

Régulations bancaires

Depuis l'éclatement de la crise financière en 2008, l'union européenne n'a eu de cesse de réformer la structure de sa gouvernance, tant au niveau des politiques économiques et des politiques budgétaires que de la supervision des activités bancaires et financières.

Combinée à de nouvelles contraintes de gestion faites aux banques (les fameuses normes « *Bâle 3* »), une architecture de supervision bancaire se met en place en Europe au travers d'une future union bancaire européenne dont les Etats membres viennent récemment d'approuver quelques uns des grands principes. Les objectifs poursuivis par ces réformes sont de limiter les prises de risque excessives des banques, de défaire les liens trop étroits entre les Etats et leurs banques et partant, de limiter le coût collectif des faillites bancaires par une clarification et une uniformisation des règles de contrôle et de financement des banques en difficulté.

Parallèlement, le gouvernement français vient de présenter sa réforme visant à séparer, au sein des établissements bancaires, les activités de dépôt et de crédit, de celles de nature purement spéculatives. Une réforme très attendue mais qui déçoit par son ambition trop modeste.

L'annexe à cette circulaire présente les modalités et les enjeux de ces deux réformes bancaires.

De nouvelles régulations bancaires en Europe et en France

1. L'union bancaire européenne :

Présentée depuis quelques mois comme une étape clé de la stratégie de sortie de crise de l'€uro, **l'union bancaire européenne** - et la **réforme de la supervision bancaire** qui la compose – se concrétise peu à peu.

L'union bancaire européenne s'inscrit dans un mouvement de rénovation d'ensemble des institutions européennes de supervision financière, engagé pour pallier les graves insuffisances du système de surveillance qui prévalait avant la crise de 2008. Cette union bancaire vient en effet compléter le **système européen de surveillance financière** opérationnel depuis janvier 2011 et destiné à permettre une détection plus rapide des anomalies et des risques, et notamment des risques bancaires et financiers de nature systémique. Alors qu'avant la crise, les banques étaient pour l'essentiel surveillées **de façon individuelle** par des politiques « micro prudentielles », la crise des *subprime* a révélé toute la nécessité de surveiller le **système bancaire dans sa globalité**, c'est-à-dire du point de vue des liens que les acteurs bancaires et financiers entretiennent entre eux et qui sont tous chacun, par leur importance et leur enchevêtrement, de nature à déstabiliser les systèmes dans leur globalité et à nuire gravement à l'économie réelle¹.

¹ Le système européen de surveillance financière se compose d'un **Comité Européen du Risque Systémique** (CERS) ainsi que de trois nouvelles Autorités de Supervision Européenne (ESA) – une

A la différence du **système européen de surveillance financière** qui vise une meilleure évaluation du « risque systémique »², le champ d'intervention de l'union bancaire européenne est en comparaison plus circonscrit puisqu'il ne vise, comme son nom l'indique, **que le champ strict des banques**. Son principe essentiel repose sur une procédure de surveillance plus stricte et commune à l'ensemble des établissements bancaires d'Europe assortie de nouveaux pouvoirs d'intervention de la BCE (Banque Centrale Européenne) et des Etats dans la gestion des établissements si besoin.

L'objectif visé par cette **réforme de la supervision bancaire** est clair : il s'agit d'éviter que des crises bancaires ne se transforment en crise des finances publiques, c'est-à-dire en crise des dettes souveraines, compte tenu d'une part, du

Autorité bancaire européenne ; une **Autorité européenne des valeurs mobilières** et une **Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles**¹. Alors que le Conseil Européen du Risque Systémique surveillera le système financier dans son entier afin d'identifier les problèmes potentiels qui pourraient contribuer au développement d'une crise bancaire et financière, les nouvelles Autorités Européennes de Supervision seront chargées de la coordination des autorités nationales qui garderont l'activité de surveillance des institutions financières au quotidien, et de l'harmonisation des règles techniques s'appliquant à ces institutions.

