



LE PROTECTIONNISME BANCAIRE A-T-IL UN SENS AUJOURD'HUI ?

ENTRETIEN AVEC JOËL MÉTAIS *

L'histoire bancaire des pays développés est marquée par des épisodes de poussée protectionniste. Comment peut-on décrire ces épisodes ?

Joël MÉTAIS : Tout d'abord, il faut préciser ce que le terme de banque recouvre comme métiers. Il va de soi que, aujourd'hui comme hier, on ne peut pas mélanger les activités bancaires liées au financement du commerce international ou qui accompagnent les investissements directs étrangers (IDE) et les activités liées aux marchés de capitaux, c'est-à-dire les opérations d'émission, de placement, de négociation de titres ou d'intervention sur les marchés de produits dérivés. Surtout, on ne peut pas confondre ces dernières avec une activité certes encore prédominante aujourd'hui, mais historiquement beaucoup plus récente, à savoir l'activité de banque de détail ou de banque à réseau tournée vers les ménages et les entreprises, notamment les PME. Ces précisions préalables sont nécessaires lorsqu'on veut débattre des questions de protectionnisme et de libre-échange car les problématiques sont radicalement différentes précisément selon les activités considérées. Les métiers bancaires n'ont pas la même histoire : par exemple, le financement du commerce international et des besoins des entreprises internationales est une activité qui remonte à des temps extrêmement anciens. De même, les activités sur les marchés de capitaux sont aussi

* Professeur, Université Paris IX Dauphine.
Propos recueillis par Abderrahim Doulazmi (mars 2008).



vieilles que l'histoire bancaire. Toutes ces activités sont par essence internationales. Elles se sont déroulées historiquement dans un cadre relativement ouvert, essentiellement celui des grandes places financières internationales. Rappelons que les premières grandes places financières internationales ont été créées dès la fin du moyen âge européen (foires de Champagne) ou au début de la Renaissance (Bruges). Déjà, les gouvernants avaient bien conscience du rôle que jouaient ces acteurs et places bancaires ouverts sur l'extérieur au service du déploiement international de leurs propres agents économiques dans la sphère du commerce et de l'investissement.

Dans un passé déjà plus récent, aux États-Unis, certains hommes politiques ou entrepreneurs ont, dès les premières années de l'indépendance, pris conscience du handicap qu'allaient représenter pour eux la faiblesse de leur infrastructure bancaire et sa faible ouverture internationale, comparées à celles de l'ex-puissance coloniale, à savoir la Grande-Bretagne. Ce n'est pourtant qu'à partir de 1913 avec la mise en place du système de la Réserve fédérale et des lois qui l'accompagnent (par exemple le Edge Act de 1919 qui instaure des banques strictement destinées à financer des activités internationales) et avec l'ouverture des marchés de capitaux aux émetteurs étrangers que les États-Unis vont tenter de se doter d'un système financier plus ouvert et plus extraverti pour être plus à même de rivaliser avec le système britannique.

D'une manière générale, on peut remarquer que dans un domaine qui reste malgré tout, relativement plus ouvert internationalement que bien d'autres activités industrielles et commerciales, les épisodes de protectionnisme viennent essentiellement après les grandes crises. On pense, bien sûr, à celle de 1929-1931. On assiste alors à un repli des acteurs finançant le commerce international, et surtout à l'apparition de divers obstacles à la mobilisation internationale des capitaux, surtout à New York et à Londres (discriminations et restrictions particulières à l'encontre d'émetteurs non originaires de la zone sterling à partir de 1931).

Mais il faut rester prudent et nuancé. Doit-on imputer ces mouvements au protectionnisme, voire parfois à un certain ostracisme des pays d'accueil à l'encontre d'opérateurs étrangers ? Ils peuvent tout simplement s'expliquer par le fait que leurs activités s'étiolent du seul fait de l'approfondissement de la crise économique et par des restrictions de change accrues. Les années trente ont été marquées par la contraction phénoménale du commerce international et les politiques de dévaluations compétitives. Il ne s'agit donc pas seulement d'un protectionnisme actif, à proprement parler, de la part des pays d'accueil des activités et opérateurs bancaires internationaux.



