

Bruxelles  
Le 11 Décembre 2012

A l'attention de Monsieur Pierre Moscovici  
Ministre de l'Economie et des Finances  
139, rue de Bercy  
6e étage  
75572 Paris

Monsieur le Ministre,

Lors du discours que vous avez prononcé le jeudi 15 novembre en clôture des entretiens de l'AMF, vous avez déclaré que la loi bancaire qui serait présentée en Conseil des ministres le 19 décembre serait un « grand marqueur de l'action gouvernementale ». Vous avez également déclaré qu'il y aurait « un avant » et « un après » et que « la retouche cosmétique, l'ajustement à la marge, les petits pas » n'étaient pas ce que l'on attendait du gouvernement.

Finance Watch partage avec vous la conviction que la retouche cosmétique et l'ajustement à la marge ne sont pas ce dont la société française a besoin en matière bancaire. Rappelons-en brièvement les raisons:

Il existe deux types d'activités bancaires de nature fondamentalement différente:

- l'une consiste à réaliser des prêts: dans ce rôle, les banques ne sont pas des intermédiaires mais les créateurs de la monnaie qui permet à l'économie de fonctionner (d'où l'adage « les prêts font les dépôts »). Ce rôle est de fait indissociable de celui de collecte des dépôts et de mise à disposition de moyens de paiement. L'ensemble crédits-dépôts-paiement constitue les activités de banque commerciale. Ces activités, vitales au bon fonctionnement de l'économie, bénéficient d'un soutien explicite de l'Etat, via la garantie des dépôts de la clientèle.
- l'autre consiste à intervenir sur les marchés financiers, soit dans le but de servir une clientèle, soit dans le but de bénéficier de décalages de cours, soit - dans la réalité - les deux à la fois. Dans ce rôle, les banques - qu'on appellera ici banques de marché - sont, ou devraient être, des intermédiaires.

Combiner ces deux activités au sein d'une même banque a pour conséquence de permettre à l'activité de prêt d'argent et de collecte des dépôts de nourrir artificiellement l'activité de négoce d'instruments financiers. Dès lors qu'elle est nourrie par les dépôts et par le crédit, l'activité de négoce d'instruments financiers perd sa caractéristique, pourtant économiquement essentielle, d'activité d'intermédiation. Une telle combinaison conduit également à une extension d'un soutien implicite de l'Etat aux activités de marché qui leur permet de se développer toujours plus et souvent au-delà de ce que nécessiteraient le financement et la fourniture de services financiers à l'économie réelle.

En résumé, dans une configuration de ce type, les dépôts de la clientèle sont exposés aux risques pris dans le cadre des activités de marché, les activités de marché voient leur volume artificiellement gonflé par les dépôts et l'Etat apporte à la fois une garantie explicite à l'activité de dépôts et une garantie implicite aux activités de marché.

Le projet de loi de réforme bancaire que vous présenterez au Conseil des Ministres le 19 décembre est de notre point de vue fondé sur une distinction inadéquate entre activités bancaires utiles et activités bancaires spéculatives: non seulement le choix d'une telle distinction ne permet pas de traiter la question économique essentielle exposée plus haut mais, surtout, elle mène inéluctablement à une non-réforme car le débat sur l'utilité d'une activité bancaire ne réunira jamais le consensus des différentes parties prenantes.

A la lecture de ce texte, Finance Watch craint que la réforme bancaire que vous allez proposer ne constitue, contrairement à vos déclarations récentes, qu'un ajustement à la marge. Les multiples déclarations de hauts dirigeants de banques françaises ayant affirmé récemment que cette réforme n'aurait qu'un impact très marginal sur leur activité ne font que renforcer cette inquiétude.

Deux exemples tirés du premier article de ce projet de loi permettent d'illustrer notre propos:

- Le projet de loi permet à l'activité de « fourniture de services d'investissement à la clientèle » ainsi qu'à celle de « tenue de marché sur instruments financiers » de rester au sein de la banque commerciale. Etant donné que toute opération sur les marchés financiers s'effectue par construction avec une contrepartie, il est aisé de requalifier cette contrepartie en « client » et de ce fait d'inclure la quasi-totalité des activités de négoce sur les marchés dans ces catégories. Ainsi, l'activité de négoce de produits dérivés ne sera pas touchée par la réforme sous prétexte que les transactions sont nécessairement réalisées avec une contrepartie baptisée client. La conséquence en est que la collectivité et le contribuable continueront, à leur insu, de soutenir un développement de ces produits clairement déconnecté de l'évolution de l'économie réelle (à titre d'illustration, on rappellera que l'encours de produits dérivés dans le monde a été multiplié par 7 entre 2000 et 2012 là où la taille de l'économie mondiale ne faisait que doubler et que les banques françaises jouent un rôle essentiel sur ce marché).
- Le projet de loi prévoit la séparation de « toute opération impliquant des risques de contreparties non garantis vis à vis d'organismes de placement collectif à effet de levier » (les fameux hedge-funds). Le point fondamental réside ici dans la notion de « risques de contrepartie non garantis » car les crédits de ce type sont

