

Le miroir aux alouettes de la discipline bancaire

Série : Banques – Peuples : les dessous d'un match truqué ! (7^e partie)

lundi 25 mars 2013, par [TOUSSAINT Éric](#) (Date de rédaction antérieure : 18 mars 2013).

Sommaire

- [Une mesure contraignante \(...\)](#)
- [La loi Dodd Franck aux États-U](#)
- [Épilogue : Victoire des \(...\)](#)

« Les marchés sont devenus trop grands et complexes et ils évoluent trop vite pour être assujettis à la supervision et aux réglementations du XX^e siècle. Il n'est pas surprenant que ce Léviathan financier mondial dépasse la pleine compréhension des acteurs du marché, fussent-ils les plus avisés. Les régulateurs financiers sont chargés de surveiller un système beaucoup plus complexe que ceux qui existaient quand on rédigea les réglementations régissant encore les marchés. » [1]

Cette affirmation d'Alan Greenspan, directeur de la Réserve fédérale de 1987 à 2006, a été reprise par tous les gouvernants des pays les plus industrialisés. Ils ont fait comme si les banques et les autres sociétés financières privées allaient s'auto-discipliner, tout en cherchant à satisfaire leurs intérêts particuliers, égoïstes. Alan Greenspan poursuit : *« Le contrôle des transactions s'effectue désormais essentiellement grâce à la surveillance réciproque des traders. Pour protéger ses actionnaires, chaque prêteur tient à jour les positions des investissements de ses clients. Les régulateurs peuvent toujours prétendre qu'ils gardent l'œil ouvert mais leurs capacités sont très réduites. » [2]*

La supposée capacité des banques et autres zinzins à s'autoréguler n'était que de la poudre aux yeux destinée à leur permettre de faire ce que bon leur semble. Alan Greenspan, l'ensemble des gouvernants des pays industrialisés, une armée d'experts et de commentateurs financiers, véritables illusionnistes prenant les citoyens pour des crétins, ont répété la fable de l'autorégulation des marchés jusqu'à la nausée. *« Les marchés étant devenus trop complexes pour une intervention humaine efficace, les politiques anti-crise les plus prometteuses sont celles qui maintiennent une flexibilité maximale du marché : la liberté d'action pour les principaux acteurs du marché, tels que les hedge funds, les fonds d'actions privés et les banques d'investissements. » [3]* Le cataclysme financier de 2007-2008 et ses effets dramatiques dans la durée ont opposé un démenti cinglant à ces incantations. Les acteurs des marchés financiers sont totalement incapables de s'autoréguler, ils n'en ont d'ailleurs aucunement le désir, encore moins la volonté. C'est une évidence démontrée par toutes les crises financières qui ont égrené l'histoire du capitalisme. Les gouvernants ont alors adopté un autre discours : *« L'autorégulation pour régler tous les problèmes, c'est fini. Le laisser-faire, c'est fini. Le marché qui a toujours raison, c'est fini. » [4]*. En réalité, six ans après le début de la crise, cinq ans après l'annonce d'un retour à davantage de réglementation, le bilan se réduit largement à des effets d'annonces. Acoquinés aux dirigeants des banques, les gouvernants et les législateurs ont pris très peu de mesures contraignantes à l'égard des sociétés financières.

Une mesure contraignante dans un océan de laxisme

Depuis le 1^{er} novembre 2012, dans l'Union Européenne, il est dorénavant interdit d'acheter un Credit Default Swap (CDS -voir encadré-) pour se protéger du risque de non remboursement d'une dette d'un État si on ne possède pas cette dette [5]. Les sanctions à prendre contre les sociétés et les personnes qui ne respecteront pas cette interdiction ne pas définies, elles sont de la compétence des États. Cela laisse une importante marge de manœuvre aux banques et autres sociétés financières qui voudraient contourner l'interdiction ou l'enfreindre. C'est à peu près la seule mesure significative prise par les autorités européennes pour mettre de l'ordre dans le secteur financier.

Qu'est-ce qu'un CDS ?

