statistique*, mai 2011.

Graphique 5
Taux de prêts non performants des banques privées par activité
 (en % crédit)



Source : Banque d'Espagne, *Bulletin statistique*, mai 2011.

Graphique 6
Taux de prêts non performants aux ménages
 (en % crédit)



Source : Banque d'Espagne, *Bulletin statistique*, mai 2011.

À côté des stratégies développées par les différents acteurs du système bancaire espagnol, le contexte économique (politique monétaire trop accommodante pour l'Espagne) dans lequel ces stratégies se sont mises en place explique également la taille du problème que rencontre une partie des entités bancaires espagnoles. Au final, ce n'est pas le modèle de banque espagnol qui est en question, mais la façon dont il a été mis en œuvre

(Martin Fernandez, 2010). Un certain nombre d'entités n'ont pas su évaluer et gérer correctement le risque dans un contexte de liquidité abondante et bon marché avant 2008. La politique monétaire européenne qui vise à la stabilité des prix à la consommation n'a pas été non plus en mesure de contrôler l'inflation du prix des actifs (comme l'immobilier résidentiel en Espagne, en Irlande) et l'excès d'endettement. La récession qui a suivi la crise financière est venue aggraver ce problème, tout comme le besoin de financement extérieur que l'Espagne n'était plus en mesure d'assumer dans un environnement de fermeture des marchés.

LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

Comme cela vient d'être souligné, non seulement la politique monétaire a été trop accommodante pour l'Espagne, mais aussi, en ne visant pas à contrôler le prix des actifs mais l'inflation, elle n'a pas été en mesure de prévenir l'excès d'endettement des entités bancaires espagnoles et, par voie de conséquence, des ménages et des entreprises. En outre, le régulateur espagnol, la Banque d'Espagne, bien qu'il ait cherché à mettre en place des outils de prévention des risques, a également partiellement failli à cet objectif.

148

Pourtant, la Banque d'Espagne a émis des directives dès 1999 afin de durcir les règles de provisionnement des crédits. Sa circulaire (CBE 9/1999 du 17 décembre), entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2000, introduit l'obligation de constituer des provisions statistiques ou dynamiques en plus des provisions génériques et spécifiques⁶ déjà en place. Les provisions dynamiques cherchent à couvrir l'augmentation du risque potentiel dans les périodes de forte croissance du crédit. Les prêts concédés pendant les phases d'expansion économique conduisent généralement à des taux de défaut plus importants lorsque le cycle se retourne en raison de la tendance au relâchement des conditions de crédit pendant la phase haussière du cycle. Les provisions dynamiques sont également dites « statistiques » car elles sont censées refléter le risque potentiel de pertes au cours d'un cycle économique complet. En 2004, ce système a été modifié (circulaire CBE 4/2004) pour ne laisser que deux types de provisions, les génériques et les spécifiques, mais dont les paramètres de calcul sont basés sur une vision dynamique des risques latents. Le calcul des provisions intègre la prise en compte des crédits accordés sur une période, mais aussi l'encours de crédits existants. Chaque portefeuille de crédits est affecté d'un taux de provisionnement différent en fonction de sa catégorie de risques. Ainsi, pendant les périodes d'expansion économique, les provisions spécifiques et l'encours de prêts non performants ont tendance à être très faibles (et inversement pendant les phases récessives), ce qui réduit le besoin de provisionnement. L'écart entre les provisions spécifiques constituées à une période donnée et le niveau moyen des

