

DÉRÈGLEMENTATION ET RÉGLEMENTATION

YVES ULLMO*

L'objet de cette intervention est de procéder à un inventaire rapide des différentes questions qui se posent aujourd'hui en matière de dérèglementation et de réglementation. A titre introductif, il est utile de revenir sur les différentes justifications de la réglementation bancaire, justifications théoriques, justifications pratiques qui d'ailleurs ont évolué dans le temps. On peut en discerner cinq.

D'abord *le caractère collectif de la monnaie*. La monnaie est un bien collectif. Ceci est parfois contesté, notamment aux Etats-Unis, mais fondamentalement c'est un point de départ qu'il faut garder à l'esprit. Les établissements de crédit et plus particulièrement les banques au sens strict, assurent le service collectif des moyens de paiement.

Seconde justification de la réglementation, la *protection contre les défaillances des banques*. Ceci ne va pas de soi, car pourquoi les banques et pas les entreprises en général ? Il y a deux justifications à cela, l'une : la protection des déposants, tout ce qui porte sur l'assurance des dépôts, est un aspect micro-économique. Il y a un aspect macro-économique qui paraît plus important : le risque de système, c'est-à-dire le risque de défaillances en chaîne d'établissements de crédit qui peut se traduire soit par la disparition du crédit, en particulier s'il s'agit de très grandes banques, et la perte d'informations liées, soit, si la banque centrale intervient contre le risque de système, par une expansion monétaire excessive.

Troisième justification qui a existé, mais qui, à mon avis, était non fondée et a pratiquement disparu, *l'utilisation de la réglementation bancaire à des fins macro-économiques, à des fins de régulation monétaire*. Le coefficient de ressources longues, pour donner un exemple, avait des fins macro-économiques en même temps que prudentielles, à mon sens ceci était tout à fait critiquable.

Quatrième justification, *l'utilisation à des fins de politique économique spécifiques*. On citera les bonifications d'intérêt pour préciser que ce type de justification existe encore mais est en train de disparaître progressivement.

Et enfin dernière justification, *la protection des consommateurs*.

Si on veut se livrer à un examen de la réglementation, de la dérèglemen-

* Secrétaire général du Conseil National du Crédit.

tation et des domaines où une certaine «reréglementation» ou une réglementation nouvelle est souhaitable, il faut à tout moment se poser la question des avantages recherchés à travers la réglementation et de son analyse coût/efficacité. En fait, fondamentalement la réglementation doit être appréciée au regard de la référence de la concurrence.

Ceci va m'amener à traiter rapidement trois points : la concurrence précisément, le risque et la protection des consommateurs.

A/ En ce qui concerne *la concurrence*, j'évoquerai quatre thèmes :

D'abord des progrès restent à faire en matière *d'égalisation des conditions de concurrence*, cf : le livret A, le livret bleu, la Poste, si elle devait être autorisée à faire du crédit, l'interdiction de rémunération des dépôts à vue qui me paraît fausser la concurrence entre les banques et les établissements spécialisés.

Un second point me paraît primordial : *l'harmonisation prudentielle* entre les banques et les assurances. C'est l'un des grands chantiers qui est en train de s'ouvrir et qui va être le thème majeur des cinq années qui viennent, mais qui ne peut se faire -au minimum- que dans le cadre européen. Un problème plus circonscrit mais important est leur mise sur pied d'égalité en ce qui concerne les garanties, les garanties de crédit en particulier.

Un troisième point est *la ligne de partage entre concurrence et cartel*. Je pense à l'interbancaire, c'est à dire un élément central du fonctionnement du système bancaire : fondamentalement, du point de vue de l'optimum économique, l'interbancaire est justifiée mais elle pose néanmoins des problèmes qui pourraient justifier une certaine réglementation : celui de l'égalité d'accès des différents types (ou tailles) d'établissements de crédit aux systèmes interbancaires, celui de la tarification interbancaire car si le principe de l'interbancaire est bon, son application en matière de tarification peut parfois être soumise à critiques :

Enfin un quatrième point consiste dans *le problème des aides publiques*. Est-ce que des aides publiques restent justifiées ? A mon sens, oui, quand l'asymétrie d'information et le risque sont irréductibles et non tarifables. Je pense en particulier à la création d'entreprise : il y a une très forte justification à l'intervention publique sous forme de garanties, mais à condition que cette intervention soit banalisée, c'est à dire qu'elle n'introduise pas de distorsions entre différents types d'établissements financiers.

B/ En ce qui concerne *le risque*, c'est à dire fondamentalement la réglementation prudentielle, je soulèverai trois problèmes.

