



Finance Watch

Pour une finance
au service de la société

L'importance d'être séparé

Faire prévaloir l'intérêt général sur celui des banques

Une publication de Finance Watch sur la séparation des activités bancaires



Février 2014

« La séparation de ces activités entre plusieurs entités juridiques distinctes au sein d'un groupe est la réponse la plus directe à la complexité et à l'interdépendance des banques. Cette séparation n'aurait pas seulement pour effet de simplifier et de rendre plus transparente la structure des groupes bancaires; elle favoriserait aussi la discipline de marché, la surveillance de celui-ci et, en définitive, le redressement des banques et leur résolution en cas de défaillance. »

Erkki Liikanen, président du Groupe d'Experts de Haut-Niveau sur la réforme de la structure du secteur bancaire de l'UE, désigné par la Commission Européenne pour examiner les réformes possibles du secteur bancaire européen. Rapport publié en Octobre 2012.

Auteurs : Duncan Lindo, Aline Fares

Traduction du texte original : Henry Cheynel

Responsable de la publication : Thierry Philipponnat

Remerciements : Nos remerciements tous particuliers à Henry Cheynel pour nous avoir offert de son temps et assuré la traduction française du rapport « The importance of being separated ». Notre reconnaissance va également aux Membres de Finance Watch, en particulier au groupe de travail sur les banques, pour leur apport de grande valeur et pour le travail collectif mené pour la préparation de ce rapport.

Photo de couverture : aiguillage de ligne de chemin de fer, Shutterstock

Conception graphique par Soapbox (www.soapbox.co.uk), mise en page par Finance Watch

© Finance Watch 2013 (première publication), publication de la traduction française et mise à jour en février 2014

Le contenu de ce rapport peut être utilisé et reproduit sans autorisation à condition que la signification initiale et le contexte ne soient pas altérés. Lorsqu'un tiers est titulaire d'un copyright, l'autorisation doit être recherchée directement auprès de ce tiers. Pour toute demande concernant ce rapport, merci d'envoyer un email à contact@finance-watch.org

Supported in part by a grant from the Open Society Foundations



En bref

Finance Watch soutient la séparation des activités de banque commerciale et de banque d'affaires* et estime que la taille et la complexité des banques devraient être encadrées.

- La séparation des activités de banque commerciale de celles de banque d'affaires réduit le risque systémique. Elle contribuera à minimiser le coût d'une éventuelle faillite bancaire pour le contribuable.
- La séparation des activités de banque commerciale de celles de banque d'affaires* (voir glossaire, page 15) supprime la subvention implicite d'activités qui ne devraient bénéficier d'aucun soutien public. Ce subventionnement implicite crée des distorsions sur le marché – rendant notamment profitables des activités de marché qui ne le seraient pas sans un tel soutien.
- La séparation des activités de banque commerciale de celles de banque d'affaires représente une étape décisive pour assainir le système bancaire européen et pour rétablir la prédominance de l'intérêt général sur celui des banques.

Ce document s'attache à faire ressortir l'argumentation en faveur d'une telle séparation et à dissiper quelques mythes tenaces entourant cette question.

Table des matières

Introduction	4
Tableau : Vue d'ensemble des principales réglementations bancaires	5
Les arguments en faveur d'une séparation	
A. Que faut-il séparer ou comment traiter les questions :	6
• De la tenue de marché	7
• Du crédit aux « hedge funds »	7
• Du « guichet unique »	8
• De la diversité du système bancaire européen	8
B. Comment faut-il séparer ?	9
• Comment un groupe bancaire devrait-il être organisé ?	9
• Les profits des opérations de marché ne viennent-ils pas diminuer le coût du crédit à l'économie réelle ?	10
C. Comment mettre fin au « <i>too-big-to-fail</i> » ?	11
• La séparation ne va-t-elle pas créer deux catégories de banques systémiques au lieu d'une ?	11
Quelques mythes autour de la séparation des activités	12
En résumé	14
Abréviations et glossaire	15

« Il y a un besoin urgent de faire évoluer le modèle des banques d'importance systémique, en séparant les activités de banque traditionnelle des activités de marché. » (Journal de l'OCDE)

Introduction

Une question de souveraineté

L'intérêt des banques a visiblement pris le dessus sur l'intérêt général : les Etats sont obligés, à leurs risques et périls, de venir au secours des banques alors même que les banques ne veulent pas essuyer les pertes liées à des défauts souverains. **Et finalement, qui paye lorsqu'une banque fait faillite?** Les événements des dernières années ont montré que ce ne sont pas les créanciers des banques, mais bel et bien les citoyens ordinaires.

Réduire le montant et le coût du sauvetage des banques serait une grande avancée pour mettre fin au lien malsain entre les banques et les Etats : la séparation des activités bancaires représente un pas essentiel dans cette direction. Le retour à une relation équilibrée entre les banques et le reste de la société sera non seulement bénéfique pour la société, mais contribuera à restaurer la confiance dont les banques ont aujourd'hui cruellement besoin.

Trois étapes

Réduire le coût du sauvetage des banques et la probabilité même que les Etats aient à s'endetter de ce fait serait un pas décisif pour rétablir la prédominance de l'intérêt général sur celui des banques. La réglementation doit donc viser trois objectifs :

- réduire la probabilité d'une faillite bancaire,
- réduire l'éventualité d'une intervention publique,
- réduire le coût de cette intervention si elle doit malgré tout se produire.