Le CDS est un produit financier dérivé qui n'est soumis à aucun contrôle public. Il a été créé dans la première moitié des années 1990 en pleine période de déréglementation. Credit Default Swap signifie littéralement "permutation de l'impayé". Normalement, il devrait permettre au détenteur d'une créance de se faire indemniser par le vendeur du CDS au cas où l'émetteur d'une obligation (l'emprunteur) fait défaut, que ce soit un pouvoir public ou une entreprise privée. Le conditionnel est de rigueur pour deux raisons principales. Premièrement, on peut acheter un CDS pour se protéger d'un risque de non remboursement d'une obligation qu'on n'a pas (sauf, depuis le 1^{er} novembre 2012, dans l'Union européenne en ce qui concerne les dettes des États de l'UE). Cela revient à prendre une assurance contre le risque d'incendie de la maison du voisin en espérant que celle-ci parte en flammes afin de pouvoir toucher la prime. Deuxièmement, les vendeurs de CDS n'ont pas réuni préalablement des moyens financiers suffisants pour indemniser les sociétés affectées par le non remboursement de dettes. En cas de faillite en chaîne d'entreprises privées ayant émis des obligations ou du non remboursement de la part d'un Etat débiteur important, il est très probable que les vendeurs de CDS seront dans l'incapacité de procéder aux indemnisations qu'ils ont promises. Le désastre de l'entreprise nord-américaine AIG en août 2008, la plus grosse société d'assurance internationale (nationalisée par le président George W. Bush afin d'éviter qu'elle ne s'effondre) et la faillite de Lehman Brothers sont directement liés au marché des CDS. AIG et Lehman s'étaient fortement développées dans ce secteur.

Il faut souligner que l'interdiction d'acheter dans certaines circonstances des CDS, telle qu'elle a été décrétée à l'échelle de l'Union Européenne à partir de novembre 2012, ne concerne qu'une fraction minime du marché des CDS (le segment des CDS sur les dettes souveraines) : environ 5 à 7%.

La loi Dodd Franck aux États-Unis et les timides petits pas européens

Aux États-Unis, une nouvelle législation, timide en comparaison de la réglementation imposée par Franklin D. Roosevelt à partir de 1933 (voir encadré), a été adoptée pendant le premier mandat de Barack Obama. Il s'agit de la loi Dodd-Franck (qui inclut la règle Volcker [6]). Bien que la loi Dodd Frank ait été approuvée en 2010, son application tarde. Les banques et leurs lobbyistes, tout comme les parlementaires tant républicains que démocrates qu'ils influencent directement, ont réussi à

limiter très fortement la mise en pratique d'une loi qui est pourtant timide [7].

La séparation entre banques de dépôt et banques d'investissement pendant la présidence de F. Roosevelt

Une des mesures fortes prises par Roosevelt et par les gouvernements d'Europe (notamment sous la pression des mobilisations populaires en Europe après la Libération) a consisté à limiter et à réglementer strictement l'usage que les banques pouvaient faire de l'argent du public. Ce principe de protection des dépôts a donné lieu à la séparation entre banques de dépôt et banques d'investissement dont la loi américaine dite Glass Steagall Act a été la forme la plus connue et qui a été appliquée pendant des décennies avec certaines variantes dans les pays européens.

Avec cette séparation, seules les banques commerciales pouvaient recueillir les dépôts du public qui bénéficiaient d'une garantie de l'Etat. Parallèlement à cela, leur champ d'activités avait été réduit aux prêts aux particuliers et aux entreprises, et excluait l'émission de titres, d'actions et de tout autre instrument financier, réservée aux banques d'investissement qui devaient, quant à elles, capter leurs ressources sur les marchés financiers.

Au Royaume-Uni, la commission Vickers a remis en 2011 ses recommandations aux autorités qui doivent encore prendre une décision. A l'échelle de l'Union européenne, une commission animée par Erkki Liikanen, gouverneur de la Banque nationale de Finlande, a remis son rapport en octobre 2012. Les recommandations contenues dans les rapports des commissions Vickers et Liikanen [8] vont grosso modo dans le même sens que les lois Dodd Frank et la règle Volker : un début de cloisonnement des activités multiples des banques. Mais aucune ne propose de revenir à la loi Glass Steagall et aux réglementations adoptées à l'époque en Europe dans le même esprit. Aucune ne propose une séparation claire et nette entre banque de dépôt et banque d'investissement, c'est-à-dire le démantèlement de ce qu'on appelle aujourd'hui la banque universelle. Rappelons que la banque universelle (appelée également banque à tout faire ou banque généraliste) représente un grand ensemble financier regroupant et exerçant les différents métiers de la banque de détail, de la banque de financement et d'investissement et de la banque de gestion d'actifs. Cet ensemble intervient sur le territoire national mais également à l'étranger avec ses filiales. Le risque majeur de ce modèle bancaire consiste à faire supporter les pertes des activités risquées de banque de financement et d'investissement par la banque de détail et mettre ainsi en danger les avoirs des petits épargnants. C'est ce qui explique aujourd'hui l'actualité des mesures prises par Roosevelt et, dans sa foulée dans les années 1930 et 1940, par les gouvernements européens consistant à séparer radicalement les banques en deux catégories tout à fait étanches. La loi Dodd Frank, les propositions des commissions Vickers et Liikanen, le projet de loi sur la réforme bancaire déposé par le gouvernement français à l'Assemblée nationale en décembre 2012 [9] restent au milieu du gué et ne prévoient que des cloisons qui se révéleront (si un jour elles entrent en application) d'une efficacité très limitée, car la partie banques d'investissement et d'affaires n'hésitera pas à pomper dans les dépôts des clients et elle continuera à prendre des risques très élevés puisqu'aucune mesure contraignante sérieuse n'est mise en œuvre [10]. Qui plus est, banque de détail et banque de financement et d'investissement étant solidaires dans le cadre de la banque universelle, les pertes réalisées par la banque de financement et d'investissement seront supportées par la banque de