Par ailleurs, comme on l'a déjà souligné, la problématique du protectionnisme doit être analysée différemment selon les métiers bancaires. Le développement des banques de détail (à réseau) est relativement plus récent. Pour ne prendre que l'exemple de l'Europe continentale, les principaux réseaux ne commencent à se constituer qu'au cours du dernier tiers du XIX^e siècle. Et, hormis le cas des pays rhénans, le modèle de banque universelle ne s'est véritablement développé qu'au cours des vingt dernières années. La banque de détail (au sens strict) qui regroupe d'abord un ensemble de métiers essentiellement orientés vers la clientèle des particuliers et des entreprises (plutôt petites et moyennes) a un champ d'action qui est historiquement domestique ou national. Sur ce marché de la banque de détail, il existe ainsi naturellement des barrières à l'entrée pour des opérateurs étrangers qui rendent superflues des mesures volontairement protectionnistes.

Les barrières à l'entrée sur les marchés bancaires sont de quelle nature ?

Joël MÉTAIS : Ces barrières à l'entrée sont de différents types. Certaines (qu'on pourrait qualifier de naturelles) sont ainsi liées à la nature même des activités de banque de détail. En effet, celles-ci ont un fort contenu en information privée, nécessaire à l'activité de crédit et largement dérivée de l'activité de collecte des dépôts, dans le cadre d'une relation de clientèle si possible durable. Mais il y a aussi des barrières réglementaires dont l'instauration était, à l'origine, surtout motivée par le souci de protéger l'épargne du public. Combinés, ces deux types de barrières vont constituer autant d'obstacles à l'entrée effective d'acteurs étrangers et ce d'autant plus que le contenu réglementaire des produits bancaires sera plus élevé. Le réseau de succursales et autres points de vente constitue, bien sûr, une autre barrière à l'entrée pour les banquiers étrangers : pour des activités de détail où la dimension de proximité avec la clientèle est très importante, il faut constituer *ex nihilo* un réseau ou acquérir un réseau existant, ce qui est, dans les deux cas, excessivement coûteux.

Du fait des habitudes encore persistantes dans le mode de distribution de la plupart des produits bancaires courants, une immense partie de ces activités de détail est naturellement protégée vis-à-vis de l'incursion des acteurs étrangers. Ce n'est pourtant pas du protectionnisme délibéré ou actif.

En revanche, dans les activités liées au commerce international ou de financement des grandes entreprises, il y a eu, par exemple, des épisodes de protectionnisme avéré en liaison avec la crise des années trente. L'Espagne franquiste était totalement fermée aux banques étrangères.



Un pays comme la Suède est aussi resté fermé jusqu'à la fin des années soixante-dix : pour opérer en Suède à cette époque, il fallait se contenter d'un bureau de représentation à Stockholm et ensuite rapatrier les affaires sur Hambourg.

Pour les banques étrangères spécialisées sur certains segments de clientèle (grandes entreprises, clientèle aisée...), la méthode adoptée était parfois de les laisser s'installer tout en délimitant leurs parts de marché ou en limitant le nombre total de licences octroyées.

Par ailleurs, il est une autre forme plus subtile de protectionnisme dont l'existence est très ancienne : c'est celui qu'on pourrait qualifier de « diffus ». Il s'agit en particulier des mesures administratives ou autres qui ont tendance à compliquer l'installation des acteurs étrangers et l'exercice de leurs opérations. Pour illustrer ce type de protectionnisme qui n'est pas spécifiquement bancaire, on peut penser à titre d'exemple aux contraintes qu'imposaient les Japonais dans les années quatre-vingt sur le nombre d'expatriés qui pouvaient occuper les positions hiérarchiques les plus élevées au sein des succursales ou filiales de groupes étrangers.

De la même manière, le contrôle des changes a longtemps constitué un important outil de protection du système bancaire dans les grands pays industrialisés et ce jusqu'au milieu des années quatre-vingt. Avant son abolition, le contrôle des changes fonctionnait effectivement comme une barrière à l'entrée sur les marchés nationaux.

Pour résumer, on peut dire que les barrières à l'entrée sont multiformes. Outre celles déjà mentionnées, certaines sont de nature technologique (différences entre systèmes de compensation par exemple), d'autres encore sont liées au cadre législatif et réglementaire. Prenons l'exemple du droit au travail en France : les spécificités du secteur bancaire français dans ce domaine (convention collective, durée de travail...) ont longtemps constitué un véritable frein aux ambitions d'implantation des acteurs étrangers.