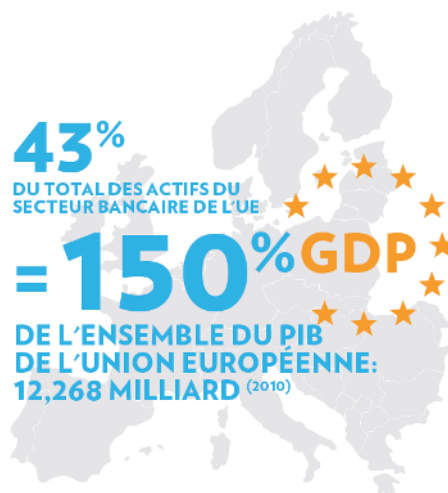
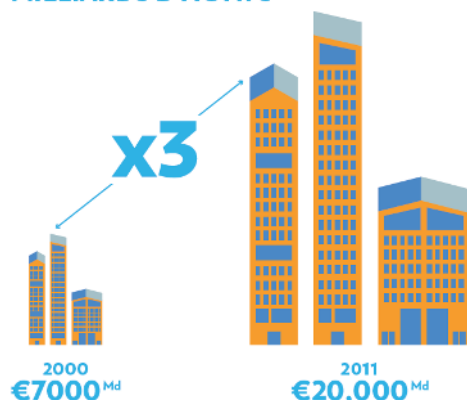
La séparation des activités et la question du « too-big-to-fail » sont clés

La séparation des activités est un élément décisif pour s'assurer que les Etats et les contribuables n'aient plus à payer des montants colossaux pour sauver leurs banques. A partir du moment où l'on admet que les banques sont susceptibles de faire défaut, il faut réduire l'éventualité que les Etats se trouvent engagés dans ces faillites. Les banques doivent être en mesure d'assumer elles-mêmes les conséquences de leur faillite. Pour cela, il faut i) séparer les activités qui ne peuvent être abandonnées à la faillite (c'est-à-dire celles dont on ne peut se passer, même une seule journée) et ii) mettre fin au « too-big-to-fail »* (ces banques trop importantes pour faire faillite).

Infographie : Pourquoi faut-il réformer le secteur bancaire?

15 DES PLUS GRANDES BANQUES DE L'UE

POSSÈDENT €20.000 MILLIARDS D'ACTIFS (2011)



Vue d'ensemble des principales réglementations bancaires

Après l'adoption de la directive portant sur le capital (fonds propres) des banques (CRD IV*), de la directive sur le redressement et la résolution des crises bancaires (BRRD*) et des dispositifs prévus par l'Union Bancaire (notamment : Supervision unique, Mécanisme de Résolution unique, Fond de garantie des dépôts), le cycle de réformes doit impérativement être complété par une réglementation prévoyant la séparation des activités bancaires : cette dernière est nécessaire si l'on veut mettre un terme au cercle vicieux qui lie les banques et les Etats.

Objectif	Mesure à prendre	Dispositif réglementaire	Points principaux	Est-ce suffisant ?
Réduire la probabilité d'une faillite bancaire	1. Renforcer le capital, réduire le niveau d'endettement des banques, préserver la liquidité	CRD IV*	<ul style="list-style-type: none"> • Limiter le levier pratiqué par les banques (cette limite n'est pas imposée par CRD IV) • Augmenter le capital 	Non
Réduire l'éventualité d'une intervention étatique	2. Séparer ce qui peut faire faillite de ce qui ne le peut pas	Séparation des activités « <i>Que séparer ?</i> »	<ul style="list-style-type: none"> • Séparer les dépôts, les systèmes de paiement et le crédit des autres activités bancaires. 	A déterminer ¹
	3. Empêcher que les garanties publiques ne s'appliquent à toutes les activités des banques	Séparation des activités « <i>Comment séparer ?</i> »	<ul style="list-style-type: none"> • Les entités bancaires séparées doivent, a minima, émettre leur dette séparément (pour éviter que la banque d'affaires ne bénéficie de la subvention implicite dont bénéficie la banque de dépôt) • Les sociétés mères (<i>holding</i>) des groupes bancaires mixtes doivent être non-opérationnelles (pas de licence bancaire). • Les entités bancaires séparées doivent avoir leur propre gouvernance. • Un soutien éventuel en liquidité ou en capital ne peut provenir que de la société mère et jamais de l'entité garantie (banque de dépôt). 	A déterminer ¹
	4. Empêcher que les banques ne deviennent trop importantes pour faire faillite (too-big-to-fail)	BRRD* (redressement et résolution) et SRM (Autorité de résolution unique)	<ul style="list-style-type: none"> • Les plans de redressement et de résolution doivent montrer de manière claire et réaliste comment les banques – particulièrement les établissements d'importance systémique* – seront en mesure de réagir aux difficultés. • Dans le cas où des plans de redressement ne seraient pas réalistes, les autorités publiques doivent pouvoir imposer des changements d'activité, de gouvernance, voire une séparation des activités. 	Non
Réduire le coût d'une éventuelle intervention publique	5. S'assurer de la prise en charge des pertes par les créanciers privés	Séparation des activités et BRRD* (redressement et résolution)	<ul style="list-style-type: none"> • Dans l'éventualité d'un défaut bancaire, les créanciers privés doivent assumer les pertes. S'agissant des entités garanties, les créanciers privés doivent figurer dans les débiteurs de premier rang. Une telle prise en charge des pertes diminue l'éventualité et le coût d'un renflouement par la puissance publique. 	A déterminer ¹
	6. Mettre en place des systèmes de préfinancement des redressements bancaires et de la garantie des dépôts	BRRD* (redressement et résolution) et DGS* (système de garantie des dépôts)	<ul style="list-style-type: none"> • Les banques devraient augmenter leur capacité d'absorption des pertes pour réduire les risques de prise en charge par le contribuable. • La garantie des dépôts doit pouvoir être honorée. 	Non

¹ A déterminer à la lumière du processus réglementaire européen sur la séparation des activités (proposition de la Commission Européenne publiée en janvier 2014) et sur base des négociations en cours de BRRD

Les arguments en faveur d'une séparation

Trois types d'arguments

Les arguments en faveur d'une séparation des activités bancaires et pour que soit mis un terme au « *too-big-to-fail* » coulent de source. Ils peuvent être présentés en trois points : que séparer, comment séparer, et comment mettre fin au « *too-big-to-fail* » ?