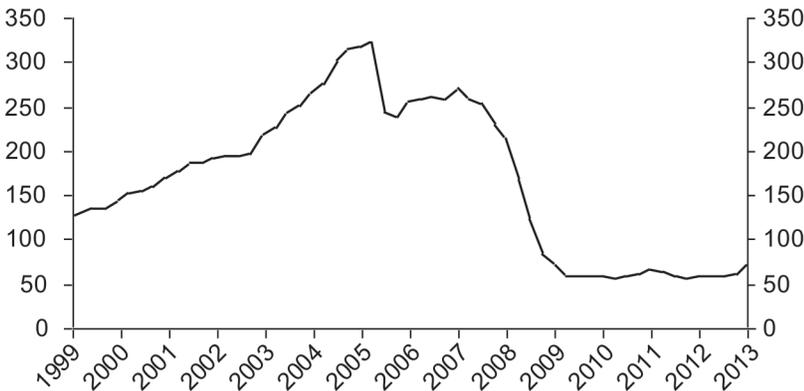
pertes constatées sur l'ensemble d'un cycle permet de calculer les provisions dynamiques. Cette différence est positive pendant les périodes d'expansion économique, ce qui oblige à provisionner davantage en prévision des pertes futures. Inversement, en période de crise, l'écart entre les pertes moyennes et les provisions spécifiques devient négatif, ce qui permet de puiser dans les provisions préalablement constituées.

Cette méthode de provisionnement réduit les résultats des entités bancaires pendant les phases de croissance : les provisions dynamiques viennent réduire le résultat. Et inversement en cas de récession et d'augmentation du niveau des prêts non performants. L'impact de ce système de provision a été estimé à environ 15 % sur le compte de résultat de la période allant de 2001 à 2007 par la Banque d'Espagne (Saurina, 2010).

Les règles mises en place par la Banque d'Espagne ont ainsi eu l'avantage de lisser les résultats des entités bancaires espagnoles en atténuant la dégradation des résultats dans les premières années de la crise. Néanmoins, elles ont aussi, dans une certaine mesure, contribué à masquer l'ampleur du problème qui se dressait devant l'ensemble du système. Les ratios de couverture, grâce à des niveaux de provisions très élevés, ont donné une image tronquée du risque réel auquel s'était exposé le système (cf. graphique 7). Ainsi, Saurina (2010) montre que le système de provisionnement a bien rempli son rôle jusqu'à un certain point, en tant qu'outil de couverture du risque de crédit, mais qu'il doit être complété par un mélange de mesures de politique monétaire et fiscale pour contrôler la formation de bulle de crédit. Ces éléments de prévention ont certainement été défaillants dans la crise actuelle.

149

Graphique 7
Taux de couverture des institutions de crédit
(provisions/prêts non performants)



Source : Banque d'Espagne, *Bulletin statistique*, mai 2011.

En outre, face aux difficultés des entités bancaires et à la nécessité de renforcer leurs fonds propres, le statut flou des *cajas* a joué en leur défaveur. Comme déjà dit, les *cajas* sont des entreprises commerciales sans but lucratif et sans actionnaires. Leur capital se compose de la dotation initiale constituée lors de leur fondation et de l'affectation d'une partie des résultats aux réserves et aux provisions. Néanmoins, face à la dégradation rapide de la qualité de leur actif, alors que les banques privées ont fait appel aux investisseurs privés pour se recapitaliser, les *cajas* se sont retrouvées dans l'incapacité d'accéder aux ressources du marché. L'absence de propriétaire a pour conséquence qu'elles ne peuvent pas se recapitaliser *via* le marché. Le régulateur a tenté de remédier à ce problème en autorisant l'émission de parts sociales avec droit de vote à partir de 2010 et de permettre ainsi l'entrée d'investisseurs privés. Il apparaît néanmoins que cette formule n'a pas réussi à séduire les investisseurs, tant l'objet *caja de ahorros* reste une institution financière floue.

150

De même, les organes de direction des *cajas* composés schématiquement d'une assemblée générale (représentante des groupes d'intérêts à l'origine de chaque caisse d'épargne) et d'un comité de direction ont montré leur limite en termes de prévention des risques. La non-différenciation des fonctions de contrôle et d'exécution, ou plutôt leur chevauchement, a conduit les *cajas* à des prises de risque excessives. À cela se sont ajoutés le poids des politiques et l'absence de discipline de marché. D'une part, le contrôle qu'exerce normalement l'assemblée des actionnaires dans une banque privée sur la gestion de l'entité a fait défaut en l'absence de propriétaires dans les *cajas*. D'autre part, le poids important des collectivités locales (municipales ou régionales) atteignant en moyenne un tiers de la représentation a pu influencer certaines décisions d'investissement ou de gestion pour des motifs plus politiques qu'économiques. Enfin, la décentralisation d'une partie des pouvoirs de supervision des *cajas* de l'État aux régions (communautés autonomes) a créé des conflits d'intérêts : les nominations des dirigeants pouvant, par exemple, être bloquées par le pouvoir politique régional, ou encore l'expansion géographique hors du territoire régional, tout comme le blocage de l'installation de caisses régionales concurrentes provenant d'autres régions.

