

PROPOSITION DE LOI

relative au crédit et à la séparation entre banques de dépôt et banques de marché

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le principe de séparation bancaire entre l'activité de dépôt et de crédit d'une part, et l'activité d'affaires et de marché de l'autre, est aujourd'hui reconnu comme base incontournable pour toute réforme de la structure bancaire, que ce soit en Angleterre (Commission Vickers), aux Etats-Unis (Règle Volcker) ou en Europe (Rapport Liikanen).

Néanmoins, dès lors que sa nécessité est reconnue, la séparation ne saurait s'opérer au sein d'un même établissement car elle repose sur l'incompatibilité entre deux métiers dont l'exercice dépend de leur exclusion mutuelle.

D'une part, la filialisation des activités qui ne sont pas nécessaires au financement de l'économie ou qui seraient qualifiées de « spéculatives », ne saurait en aucun cas suffire. Alors, non seulement le principe de « banque universelle » subsisterait mais la séparation des activités, en demeurant au sein de la société mère, ne serait pas de nature à supprimer l'aléa moral et à réellement empêcher la multiplication des vases communicants.

D'autre part, de manière plus générale, la coexistence des deux types de métier sous un même toit entraîne mécaniquement une distorsion de l'activité bancaire.

D'abord une hypertrophie des actifs et du bilan :

Toute banque d'affaires adossée à une banque de dépôt bénéficie automatiquement de la garantie de l'Etat ; dans ces conditions, les marchés financiers lui prêtent plus facilement et à des taux réduits. La banque est donc incitée à s'endetter au-delà de ses moyens et par conséquent à prendre plus de risques ; la garantie publique sur les dépôts se transforme en subvention aux activités d'investissement. Les différences de taux peuvent représenter sur une seule année plusieurs milliards d'euros de subventions implicites pour les quatre plus grandes banques françaises. Cet apport, selon les estimations de la Banque des règlements internationaux (BIS 82nd Annual Report, juin 2012), accroît de deux crans leur note auprès des agences de notation.

De surcroît, en titrisant les crédits qu'elle octroie dans le cadre de ses activités de détail, la banque crée, tout en se débarrassant du risque lié à ces crédits, un levier supplémentaire pour accroître son volume d'affaires et son endettement sur les marchés internationaux.

C'est ainsi que les actifs combinés des cinq plus grandes banques françaises (toutes activités confondues) représentaient 344 % du PIB français en 2009, contre seulement 95 % en 1990 (M. Goldstein et N. Véron, février 2011, « Too Big to Fail : the Transatlantic Debate », Bruegel Working Paper). Un tel décrochage entre PIB et actifs montre d'une part que la croissance de la masse d'actifs bancaires est entièrement due aux activités de marché, et d'autre part, qu'il n'y a aucun lien entre la croissance de ces activités de marché et le financement de l'économie. Le danger est d'autant plus grand que le volume des dérivés en montant notionnel traité par les quatre plus grandes banques françaises était de 45 fois le PIB du pays en 2011, alors qu'au niveau mondial, les dérivés en montant notionnel ne représentent « que » 10 fois le PIB du monde.

C'est pourquoi ces quatre banques – BNP Paribas, Crédit Agricole, Société Générale, BPCE – sont listées en 2012 par le Conseil de stabilité financière de la Banque des règlements internationaux parmi les 28 banques mondiales pouvant entraîner un effondrement du système financier

international (Global Systemically Important Financial Institution – G-SIFI). Entre 2011 et 2012, Dexia a été sortie de cette liste, non pas qu'elle ne pose plus un risque systémique, mais parce qu'elle est en voie de démantèlement organisé.

Ce qui mène à l'atrophie du métier de crédit :

Plus la banque se livre à des activités hypertrophiées de marché, moins elle se consacre à son métier d'octroi de crédit à l'économie. Les prêts dans les banques systémiques ne représentent en moyenne que 36 % de leur bilan, contre 54 % pour les activités de marché (Finance Watch, juin 2012 - Consultation by the High-level Expert Group on Reforming the Structure of the EU Banking Sector). De surcroît, dans une situation de croissance faible, les marchés offrent des rendements à court terme bien plus incitateurs que le crédit à l'économie, conduisant à une perception faussée du véritable risque.

A l'inverse, cette même étude montre que pour les banques dont le bilan est inférieur à 200 milliards d'euros (5 à 10 fois moins que celui des banques systémiques), les activités de prêts représentent 75 % de leur bilan contre seulement 14 % pour les activités de marché.