A. Que faut-il séparer ?

Il faut séparer les activités qui ne peuvent en aucun cas être interrompues – et doivent donc être sauvegardées – de celles qui doivent pouvoir faire faillite comme toute autre activité économique privée.

Action proposée

L'accès aux dépôts et aux systèmes de paiement – ainsi que le crédit bancaire – ne peuvent être interrompus ne serait-ce qu'une journée. Par conséquent c'est la puissance publique qui doit leur venir en aide quand les autres solutions ont échoué. Dès lors, ces activités doivent être clairement séparées des autres activités bancaires qui, elles, peuvent être interrompues.

Différenciation des activités bancaires

Arguments

- Les économies modernes reposent sur un ensemble de services bancaires essentiels. Notamment, le crédit (et son corollaire : la création monétaire), les systèmes de paiement et les dépôts doivent être accessibles en permanence.
- L'Etat, dans les différents pays, n'a d'autre choix que de venir au secours de ces activités en cas de faillite bancaire. La récente nationalisation de SNS Reaal aux Pays Bas a été motivée précisément par le fait que l'interruption des services bancaires de base - même de courte durée – pouvait bloquer l'économie toute entière, ce qui n'était pas acceptable.
- Les banques conduisent également d'autres activités, dont beaucoup tiennent un rôle important dans notre économie. Mais ces activités ne sont pas menées de manière continue (par exemple la souscription de titres), et/ou la faillite d'une seule banque ne va pas priver le système économique des activités en question (émission et souscription de titres, tenue de marché). Elles ne requièrent donc pas de garantie publique.
- Dans l'éventualité d'une faillite bancaire, l'Etat doit apporter l'aide indispensable dans l'objectif d'éviter une crise systémique, mais rien de plus.
- Le critère de séparation consiste donc à distinguer les activités qui doivent nécessairement être maintenues – et donc secourues – de celles qui peuvent être interrompues.

C'est à ceux qui prennent des risques d'en assumer les conséquences

Il en résultera :

- ➔ une réduction du coût potentiel pour les contribuables,
- ➔ une réduction du risque de crise systémique (en diminuant, notamment, la possibilité de contagion entre deux banques),
- ➔ la suppression des distorsions qui affectent la nature des activités bancaires (voir plus loin)

Qu'en est-il des opérations de tenue de marché ?

Toutes les opérations de marché, y compris les opérations de tenue de marché (*market making*), sont sans conteste des activités similaires qui doivent, à ce titre, être traitées comme un ensemble. En raison de leur nature fondamentalement similaire, toute tentative pour opérer des distinctions entre ces activités ne peut qu'engendrer des situations par trop compliquées. Ainsi, les tentatives de la règle Volcker aux États Unis de séparer les opérations pour compte propre des autres activités conduisent à un dispositif extrêmement complexe, qui permet du coup d'échapper facilement à la réglementation et de procéder à des arbitrages réglementaires.

L'activité de tenue de marché consiste à fournir à tout moment de la liquidité aux acteurs de marché : le teneur de marché se tient ainsi à tout moment acheteur ou vendeur d'un titre donné, ce qui implique par nature, et du fait de la détention permanente d'un stock de titres, une prise de position pour compte propre. Les opérations de tenue de marché et de souscription de titres sont non seulement très proches d'un point de vue économique, mais elles reposent aussi sur la même infrastructure de paiement, et les mêmes mécanismes de livraison et de compensation.

Il est vain de poser la question de ces activités au regard de leur degré d'utilité : les activités de marché opérées par les banques sont évidemment importantes pour les entreprises qui se financent autrement que par le crédit bancaire. Il est par contre essentiel de noter que l'économie globale ne cessera pas de fonctionner si une banque d'affaires fait faillite. D'abord, il n'y aura pas de rupture du système de paiement nécessaire à nos activités quotidiennes. Ensuite, les activités de marché n'ont pas lieu en continu (par exemple, la souscription de titres) et la mise en défaut d'une banque d'affaires n'interrompra pas l'ensemble du système : les services de tenue de marché ou de souscription des titres sont fournis par plusieurs banques ou syndicats de banques, et de ce fait, l'une peut se substituer à l'autre. Tant qu'il ne s'agit pas d'une banque dite « *too-big-to-fail* », sa mise en défaut ne met pas en danger l'ensemble du système.

Toutes les opérations de marché, y compris les opérations de tenue de marché, devraient être clairement séparées des activités de banque commerciale. Si les systèmes de paiement et la disponibilité des dépôts assurés par les banques commerciales venaient à cesser ne serait-ce qu'une journée, les conséquences sur l'économie seraient catastrophiques.

Et l'activité de crédit aux *hedge funds* ?

Le crédit aux *hedge funds* fait partie des opérations de marché. Les *hedge funds* s'appuient généralement sur des prêts bancaires pour mener leurs opérations, qui consistent à tirer profit d'écarts de cours à très brèves échéances sur les marchés financiers. Ils obtiennent du crédit en garantissant leurs emprunts avec les actifs financiers sur lesquels ils spéculent.

L'activité de prêt aux *hedge funds* s'appuie très largement sur des garanties qui consistent en des instruments financiers (p.ex. des obligations). Les banques fournissent également les services de conservation et de traitement de ces instruments. La relation entre une banque et un *hedge fund* comprend habituellement ces deux éléments : prêt et gestion des garanties.