LA RESTRUCTURATION EN COURS

La crise financière et immobilière a permis de révéler les faiblesses du système bancaire espagnol : le besoin de recapitalisation, principalement à l'aide de fonds publics, et le problème de gouvernance des

caisses d'épargne. Hormis la nécessité de consolider le bilan des banques et de le nettoyer des actifs problématiques (crédits douteux, biens immobiliers saisis), la restructuration du système en cours signe probablement la fin du modèle des *cajas*.

Au cours de l'été 2012, face à la sévérité de la crise bancaire et à l'impossibilité de l'État espagnol de porter seul le fardeau, l'Union européenne a été appelée au secours. Une ligne de crédit de 100 Md€ a été accordée à l'Espagne afin de recapitaliser les institutions bancaires les plus en difficulté (principalement les banques nées des anciennes *cajas*). Le processus d'évaluation des banques, désormais étroitement piloté par la troïka (Banque centrale européenne – BCE –, Fonds monétaire international – FMI – et Commission européenne) et la Banque d'Espagne, a conclu à la nécessité d'injecter jusqu'à 60 Md€ de capitaux dans les banques à la suite du *stress test* mené en septembre 2012 par la firme Oliver Wyman et portant sur la quasi-totalité du système bancaire espagnol. Enfin, en décembre 2012, une structure de défaisance d'actifs, la SAREB (Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria), a été créée afin d'assainir le bilan des banques en difficulté *via* le transfert de leurs actifs immobiliers (cf. annexe 2).

Malgré l'accélération des réformes depuis deux ans et le renforcement des fonds mis à disposition de la recapitalisation des banques (le FROB – Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria – depuis 2009 et la ligne de crédit européenne de 100 Md€), la situation des banques reste extrêmement fragile. La dégradation de la situation économique avec la hausse du taux de chômage, la poursuite de la baisse des revenus des ménages et des effets richesse négatifs (baisse des prix immobiliers) se traduisent par la transformation de nouveaux crédits en créances douteuses. La réduction de la capacité des banques à générer des marges, atténuée néanmoins par les restructurations en cours (fusions, réduction des effectifs et du nombre d'agences) ne leur laisse que peu de marges de manœuvre. La nécessité de continuer à constituer des provisions pour faire face à la hausse des créances douteuses et, désormais, la constitution de nouvelles provisions pour couvrir les crédits refinancés qui pourraient poser des difficultés devraient à nouveau peser sur les besoins en capitaux des banques.

151

CONCLUSION

La crise financière internationale et la crise immobilière plus spécifique à l'Espagne ont durement éprouvé le système bancaire du pays. Si une partie des difficultés actuelles peuvent s'expliquer par des

facteurs exogènes, il apparaît que le système bancaire espagnol portait déjà en lui les gènes de la crise qu'il affronte. La dichotomie du système entre banques privées et *cajas* et, plus particulièrement, le statut juridique particulier de ces dernières ont conduit les entités bancaires espagnoles à se livrer une intense concurrence. Les stratégies développées dans un contexte de liquidité abondante et de réduction des taux d'intérêt dans la période préalable à la crise de 2007 ont nourri la bulle immobilière et de crédit. Mais le défaut de gouvernance dans certaines entités et l'absence de mesures réglementaires suffisantes pour empêcher la formation d'une bulle ont révélé les faiblesses du système bancaire espagnol à prévenir les risques excessifs. Au final, l'éclatement de la bulle immobilière a montré l'inadéquation des structures des *cajas* pour se recapitaliser.