² Il n'existe pas de définition académique clairement partagée du risque systémique. A défaut, une définition largement partagée de la crise systémique retient la notion de rupture dans le fonctionnement des services financiers causée par la dégradation de tout ou partie du système financier et ayant un impact négatif généralisé sur l'économie réelle. Le risque systémique est alors le risque de matérialisation de cette rupture.

coût que pèsent sur les finances publiques les sauvetages bancaires – entre octobre 2008 et octobre 2011, les pays européens ont dû mobiliser 4 500 milliards d’euros en aides et garanties publiques à leurs banques³ –, et d’autre part, des conséquences du phénomène de défiance généralisée des marchés financiers que peuvent engendrer sur toute une économie nationale, les difficultés d’un système bancaire particulier. Il s’agit ainsi de couper ce lien nourricier que les banques ont toujours trouvé auprès de leurs Etats nationaux ou tout au moins, de soumettre ce lien d’assistance à des exigences européennes communes, dans le cadre d’un système de gestion des crises bancaires coordonné et intégré à l’échelle européenne, et au sein duquel le mécanisme européen de stabilité (MES) aura une place centrale.

Telle qu’actuellement envisagée, l’union bancaire européenne reposerait sur trois piliers :

1) Une supervision unique confiée à la BCE aux compétences « élargies » :

La création d’un mécanisme de surveillance unique (MSU) constitue l’un des principaux piliers de la future union bancaire et la première étape sur laquelle les ministres des finances de la zone euro sont parvenus à un accord officiel le 13 décembre 2012, prévoyant sa mise en œuvre opérationnelle en mars 2014.

Alors que **vingt-sept systèmes de réglementation bancaire coexistent en Europe**, il s’agit de faire exercer par une autorité commune au niveau européen, la BCE, des missions essentielles au maintien de la stabilité financière et à la détection des risques pour la viabilité des banques.

Désormais, il appartiendra à une autorité unique, la BCE – en collaboration avec la nouvelle Autorité bancaire européenne dans le cadre du système européen de surveillance financière et dans le cadre du futur MSU – de surveiller, sur des critères communs, les plus grandes banques de la zone euro, les autres restant sous la surveillance de leurs superviseurs nationaux avec toutefois la possibilité que la BCE les supervise si elle l’estime nécessaire.⁴

La BCE sera ainsi chargée d’agréeer les banques, de faire respecter les nouvelles exigences **de fonds propres, d’endettement et de liquidité et de surveiller les activités des conglomérats financiers (cf. Encadré 1)**. Tel que précisé dans le projet de la Commission européenne, si une banque ne respecte plus ou risque de ne plus respecter certains ratios comme ceux relatifs par exemple à la qualité ou à la quantité de fonds propres, la BCE pourrait ainsi l’obliger à prendre des mesures correctives. Une procédure jugée plus efficace que la surveillance nationale compte tenu de son automaticité et de sa perméabilité moins grande aux intérêts politiques nationaux – certains pays ont ainsi reproché à l’Etat espagnol d’avoir trop longtemps accordé sa bienveillance à l’égard de ses caisses d’épargne⁵. Quant aux autorités nationales de surveillance, elles continueraient de jouer un rôle important dans la surveillance courante des banques ainsi que dans l’élaboration et la mise en œuvre des décisions de la BCE.

³ Chiffre Commission européenne.

⁴ Finalement seules 200 banques seraient concernées, celles qui possèdent plus de 30 milliards d’actifs et/ou celles qui pèsent + de 20% du PIB de leur pays d’origine.

⁵ On parle de « capture réglementaire » par les banques lorsque ces dernières sont dans une très grande proximité avec leurs régulateurs nationaux leur permettant d’exercer une influence sur les régulateurs.

Encadré 1. Les nouvelles normes de « Bâle 3 »

Les règles de Bâle font parti d'un cadre de normes prudentielles minimales élaborées au milieu des années 90 par le Comité de Bâle⁶ et destinées à promouvoir des pratiques bancaires saines concourant à la stabilité financière mondiale.

Ces règles se composent notamment de ratios de solvabilité et de liquidité obligeant la banque, pour les premiers, à disposer dans son bilan, de capital, c'est-à-dire de fonds propres en proportion suffisante, c'est-à-dire en proportion des différents risques auxquels elle est exposée, obligeant la banque pour les autres (ratios de liquidité) à disposer de ressources liquides, c'est-à-dire immédiatement disponibles⁷. D'une certaine manière, on peut considérer ces ratios prudentiels comme une alternative à feu l'encadrement du crédit qui existait dans les années 80. A la fixation de quotas et de taux, on a substitué l'adoption d'une méthode uniforme de calcul des risques permettant à chacun de se réguler⁸.