Les banques gèrent ces garanties d'une manière très similaire à la gestion de leurs positions pour compte propre, c'est-à-dire en utilisant des modèles qui prennent en compte la volatilité du prix et la liquidité de ces garanties. En bref, lorsque les banques prêtent aux *hedge funds*, la décision de crédit s'apparente davantage à celle d'une prise de position pour compte propre qu'à celle d'un crédit à long terme. Ce qui soulève la question de savoir si les dépôts bancaires peuvent être utilisés pour financer de telles opérations spéculatives.

Private Equity: toute activité de prêt à des fonds qui se financent par de la dette – y compris aux fonds de *Private Equity*, ou fonds de capital-investissement – devrait être traitée comme le prêt aux *hedge funds*. Cependant dans le cas spécifique des opérations de fonds de *Private Equity*, les prêts sont accordés à l'entité qui fait l'objet d'une prise de participation (la société acquise par le fonds) et non au fonds lui-même. La domiciliation des opérations, en référence à la séparation décrite ci-dessus, va donc dépendre de la nature des instruments utilisés, selon que l'opération donne lieu à un achat de titres par une banque d'affaires ou à des prêts classiques de la part d'une banque commerciale.

Toutes les opérations de marché doivent être traitées comme un ensemble

Prêts aux *hedge funds* et gestion des garanties

Le prêt aux *hedge funds* est une activité de marché



Qu'en est-il du « guichet unique » (*one-stop shopping*) ?

Certains opposants à la séparation des activités bancaires prétendent qu'une séparation nuira au bon fonctionnement du marché bancaire, car il obligerait les clients à faire appel à deux institutions bancaires au lieu d'une. Les ménages et les PME ont pourtant un recours très limité aux banques d'investissement : celles-ci ont essentiellement pour clients des grandes entreprises et, pour une large part, l'industrie financière elle-même, qui tous ont déjà l'habitude de travailler avec plusieurs banques, faisant ainsi fonctionner la concurrence entre établissements.

Finance Watch propose une solution simple :

Si une banque de dépôt appartient au même groupe qu'une banque d'affaires, toutes les opérations de marché doivent être logées dans la banque d'affaires. Réaliser des opérations de banque commerciale avec une entité et effectuer des opérations de marché avec une autre ne présente pas d'inconvénient :

- Les grandes entreprises entretiennent déjà des relations avec plusieurs banques ;
- Les PME pourront faire appel – que ce soit de manière ponctuelle ou régulière – aux services d'une banque d'investissement pour leurs besoins spécifiques ;
- L'essentiel des opérations de marché a lieu entre banques d'investissement, une situation qui restera inchangée.

Ne faut-il pas faire des exceptions ?

Une banque de dépôt, si elle ne fait pas partie d'un groupe possédant une banque d'affaires, pourrait se voir autoriser la tenue d'un nombre limité d'opérations de marché pour les besoins de certains de ses clients :

- Ces opérations devraient être strictement limitées à des instruments financiers simples et conduites pour le compte de clients autres que des sociétés financières : ainsi des opérations simples de couverture de risque de change menées pour le compte d'une PME qui exporte sa marchandise en dehors de la zone euro pourraient être assurées par la banque de dépôt.
- Le montant de ces opérations devrait rester sous un plafond de 5% du total de bilan de la banque garantie (selon les statistiques de la BCE, les petites banques européennes dédient moins de 1% de leur bilan aux opérations de marché, et les banques de taille moyenne moins de 5%; ce seuil devrait donc rester sans conséquence pour la plupart des banques européennes)
- Si les opérations de marché devaient dépasser ce plafond, il conviendrait alors de réunir du capital additionnel dans une proportion de 1 pour 1. En d'autres termes, au-delà du plafond de 5%, le capital additionnel couvrirait entièrement les opérations et les risques afférents. Les pertes éventuelles sur les opérations de marché dépassant le plafond ne seraient donc pas susceptibles de menacer la solvabilité de la banque. Et les dirigeants de la banque commerciale resteraient ainsi totalement responsables vis-à-vis des actionnaires quant aux risques pris au titre des activités de marché.

Qu'advient-il des banques de petite taille, des banques locales et de la diversité du secteur bancaire européen?

De manière générale, les banques les plus grosses sont aussi celles qui sont le plus engagées dans les activités de marché. A contrario, les plus petites banques ou les banques locales ont des activités de marché généralement très limitées (voir point précédent), ce qui reflète peut-être le faible recours des PME et des entreprises non-financières aux opérations de marché – la grande majorité des échanges sur les marchés financiers se déroulant entre sociétés financières (voir ci-dessous). Par conséquent, la plupart des établissements bancaires seraient exemptés d'une séparation, et celle-ci ne concernerait que les plus grandes banques, les too-big-to-fail.

A moins qu'elles ne fassent partie d'un groupe comportant une banque d'affaires, les petites banques de dépôt seraient autorisées à conduire des opérations de marché spécifiques (i.e. la

vente d'instruments simples à des entreprises non-financières) pour des montants limités. Les autres banques seraient soumises à l'exigence de loger toutes leurs activités de marché dans une entité séparée. Les banques d'affaires pourraient ainsi continuer d'opérer, sans pour autant bénéficier d'une garantie publique.

Diversité du secteur bancaire européen

Finance Watch est favorable à un secteur bancaire européen diversifié et concurrentiel, incluant – de façon non exhaustive – les banques coopératives, les caisses d'épargne, les banques commerciales, les banques d'affaires, les prêts entre acteurs non-financiers (peer to peer) et autres services similaires. Finance Watch est également convaincue que la séparation des activités est le principe clé sur lequel peut se développer un secteur bancaire européen diversifié. Actuellement, en Europe, le secteur bancaire est dominé par quelques mégabanques (15 d'entre elles représentent 43% du marché). Ces quelques banques, outre le fait qu'elles ont tendance à s'exposer aux mêmes risques, bénéficient d'une garantie publique implicite, restreignent l'accès du secteur à de nouveaux entrants, gênent la diversité du secteur et biaisent la concurrence.