D'abord la réglementation prudentielle s'exprime sous forme de cadres très généraux et qui ne correspondent pas toujours à la réalité des activités

bancaires qui sont plus détaillées. Ceci entraîne des risques de biais dans les comportements induits par la réglementation.

Second point : les banques sont de plus en plus immergées dans les marchés, ont des relations de plus en plus étroites avec les entreprises non bancaires (entreprises non bancaires au sens de la loi de 1984, je ne parle pas des querelles de famille internes aux établissements de crédit). Or en fin de compte la banque centrale, même si elle s'en défend car elle veut entretenir une certaine ambiguïté, est le prêteur en dernier ressort de tous, car tous les incidents sur les marchés, voire sur les entreprises non bancaires, ont finalement des répercussions sur les établissements de crédit et donc sur le rôle de la banque centrale dans sa fonction de prêteur en dernier ressort. Des exemples récents le montrent bien, sans parler évidemment des aspects internationaux qui sont une difficulté majeure.

Troisième problème : la réglementation doit maintenir la spécificité de l'intermédiation bancaire, c'est à dire son mode de traitement particulier de l'asymétrie de l'information, la mutualisation des risques de contrepartie et de liquidité. Tout ceci est spécifique de l'activité bancaire et la réglementation ne doit pas aller contre cette spécificité.

a - Premier point donc : la réglementation prudentielle est nécessairement très large, c'est le problème majeur du ratio Cooke : celui de catégories très larges, trop larges. Sans doute l'objet des pondérations du ratio Cooke n'a jamais été de fournir un «pricing» du risque de contrepartie, mais de déterminer une norme *minimale* de fonds propres à associer à ces risques. Sans doute, également, pour parvenir à un accord international, a-t-il été nécessaire que les règles soient simples. Il n'en demeure pas moins que la réaction naturelle des établissements de crédit aux normes de fonds propres a été de les intégrer dans leurs calculs de coûts desdits fonds propres, et en conséquence dans leurs objectifs de rentabilité et leur pricing. Même si certains établissements -les plus sophistiqués- établissent leur tarification à partir d'analyses plus approfondies et plus détaillées des risques, qui peuvent les amener d'ailleurs à se donner des contraintes globales plus élevées que les 8 % réglementaires, il n'en demeure pas moins que les ratios Cooke ont très souvent été considérés comme une norme d'application immédiate. Ceci a pu conduire à des effets pervers : on a pu montrer qu'ils pouvaient inciter à la prise de risques à l'intérieur des catégories définies pour leur application. Par ailleurs, le fait que la réglementation prudentielle ne prenne pas (ne puisse pas prendre) en compte les différences de risque à l'intérieur des catégories ni leur covariance a sans doute nui à son efficacité préventive : en témoignent des catastrophes sectorielles récentes. Par ailleurs on peut regretter que la position française dans les négociations internationales sur la réglementa-

tion prudentielle, qui donne un rôle important au contrôle interne, finalement a été très peu suivie, voire pas du tout. Il y a une raison à cela, me semble-t-il, c'est qu'à partir du moment où on veut instaurer un «*level playing field*» on peut difficilement se fier au seul contrôle par les banques centrales des contrôles internes : je crois que c'est une raison importante. Ceci dit, il faut accepter l'imperfection de la réglementation prudentielle, quitte à faire un réexamen à l'expérience, et ceci pour une raison importante qui est que les comportements «*perverse*» ne sont pas aussi dangereux qu'on le pense : au contraire on peut analyser l'évolution récente comme une intériorisation de la réglementation prudentielle facilitée par de nombreux accidents bancaires et dont le développement autonome de «*asset and liability management*» (ALM) est un témoignage.

b - A propos de *banques et marchés, banques et autres acteurs de l'économie*, je ferai quatre remarques.

D'abord, première question : *peut-on modérer les marchés*? Ceci mérite discussion. Il y a deux types de propositions qui sont émises régulièrement et toujours rejetées en raison de l'internationalisation des marchés. Il y a la proposition de Tobin : la taxe. Je remarque que Eichengreen et Wyplosz ont fait une proposition analogue sous la forme de réserves obligatoires sur certaines opérations spéculatives. Il y a une autre voie qui mériterait à mon sens réflexion : alors que les banques sont soumises à une réglementation prudentielle qui couvre leurs activités de marché, il n'en est rien pour différentes catégories de non-banques (fonds de pension, hedge funds...) dont certaines ont joué un rôle majeur dans la crise des changes. Ne faut-il pas engager une réflexion sur ce point. Des considérations de «*level playing field*» entre les différents acteurs financiers, ainsi que des préoccupations relatives au risque de système que peuvent entraîner des effets de levier excessifs, plaident en ce sens.