Depuis la crise des subprimes, ces normes ont été durcies et sont connues sous l'appellation de « Bâle 3 » contre lesquelles le secteur bancaire européen a

⁶ Créé en 1974 par les dix principaux pays industrialisés, le Comité de Bâle est chargé de renforcer la solidité du système financier mondial ainsi que l'efficacité du contrôle prudentiel et la coopération entre régulateurs bancaires. Aujourd'hui, c'est un groupement international se composant des représentants du G20, des superviseurs et des représentants des banques centrales des vingt plus grandes économies mondiales.

⁷ Les risques sont de nature différentes et évalués de façon différente : on distingue notamment le risque de crédit c'est-à-dire le risque de défaut (ou de non remboursement) du débiteur, du risque de marché lié à la fluctuation des prix sur le marché ou encore du risque opérationnel.

⁸ Pour plus de détails sur ces questions, se reporter notamment au numéro de mai 2012 du Journal of Regulation consacré aux « Débats autour de l'évolution de la régulation bancaire et ses impacts ».

déployé et continue de déployer un intense lobbying.

Les nouvelles normes Bâle 3 se traduisent par :

- une augmentation quantitative des fonds propres affectés aux risques de marché⁹ ;
- un renforcement qualitatif des fonds propres (qualité qui dépend de leur capacité à couvrir des pertes) ;
- un durcissement des règles d'exigibilité des fonds propres ;
- et de nouveaux ratios de liquidité (à court et à long terme) obligeant les banques à conserver dans leur bilan, en proportion de leurs engagements, c'est-à-dire de leurs prêts, des volumes d'actifs significatifs et parfaitement liquides. Ces nouvelles exigences en matière de liquidité sont une réponse directe de la crise de 2008 qui a montré qu'une banque pouvait être parfaitement solvable mais ne pas trouver les liquidités nécessaires à son fonctionnement sur les marchés. Ce sont ces ratios de liquidité, et notamment celui de court terme (le LCR), qui ont toujours suscité la plus forte opposition de la part des banques.

L'objectif de Bâle 3 :

L'objectif fondamental de ces normes est de façon schématique de forcer les banques à avoir un bilan plus équilibré avec une meilleure adéquation du passif (= les ressources collectées par les banques) et de l'actif bancaire (l'emploi des ressources collectées). L'augmentation des exigences au niveau de l'actif (c'est-à-dire au niveau des fonds propres et des liquidités) est aussi fait pour limiter les prises de risque excessives et inciter à la réduction de la taille des

⁹ Au total, en faisant la somme des différents « sous ratios » de fonds propres, les banques devront disposer désormais de presque 13,5% de fonds propres (tier one + core tier one + tier 2 + matelas de sécurité + matelas contra-cyclique) contre 2% environ auparavant.

bilans bancaires par la cessation de certaines activités trop consommatrices en fonds propres.

Un secteur bancaire vent debout contre ces nouvelles normes :

Accusées d'empêcher les banques de faire leur métier, de diminuer dangereusement le volume de crédit disponible à l'économie, d'augmenter le coût du crédit, de favoriser le contournement de la réglementation (*shadow banking*, trading à haute fréquence¹⁰ ...), le secteur bancaire européen et international¹¹ s'est largement mobilisé au travers d'un intense lobbying pour assouplir et repousser l'application de ces normes.

Cet intense lobbying – via notamment une multitude de publications d'études d'impact, de conférences réunissant des économistes libéraux connus et reconnus pour leur hostilité à ces règles – semble avoir tout récemment porté ses fruits puisque les régulateurs européens ont décidé de reporter le début d'application de ces règles à 2014 contre 2013 initialement prévu (initialement, il était prévu que l'application soit progressive de 2013 à 2019). Sous la pression des banques européennes, celles-ci viennent encore d'obtenir début janvier un

¹⁰ Pour les banques, Bâle 3 aura comme effet pernicieux de déplacer les activités bancaires les plus risquées vers les acteurs les moins régulés de la sphère financière et qui forment notamment le *shadow banking*.