Ces barrières conservent-elles la même importance aujourd'hui ?

Joël MÉTAIS : Il me semble que la donne est en train de changer depuis quelques années, y compris dans certaines activités de banque de détail. Grâce aux progrès technologiques, il est devenu plus aisé d'industrialiser les processus de production et de distribution de certains produits et services bancaires, en particulier pour tirer parti des économies d'échelle dans la production de certains d'entre eux et aux fonctions support qui y sont associées. Cette banalisation (parfois qualifiée de « marchandisation ») d'un nombre croissant de produits et services bancaires permet ainsi à certains opérateurs non



bancaires, nationaux ou étrangers, de s'immiscer dans ces domaines d'activité et concurrencer des producteurs en place. Cela est aussi vrai pour des acteurs bancaires étrangers vis-à-vis des divers marchés nationaux.

Pour contrecarrer ce mouvement de banalisation ou de standardisation de toute une série de produits et services bancaires élémentaires, les banques réagissent par la mise en œuvre de stratégies de montée en gamme sur des produits très sophistiqués afin d'accroître leurs revenus, à l'instar du secteur automobile où les grands constructeurs étendent leur gamme vers le haut et certains segments très spécifiques de clientèle. Quoi qu'il en soit, tout cela modifie radicalement les conditions pour une part importante de l'activité bancaire de détail, autrefois naturellement protégée, mais qui se trouve désormais beaucoup plus exposée à la concurrence internationale.

Existe-t-il encore des formes de protectionnisme bancaire en Europe ?

Joël MÉTAIS : Au sein du marché unique européen, la règle du jeu est le libre-échange des biens et services (y compris financiers) et la libre circulation des facteurs de production. Aucun pays membre de l'Union européenne ne peut s'opposer activement à l'ouverture de son marché à la concurrence étrangère. Il se peut que certains pays tentent de faire de la résistance. Ceci est une réaction classique bien analysée en économie internationale : dès qu'il n'y a plus de barrières tarifaires ou quantitatives, certains se réfugient derrière des normes techniques, réglementaires, sanitaires ou autres pour ne pas ouvrir (complètement) leurs marchés. Mais, en Europe, cela n'est plus possible : dès qu'un opérateur est agréé dans un pays membre, il peut s'établir librement pour produire et distribuer dans les autres pays.

Le protectionnisme dans la banque de détail doit, bien sûr, être appréhendé en liaison avec les spécificités de cette activité. La banque de détail est, en effet, indissociable de la production et de la distribution de monnaie et ainsi de la gestion du système des paiements. Elle est donc reliée au pouvoir régalién de création de monnaie de l'État. Lorsque les banques de dépôt sont apparues (à partir du XVIII^e siècle en Grande Bretagne), l'État a, en quelque sorte, délégué (et privatisé de fait) son monopole (privilège) de la production de monnaie aux banques commerciales. En contrepartie, et aussi pour prix de la nécessaire stabilité du système bancaire dont il est garant, l'État exerce un contrôle sur ces banques, via la réglementation prudentielle et la surveillance. La taxe réglementaire prélevée à cette occasion sur le secteur bancaire, producteur délégué de monnaie, équivaut pour l'État



à récupérer une partie du seigneurage qu'il a concédé à ce secteur bancaire privé. Par conséquent, la banque de détail apparaît comme un opérateur délégué de la production de monnaie, toutefois assujéti à une sorte de mission de quasi « service public » liée à la gestion du système de paiements.

Dans ces conditions, on comprend que le nationalisme puisse vite s'emparer des questions bancaires, en particulier lorsqu'il est question de l'ouverture du secteur bancaire national à la concurrence directe d'opérateurs étrangers. Surtout, lorsque ceux-ci entendent jouer un rôle significatif sur le marché domestique, en prenant le contrôle d'acteurs nationaux. L'épisode des tentatives d'OPA (de la part, pourtant, d'autres banques européennes, en l'occurrence l'espagnole BSCH, la néerlandaise ABN Amro et la française BNP Paribas) sur des grandes banques italiennes (Antonveneta, Banca Nazionale del Lavoro) et des réactions d'obstruction de la Banque d'Italie et de son gouverneur montant au créneau pour défendre « l'italianité » du système bancaire national en est un très bon exemple récent. Mais, ne soyons pas naïfs ! Tous les pays auraient vraisemblablement réagi de la même manière dans un tel contexte. Pour s'en persuader, il suffit de se rappeler les déclarations de certains milieux officiels français, il y a encore quelques semaines, suite aux menaces pesant sur l'avenir de la Société générale.

