

LE COMMENTAIRE

d'Augustin Landier
et David Thesmar

Réforme bancaire : louvoyer ne suffit pas

L'Assemblée discute actuellement le projet de réforme bancaire du gouvernement Hollande. En apparence, promesse électorale oblige, l'objectif principal de cette loi est d'opérer une séparation de la banque commerciale classique et des activités de marché spéculatives. A y regarder de près, son enjeu véritable est de donner au régulateur le pouvoir d'imposer la restructuration précoce de banques en difficulté pour limiter la mise à contribution de fonds publics.

Le premier volet de la loi, la fameuse « séparation bancaire », préserve en réalité le statu quo de la banque universelle à la française. Sur le papier, il s'agit de contraindre les banques à cantonner dans des structures juridiques distinctes leurs activités les plus « spéculatives ». Bien que politiquement porteuse, il s'agit d'une mauvaise piste de régulation. Aussi bien en théorie qu'en pratique, cette séparation est illusoire. Les banques peuvent prendre des risques énormes via leurs activités traditionnelles, comme les « cajas » espagnoles via les prêts immobiliers. De plus, les activités de « tenue de marché » (les banques animent un marché en l'arbitrant) ou de « couverture » (les banques achètent des produits pour se protéger de certains risques) ne peuvent pas vraiment être distinguées des paris qu'elles prennent : suivant les croyances que l'on a, se protéger contre un défaut de l'Italie peut être vu comme de la spéculation ou de la couverture... Au final, le texte de loi proposé n'impose le cantonnement que d'une petite fraction de l'activité actuelle des grandes banques françaises et ne remet donc pas en question leur « busi-

ness model ». De plus, on peut douter que la garantie de l'Etat offerte à la maison mère ne profite pas indirectement à ses filiales « spéculatives » : celles-ci pourront toujours bénéficier d'un financement favorable (le coût du risque est difficile à évaluer) et, surtout, de la garantie implicite, de la maison mère. En cas de pertes, ce sera la banque commerciale qui paiera l'addition.

En théorie comme en pratique, la séparation des banques est illusoire.

La refonte des contraintes prudentielles de Bâle reste la vraie piste de réforme.

Le deuxième volet de la loi a été peu commenté. C'est pourtant de loin le plus substantiel, puisqu'il donne au régulateur des pouvoirs élargis pour intervenir lorsqu'il considère une banque trop fragile. Une banque se rapprochant de la faillite peut être tentée de « parier sur sa résurrection ». En refusant de se recapitaliser, elle fait alors porter un risque sur le reste du système financier et le contribuable. Jusqu'ici, le régulateur ne pouvait pas faire grand-chose tant que la faillite n'était pas avérée, les actionnaires restant techniquement seuls maîtres à bord. Dans la nouvelle loi, le régulateur bancaire pourra imposer des recapitalisations en forçant actionnaires et créanciers juniors à encaisser les pertes en amont de la faillite. On peut craindre que le régulateur hésite à se servir de ces pou-

voirs le moment venu, par peur de provoquer la panique (d'où l'importance de la tutelle de la BCE) ; mais il est certain qu'ils renforceront positivement son pouvoir de négociation vis-à-vis des banques.

En faisant voter sa propre loi bancaire dès maintenant, la France a voulu apparaître comme le pionnier de la lutte contre la « finance sans visage ». Il s'agissait de ne pas se faire doubler par les Anglais, dont le projet de séparation est plus ambitieux, ou de passer après une potentielle directive européenne, qui, elle aussi, pourrait être plus exigeante. Si le renforcement des pouvoirs du régulateur est une avancée importante, l'insistance sur la séparation est une diversion inutile. Pour l'essentiel, la prise de risque des banques françaises qui s'est avérée toxique pendant la crise vient simplement de la structure de leur bilan : niveau de capital faible, excès de dette de court terme, faible niveau relatif des dépôts. La réforme des contraintes prudentielles – celle du comité de Bâle – reste donc le chantier principal de la réforme des banques. C'est tout l'enjeu du débat sur les ratios de liquidité. Il y a un peu plus d'un mois, les banques ont obtenu un moratoire sur l'application de ces ratios. Il ne faudrait pas que, sous prétexte d'avoir eu l'immense courage de leur interdire de spéculer sur le cuivre, l'Etat se dispense de les contraindre à plus de responsabilité dans leur financement.

Augustin Landier est professeur de finance à la Toulouse School of Economics.

David Thesmar est professeur à HEC.