

# LA LOI BANCAIRE : UN ARBRE QUI CACHE LA FORÊT ?

OLIVIER PASTRÉ\*

**A**u terme de plusieurs mois de débats, passionnés pour les principaux acteurs, mais laissant relativement de marbre le grand public, une nouvelle loi bancaire va être votée presque trente ans après celle de 1984 instituant en France le modèle de banque universelle. Pour prendre la mesure de l'importance historique de cette loi, il faut commencer par mettre celle-ci dans son contexte.

## UNE GOUTTE D'EAU

Depuis l'éclatement de la crise en 2007, la régulation financière a donné lieu à de nombreuses discussions, de multiples rapports officiels et d'innombrables livres, voire même quelques films. Sur le plan réglementaire, l'activité a été moins intense. Ou plutôt, elle s'est faite plus diffuse. Quelque part, cette situation, un peu décevante, s'explique parfaitement. La crise dite des *subprimes*, qui s'est généralisée à l'ensemble de la planète de même qu'à tous les replis de la sphère financière, s'est révélée, au fil des mois, protéiforme et n'a épargné aucun agent économique. Si l'on veut mettre un peu d'ordre dans ce capharnaüm réglementaire, on peut distinguer cinq principaux axes d'intervention des régulateurs :

– la recherche d'une meilleure connaissance des mécanismes financiers. Relèvent de cette préoccupation la création de chambres de compensation pour certains marchés dérivés, l'enregistrement des *hedge funds*, les *stress tests* de même que les « testaments » imposés aux banques et, dans une certaine mesure, certains débats relatifs à la directive européenne MIF (marchés d'instruments financiers) ;

---

\*Professeur, université Paris VIII.

– la redéfinition de certaines « règles du jeu ». On peut citer, entre autres, les modifications apportées aux règles comptables (IAS – International Accounting Standards) ou prudentielles (Bâle III et Solvency II), de même que les efforts faits, ici ou là, pour mieux encadrer les bonus des *traders* ;

– la limitation des risques pris par les acteurs de la sphère financière. C'est là peut-être que les initiatives ont été les plus nombreuses, comme en témoigne en France la nouvelle loi bancaire :

- mécanismes de rachat d'actifs dépréciés et création de *bad banks* ;
- limitation ou interdiction du *prop trading* (négociation pour compte propre) ;
- limitation de l'effet de levier ;
- limitation de la concentration bancaire et réflexion autour du principe *too big to fail* et des « banques systémiques » ;
- séparation des activités bancaires et réexamen du *Glass-Steagall Act* (loi Dodd-Frank aux États-Unis, rapport Vickers en Angleterre et rapport Liikanen commandé par la Commission européenne) ;
- dans une certaine mesure, début de réflexion sur les activités financières non régulées ;

– le renforcement des protections. Cela concerne, du côté des clients, la garantie des dépôts et, du côté des banques, les efforts faits pour renforcer les exigences en matière de fonds propres et de liquidité des bilans ;

– l'amélioration de la supervision du système. C'est sur ce principe qu'ont été mises en place de nouvelles règles concernant les agences de notation. Mais, surtout, c'est dans cet esprit qu'a été échafaudée l'Union bancaire européenne visant à un renforcement du pouvoir du superviseur bancaire européen, comme la nouvelle loi bancaire française vise à l'élargissement du périmètre d'intervention du superviseur national.

Tels sont les principaux axes des travaux mis en œuvre aux niveaux national et international depuis cinq ans pour assurer un meilleur fonctionnement du système financier. Les réformes évoquées ici ne concernent que le système financier au sens strict. Pour avoir une version globale du schéma de gouvernance économique mondial qui est en train de voir le jour, il conviendrait d'évoquer aussi, au plan de la politique macroéconomique, les réformes esquissées dans cinq domaines au moins : la gouvernance du FMI (Fonds monétaire international), la coordination des politiques monétaires et budgétaires, la lutte contre les paradis fiscaux et en faveur du libre-échange.

On peut, certes, regretter que, sur nombre de chantiers des réformes évoqués ici, les progrès soient insuffisants et que les égoïsmes nationaux priment sur la volonté de coopération internationale. Mais la présentation de l'ensemble de ces chantiers nous paraît nécessaire pour prendre la mesure, toute relative, des réformes en cours de discussion autour de la nouvelle loi bancaire. Ces réformes sont utiles, mais ne pourront à elles seules remettre la finance mondiale sur le droit chemin.