Le *shadow banking* ou secteur bancaire parallèle rassemble une multitude d'acteurs financiers non bancaires (fonds d'investissement, fonds monétaires, hedge funds ...) globalement peu régulés. Certaines de leurs activités s'apparentent à des activités bancaires (distribution de crédits, investissements dans des produits de crédits, garanties de crédits) sans que ceux-ci soient soumis aux mêmes réglementations bancaires et notamment à Bâle 3. Compte tenu de la dangerosité de ces acteurs du point de vue du risque systémique, de nouvelles règles européennes d'encadrement devraient voir le jour d'ici le début 2013.

¹¹ Par l'intermédiaire notamment d'un des principaux lobby bancaire, l'Institut de la finance internationale (IIF).

assouplissement des ratios de liquidité et le report de leur application pleine et entière à 2019 contre 2015 initialement prévue. La décision, elle aussi récente (novembre 2012), des régulateurs américains de ne pas exiger de leurs banques qu'elles appliquent Bâle 3, elles qui n'appliquaient déjà pas Bâle 2, a incontestablement joué.

Ce que l'on peut dire des principales positions :

✓ C'est que tout d'abord, certains des arguments développés par les banques sont assez largement partagés, au-delà du cercle des opposants à Bâle 3 :

- ainsi, se pose un **problème de concurrence bancaire internationale**. En effet, seules les banques, et notamment les banques européennes, y seront soumises. Se pose donc un problème de concurrence du point de vue des autres secteurs bancaires et notamment du secteur bancaire américain, mais également des autres acteurs du marché financier (y compris européens). Au-delà, c'est un problème de concurrence qui se pose au niveau de la définition des normes bancaires et des principes qui doivent à l'avenir régir l'activité bancaire. La définition des normes bancaires (définissant notamment ce qu'il faut comptabiliser comme actif ou passif bancaire et comment les comptabiliser, c'est-à-dire comment estimer leur valeur¹²) est le lieu d'une concurrence féroce entre anglo-saxons et européens, plus exactement entre lobbying bancaire et financier de par et d'autre de

¹² Il s'agit du fameux débat autour des problèmes que pose aujourd'hui la comptabilisation des actifs à leur « valeur de marché » ou « fair value ». Selon le principe de la « fair value » imposé par les Américains et plus exactement par un courant d'économistes américains libéraux, il y aurait une seule valeur juste comptable pour valoriser les actifs : la valeur instantanée donnée par le marché. Ce débat, peu connu et peu accessible au grand public, représente un enjeu majeur de la régulation financière.

l'Atlantique avec clairement un avantage aux anglo-saxons qui parviennent à imposer leurs règles au détriment de la souveraineté comptable européenne.

- il paraît par ailleurs acquis, notamment par les superviseurs eux-mêmes et plus largement par un grand nombre des défenseurs de Bâle 3, que ces normes auront à court terme un effet négatif sur la rentabilité des banques, compte tenu notamment du coût que revêt la réserve obligatoire de fonds propres et de liquidité rendus « non disponibles » pour d'autres emplois plus rémunérateurs.

✓ Cela étant, malgré ses limites, pour les défenseurs de Bâle 3, à savoir les superviseurs européens et plus largement une grande partie des économistes favorables au principe d'un encadrement plus strict des pratiques bancaires, **il n'y aura pas d'effet négatif à moyen et long terme.**

Pour le Comité de Bâle qui n'est pas, faut-il le rappeler, un repère de gauchistes alter mondialistes, les banques ont largement les moyens de s'y conformer compte tenu du niveau des profits bancaires des banques européennes. Pour preuve d'ailleurs, certaines banques (comme BNP Paribas par exemple) respectent déjà ces ratios.

Par ailleurs, c'est aussi à l'aune du **bénéfice collectif d'une plus grande stabilité financière internationale** qu'il faut envisager la légitimité de ces nouvelles règles.