La banque de détail reste ainsi une industrie empreinte de nationalisme et bien peu de pays sont disposés à voir disparaître leurs banques à réseaux, rachetées par des enseignes étrangères. La dimension nationale dans ce domaine demeure forte. La seule exception en Europe est peut-être le fait de HSBC, banque il est vrai relativement a-nationale, sans image d'enracinement local national fort (surtout depuis le retour de Hongkong à la Chine) et qui a pu s'imposer sans trop de difficultés sur de nombreux marchés nationaux, via des rachats de banques locales souvent anciennes et prestigieuses¹.

Au niveau international, l'OMC joue-t-elle efficacement son rôle en ce qui concerne le secteur bancaire ?

Joël MÉTAIS : L'histoire récente du commerce international nous enseigne que les cycles de négociation de l'OMC, qui font suite aux cycles du GATT, ont porté sur un éventail de plus en plus large de biens et services. Des objectifs de liberté croissante des échanges des biens manufacturés pour une majorité de pays, y compris émergents, on est passé à de nouvelles rubriques : l'agriculture, les services et notamment les services financiers. Les négociations en ce domaine ont vraiment commencé il y a une quinzaine d'années.



Alors, est-ce que l'OMC fait correctement son travail pour promouvoir une plus grande liberté des échanges de produits et services financiers ? Oui, mais des accords déjà acquis à leur mise en pratique effective il y a parfois plus d'un pas difficile à franchir.

Un cas intéressant à évoquer est celui de la Chine. Les Chinois, désormais membres de l'OMC, savent qu'ils doivent accepter la présence des banques étrangères et pas seulement pour mener des activités liées au commerce extérieur ; mais aussi pour entrer dans ce fantastique marché qu'est le marché de la banque de détail et, plus généralement, le marché des services financiers aux particuliers. La gestion d'actifs offre également un potentiel de croissance et de profits très prometteur : les problèmes de financement des retraites rendent particulièrement attrayants les produits de capitalisation dans un avenir rapproché. Pour toutes ces raisons, la taille, les perspectives et le potentiel de croissance des principaux segments du marché bancaire chinois attendent la concurrence et les appétits des grandes banques étrangères pour y prendre pied². D'autant plus que celles-ci savent pouvoir compter, à titre d'avantages compétitifs vis-à-vis des banques domestiques chinoises, sur leurs produits financiers innovants, leur efficacité productive et technique, leur savoir-faire dans certains nouveaux domaines (gestion d'actifs, par exemple). Comment réagissent les autorités chinoises ? Obligées d'accepter l'implantation de banques étrangères, elles se replient sur une deuxième ligne de défense. D'une part, elles cherchent à contenir la part de marché accessible aux acteurs étrangers en leur imposant d'opérer en devises ou en restreignant leurs activités en monnaie locale à travers les contraintes sur leurs opérations de refinancement... Mais cette digue est en train de céder. Alors, de façon plus insidieuse et subtile, elles envisagent de demander aux banques désireuses de pénétrer leur marché de s'implanter dans des régions éloignées de la côte est (Shanghai et les autres grandes métropoles industrielles et commerciales) ou moins profitables économiquement (dans l'ouest de la Chine, par exemple).