détail (voir en France les pertes de Natixis supportées par les Banques Populaires et les Caisses d'Épargne au sein du groupe BPCE).

Les banques se livrent à de multiples pressions pour continuer à agir comme bon leur semble

Bien que les recommandations de Vickers et de Liikanen soient très conciliantes à leur égard, les patrons des banques privées organisent comme aux États-Unis un intense lobbying afin qu'elles ne soient pas suivies d'effet. Challenges, hebdomadaire financier français, rapporte des réactions du milieu bancaire de l'Hexagone à propos de rapport Liikanen. « *Beaucoup de rapports de ce genre ont fini à la poubelle* » déclare un des banquiers qui a confié sa réaction à Challenges. « *Liikanen ? Il sait à peine ce qu'est une banque, ironise un autre. En Finlande, il n'y a que des filiales d'établissements étrangers* ». Challenges poursuit avec un autre son de cloche, en donnant la parole à Martin Wolf, éditorialiste au Financial Times : « *Je crains que sous la pression des banquiers trop d'activités de marché (=trading) ne soient exclues du cantonnement (=cloisonnement). Ce rapport est un pas en avant, il ne faudrait pas que la prochaine étape soit un pas en arrière* » [11]. Justement, le Financial Times a lui aussi mené sa petite enquête dans le milieu bancaire. Dans ses colonnes, Christian Clausen, le patron de la banque suédoise Nordea qui préside la Fédération bancaire européenne, déclare que le Rapport Liikanen a tout à fait tort en ce qui concerne le cloisonnement entre les activités de banque de détail et les activités de *trading* [12]. Les parlementaires étasuniens et européens, sans parler des hauts fonctionnaires, ont été soumis à d'intenses pressions. Les banques peuvent compter sur de solides alliés placés aux plus hautes fonctions, à commencer par Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne, ex-dirigeant de la banque Goldman Sachs.

Au sein des autorités de contrôle, quelques voix isolées s'élèvent contre le laxisme

Du côté des autorités de contrôle, quelques voix isolées se font entendre pour critiquer l'absence de réglementation sérieuse du secteur bancaire. Andrew Haldane, directeur du département Stabilité financière de la banque d'Angleterre, a élevé la voix lors d'une réunion des milieux financiers à Londres en octobre 2012. Il critique le fait que les 29 banques systémiques (voir encadré) profitent du danger que représenterait leur faillite pour obtenir à bon compte de l'argent de la BCE, de la Fed, de la Banque d'Angleterre... Il considère que le crédit que ces institutions publiques leur octroient constitue une subvention annuelle de plus de 700 milliards de dollars.

Les banques systémiques selon le G20

Le G20 a établi en novembre 2011 une liste de 29 banques systémiques appelées en anglais SIFIs (Systemically Important Financial Institutions). A l'instar de Lehman Brothers dont la faillite a bouleversé l'économie mondiale en septembre-octobre 2008, ces banques sont considérées par le FSB (Financial Stability Board) comme trop importantes pour que les pouvoirs publics les laissent tomber (en anglais : « too big to fail »). Elles sont dites systémiques du fait de leur poids et du danger que la faillite de l'une d'entre elles représenterait pour le système financier privé au niveau international. En 2011, parmi les 29 banques systémiques, on comptait 4 banques françaises (Société Générale, Crédit Agricole, BNP Paribas et BPCE), 2 banques allemandes (Deutsche Bank et Commerzbank), 1 italienne (Unicredit), 1 espagnole (Santander), 1 belgo-française (Dexia), 1 hollandaise (ING), 4 britanniques (HSBC, Lloyds, Barclays et Royal Bank of Scotland), 2 suisses (UBS, Crédit suisse), 1 suédoise (Nordea), 8 états-uniennes (JPMorgan, Bank of America, Morgan