Posé par un grand nombre de pays comme le préalable incontournable au principe même d'une recapitalisation directe des banques par le Mécanisme Européen de Stabilité (le MES présenté dans l'Encadré 2), il était donc urgent que les Etats européens s'accordent sur les contours, les modalités et le fonctionnement de cette future supervision unique. De ce

point de vue, l'accord du 13 décembre 2012 constitue une étape importante. Reste encore à concrétiser deux autres grandes étapes de cette future union bancaire.

Encadré 2. Le mécanisme européen de stabilité (MES)

Le **mécanisme européen de stabilité** constituera le pilier central du futur cadre commun de résolution des crises bancaires et l'un des principaux garants de la préservation de la stabilité financière dans la zone euro¹³. Doté d'un capital de 700 Mds € et d'une capacité de prêt de 500 Mds €¹⁴, le MES sera équivalent à une organisation financière internationale¹⁵ qui pourra intervenir directement auprès des banques en difficulté (ce qui n'était pas le cas du FESF dont il est le successeur) mais également auprès des Etats membres qui rencontreraient des difficultés d'accès normal au financement par le marché. Les lignes de crédit accordées par le MES aux Etats membres auront pour objet de les aider à recapitaliser leurs banques si besoin et plus globalement, de les aider à retrouver un financement sur les marchés dans des conditions de taux normales et acceptables – en d'autres termes, le but du MES est de desserrer l'étau des marchés financiers et de mettre fin à la spirale infernale d'augmentation des taux

¹³ La mise en place du MES a fait l'objet d'un traité européen que la France a ratifié en février 2012 comme l'ensemble des 17 autres Etats membres de la zone euro.

¹⁴ Le MES dispose en réalité de près de 80 milliards d'euros de capitaux propres, dont 27,1% sont financés par l'Allemagne et 20,4% par la France. Grâce aux fonds qu'il pourra lever sur les marchés, sa capacité de prêts s'élèvera à 500 milliards d'euros en 2014.

¹⁵ Le MES sera une institution internationale autonome, comme le FMI, ce que n'était pas le FESF. Ceci signifie notamment que les garanties apportées par les Etats membres au MES ne seront pas comptabilisées comme de la dette publique par Eurostat, à la différence de ce qui se existait avec le FESF.

d'intérêt. Le MES interviendra ce faisant sur les marchés primaires (c'est-à-dire à l'émission des titres de dette) et sur les marchés secondaires (marchés de l'occasion).

Attention, l'aide financière octroyée par le MES sera fortement conditionnée, notamment à des mesures d'austérité et de rigueur. Soumise à la décision du Conseil des gouverneurs du MES, à savoir les ministres des finances de la zone euro, l'aide ne sera apportée aux Etats membres qu'à la condition qu'ils aient ratifié le TSCG (que FORCE OUVRIERE condamne) et que, plus globalement, la politique macroéconomique de ceux-ci aient été jugée « conforme » à la stratégie libérale européenne. L'aide apportée aux banques est, quant à elle, conditionnée à la mise en place d'une supervision bancaire dans l'Etat concerné.

2) L'instauration d'un système commun de garantie des dépôts :

L'un des phénomènes les plus redoutés en matière bancaire réside dans les risques de « *bank run* », c'est-à-dire dans les phénomènes de retrait massif de la part de déposants. Ceux-ci, en provoquant une crise de liquidité de leur banque, ont un très fort pouvoir de déstabilisation du système bancaire. Pour diminuer l'incitation aux ruées des déposants, des systèmes d'assurance des dépôts ont progressivement été instaurés. En Europe, les dépôts bancaires sont garantis à hauteur de 100 000 euros par déposant en cas de défaillance.

La Commission européenne propose d'harmoniser et de simplifier les procédures de garantie des dépôts. Afin de limiter au maximum le recours à l'Etat et donc aux contribuables en cas de défaillance, la Commission propose par ailleurs d'organiser une « *facilité*

d'emprunt mutuel de caractère contraignant pour les systèmes de garantie des dépôts nationaux » permettant, à un système national qui rencontrerait des difficultés à assurer cette garantie pour ses déposants, de trouver, sous certaines conditions, les ressources nécessaires auprès des autres systèmes nationaux de garantie.