B. Comment faut-il séparer?

La séparation des activités bancaires doit être mise en place avant que ne survienne une nouvelle crise. Les entités séparées doivent avoir un financement et une gouvernance distincts : ces conditions sont essentielles pour limiter l'aléa moral et éviter que des garanties implicites n'encouragent le développement d'activités risquées non utiles à l'économie.

Action proposée

Les opérations de banque commerciale qui bénéficient d'une garantie publique doivent être isolées avant que ne survienne une prochaine crise. Ces opérations devraient être conduites dans des entités séparées, avec un capital, un financement et une gouvernance bien distincts. Les entités garanties ne devraient pas avoir la possibilité de venir au secours d'entités engagées dans d'autres activités.

Arguments

- Séparer les activités bancaires lorsqu'on est en pleine crise bancaire n'est i) pas faisable et ii) pas suffisant. Des difficultés graves au sein d'organismes bancaires complexes requièrent des solutions très difficiles et très coûteuses à mettre en œuvre. Il faut donc procéder à une séparation des activités en anticipation des périodes de crise.
- Les apporteurs de capitaux et les dirigeants des banques doivent clairement connaître la nature et le niveau des garanties dont leurs activités bénéficient ou non.
- Sans cette information, les opérations de marché risquent d'être conduites en supposant qu'une garantie publique viendra éponger les pertes éventuelles. Il en résulte un financement à meilleur marché, par les investisseurs obligataires notamment, et la croyance en un investissement sans risque.
- Une telle croyance abaisse donc le coût de financement des opérations de marché, biaise le comportement des banquiers, détourne le capital d'activités plus utiles à l'économie et accroît le volume des activités de marché au-delà du nécessaire.

La garantie publique implicite et ses conséquences

Comment un groupe bancaire reposant sur le principe de la séparation des activités devrait-il être organisé ?

Finance Watch avance le principe d'une maison mère non opérationnelle (Non-Operational Holding Company, NOHC*) conforme à celui proposé par l'OCDE¹.

L'évidence dont personne ne veut parler : la nécessité de traiter des activités des banques

- **La maison mère (ou holding):** « En vertu de la structure proposée, la société mère devrait être non-opérationnelle. Elle lèverait du capital sur les marchés, le réinvestirait en toute transparence, et n'entreprendrait pas de liens croisés avec ses filiales opérationnelles... On obtiendrait ainsi des entités juridiquement séparées, avec chacune sa propre gouvernance » (OCDE, 2009:22). Selon ce principe, l'absence de liens croisés entre société mère et filiales opérationnelles signifie que seules ces dernières ont recours à l'endettement, et ce de manière indépendante les unes des autres.
- **Les filiales opérationnelles:** le capital de chacune des filiales serait détenu par la société mère, et les dividendes versés à la mère permettraient de servir les actionnaires de cette dernière. Seules les filiales opérationnelles auraient recours à la dette pour financer leurs activités. Les filiales de banque commerciale d'une part et de banque d'affaires d'autre part contracteraient de la dette chacune de leur côté. **De la sorte, les coûts de financement de la banque commerciale et ceux de la banque d'affaires seraient distincts, et la garantie publique implicite ne viendrait pas alléger indûment les coûts de financement de la banque d'affaires.**

« Dans une structure de type NOHC, les plateformes technologiques et les fonctions de support opérationnel pourraient être partagées, ce qui autoriserait la réalisation de synergies et des économies d'échelle. » (OECD, 2009:22)

Une structure transparente

« Une telle structure faciliterait le travail des régulateurs et des acteurs de marché, en ce que la transparence qu'elle apporterait permettrait de repérer plus facilement d'éventuelles faiblesses. » (OECD, 2009:22)

De plus, cette structure faciliterait la gestion des crises, car seule la partie qui devrait être sauvée avec de l'argent public le serait. Les banques d'investissement défaillantes pourraient soit déposer le bilan soit poursuivre leur activité de manière indépendante, en fonction des circonstances.

Les profits tirés des opérations de marché ne subventionnent-ils pas le crédit à l'économie réelle?

Non, et c'est même l'inverse qui se produit : les activités de marché voient leur rentabilité accrue du fait du soutien public accordé aux services bancaires de base. **La séparation des activités fait partie intégrante d'une solution plus générale qui replacerait le crédit à l'économie réelle au cœur de la stratégie des banques.** (Il faut bien noter à ce sujet qu'aujourd'hui les banques européennes ne consacrent que 28% de leurs actifs aux prêts à l'économie réelle).

1. La garantie implicite induite et pourtant accordée aux activités de marché diminue leur coût de financement rentabilisant ainsi des activités qui ne le seraient pas sans une telle garantie.
2. D'autres dispositifs réglementaires, comme les exigences en capital (ou fonds propres), ont fourni des réponses trop tardives aux nombreuses « innovations financières », avec pour conséquence des exigences en fonds propres plus faibles pour les activités de marché. La correction de ces biais devrait contribuer à rééquilibrer le comportement des banques.



Mythe : les opérations de marché subventionnent le crédit

¹ Voir par exemple les paragraphes V et VI du rapport « The Elephant in the Room, The Need to Deal with What Banks Do », 2009, www.oecd.org/finance/financial-markets/44357464.pdf

C. Comment mettre fin au « *too-big-to-fail* » ?

Les banques ne devraient jamais atteindre une taille telle que leur faillite constitue un danger pour l'économie tout entière, obligeant la puissance publique à venir à leur secours.