Il faut ajouter l'existence d'un conflit d'intérêts inhérent à l'association des deux métiers au sein d'un même établissement. Par exemple, la banque peut prêter à une entreprise en même temps qu'elle en achète et en vend les actions ; de même, c'est ce double rôle qui a incité à la manipulation des taux du Libor puisque ceux-ci ont été fixés, par entente, par les banques de dépôt et de crédit et joués - au sein de ces établissements - par les banques de marché.

Il est donc clair qu'associer prêts et marchés au sein d'un même établissement, a intrinsèquement mené à l'hypertrophie des activités d'investissement au détriment du crédit.

Dès lors, le centre de gravité de nos banques a basculé vers des marchés financiers internationaux par nature incontrôlables et pourvoyeurs du risque systémique - ainsi, le marché des produits dérivés de gré à gré est évalué à 639 000 milliards de dollars (OTC Derivatives Statistics at End-June 2012 - Banque des règlements internationaux, novembre 2012). En conséquence, nos banques ont progressivement perdu contact avec le tissu économique, et ne consacrent plus leurs moyens au développement de leur expertise des secteurs et de leur savoir-faire dans le suivi de la clientèle.

Il appartient donc au législateur de fixer un cadre bancaire rétablissant pleinement l'activité de crédit à l'économie et protégeant structurellement les dépôts contre tout risque de faillite, voire de spoliation. Tant que les activités de marché et les dépôts seront logés au sein des mêmes établissements, ces derniers ne seront pas à l'abri d'une faillite du groupe déclenchée par les marchés.

De surcroît, les mécanismes de résolution bancaire ne sauraient répondre à la faillite d'une banque géante à la structure bilancielle trop complexe. A ce titre, ils nécessiteraient de longues négociations qui, dans une situation d'urgence, ne sauraient empêcher un chantage à un renflouement aveugle et immédiat, mettant en péril les finances publiques. La faillite de Dexia et ses renflouements successifs doivent servir d'avertissement. Le législateur ne doit pas attendre un prochain choc financier pour pallier les failles structurelles de notre système bancaire révélées par le choc de 2007-2008.

En 2008, sans l'intervention des Etats et des banques centrales, les systèmes bancaires européen et français se seraient tout simplement effondrés en bloc :

Au niveau européen, ce sont plus de 5000 milliards d'euros d'aides (40 % du PIB européen) qui ont été autorisées entre 2008 et 2012 sous forme de garanties, de recapitalisations, de sauvetages d'actifs et d'injections de liquidités (cf. Rapport de la Commission européenne sur les aides d'État accordées par les États membres de l'UE - décembre 2012).

En France, l'Etat a dû promettre de mobiliser 320 milliards d'euros sous forme de garanties, plus 40 milliards pour les recapitalisations. Il faut ajouter le cas de Dexia : 5 milliards d'euros pour la recapitalisation et 39 milliards pour les garanties qui courent jusqu'à 2031. Les banques françaises doivent aussi leur survie aux programmes de renflouement lancés par le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique : via le renflouement des dérivés de crédit (CDS) de l'assureur AIG, Société Générale a reçu 11,9 milliards de dollars, BNP-Paribas 4,9 milliards et Crédit Agricole 2,3 milliards. D'autre part, sur l'ensemble des refinancements à court terme accordés sans publicité par la Réserve fédérale américaine entre 2007 et 2010, BNP-Paribas a cumulé 175 milliards de dollars d'aides et Société Générale 124 milliards (U.S. Government Accountability Office, Report on the Federal Reserve System, Juillet 2011).

Après de la BCE, les banques françaises bénéficient toujours de mesures « exceptionnelles », dont le montant s'accroît, avec 231,6 milliards d'euros de refinancements au 11 décembre 2012, y compris 174,4 milliards au titre de l'opération LTRO à 3 ans lancée en décembre 2011 et février 2012 (Banque de France, Position de liquidité du système bancaire, décembre 2012).

La menace de faillite est donc toujours là. En raison du surendettement des Etats lié à la crise financière, il n'y a déjà pratiquement plus de moyens disponibles pour renflouer les établissements lorsque surviendra le prochain choc systémique. Le risque devient désormais la faillite des Etats eux-mêmes.