3) Un système commun de restructuration :

Le troisième et dernier grand volet de cette union bancaire constitue un complément naturel à la mise en place d'un mécanisme de surveillance unique puisqu'il s'agit d'un système commun de résolution des crises ou système commun de restructuration. Ce cadre commun de règles et de pouvoirs est censé permettre aux Etats d'intervenir le plus rapidement possible et de façon ordonnée dans la gestion des banques qui seraient en difficulté. Un mécanisme de renflouement interne permettant par ailleurs de solliciter en premier lieu les actionnaires et les créanciers des banques a été proposé par la Commission. Il viendrait s'ajouter à des **fonds nationaux de résolution financés par les banques** – et par les Etats si besoin – qui pourraient, dans certaines circonstances, être mutuellement sollicités.

2. La réforme bancaire en France

Alors que l'Europe engage des consultations destinées à préparer ce qui devrait être dans un moyen terme une future réforme de structure de l'industrie bancaire, en France, le projet de loi sur la séparation des activités spéculatives de celles qualifiées d'« utiles à l'investissement et à l'emploi » vient d'être présenté en conseil des ministres le

19 décembre 2012 pour une mise en œuvre prévue au printemps 2013.

Cloisonner, séparer, ou séparer strictement les différents métiers bancaires afin que les difficultés de l'un ne se propagent pas aux autres renvoie à un très vieux débat théorique en économie bancaire relatif au bien fondé du modèle de la banque universelle – celui qui réunit au sein d'une même entité, la banque de dépôt et la banque d'investissement. A l'occasion de chaque grande crise financière, ce débat ressort de sa sphère académique pour faire l'objet de propositions de mise en œuvre. Dans la pratique, la question de la séparation des activités bancaires et donc celle de l'éclatement de la banque universelle a pour modèle historique le *Banking Act* de 1933 (dans le cadre du *Glass-Steagall Act*) abrogée en 1999. Cette loi américaine votée et mise en application dans le contexte de la grande dépression des années 30 reposait principalement sur l'interdiction pour une banque de collecter des dépôts et d'avoir en même temps des activités de marché, que ce soit pour compte propre, c'est-à-dire pour elle-même, ou pour un tiers.

Les Etats-Unis, mais également le Royaume-Uni, ont été les premiers à proposer, suite à la crise des subprimes de 2008, des projets de re-réglementation de leur industrie bancaire (loi Volker aux Etats-Unis ; règle Vickers au Royaume-Uni) visant à rétablir, sous des modalités très différentes, une forme de séparation des activités bancaires. L'Europe, quant à elle, a récemment confié à un groupe d'experts un rapport sur le sujet qui vient d'être rendu public (le rapport Liikanen), un rapport censé alimenter les réflexions de la Commission et sur la base duquel celle-ci fera ou non des propositions de réforme après une période de consultation des banques.

C'est donc dans ce contexte que le gouvernement vient de déposer son projet de réforme qui sera prochainement mis en débat au Parlement. Un projet très décevant au regard des attentes que le candidat Hollande avait fait naître en présentant « le monde de la finance » comme son « adversaire ».

2.1. Enjeux et modèles d'éclatement de la banque universelle

Les objectifs poursuivis par une séparation des activités bancaires sont divers. Ils visent d'abord à :

→ mettre à l'abri la banque commerciale et ses activités traditionnelles (dépôt et crédit à l'économie réelle) des risques excessifs de la banque de marché, et notamment des activités de marché dites pour compte propre, c'est-à-dire quand la banque joue pour elle-même avec son propre capital. En clair : le but est de faire en sorte que les activités à hauts risques sur les marchés ne soient pas financées par les dépôts des clients et des épargnants.

Cet argument de la séparation présente toutefois comme limites l'impossibilité d'établir dans la réalité des cloisons étanches entre les activités bancaires, ainsi que celles de supprimer les interconnexions entre les banques et les différents acteurs du secteur financier et notamment ceux du *shadow banking*.

