

Par Laurence Scialom, Professeure à l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense, *EconomiX UMR 7235*

La réforme bancaire : le rendez-vous



Le Gouvernement, en réponse aux engagements du Président de la République François Hollande durant la Campagne, propose un projet de loi bancaire qui sans un travail parlementaire ambitieux ne répondra pas aux promesses du candidat. En effet, le projet en l'état n'est pas à la hauteur des objectifs affichés par le gouvernement de «changer profondément le secteur, faire référence en Europe et refondre notre paysage financier pour les 20 prochaines années, contre la spéculation et pour le financement de l'économie réelles ».

Les objectifs affichés sont alignés sur les promesses de campagne, la réalité du projet en est très éloignée.

Le talon d'Achille du projet de loi est le titre 1 censé pourtant en être le coeur. En effet, le texte présente des avancées réelles -bien que perfectibles- concernant la mise en place d'un régime de résolution bancaire en

composantes du groupe (banque commerciale et banque de marché). Le projet de loi bancaire ne répond à aucun de ces pré-requis à l'efficacité des pouvoirs élargis de l'ACPR. Pourtant, le gouvernement présente les nouveaux pouvoirs de résolution donnés à l'ACP, en particulier l'imposition de testaments bancaires aux banques systémiques comme une rupture majeure. C'est indéniablement une avancée mais n'oublions pas que le gouvernement français ne fait là que «transposer» avant l'heure une Directive européenne en phase d'être adoptée. En clair, nous ne faisons que devancer l'appel, nous n'impulsons pas une avancée majeure.

En revanche, sur la partie séparation la France qui a choisi de légiférer avant les autres en n'attendant pas le devenir du rapport Liikanen assume une responsabilité historique : celle de préempter la réforme structurelle des banques qui est la réforme clef pour assurer la stabilité du secteur bancaire et sa capacité à financer l'économie réelle pour les décennies à venir.

Cet impératif d'une réforme structurelle est décuplé par le fait que la dégradation des finances publiques nationales ainsi que celles de nos partenaires européens ne nous offre plus les marges de manoeuvre budgétaires permettant de faire face à une crise bancaire majeure.

Le projet de loi bancaire n'est pas à la hauteur du défi posé par les institutions bancaires systémiques, il n'est pas de nature à drastiquement réduire l'aléa moral des banques et donc à minimiser les risques de dérives financières. Rappelons que l'aléa moral désigne une situation où le fait de bénéficier d'une assurance ou d'une garantie contre la réalisation de certains risques conduit l'institution assurée à moins s'auto-protéger contre les risques pris. Dans le cas des banques systémiques, cet aléa moral s'ancre dans une privatisation des gains dans les périodes fastes et une socialisation des pertes extrêmes. Or quatre banques françaises font partie des 14 banques européennes systémiques au niveau mondial (BNPP à une taille équivalente au PIB français, le Crédit agricole à plus de 87 % du PIB etc.). A titre de comparaison l'Allemagne n'a qu'une banque systémique qui fait 85% du PIB allemand.

Le critère choisi par le gouvernement pour établir la frontière entre les activités pouvant rester du côté des dépôts et celles devant être filialisées peut sembler à

“Le projet de loi bancaire n'est pas à la hauteur du défi posé par les institutions bancaires systémiques”

dotant l'ACPR (Autorité de Contrôle Prudentiel de Résolution) des outils juridiques requis pour minimiser l'implication des contribuables en cas de défaillance bancaire. Cependant, ces instruments juridiques ne pourront être efficaces sans filialisation de toutes les activités de marchés, sans simplification de la structure des groupes et sans mise en place de limitations drastiques sur les transferts de capital et de liquidité entre les

...manqué ?

première vue relever du bon sens : «activités utiles au financement de l'économie versus activités spéculatives». Les apparences sont ici trompeuses. L'utilité est définie comme le fait d'avoir un client ce qui conduit à vider de sa substance la partie filialisée. Le clivage doit reposer sur un critère moins manipulable et qui