Une dernière réforme est actuellement en projet⁷, conformément aux engagements pris avec l'Union européenne dans le cadre du plan d'aide financière. Elle vise à limiter l'activité des *cajas* et à les recentrer sur leur métier d'origine : banques de détail pour les ménages et les PME sur le territoire régional d'origine. Par ailleurs, les nouvelles règles de gouvernance rendront incompatibles le cumul de certaines fonctions aux seins des organes dirigeants ou de contrôle avec des responsabilités d'élus, des responsabilités dans les partis politiques ou les syndicats, de haut fonctionnaire. Les administrations publiques verront leur poids limité à 25 %. Enfin, un fonds de réserve sera constitué pour parer à l'éventualité de problèmes de solvabilité.

NOTES

1. Il existe également des coopératives de crédit et d'autres établissements de crédit dont le poids est marginal et que nous n'abordons pas ici.
2. Les *cuotas participativas* se définissent comme des actifs financiers ou des valeurs négociables que peuvent émettre les caisses d'épargne. Elles correspondent à des apports en numéraire qui peuvent être utilisés dans les mêmes proportions et aux mêmes fins que le capital d'origine et les réserves de l'entité. Ce sont des actifs financiers cotés sur un marché secondaire organisé. Leur prix d'émission doit être cohérent avec la valeur économique de la caisse d'épargne. Depuis 2010, les *cuotas* sont pourvues de droit politique (droit de vote) afin de rendre plus attractif ce type d'actifs pour les investisseurs.
3. Selon la Cour constitutionnelle, les caisses d'épargne n'ont pas de propriétaire (Maixe-Altes, 2011).
4. Depuis le bulletin statistique de mai 2011, la Banque d'Espagne ne publie plus de statistiques ventilées entre les banques privées et les *cajas*.
5. BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria) qui opérait à l'origine dans le Pays basque, ou encore Banco Santander qui, comme son nom l'indique encore aujourd'hui, était à l'origine une banque basée dans le nord du pays.
6. Les provisions génériques couvrent un risque potentiel des portefeuilles d'actifs homogènes. Les provisions spécifiques couvrent les pertes potentielles sur des actifs identifiés individuellement.
7. Proposition de loi adoptée par le Conseil des ministres du 7 juin 2013.

BIBLIOGRAPHIE

153

- ALVAREZ J. A. (2008), « La banca española ante la actual crisis financiera », Banco de España, *Revista de estabilidad financiera*, n° 15.
- CAMPA J. M. (2010), « El sistema financiero español en la perspectiva de la integración europea », *Perspectivas del sistema financiero*, n° 100.
- COMIN F. (2007), « Spanish Savings Banks and the Competitive Cooperation Model (1928-2002) », *Revista de Historia Económica*, n° 2, automne.
- JUVIN H. (2005), « Les restructurations bancaires en Europe : les banques coopératives », *Revue d'économie financière*, n° 78.
- MAIXE-ALTES J. C. (2011), « Governance in Spanish Savings Banks. A Historical Perspective », MPRA, *Paper*, n° 29535, 16 mars.
- MARTIN FERNANDEZ M. (2010), « La banca española », *Perspectivas del sistema financiero*, n° 100.
- MARTINEZ SOTO A. P. (2006), « Los montes de piedad y las cajas de ahorros españolas en el siglo XIX (1835-1875) », XIV International Economic History Congress, Helsinki.
- SAURINA J. (2010), « Loan Loss Provisions in Spain, a Working Macroprudential Tool », Banco de España, *Revista de estabilidad financiera*, n° 17.