Action proposée

Mettre fin au « *too-big-to-fail* ». Pour cela, un ensemble de mesures, complémentaires les unes des autres, peut être envisagé. Ces mesures comprennent, de manière non exhaustive :

- L'application d'un régime strict d'absorption des pertes par les créanciers (*bail-in*), conduisant ces derniers à partager le risque de pertes, tout en respectant la hiérarchie des créanciers et la garantie des dépôts
- La limitation du recours à l'endettement des banques (effet de levier ou *leverage*)
- La dotation des autorités d'outils permettant de mettre un terme au « *too-big-to-fail* » en imposant des plans de sauvetage et de résolution des groupes bancaires en faillite
- La séparation des activités de banque commerciale et de banque d'affaires
- Eventuellement, la limitation de la taille des établissements bancaires

Le simple fait que des banques soient considérées comme *too-big-to-fail* engendre un aléa moral

Justification

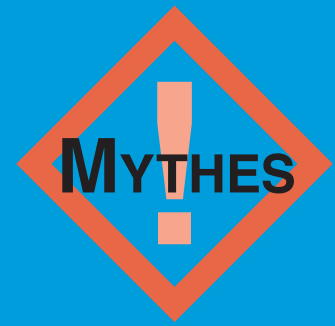
- Même les activités qui peuvent être interrompues peuvent actuellement faire l'objet d'un sauvetage public si la banque concernée est d'une taille telle (et/ou entretient des relations avec le reste du système telles) que sa faillite créerait un problème systémique (par exemple si les pertes sont de nature à se propager aux autres banques et à toute l'économie).
- La séparation est un outil parmi d'autres pour mettre fin au « *too-big-to-fail* ».
- Si on empêche que les banques deviennent « *too-big-to-fail* » la gestion des crises bancaires par les autorités dites de résolution pourra se faire sans que cela ait de conséquences graves sur l'économie. Les banques seront alors sur un pied d'égalité avec les autres sociétés commerciales et ne nécessiteront pas de renflouement de la part de la puissance publique.

La séparation ne va-t-elle pas engendrer deux catégories de banques systémiques* au lieu d'une ? Et est-ce qu'on ne risque pas de sortir un trop large champ d'activités du radar des autorités de contrôle ?

Rappelons tout d'abord que séparer les activités ne veut pas dire extraire les activités de marché des contraintes réglementaires.

- Une séparation, si elle est menée intelligemment et en conjonction avec des mesures complémentaires, créera des banques plus petites – deux ou plus – là où il n'y en avait qu'une grosse.
- Une séparation va diminuer le risque de contagion des activités de marché vers les activités de dépôt pour autant que des pare-feux adéquats soient mis en place entre les activités de banque commerciale et de banque d'affaires d'un même groupe (notons que seule une séparation stricte et complète offre une garantie totale qu'il n'y aura pas de contagion entre les deux parties).
- Une séparation va diminuer l'interconnexion au sein du système bancaire : la banque commerciale séparée sera essentiellement financée par les dépôts de ses clients, ce qui la rendra moins dépendante des marchés financiers et donc moins exposée aux fluctuations de ces derniers.





Quelques mythes autour de la séparation des activités bancaires

1
« Les bénéfices de la séparation en termes de stabilité du système risquent d'être anéantis par la hausse du coût des services bancaires qu'elle entrainera inévitablement. »

Il est intéressant de noter que cet argument reconnaît l'existence de la subvention implicite dont bénéficient les banques : il revient à dire que, sans cette subvention et à rentabilité égale, les banques devraient facturer des coûts plus élevés pour leurs services. Cet argument n'en est pas moins irrecevable.

Contre-arguments :

- Tout d'abord, les mesures telles que la séparation, capables de restaurer la confiance dans les banques et de rendre leurs activités plus transparentes pour les clients, les investisseurs et les organes de surveillance ont plus de chance de diminuer les coûts du financement bancaire que de les aggraver.
- N'oublions par ailleurs pas l'état très précaire dans lequel se trouve le secteur bancaire européen : les banques dépendent toujours des Etats (qui détiennent des participations dans les banques et garantissent une partie de leur bilan) et sont toujours alimentées en liquidités à moindre coût par la Banque Centrale Européenne. Un argumentaire basé sur l'hypothèse que le système bancaire européen tel qu'il est aujourd'hui est sain et stable ne tient pas.
- Ce mythe fait également l'impasse sur les coûts que le système bancaire a imposés à l'économie réelle : les renflouements sur fonds publics, l'accroissement de la dette des Etats et l'impact du resserrement du crédit sur les entreprises et l'emploi, pour ne citer que les plus évidents. On voit mal comment une réforme du système bancaire pourrait coûter davantage.
- En réalité, le crédit pourrait même voir son coût diminuer : il est fort probable que les activités de crédit à l'économie réelle soient considérées par les investisseurs comme moins risquées que les activités de marché, d'où un moindre coût de financement pour une banque commerciale qui ne serait pas engagée dans des activités de marché – ce moindre coût de financement pourrait se répercuter sur le coût du crédit.

De nombreux mythes découlent de celui-ci, comme par exemple :

« Toutes les activités des banques d'affaires sont utiles à l'économie réelle. »

Contre-argument: seule une partie de ces activités est utile à l'économie réelle :

Les activités des banques d'affaires, même si elles assurent des montants importants de financement aux entreprises, sont largement dominées par d'autres activités. L'économie réelle (définie ici comme les entreprises non-financières) représente moins de 10% des titres de dette émis en Europe, moins de 10% des volumes de dérivés échangés de gré-à-gré* et moins de 5% des échanges sur devises.

De plus, il n'est pas du tout certain que les réformes envisagées rendraient l'activité des banques d'affaires plus coûteuse pour l'économie. Ces banques pourraient choisir d'abandonner les parties les plus risquées de leurs activités de marché, contribuant ainsi à dégonfler la taille des marchés financiers ; elles pourraient aussi choisir de réduire leurs marges. Ajoutons qu'une diminution du risque porté par les banques d'investissement, combinée à une transparence accrue de leurs opérations, aurait toutes les chances de conduire à une baisse du coût de financement.