Stanley, Goldman Sachs, Citigroup, Bank of New York Mellon, Wells Fargo, State Street), 3 japonaises (Sumitomo, Mitsubishi UFJ FG, Mizuho FG), 1 chinoise (Bank of China). En 2012, le G20 a retiré 3 de ces banques de la liste (Dexia, Commerzbank, Lloyds) et en a ajouté 2 (l'espagnole BBVA et la britannique Standard Chartered).

Andrew Haldane affirme que l'augmentation du ratio fonds propres par rapport au bilan des banques qui sera généralisé à partir de 2018-2019 est tout à fait insuffisant et n'est pas de nature à réellement diminuer les risques et les effets d'une faillite. Il recommande de réduire de manière drastique la taille des banques. Thomas Hoenig, de la US Federal Deposit Insurance Corporation, l'institution créée pendant la présidence de Roosevelt pour réguler le système bancaire, affirme que les cloisons mises en place pour séparer différents types d'activités des banques sont en réalité poreuses. Il plaide pour que soit adoptée une loi de type Glass-Steagall afin de séparer radicalement les banques de dépôts et les banques d'affaire. Il estime également que le niveau des fonds propres qui sera exigé à partir de 2018-2019 devrait être multiplié au moins par trois [13].

Épilogue : Victoire des banquiers grâce aux autorités de contrôle

Début janvier 2013, le comité de Bâle [14] a renoncé à l'application d'une des exigences qu'il avait mises en avant à l'égard des banques. Elles ne devront pas constituer un amortisseur de chocs financiers sous la forme d'une réserve permanente de liquidités (liquidity coverage ratio, LCR), qui aurait dû leur permettre de faire face à une crise d'une durée de 30 jours. Il était prévu que la mesure entrerait en vigueur en 2015, elle est maintenant reportée à 2019 ! En première page, les périodiques financiers ont clairement souligné qu'il s'agissait d'une victoire des banques et d'un recul des autorités de contrôle. Le *Financial Times* titrait le 8 janvier 2013 : « Victoire des banques européennes après l'assouplissement des règles de Bâle. » [15] *The Economist* titrait : « Les régulateurs adoucissent leur position en matière de liquidités » [16]. Non seulement l'application des mesures est reportée à 2019, autant dire aux calendes grecques, mais en plus les banques pourront comptabiliser, dans la réserve de liquidités (LCR), des produits structurés et toxiques comme les « mortgage backed securities ». C'est du grand n'importe quoi.

Quelques semaines plus tard, d'autres bonnes nouvelles ont fait plaisir aux banques. Michel Barnier, commissaire européen en charge des marchés financiers, a déclaré qu'il ne suivrait pas la principale recommandation du rapport Liikanen concernant le cloisonnement entre activités de banque de dépôts et activités de marché. Le *Financial Times* a titré : « Reculade de Bruxelles à propos du cœur de la réforme bancaire » [17]. Le journal explique que la Commission européenne a battu en retraite en ce qui concerne l'obligation qui pourrait être faite aux banques de séparer leurs activités de marché (entendez, hautement spéculative et à risque) et leurs activités de banques de dépôt.

Conclusion : Il faut rompre avec la soumission aux exigences des banques. En prenant un virage radical, il est possible de protéger les dépôts des épargnants, de financer des activités utiles aux biens communs, de garantir l'emploi et les conditions de travail du personnel du secteur. Pour cela, il faut un service public de l'épargne, du crédit et de l'investissement. Le métier de la banque (au sens de constituer un instrument pour collecter l'épargne et pour octroyer du crédit) est trop sérieux pour être confié à des banquiers privés qui par définition cherchent à maximiser le profit de la poignée de grands propriétaires privés (le 1%, comme le mouvement Occupy Wall Street les a appelés). Il faut interdire les activités spéculatives et tous les instruments financiers qui les

soutiennent. De même, il faut interdire les transactions avec les paradis fiscaux. Vu qu'elles utilisent de l'argent public, bénéficient de garanties de la part de l'État et doivent rendre un service de base fondamental à la société, les banques doivent être socialisées et placées sous contrôle citoyen [18].