En second lieu, *les conglomérats financiers*, dont la discussion sur le plan prudentiel commence. J'ai déjà mentionné le problème de la banque et de l'assurance et l'harmonisation de leurs fonds propres et de leurs règles comptables. C'est un sujet extrêmement difficile et qui a des conséquences pratiques importantes. Il y a aussi le problème de la banque et de l'industrie. D'un côté on est parvenu à un bon équilibre dans la réglementation afférente aux financements par les banques, en particulier en fonds propres, de l'industrie, soit directement, soit *via* des filiales de capital-risque. On voit qu'il y a des positions assez différentes dans les différents pays. Puis, réciproquement que penser des participations de l'industrie dans la banque ? Là, à nouveau un problème d'harmonisation internationale va se poser.

Un troisième problème est celui de *l'information des marchés*, en fait

du rôle des agences de rating, ou pour poser la question de façon un peu provocante : faut-il réglementer le rating ? On est ici en face d'un être hybride qui exerce un service public marchand. En effet, le rating remplace la réglementation par l'information. Au passage, je note qu'il y a une certaine contradiction fondamentale entre la vocation d'information du rating et le caractère nécessairement secret du contrôle bancaire. Le rating me paraît poser des problèmes qui un jour ou l'autre devront être débattus et peut-être donner lieu à des initiatives. Il n'y a pas d'auto-réglementation du rating, il n'y a pas de responsabilité du rating : je crois que ce sont deux problèmes de fond. Il y a aussi des problèmes plus pratiques qui mériteraient des analyses d'économiste : l'effet pervers possible de la concurrence entre agences qui à mon avis penche plutôt du côté du suivisme, et le caractère de surréaction des agences de rating, et de surréaction *ex post*, car en fait elles se manifestent souvent lorsque les marchés sont déjà bien informés.

Enfin l'examen de la spécificité de la banque au regard des autres entreprises et des marchés pose le problème du *rôle du prêteur en dernier ressort*. Il faut d'abord souligner que ce terme trop général recouvre deux problèmes différents, même si, en pratique, ils sont généralement concomitants : *assurer la liquidité* de l'établissement en difficulté, *rétablir sa solvabilité* par une recapitalisation s'il est jugé viable, et, dans le cas contraire, celui de la liquidation, répartir la charge des pertes entre actionnaires, créanciers et déposants (pour lesquels existe en général une assurance des dépôts).

209

Je m'appuierai sur la réglementation et la pratique françaises, en soulignant qu'elles nous sont spécifiques et que leurs équivalents dans d'autres systèmes financiers, s'ils relèvent d'une analyse similaire, sont néanmoins très différents.

S'agissant de la liquidité, une notation générale d'abord. La responsabilité du prêteur en dernier ressort ne s'arrête pas en fait aux établissements de crédit, car à travers les banques peuvent lui venir des problèmes relatifs aux marchés et à leurs intermédiaires (cf le krach de 1987 aux Etats-Unis), voire à des conglomérats financiers ou même des entreprises de grande taille. Or la réglementation prudentielle de la liquidité ne s'applique qu'aux seules banques (en France aux établissements de crédit).

Ceci dit, la règle du jeu en France est que ce n'est pas la Banque centrale qui assure directement la liquidité d'un établissement défaillant, mais qu'elle fait appel à « la place », à travers le marché monétaire, pour le faire, en application de l'article 52, deuxième alinéa de la loi bancaire. Je crois que la pratique actuelle est satisfaisante, bien que commence à apparaître le problème des non-banques, par exemple des assurances, dans la fourniture de liquidités aux entreprises bancaires qui en manquent.

Mais le problème de la recapitalisation est beaucoup plus difficile. Il

présente deux aspects : l'apport de fonds propres et ce qui se passe si finalement l'établissement de crédit est conduit à la liquidation. L'apport de fonds propres a donné lieu à des discussions au Parlement sur lesquelles je ne reviendrai pas : il pose le problème du pouvoir de la banque centrale : en la matière, la France connaît une ambiguïté volontaire puisque comme pour la liquidité, l'article 52, premier alinéa, parle «*d'inviter à...*» Ce problème est accru dans la mesure où on sera de plus en plus en face de conglomerats financiers, c'est à dire de propriétaires souvent partiels d'établissements de crédit qui ne sont pas des banques, qui peuvent considérer qu'ils n'ont aucune raison de répondre aux invitations de la banque centrale.