« La séparation va provoquer une hausse du coût de l'endettement public. »

Contre-argument :

Le financement des stocks de titres publics – que les banques détiennent en leur qualité de teneur de marché – ne dépend pas du taux de financement de la banque mais de celui de l'Etat émetteur.

Le financement de ces titres est en effet réalisé grâce à des emprunts *collatéralisés*, en utilisant des opérations de pension livrée (« *repurchase agreement* » ou « *repo* » en anglais). Il n'y a donc pas de relation entre le coût du financement des titres émis par les autorités publiques et la structuration de l'activité des banques, puisque ce coût ne dépend pas du *rating* de la banque.

« La récente crise a été provoquée par le crédit immobilier, une activité de banque commerciale. »

2

La bulle immobilière américaine a en effet été au cœur de la crise.

Contre-arguments :

- Cette bulle immobilière, à la différence de celles qui l'ont précédée, a eu des répercussions dans le monde entier, avec une lourde incidence sur l'emploi et les finances publiques. Cette bulle a été beaucoup plus grave que les précédentes à cause de l'interconnexion entre banques via leurs activités de marché. La transformation immédiate des prêts (octroi de crédit par une banque commerciale) en actifs négociables sur les marchés (revente de ces crédits sous forme de titres par une banque d'affaires) a conduit à un essor sans précédent du marché de l'immobilier. L'explosion de la bulle a affecté instantanément le système financier dans son ensemble et, par suite, toute l'économie.
- L'explosion de la bulle immobilière a mis en danger les Etats : ceux-ci ont en effet été obligés de renflouer des activités bancaires qu'ils n'auraient pas dû avoir à secourir simplement parce que les mêmes groupes bancaires détenaient également des dépôts et que les deux activités (banque d'affaires et banque commerciale) n'étaient pas facilement séparables.
- La séparation des activités va venir en appui d'autres réformes actuellement en cours de négociation, en particulier la directive européenne sur la gestion des crises bancaires (*Bank Recovery and Resolution* – Redressement et résolution des banques). C'est seulement lorsqu'on aura séparé les activités des banques que cette directive pourra prendre son plein effet.

« Il faut laisser les banques souffler (toutes ces réformes bancaires sont épuisantes) et laisser les réformes déjà en place produire leurs effets. »

3

Certains prétendent qu'on en a déjà suffisamment fait et qu'on devrait s'arrêter pour prendre la mesure de ce qui a déjà été accompli.

Contre-arguments :

- Les experts désignés par la Commission Européenne en sont venus à des conclusions complètement inverses. La Commission a nommé un Groupe d'experts de haut niveau, comprenant – entre autres – plusieurs banquiers et banquiers centraux, et dirigé par un banquier central éminent, Erkki Liikanen. Le groupe avait pour mission d'évaluer les réformes bancaires qu'il restait à mener. Le rapport final du groupe Liikanen conclut à la nécessité de poursuivre les réformes, présentant la séparation des activités bancaires comme l'un des chaînons manquants du dispositif.
- La séparation est complémentaire des autres dispositifs et ne constitue donc pas une alternative à ceux-ci.
- En fait, la réglementation européenne n'est pas allée aussi loin qu'elle le pourrait, l'exemple le plus flagrant étant le report de la limitation du taux d'endettement des banques (plafonnement de l'effet de levier, ou *leverage*).

« C'est une question de culture. »

4

Cet argument consiste à dire que si on change la culture au sein des banques, on fera l'économie d'une séparation des activités.

Contre-arguments :

- Finance Watch estime en effet qu'un changement de culture au sein des banques est un enjeu important. De cette culture dérivent directement les types d'activités et les structures de rémunérations.
- L'activité de banque commerciale comprend par définition toutes les relations de crédit à long terme. Les activités de marché, elles, sont conduites dans une optique de court terme. La nature des activités imprime donc elle aussi sa marque sur la culture bancaire.
- La séparation des activités induirait donc également une séparation de cultures. On sortirait de la situation actuelle où une culture de banque d'affaires, faite de court terme et de "coups", a une influence négative sur la culture de la banque commerciale, basée sur les relations à long terme.

En résumé

Les banques ne devraient pas avoir une position telle que leurs intérêts l'emportent sur l'intérêt général. Une séparation structurelle des activités bancaires est un élément clé pour remettre l'intérêt général au premier plan.

Mettre fin au « *too-big-to-fail* », établir une **séparation structurelle** entre activités de banque commerciale d'une part et activités de banque d'affaires d'autre part, sont des étapes critiques pour réduire le risque que les contribuables paient la facture de la prochaine faillite bancaire.

Cette séparation doit isoler les activités qui ne peuvent en aucun cas être interrompues, et qui le seraient en cas de faillite d'une banque, de celles qui ne sont pas vitales ou qu'une faillite ne viendrait pas interrompre. **En bref, il faut séparer les activités de dépôt et de paiement des activités de marché.**

Cette séparation doit intervenir en amont d'une crise. C'est en effet la seule manière de réduire l'aléa moral et d'abolir la subvention implicite dont bénéficient aujourd'hui les activités de marché des grands groupes bancaires. Une séparation **offrira par ailleurs aux investisseurs les conditions d'un choix clair et raisonné** entre banques commerciales et banques d'affaires.

Les banques européennes vivent actuellement sous perfusion d'un soutien étatique (notamment à travers des garanties publiques) et d'un financement bon marché fourni par la Banque Centrale. Une séparation structurelle des activités, loin d'accroître leur coût de financement – et d'augmenter celui de toute l'économie – leur offrira une solution salutaire : **un retour à la stabilité et à la confiance.**

Au total, et en faisant abstraction des manœuvres politiques à court terme, l'analyse montre qu'une réforme structurelle des banques est un élément charnière du dispositif réglementaire européen. C'est le meilleur moyen pour que les banques se remettent sur pied, et que l'intérêt général prédomine.