“Gageons que les parlementaires français sauront tirer partie de cette mauvaise expérience américaine en s’alignant sur la ligne de partage préconisée par le Comité Liikanen”

discrimine entre des activités de nature fondamentalement différentes et qui portent des types de risques très différents. Les activités d'intermédiation bancaire traditionnelle (dépôts-prêts) sont les seules véritablement spécifiques aux banques. La préservation du système de paiement relève d'une logique de bien collectif. Cette activité n'est pas seulement utile, elle est vitale au sens où son interruption entraîne l'effondrement de l'économie. La grande majorité des paiements se fait par la circulation de la dette des banques (les dépôts). C'est pourquoi cette activité doit bénéficier de la protection de l'Etat. En revanche, les activités de marché par nature beaucoup plus volatiles et pro-cycliques ne sont pas une spécificité de l'activité des banques au sens strict du terme. Le fait de leur accorder la garantie implicite de l'Etat constitue une sorte de subvention indue qui alimente l'hypertrophie de la finance. Or des travaux récents développés à la BRI (Banque des Règlements Internationaux) montrent que cette hypertrophie de la finance pèse sur la croissance et sur les gains de productivité. Il est maintenant bien documenté que plus les banques grossissent, plus elles déforment leurs activités au profit du trading et au détriment des prêts et que cette déformation est alimentée par la garantie de l'Etat. Toutes ces raisons plaident pour que la ligne de démarcation des activités à filialiser soit entre activités de marché et activités de banque traditionnelle (dépôts-prêts).

Avec le critère «mou» retenu par le gouvernement, quand une banque structure un produit complexe de spéculation sur matières premières agricoles et le vend à un client, quel qu'il soit et où qu'il soit, ce qui inclut les fonds spéculatifs dans les paradis fiscaux, cette opération est du côté des dépôts et bénéficie donc «de facto» de la garantie publique. De la même manière, l'immense masse des opérations sur dérivés reste du côté des dépôts puisque

le «market making» est du côté des dépôts. Par définition les banques qui cotent ces produits sont market maker et donc ces opérations ne sont pas filialisées. Or il est très difficile de distinguer les opérations de market making des opérations de trading pour compte propre qui elles doivent être filialisées. C'est précisément pour cette raison que le rapport Liikanen préconise que le market making soit dans la filiale. C'est également cette raison qui explique toutes les difficultés de mise en oeuvre effective

de la règle Volcker aux Etats Unis... Gageons que les parlementaires français sauront tirer partie de cette mauvaise expérience américaine en s'alignant sur la ligne de partage préconisée par le Comité Liikanen.

Le projet de loi présenté filialise une part infime des activités des banques. Il impacte entre 20 et 30 fois moins les banques que ne le ferait le rapport Liikanen. Dès lors, si le travail parlementaire ne permet pas d'élargir substantiellement les activités de marché à filialiser, la transparence et le souci de vérité vis-à-vis des citoyens plaident pour la suppression pure et simple du titre 1. Le législateur ne peut prétendre déceintement qu'il sépare les activités si la loi touche moins de 1% du Produit Net Bancaire des banques systémiques. Cette mesure cosmétique ne protège en rien la communauté nationale des dérives de la finance de marché. Pire, affirmer qu'il y a séparation dans ce cas est un faux-semblant qui crée un faux sentiment de sécurité et constitue une mystification.

La responsabilité de la France qui a choisi de légiférer avant les autres est aujourd'hui historique. La réforme de la structure des banques est impérative pour

“La ligne de démarcation des activités à filialiser doit être entre activités de marché et activités de banque traditionnelle”

rendre le système financier plus sûr, pour que les citoyens contribuables ne soient pas contraints de payer pour les dérives de la sphère financière et pour davantage orienter les banques vers le financement de l'économie réelle. ■

1. Introduction du dossier de presse accompagnant le projet de loi