Il y a encore un autre point à évoquer : celui des accords préférentiels ou accords bilatéraux qui vont souvent plus loin et plus vite que l'OMC et dont les États-Unis sont souvent les promoteurs. Il est intéressant de noter que ces accords de libre-échange ont toujours parmi leurs volets principaux, celui des services financiers. Comment se présentent ces accords bilatéraux ? Il s'agit souvent de « deals » du type : « nous ouvrons notre marché à vos produits agricoles et divers produits industriels (généralement à forte intensité de main d'œuvre) mais en revanche, dans cinq ans, le champ est libre chez vous pour nos banques et nos compagnies d'assurance ». Ceci s'opère selon un calendrier



plus rapide et des exigences qui dépassent le contenu des accords déjà acquis dans le cadre de l'OMC. Les exemples de ce type d'accord ne manquent pas : le Vietnam, le Maroc... ont conclu des accords bilatéraux de ce genre avec les États-Unis. Cela montre l'importance de l'enjeu que constituent les services financiers (banque et assurances) dans le commerce international, d'autant plus que les conditions technologiques et la nature de certains produits financiers banals font que l'on peut envisager un véritable commerce mondial de ces produits et, surtout, une production locale destinée à ces marchés émergents. En effet, la hausse du niveau de vie, la demande de protection contre les risques, le vieillissement prévisible de la population y offrent un potentiel énorme de croissance pour nombre de produits et services financiers dont les banques américaines sont spécialistes, et cela conformément à la théorie du cycle du produit de Raymond Vernon.

L'idée de « fin de géographie » a-t-elle, selon vous, un sens dans le secteur bancaire et financier ?

Joël MÉTAIS : Sur ce point encore, tout dépend de quoi l'on parle. Il faut à nouveau raisonner par types de produits et de clientèles. Il va de soi que pour un certain nombre de produits simples et élémentaires (par exemple, instruments de placement à court terme, crédits à la consommation...), on est parvenu à un tel degré de banalisation qu'on peut les obtenir sur des terminaux (par exemple, dans des hypermarchés aux États-Unis) ou sur Internet. Pour ces produits-là en effet, la géographie n'a plus grand sens. En revanche, pour les activités où les relations avec la clientèle doivent être personnalisées, les frontières géographiques ne s'estompent pas. Donc, il y a un double mouvement : d'une part, un mouvement de production de masse des produits aux caractéristiques simples et standardisables et pour lesquels on assiste peut-être à cette « fin de la géographie » ; et d'autre part, un mouvement de personnalisation portant sur des produits plus complexes, « taillés sur mesure » ou « customisés », et destinés à des segments de clientèle plutôt haut de gamme, pour lesquels cela n'est pas vrai.

Dans le même ordre d'idées, et à l'image de ce qui se passe dans divers secteurs industriels, on observe une tendance à la délocalisation et à la sous-traitance d'un nombre croissant de tâches routinières associées à la production des services financiers : les fonctions support sont de plus en plus confiées à des prestataires basés dans des pays à faible coût salarial, notamment l'Inde. Il commence aussi à en aller de même pour des fonctions plus cruciales et centrales, comme la gestion de certains risques.



En conclusion, les enjeux actuels et futurs que représente l'industrie des services financiers au niveau mondial incitent les grands pays à redéfinir leur positionnement stratégique dans la production, la distribution et l'exportation de ces services. La question du protectionnisme doit, par conséquent, être analysée et sa problématique définie à la lumière de ces enjeux. L'exacerbation de la concurrence internationale sur le marché des biens pousse certains pays - comme les États-Unis, à travers les accords bilatéraux - à tenter de tirer le meilleur parti de leurs avantages comparatifs dans les services et notamment les services financiers et à chercher à étendre la zone d'influence de leurs systèmes financiers nationaux (pays du Maghreb pour la France par exemple). À l'heure de la modernisation et de l'ouverture (nécessaire sinon subie) des systèmes financiers des pays émergents, le risque d'une perte de leur indépendance doit être sérieusement considéré par les autorités de ces pays et les instances internationales, ne serait-ce qu'en raison du pouvoir de création monétaire dont les banques n'ont pas encore été dépossédées (ou dont elles n'ont pas pu s'affranchir ?).

NOTES

1. À ceci près toutefois que sa première tentative de prendre le contrôle de la Midland britannique au début des années quatre-vingts avait été repoussée par la Banque d'Angleterre au prétexte que le système bancaire hongkongais n'était pas assez sûr du fait de l'absence d'une Banque centrale (dont certains attributs étaient d'ailleurs partiellement dévolus, à l'époque, à la HSBC elle-même conjointement avec l'autre banque privée coloniale anglaise, Standard and Chartered !!).
2. Comme on l'a observé lors de la bataille entre Citibank et la Société générale pour la prise de contrôle d'une grande banque chinoise.