## LE VERRE À MOITIÉ PLEIN

L'un des points du nouveau texte de loi qui, malgré les bonnes intentions qui ont animé les rédacteurs de ce texte, pose un vrai problème concerne les frais bancaires. L'idée de départ est de plafonner certains de ceux-ci (et notamment les commissions d'intervention en cas de compte non approvisionné) afin de limiter, pour les particuliers, le coût de leur compte bancaire. L'intention est louable, mais le résultat risque d'être un accroissement de l'exclusion bancaire que cette mesure est censée combattre. Si, en effet, la conséquence de cette mesure pour les ménages les plus fragiles est de rendre l'intervention de la banque plus automatique (car trop faiblement tarifée), il est à craindre que cette automaticité se traduise, dans de nombreux cas, par un traitement plus « brutal » des cas qui nécessitent, au contraire, une approche plus « humaine ».

À ce point près – qui n'est pas un point de détail –, cette loi me semble aller dans le bon sens, surtout au bon rythme. Certains aspects, très « grand public », comme l'interdiction pour les banques d'intervenir pour compte propre sur les marchés dérivés de matières premières agricoles me semblent plus spectaculaires que véritablement opérationnels compte tenu des volumes de capitaux concernés. Mais cette loi marque un progrès dans trois domaines.

Premièrement, elle a été élaborée et discutée très vite. Dans une période marquée par l'urgence, c'est une bonne chose. Certains ont soupçonné le gouvernement français d'avoir voulu prendre de vitesse la Commission européenne ralentie dans la mise en œuvre du rapport Liikanen. Mais est-ce un crime d'appliquer en premier les principes de celui-ci en les adaptant au contexte français ?

Deuxièmement, elle a définitivement enterré les vains débats autour du *Glass-Steagall Act*. Certains auraient préféré une application en l'état de ce texte de 1933. Oubliant au passage que le modèle de banque spécialisée, pur produit de cette loi, a structuré l'industrie bancaire américaine qui est à l'origine même de la crise actuelle (retour aux *subprimes*) dans un pays qui a connu, à lui seul, plus de faillites bancaires que le reste du monde (Pastré, 2012).

Troisièmement, cette loi a renforcé les pouvoirs des superviseurs nationaux (ACP – Autorité de contrôle prudentiel – et AMF – Autorité des marchés financiers) à un moment de la crise où, dans l'équilibre entre supervision et réglementation, la balance me semble devoir pencher en faveur de la première. Le respect du code de la route est en effet d'autant mieux assuré que les gendarmes sont plus nombreux le long des routes...

Juger d'une loi qui n'est pas encore votée constitue un exercice périlleux. Quatre remarques permettent toutefois de conforter le jugement globalement positif porté ici et que seul l'avenir permettra, ou non, de confirmer :

– comme les autres, cette loi n'est probablement pas parfaite. Si elle se révélait inefficace, elle pourrait parfaitement être durcie et, dans sa formulation actuelle,

elle donne déjà aux autorités de régulation d'importantes marges de manœuvre en matière d'interprétation ;

– il ne faut pas rêver. Cette loi n'empêchera pas, à elle seule, l'éclatement d'une nouvelle crise. Pour trois raisons au moins. D'abord, elle traite du risque de marché pour les banques et non des risques de crédit et de liquidité qui sont à l'origine, pour l'un, de l'éclatement et, pour l'autre, de la propagation de la crise actuelle. Ensuite, elle ne prévient pas contre la myopie éventuelle des autorités de surveillance qui nous a coûté si cher de 2003 à 2007. Enfin, comme il est écrit au début de cet article, elle ne constitue qu'une pierre de l'édifice de gouvernance économique mondial qu'il nous faut aujourd'hui reconstruire ;

– elle accroît la pression réglementaire sur les banques ce qui, d'un certain point de vue, est une bonne chose. Mais cette réglementation ajoutée aux autres ne doit pas empêcher les banques, en particulier françaises, de faire leur métier qui consiste à financer l'économie ;

– elle laisse de côté un phénomène majeur de la finance postcrise qui échappe aujourd'hui non seulement à presque toute régulation, mais aussi à la plus élémentaire connaissance. Nous voulons parler du *shadow banking* qui représente aujourd'hui plus de 30 000 Md\$ (Hamon et Jacquillat, 2013). En espérant que la prochaine loi bancaire ne soit pas votée, dans trente ans, après, et non avant, que cette « nouvelle finance » ait provoqué une nouvelle crise...

#### BIBLIOGRAPHIE

HAMON H. et JACQUILLAT B. (éd.) (2013), « La finance non réglementée », *Revue d'économie financière*, vol. 109, février.

PASTRÉ O. (2012), « La banque n'est pas un saucisson », *Analyse financière*, juillet.