→ la séparation revient encore à réduire l'étendue de la garantie publique implicite dont bénéficient les grandes banques universelles pour la limiter aux seuls segments des activités bancaires traditionnelles. En clair : si une banque se trouve en difficulté du fait par exemple de ses activités de marché, la filiale regroupant les dites activités de marché

(si la séparation prend la forme d'une filialisation) ne bénéficierait pas du renflouement public qui serait réservé à la partie « banque de détail »

Reste toutefois que la séparation ne fournit pas toujours une assurance contre le risque de faillite bancaire. Ainsi, la banque d'investissement Lehman Brothers aux Etats-Unis, comme la banque de détail Northern Rock ont fait faillite. La seconde a bénéficié d'un sauvetage public compte tenu du risque systémique. A l'inverse, les banques universelles françaises ont plutôt bien résisté à la crise financière de 2008.

→ limiter les conflits d'intérêts qui peuvent naître au sein des banques entre activités pour compte propre et pour compte de tiers sur un même marché ;

→ diminuer l'opacité des groupes bancaires devenus trop peu lisibles, trop complexes pour être efficacement surveillés. De façon générale, il est en outre admis que plus une banque est grande, plus sa structure de bilan est déformée en faveur des opérations de marché.

Distinguer le type d'activités qui doivent être cloisonnées, la forme plus ou moins forte que peut ou doit revêtir ce cloisonnement, son caractère obligatoire ou pas, sont **autant de modalités qui différencient les différentes réformes envisagées ailleurs.**

Le rapport Liikanen propose de séparer juridiquement les activités bancaires, c'est-à-dire de filialiser les activités de marché les plus risquées. A partir d'un certain montant (plus de 100 Mds € d'actifs) ou à partir d'un certain pourcentage de l'actif total de la banque (entre 15 et 25% de l'actif total), les activités relatives au trading pour compte propre, aux produits dérivés très risqués,

au financement des fonds spéculatifs et au *private equity* seraient ainsi regroupées dans des filiales de « marché »¹⁶. Cette filiale de marché, qui resterait dans le giron du même groupe bancaire (holding), serait capitalisée en propre, c'est-à-dire sans aucun lien avec les dépôts et le capital de la banque commerciale. En cas de difficulté, voire de crise, cette filiale de marché devrait donc assumer seules ses pertes sans impacter la banque de détail.

Le **rapport Liikanen** offre une troisième voie par rapport aux nouvelles règles édictées mais encore non mises en œuvre aux Etats-Unis et aux nouvelles règles proposées mais non encore votées au Royaume-Uni. Par rapport à la réforme américaine, la séparation proposée ne serait en effet ni systématique, ni obligatoire. En revanche, en cas d'application, elle concernerait un champ d'activité plus large que la règle Volcker.

La « **règle Volcker** » votée dans le cadre de la Dodd-Frank Act en juillet 2010 aux Etats-Unis vise en effet à interdire aux banques américaines bénéficiant d'une garantie des dépôts et de l'accès au financement de la Réserve fédérale – c'est-à-dire les banques de dépôt – de pratiquer du trading pour compte propre à des fins spéculatives, et ce, même sous la forme de filiales juridiquement distinctes et capitalisées séparément¹⁷. Face au lobbying de ces dernières, et alors que de très nombreuses exemptions ont déjà été prévues et qu'il existe de nombreuses possibilités de contournement comme la rétrocession

¹⁶ Avec ces seuils, seulement quatre banques françaises seraient concernées : BNP Paribas, Société Générale, Crédit Agricole et BPCE.

¹⁷ Le compte de trading y est défini comme « un compte utilisé pour acquérir ou prendre des positions sur des titres et des instruments financiers dans le but de les vendre ou de les liquider à court terme afin de profiter de leur variation de prix ». Cf. La note de Natixis, Special Report, oct. 2012, n°117.

des activités les plus risquées à des entités peu régulées, l'obligation des banques de se soumettre à cette règle (dont les modalités d'application restent encore à discuter), initialement prévue pour juillet 2012, a été repoussée à 2014.

Au Royaume-Uni, la principale disposition, dont les modalités restent à définir, proposée par la commission Vickers et connue sous le nom du « **rapport Vickers** » est le cloisonnement, sous forme d'une filiale indépendante sur le plan légal et organisationnel, des activités de la banque de détail avec une stricte limitation des activités autorisées et des exigences prudentielles renforcées.