De ce fait, il est de la responsabilité impérieuse et urgente de la puissance publique de rétablir un système bancaire - lieu principal de la création monétaire - respectueux de l'intérêt général et au service de la prospérité de tous. A l'évidence, « l'action sur le crédit et sur les moyens de financement, en général, constitue la forme d'intervention la plus décisive sur le développement des entreprises productives, nationales ou privées ». (Pierre Mendès France, *La République moderne*, 1962)

C'est pourquoi :

L'article 1er établit une séparation stricte entre métiers de banque, selon le principe de la loi 45-15 du 2 décembre 1945. C'est l'abrogation de cette dernière par la loi n°84-46 du 24 janvier 1984, puis la promulgation de la loi 96-597 de modernisation des activités financières du 2 juillet 1996, qui ont mené *in fine* à la déviance actuelle de la structure bancaire.

Les articles 2 et 3 définissent les deux types de banques au sens du Code monétaire et financier, et en précisent les conditions d'inscription.

L'article 4 fixe le délai d'application de la présente loi à 6 mois, compte tenu du caractère exceptionnel de la situation.

PROPOSITION DE LOI

Article 1er

Il y a deux catégories de banques : d'une part les banques de dépôt et de crédit, d'autre part les banques d'affaires et de marché. L'appartenance à une catégorie est exclusive de l'appartenance à l'autre.

Les entreprises qui sollicitent leur inscription sur la liste des banques sont tenues de préciser la catégorie dans laquelle elles entendent être rangées. La décision par laquelle l'autorité publique procède à l'inscription d'une

banque mentionne expressément le classement dont cet établissement fait l'objet.

Article 2

Les banques de dépôt et de crédit sont celles dont l'activité, indispensable au fonctionnement de l'économie, consiste exclusivement à effectuer des opérations de crédit et à recevoir du public des dépôts de fonds à vue et à terme.

A ce titre, elles assurent exclusivement les opérations de banques et les services de paiement visés par les articles L311-1, L311-3 et L311-4 du Code monétaire et financier. Les opérations connexes visées par l'article L311-2 du même Code leur sont interdites, à l'exception de la couverture des risques de change et de taux. Toutes ces opérations devront être effectuées exclusivement pour le compte de la clientèle et dans son seul intérêt.

De même, toute relation actionnariale, contractuelle et fonctionnelle avec un établissement financier non-défini par le présent article, ainsi que la fourniture de services d'investissement au sens de l'article L321-1, leur sont strictement interdites sous quelque forme juridique que ce soit. Cette interdiction s'applique à toute entreprise exerçant des activités bancaires sur le territoire national et à toute activité des banques françaises pratiquée hors du territoire national.

Les banques de dépôt et de crédit ne détiennent aucun type de participation dans aucune autre forme d'entreprise, à l'exception des établissements de crédit n'intervenant pas, directement ou indirectement, sur les marchés financiers.

A l'exception des immeubles, des équipements et autres immobilisations indispensables à l'exercice de leurs activités, les banques de dépôt et de crédit ne peuvent détenir, directement ou indirectement par leurs filiales,

d'autres actifs que les prêts et engagements résultant de leurs opérations de crédit.

Seules les banques de dépôt et de crédit, établissements de crédit habilités à recevoir les dépôts du public, adhèrent au Fonds de garantie des dépôts et voient leurs clients couverts par cette garantie.

Article 3

Les banques d'affaires et de marché sont celles dont l'activité est la fourniture des services d'investissement définis par les articles L321-1 et L321-2 du Code monétaire et financier.

Les banques d'affaires et de marché ne peuvent détenir de participation dans une banque de dépôt et de crédit, ni même entretenir de relations contractuelles avec elles. Il est interdit à toute compagnie financière ou holding, ainsi qu'à leurs filiales et sous-filiales, détenant une participation dans un établissement financier autre qu'une banque de dépôt et de crédit d'être en relation avec une banque de ce type.

Il est interdit aux banques d'affaires et de marché d'effectuer les opérations relevant des banques de dépôt et de crédit, et visées à l'article 2.

Les membres des organes d'administration, de direction et de surveillance, les dirigeants, salariés et préposés des banques d'affaires et de marché ne peuvent être membres des organes d'administration, de direction et de surveillance, dirigeants, salariés ou préposés des banques de dépôt et de crédit.

Article 4

Les modalités d'application de ce texte seront fixées par décret en Conseil d'Etat dans un délai de 6 mois, compte tenu du caractère exceptionnel de la situation.

Contact : bertrand@solidariteetprogres.org

Solidarité & Progrès – Janvier 2013