Éric Toussaint, 18 mars 2013

P.-S.

* <http://www.cadtm.org>

Notes

[1] Alan Greenspan, *Le Temps des turbulences*, 2007, Jean-Claude Lattès, 2007, p. 620.

[2] Ibidem.

[3] Alan Greenspan, *Le Temps des turbulences*, 2007, Éditions Jean-Claude Lattès, Paris, 2007, p. 621.

[4] Discours de Nicolas Sarkozy, le 25 septembre 2008 à Toulon (cité dans Éric Toussaint et Damien Millet, *AAA. Audit Annulation Autre politique*, Seuil, 2012, p. 34).

[5] Source : RÈGLEMENT (UE) N o 236/2012 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 14 mars 2012 sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ...>

Comme l'indique le titre du règlement, sont également visées les ventes à découvert. La vente à découvert consiste à vendre sur le marché un titre que l'on ne possède pas, dans l'espoir de le racheter plus tard à un prix inférieur. La réglementation sur les ventes à découvert est assortie d'une série d'exceptions qui offrent de nombreuses possibilités d'y échapper.

Voir aussi :

http://www.lemonde.fr/economie/article/2012/11/01/l-europe-a-une-arme-contre-la-speculation-sur-la-dette-des-etats_1783992_3234.html

[6] Voir Daniel Munevar, "Un pequeño recordatorio de parte de JP : La importancia de la Volcker Rule", 25 mai 2012, <http://cadtm.org/Un-pequeno-recordatorio-de-parte>

[7] Voir Matt Taïbbi, « How Wall Street Killed Financial Reform », *Rollingstone*, 10 mai 2012, <http://www.rollingstone.com/politics/news/how-wall-street-killed-financial-reform-20120510> Voir également Les Echos, « La réforme de Wall Street reste aux deux tiers inachevée », 12 décembre 2012, p. 28.

[8] Voir Erkki Liikanen (chairperson), High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector, octobre 2012. Onze experts composaient ce groupe de travail constitué par le Commissaire européen Michel Barnier afin de poser un diagnostic sur la situation des banques européennes et de proposer des réformes du secteur bancaire européen. Un des intérêts du rapport Liikanen, c'est qu'il confirme par une voie officielle, les turpitudes des banques, les

risques ahurissants pris pour faire un maximum de profit. Voir le texte complet du rapport : http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf

[9] Voir le texte complet : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl0566.asp>

[10] Voir l'excellente critique de Gaël Giraud au projet de loi sur la réforme bancaire en France ainsi que sur Dodd Franck, Vickers et Liikanen : <http://www.lavie.fr/www/files/medias/pdf/gael-giraud-note-separation-bancaire.pdf> Gaël Giraud montre que le projet de loi du gouvernement de François Hollande est plus favorable au statu quo et donc aux banques que la loi Dodd-Franck et les recommandations des commissions Vickers et Liikanen. Voir également : ATTAC, "Les 20 propositions d'Attac pour une véritable réforme bancaire", 14 février 2013, <http://www.france.attac.org/articles/les-20-propositions-dattac-pour-une-veritable-reforme-bancaire>

[11] Challenges, « La cloison bancaire est bien fragile », 11 octobre 2012, p. 28.

[12] Financial Times, « Nordea chief takes a swipe at Liikanen », 30 octobre 2012.

[13] Le résumé des propos de Andrew Haldane et de Thomas Hoenig s'appuie sur : Financial Times, "Warnings over steps to reform biggest banks », 28-29 octobre 2012, p. 3.

[14] Le Comité de Bâle rassemble les banquiers centraux des pays du G20 sous l'égide de la Banque des règlements internationaux (BRI) à Bâle. Il est responsable de quatre missions principales : le renforcement de la sécurité et de la fiabilité du système financier, l'établissement de standards minimaux en matière de contrôle prudentiel bancaire, la diffusion et la promotion des meilleures pratiques bancaires et de surveillance ainsi que la promotion de la coopération internationale en matière de contrôle prudentiel.

[15] Financial Times, « European banks gain after Basel rules eased », 8 janvier 2013.

[16] The Economist, « Bank liquidity. Go with the Flow. Global regulators soften their stance on liquidity », 12 janvier 2013, p. 60.

[17] Financial Times, « Brussels retreat on key bank reform », 30 janvier 2013.

[18] Voir Patrick Saurin, "Socialiser le système bancaire », 2 février 2013, <http://cadtm.org/Socialiser-le-systeme-bancaire>