toujours montés avec des garanties, ce qui a comme conséquence que cette disposition exempte de facto l'activité de prêts aux hedge-funds. Autrement dit, ces dispositions du projet de loi permettront aux banques françaises de continuer à utiliser les dépôts de la clientèle pour financer des activités de prêt aux hedge funds et, plus généralement, pour nourrir la spéculation par le crédit. A tout le moins, cette disposition nous semble contredire la promesse réalisée par le Président de la République alors qu'il était candidat de « maîtriser la finance [...] par le vote d'une loi sur les banques qui les obligera à séparer leurs activités de crédit de leurs opérations spéculatives ». A titre de comparaison, on notera également que le récent rapport Liikanen sur la réforme de la structure des banques recommande explicitement de localiser l'activité de crédit bancaire aux hedge-funds dans l'entité bancaire non autorisée à recevoir les dépôts de la clientèle.

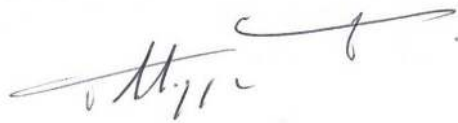
De manière générale, il nous paraît essentiel de revenir aux fondements de la promesse de campagne du Président de la République qui visait à isoler les activités de crédit et non les activités utiles. Le glissement sémantique « d'activité de crédit » à « activités utiles », notion très subjective, permet des interprétations qui vont à l'encontre des objectifs initiaux. Le projet de loi que vous présenterez en Conseil des Ministres le 19 décembre nous semble, en tous cas dans la version qui a circulé officieusement, s'être éloigné de ces objectifs en ouvrant la voie à des interprétations sans fin permettant d'éviter des réformes pourtant essentielles.

Au vu de l'enjeu, une réforme de la structure des banques se doit d'être ambitieuse, et l'histoire devrait nous y encourager. Un régime de séparation des activités de banque commerciale et de banque de marché a en effet prévalu aux Etats-Unis entre 1933 et 1999 et cette expérience a montré qu'il est possible de développer une activité de banque de marché dynamique, efficace et rentable avec une séparation claire des activités bancaires. Qui plus est, la séparation des activités et l'absence de soutien public à l'activité des banques de marché ont permis de développer aux Etats-Unis une diversité d'intervenants qui a constitué un facteur considérable d'accroissement de la capacité des banques américaines à servir les entreprises et les investisseurs.

Enfin, un régime de résolution bancaire, aussi solide et bien conçu soit-il, a besoin de banques relativement simples et de taille raisonnable pour être efficace. Le régime de résolution bancaire proposé par votre projet de loi va dans un sens louable de renforcement des pouvoirs de la puissance publique et de protection de la société et des contribuables des conséquences de faillites bancaires. Mais on peut légitimement s'interroger sur son efficacité dans le cas de faillites de la taille des grandes banques françaises: les trois plus grandes banques françaises ont un total de bilan cumulé égal à 2,5 fois le PIB du pays et leurs activités comme leurs structures sont hautement complexes. Comme le montre à nouveau l'expérience américaine, un mécanisme de résolution bancaire, même efficace, ne peut résister au défaut d'une banque trop grande ou trop complexe et finit toujours par recourir dans ce cas à l'argent public. Il est de notre point de vue fort douteux que la résolution éventuelle de banques d'une taille et d'une complexité qui sont celles des grandes banques françaises soit réalisable sans impact majeur sur les finances publiques. Finance Watch a la conviction qu'un régime de résolution bancaire réaliste ne peut être mis sur pied sans une réforme simultanée et suffisamment ambitieuse de la structure des banques.

Convaincu que vous avez à cœur de mettre en œuvre une réforme qui contribue de façon significative à un secteur bancaire français à même de servir les besoins économiques du pays et qui protège l'ensemble de la société des conséquences désastreuses d'un défaut bancaire éventuel, je tenais à partager ces quelques réflexions avec vous et à émettre le vœu que le débat parlementaire prochain permette de faire évoluer le projet de réforme bancaire français dans ce sens.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Thierry Philipponnat', with a long horizontal flourish extending to the right.

Thierry Philipponnat  
Secrétaire Général  
Finance Watch