ANNEXE 1

TABLEAUX RÉCAPITULATIFS

Tableau 2
Banques : principaux indicateurs de crédit au secteur privé
(décembre 2010)

	Encours de crédits (en Md€)	Encours de crédits (en % de l'actif)	Créances douteuses (en Md€)	Créances douteuses (en % de l'actif)	Créances douteuses (en %)*
Actif	1 708,0	100,0	–	–	–
Crédit à tous les agents	1 208,7	70,8	–	–	–
Crédit au secteur privé	837,1	49,0	48,1	2,8	5,8
Entreprises	494,1	28,9	37,7	2,2	7,6
– Agriculture	8,8	0,5	0,5	0,0	5,2
– Industrie	91,0	5,3	4,0	0,2	4,4
– Construction	48,1	2,8	6,1	0,4	12,6
– Services	346,2	20,4	27,2	1,7	7,9
<i>Commerce</i>	45,6	2,7	2,7	0,2	5,9
<i>Hôtellerie</i>	19,9	1,2	1,0	0,1	5,3
<i>Transport et communication</i>	25,3	1,5	1,0	0,1	3,8
<i>Services financiers (hors crédit)</i>	52,9	3,1	0,7	0,0	1,3
<i>Immobilier</i>	133,2	7,8	18,9	1,1	14,2
<i>Autres</i>	69,3	4,1	2,9	0,2	4,2
Ménages	310,7	18,2	10,4	0,6	3,4
– Acquisition logement	244,5	14,3	5,5	0,3	2,3
– Réhabilitation logement	5,3	0,3	0,2	0,0	3,5
– Biens durables	21,8	1,3	1,8	0,1	8,4
– Ménages autres	39,1	2,3	2,9	0,2	7,4
Autres agents privés	32,3	1,9	0,0	0,0	0,1

* En % de l'encours de crédits de la catégorie concernée.

Source : Banque d'Espagne, *Bulletin statistique*, mai 2011.

Tableau 3
Cajas : principaux indicateurs de crédit au secteur privé
(décembre 2010)

	Encours de crédits (en Md€)	Encours de crédits (en % de l'actif)	Créances douteuses (en Md€)	Créances douteuses (en % de l'actif)	Créances douteuses (en %)*
Actif	1 285,8	100,0	–	–	–
Crédit à tous les agents	953,4	74,1	–	–	–
Crédit au secteur privé	848,3	66,0	48,8	3,8	5,8
Entreprises	412,0	32,0	37,1	2,9	9,0
– Agriculture	9,2	0,7	0,4	0,0	4,3
– Industrie	45,8	3,6	2,1	0,2	4,5
– Construction	56,4	4,4	6,8	0,5	12,1
– Services	300,7	23,4	27,8	2,2	9,3
<i>Commerce</i>	26,2	2,0	1,4	0,1	5,3
<i>Hôtellerie</i>	14,4	1,1	0,7	0,1	5,1
<i>Transport et communication</i>	13,7	1,1	0,3	0,0	2,3
<i>Services financiers (hors crédit)</i>	29,5	2,3	0,2	0,0	0,5
<i>Immobilier</i>	167,3	13,0	23,4	1,8	14,0
<i>Autres</i>	49,6	3,9	1,8	0,1	3,6
Ménages	424,8	33,0	11,6	0,9	2,7
– Acquisition logement	338,2	26,3	8,3	0,6	2,4
– Réhabilitation logement	21,4	1,7	0,5	0,0	2,4
– Biens durables	11,0	0,9	0,3	0,0	2,6
– Ménages autres	54,2	4,2	2,5	0,2	4,6
Autres agents privés	11,6	0,9	0,1	0,0	0,7

* En % de l'encours de crédits de la catégorie concernée.

Source : Banque d'Espagne, *Bulletin statistique*, mai 2011.

Tableau 4
Total du système bancaire : principaux indicateurs de crédit
au secteur privé (décembre 2010)