Second problème, la responsabilité finale lorsqu'on n'a pas pu éviter la faillite. En bout de course elle revient à l'Etat. Cela reviendrait au même si elle incombait à la banque centrale. En fait je connais très peu de réflexions sur ce point, encore moins de règles du jeu, à part le thème classique du «*no bailing out*» ou «*too big to fail*». Je crois que le problème se posera de plus en plus, *a fortiori* sur un plan international ou européen, et que tout ceci mérite réflexion.

210

c - Un dernier point en ce qui concerne le problème de risque est celui de la *spécificité bancaire*. Je dirai simplement qu'il faut éviter que la comptabilité à valeur de marché se généralise à l'ensemble des activités bancaires. Autant ceci est tout à fait justifié pour les activités de marché des banques, c'est à dire pour toutes les activités dont les valeurs se manifestent facilement sur les marchés, autant pour les activités classiques de crédit ceci serait tout à fait dommageable car irait contre le principe même de l'intermédiation, c'est à dire du rôle que jouent les banques en matière de collecte et de suivi d'une information privative et de mutualisation du risque. Ceci dit, il faut être conscient que la question va se poser avec la titrisation, car celle-ci va consister progressivement -pour le moment le problème se pose à peine-, à donner des valeurs de marché à une part de plus en plus importante de crédits bancaires.

C/ Troisième et dernier point, *la protection des consommateurs*.

Deux remarques initiales : la distinction entre particuliers et professionnels n'est pas encore acquise, bien qu'il y ait une tendance souhaitable vers cela. Second point, un départ commence à se faire entre la réglementation, les usages et la déontologie, qui n'est pas encore clair et mérite réflexion. Un point annexe : le problème de la sanction de la déontologie est aujourd'hui mal résolu.

Je signalerai trois problèmes :

Un premier, qui me paraît en cours de solution, est *l'assurance des dépôts*. Je ne crois pas que le problème des *banks runs* se pose vraiment en

Europe. D'autre part, il serait dommageable, comme les thèses américaines y tendent, d'y inclure une responsabilité des particuliers qui seraient censés apprécier eux-mêmes le risque bancaire : ceci me paraît absurde et contraire au caractère de bien public du service des transactions.

Il faut noter en second lieu qu'il reste et restera probablement toujours des *éléments de service public dans la banque* : je pense à ce qui a été mis en place sous le thème de service bancaire de base et qui vise, dans une économie où 95 % des gens sont bancarisés, à faire en sorte que personne ne soit exclu de ce *service de transactions*, ce qui signifie qu'il a fallu trouver des modalités d'une certaine participation des banques au service public. Ceci n'a jamais été dit explicitement dans les discussions qui ont eu lieu récemment mais c'est le fond des choses. Cela ne veut pas dire nécessairement gratuité.

Une troisième question est celle des *abus de position dominante des banques*, ceci notamment dans leurs relations avec les particuliers. Tout tourne autour de *la tarification* : nous sommes en régime de liberté de prix mais néanmoins se posent des problèmes d'inégalité de relations voire d'abus de position dominante. Quelques exemples :

- D'abord la concurrence ne serait-elle pas facilitée si les modalités de transfert de compte n'étaient pas plus faciles d'une banque à l'autre ? Les banquiers nous disent que rien n'est plus facile, il semble en fait qu'il y ait quelques obstacles et ceci mériterait réflexion.

- Second point la tarification doit être transparente, c'est la contrepartie à mon avis de la liberté des prix et là se pose, je reviens à mon observation générale, un problème de répartition des tâches entre la loi, le règlement et puis le code de bonne conduite. Dans le cadre du Comité des usagers, on progresse dans cette voie mais se pose la question de la sanction des engagements professionnels.

- En troisième lieu, le règlement des litiges. Là encore *quid* du partage entre le droit -de toute façon un consommateur lésé a le droit d'aller devant les tribunaux- et les codes de bonne conduite et leur sanction, c'est à dire le problème du médiateur, de l'ombudsman. Personnellement, je pense que c'est une évolution à laquelle actuellement la profession bancaire résiste mais qui est irrésistible en fait : à terme il y aura certainement un médiateur bancaire en France comme bientôt, le principe en a été pris, existeront des médiateurs assurances.

- Dernier point, toujours sous l'angle de «l'abus de position dominante», la question des dates de valeur. On peut espérer en la concurrence mais elle se manifeste peu en la matière, même si elle est sans doute plus vive pour les entreprises que pour les particuliers. Je pense que la jurisprudence récente de la Cour de cassation leur porte un coup fatal, bien que ceci donne lieu à des interprétations divergentes. En tout cas, tôt ou tard, il y aura une réglementation européenne en la matière.