Récemment...

La **Commission Européenne** a présenté une proposition de texte fin janvier 2014 pour réglementer la structure des banques¹. Cette proposition fait suite au rapport Liikanen publié en Octobre 2012 et aux deux consultations publiques qui en ont découlé : l'une en novembre 2012, l'autre en juillet 2013. Les objectifs de cette proposition – qui devrait être débattue par le prochain Parlement Européen – sont ambitieux, et les mesures proposées sont un solide pas dans la bonne direction. Elles devront être renforcées pour pouvoir résoudre définitivement le problème du « *too-big-to-fail* ».

Un certain nombre d'initiatives nationales ont entretemps vu le jour: en **France** comme en **Allemagne**, des lois dites « de séparation » ont été votées en 2013. Malgré un débat vif et de nombreuses annonces et analyses en faveur d'une séparation, ces lois ne rempliront pas leurs objectifs et ne conduiront qu'à la filialisation d'une partie très marginale des activités bancaires.

Au **Royaume-Uni**, où le sujet a été analysé par le Parlement pendant deux ans, une séparation des activités vitales a été adoptée en décembre 2013. Ce texte est le plus avancé parmi les réformes envisagées à ce jour dans les Etats membres de l'Union européenne, mais son entrée en vigueur est prévue pour 2019 et son application effective demande encore à être précisée.

Le **gouvernement belge** travaille également sur un projet de réforme, qui devrait être présenté au Parlement belge et rendu public fin février 2014. Au moment où nous écrivons ces lignes, nous ne pouvons pas nous prononcer sur le contenu du texte. Alors qu'un accord semblait avoir été trouvé autour d'une proposition ambitieuse, avec une séparation des activités de marché au-delà d'un seuil de 15% du total bilan, les dernières versions du texte montrent un net recul.

¹ Proposition de Règlement relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'UE (2014/0020(COD)):
http://ec.europa.eu/internal_market/bank/structural-reform/index_fr.htm

Abréviations et glossaire

Les termes de **Banque Commerciale ou Banque de Dépôt** sont utilisés pour décrire la partie des activités bancaires qui est vitale au fonctionnement de notre économie, c'est-à-dire la conservation des dépôts, l'octroi de crédit et la gestion des systèmes de paiement.

Les termes de **Banque d'affaires ou Banque de Marché** sont utilisés pour décrire les activités d'intermédiation sur les marchés financiers, qui incluent pour l'essentiel les services d'émission de titres pour le compte de clients (grandes entreprises et Etats pour l'essentiel), la tenue de marché (assurer la liquidité d'un titre sur le marché en se portant en permanence acheteur ou vendeur de ce titre) et le trading pour compte propre.

CRD/CRR	Capital	Directive sur les Exigences de Fonds Propres
CRD IV	Requirements Directive and Regulation	Cette directive Européenne dont la dernière révision (CRD IV) est maintenant en vigueur détermine le niveau de capital que toute banque doit détenir, et en fixe les règles de calcul.
BRR	Bank Recovery and Resolution	Directive sur le Redressement et la Résolution des Banques Cette directive porte sur les mécanismes et outils à disposition des autorités de supervision bancaire pour procéder à la résolution ordonnée des banques ou à leur mise en faillite dans le meilleur intérêt du contribuable.
DGS	Deposit Guarantee Scheme	Systèmes de Garantie des Dépôts Les fonds de garantie de dépôts remboursent un montant limité de dépôts aux déposants dont la banque a fait faillite. Du point de vue des déposants, il s'agit de protéger une partie de leurs richesses de la faillite d'une banque. Du point de vue de la stabilité financière, il s'agit d'éviter que les déposants en viennent à retirer massivement leurs dépôts et, partant, d'empêcher des conséquences économiques sévères.
NOHC	Non-operating Holding Company	Société Mère Non-Opérationnelle Modèle de structuration des groupes bancaires proposé par l'OCDE dans lequel une maison mère (société holding) ne bénéficiant pas du statut de banque (non-opérationnelle) détient deux entités séparées : l'une dédiée à la Banque Commerciale, l'autre à la Banque d'affaires. L'objectif est de limiter les liens (et notamment les liens en capitaux et en liquidité) entre les deux sous-entités.
OTC	Over The Counter	Opérations de gré-à-gré Transactions effectuées en dehors des marchés réglementés. C'est notamment le cas de la grande majorité des transactions sur produits dérivés.
SIFI	Systemically Important Financial Institution	Institution financière d'importance systémique Banque dont la faillite pourrait causer la faillite en chaîne d'autres banques et ainsi provoquer des dommages majeurs sur l'économie.
TBTF	Too-Big-To-Fail	Banques trop grosses pour faire faillite De par leur taille et de par les montants de dépôts qu'elles détiennent, certaines banques ne peuvent être abandonnées à la faillite : les conséquences sur les entreprises, les particuliers et l'économie en générale seraient trop lourdes.

A propos de Finance Watch

Finance Watch est une association indépendante et non partisane sans but lucratif qui a été créée en 2011 pour établir un contrepoids au puissant lobby de l'industrie financière. Notre mission est de renforcer la voix de la société et de la faire peser dans les réformes de la réglementation financière. Il s'agit de communiquer les arguments découlant de l'intérêt général auprès des politiques et des citoyens et de les mobiliser. Nos membres incluent des groupes de la société civile ainsi que des membres individuels, aidés dans cette mission par une équipe d'experts financiers.

Pour en savoir plus : www.finance-watch.org



Finance Watch

Finance Watch
Square de Meeûs 38/40
1000 Bruxelles
Tel: + 32 (0)2.401.87.07

www.finance-watch.org