	Encours de crédits (en Md€)	Encours de crédits (en % de l'actif)	Créances douteuses (en Md€)	Créances douteuses (en % de l'actif)	Créances douteuses (en %)*	Provisions (en Md€)	Taux de couverture (en % créances douteuses)
Actif	3 251,5	100,0	-	-	-	-	-
Crédit à tous les agents	2 386,6	73,4	-	-	-	-	-
Crédit au secteur privé	1 844,0	56,7	105,8	3,3	5,7	42,5	40,2
Entreprises	985,2	30,3	79,7	2,5	8,1	32,3	40,5
- Agriculture	23,1	0,7	1,0	0,0	4,3	0,4	44,0
- Industrie	152,4	4,7	6,7	0,2	4,4	3,3	49,1
- Construction	114,5	3,5	13,9	0,4	12,1	5,8	41,6
- Services	695,1	21,5	58,1	1,8	8,4	22,8	39,2
<i>Commerce</i>	80,2	2,5	4,6	0,1	5,8	-	-
<i>Hôtellerie</i>	36,0	1,1	1,9	0,1	5,3	-	-
<i>Transport et communication</i>	47,9	1,5	1,6	0,0	3,3	-	-
<i>Services financiers (hors crédit)</i>	86,5	2,7	0,9	0,0	1,0	-	-
<i>Immobilier</i>	315,8	9,7	44,1	1,4	14,0	-	-
<i>Autres</i>	128,7	4,0	5,0	0,2	3,9	-	-
Ménages	812,8	25,0	26,0	0,8	3,2	10,2	39,3
- Acquisition logement	632,4	19,5	15,2	0,5	2,4	3,2	20,8
- Réhabilitation logement	30,3	0,9	0,8	0,0	2,7	0,2	29,0
- Biens durables	42,1	1,3	2,8	0,1	6,8	2,3	79,4
- Ménages autres	107,9	3,3	7,1	0,2	6,6	4,5	63,6
Autres agents privés	46,0	1,4	0,1	0,0	0,2	-	-

* En % de l'encours de crédits de la catégorie concernée.

Source : Banque d'Espagne, *Bulletin statistique*, mai 2011.

ANNEXE 2

LA STRUCTURE ESPAGNOLE DE DÉFAISANCE D'ACTIFS

La SAREB a été créée à la fin de 2012. Elle a pour objet la gestion et le désinvestissement ordonné des actifs immobiliers reçus des entités financières participantes sur une durée maximale de quinze ans.

Les entités financières concernées qui ont l'obligation de transférer leurs actifs problématiques sont :

- les entités financières (groupe 1) qui ont déjà été recapitalisées par le FROB au 31 décembre 2012 ;
- les entités financières du groupe 2 et 3 qui recevront éventuellement des aides publiques dans le cadre de leur plan de recapitalisation selon l'échéancier prévu par le processus de restructuration du système bancaire.

Les actifs concernés par les transferts sont :

- les biens et les immeubles adjugés aux banques inscrits au 30 juin 2012 à leur bilan et d'un montant minimal de 100 000 euros à leur valeur nette comptable ;
- les prêts douteux aux promoteurs immobiliers d'un montant individuel minimal de 250 000 euros à leur valeur nette comptable ;
- les prêts normaux aux promoteurs immobiliers d'un montant individuel minimal de 250 000 euros à leur valeur nette comptable ;
- les participations en actions liées au secteur immobilier dès lors que ces participations dans les sociétés immobilières permettent d'exercer le contrôle, ou d'avoir une influence significative, sur celles-ci.

Au 31 décembre 2012, la SAREB avait reçu environ 40 Md€ d'actifs des banques.

La valeur de transfert des actifs est déterminée par la Banque d'Espagne sur la base de leur valeur économique et des ajustements de valeur qui résultent de l'opération de transfert et de la viabilité du *business plan* de la SAREB, des coûts de gestion, de financement du portefeuille à long terme, des frais de fonctionnement de la SAREB. En moyenne, la valeur de transfert des actifs par rapport à la valeur brute dans les livres comptables sera réduite de :

- 63 % pour les biens et les immeubles adjugés, dont 79,5 % pour les terrains, 63,2 % pour les promotions immobilières en cours, 54,2 % pour les logements terminés ;
- 45,6 % pour les prêts aux promoteurs, dont 32,4 % pour les projets finis et 53,6 % pour les crédits destinés à financer des terrains.

La structure financière de la SAREB ne consolide pas avec les bilans des banques, ni avec les administrations publiques :

- un comité de direction exerce le contrôle total de la SAREB ;
- la participation du secteur public ne peut être supérieure à 50 %, la majorité étant détenue par des investisseurs privés.

Dix-huit banques, quatre assureurs espagnols et deux banques étrangères ont participé au capital à hauteur de 55 % alors que le FROB en détient 45 %.