2.2. Les modalités (décevantes) de la réforme bancaire française

Le projet français a débuté durant l'été 2012 avec une série de consultations et le lancement des travaux du Conseil de régulation financière et du risque systémique¹⁸.

Ce projet a été élaboré après consultation du patronat bancaire, des associations de consommateurs et des syndicats du secteur bancaire. Aujourd'hui, il ne contente aucune des parties.

Rappelons-nous que les objectifs de cette loi étaient :

- que la crise financière ne se reproduise plus,
- que les banques ne puissent pas mettre en danger l'économie réelle,
- que les clients soient mieux protégés,

¹⁸ Présidé par le Ministre de l'économie et des finances, le Conseil de régulation financière et du risque systémique est composé du gouverneur de la Banque de France, du président de l'Autorité des marchés financiers, du président de l'Autorité des normes comptables, du vice président de l'Autorité du contrôle prudentiel et de trois personnalités qualifiées.

- que la banque soit remise au service de l'économie.

Tous ces objectifs ne seront pas réalisés, car même si certains éléments de cette réforme vont mieux encadrer les banques, le projet reste très insuffisant.

Les principaux points de cette réforme sont :

- l'obligation de regrouper dans une filiale dédiée, les activités de marchés jugées risquées et non utiles à l'économie,
- l'interdiction de spéculer pour elle-même faite aux banques,
- l'interdiction du Trading à Haute Fréquence (l'automatisation quasi totale du trading sans garde-fou),
- l'interdiction de spéculer sur le marché des produits dérivés de matières premières agricoles,
- le renforcement des contrôles des banques et des pouvoirs de son superviseur (ACP),
- la mise en place d'un plan de résolution de crise en cas de défaillance ou faillite d'une banque (les autres devront payer),
- la protection des consommateurs en limitant les frais et commissions d'intervention,
- une nouvelle simplification des procédures de surendettement.

Outre le renforcement assez significatif des pouvoirs de contrôle et de sanction des régulateurs nationaux (l'Autorité de Contrôle Prudentiel et le futur Conseil de Stabilité Financière), ce projet de loi présente de nombreuses faiblesses, au premier rang desquelles **le champ finalement très restreint des activités qualifiées de risquées et destinées à être filialisées** laissant ainsi dans le giron de la banque de dépôt bénéficiant toujours de la garantie publique des activités non moins risquées. Pour de nombreux

experts, la filialisation proposée ne changera finalement rien à la situation actuelle.

Par ailleurs, aucune contrepartie n'a été exigée des banques sur d'autres points pourtant majeurs d'une vraie réforme de la régulation bancaire :

- Quid de la sortie des banques françaises des paradis fiscaux ?
- Quid de la limitation des bonus des traders, facteurs de prises de risque insensées ?
- Quid de la maîtrise des salaires pharaoniques et des retraites chapeaux de certains dirigeants ?
- Quid d'un véritable encadrement des produits toxiques ?

Plus largement, on ne peut que regretter **l'absence totale de mesures destinées à obliger les banques à renouer avec les fondements de leur activité originelle : le soutien à l'économie réelle**. Pour FORCE OUVRIERE, il faut obliger les Banques et Sociétés Financières à revenir à leurs fondamentaux et à leur vrai métier : celui de la banque traditionnelle. C'est elle qui, grâce à ses prêts aux particuliers, aux artisans, aux entreprises, à l'économie réelle, sert de «carburant» aux investissements et à la consommation, vecteurs de croissance. Les salariés du secteur veulent revenir à leur métier traditionnel de conseiller financier et ne plus être poussés à n'être que des vendeurs du « *produit financier ou spéculatif du jour* ».

Pour FORCE OUVRIERE, si ce projet de loi va dans le bon sens, il ne doit être que la première pierre d'une loi de réforme bancaire beaucoup plus large et plus contraignante. Pour toutes ces raisons, FORCE OUVRIERE interviendra pour revendiquer que cette loi soit complétée

afin d'éviter que la crise financière majeure de 2008 ne se reproduise.

Achever de rédiger le 22 janvier 2013