

**BANQUES :**  
**VOTRE SANTÉ NOUS INTÉRESSE**  
**SYNTHÈSE DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL**  
**DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT**

FRÉDÉRIC MAURO ET FABRICE ROBERT \*

**L**a situation du secteur bancaire français est préoccupante. D'autant plus préoccupante qu'il ne s'agit pas seulement d'une question de conjoncture économique ou de crise immobilière.

L'Etat ne peut rester indifférent à cette situation car de la santé des banques, pourvoyeuses de crédit et gardiennes des systèmes de paiement, dépendent, en partie, la santé de son économie et son indépendance.

Or, notre pays cultive un héritage spécifique dans lequel la fierté nationale d'avoir des établissements puissants et internationalement reconnus le dispute fréquemment à un rapport complexe à l'argent. Entrent également en ligne de compte l'existence d'un secteur mutualiste et coopératif important ; l'exigence d'une contribution du secteur financier à l'aménagement du territoire ; la volonté de maintenir, pour les moins favorisés de nos concitoyens, l'accès à des services bancaires de qualité ; la large part prise par les fonctionnaires de l'administration des finances dans la direction des banques et enfin la méfiance manifestée à l'endroit des dirigeants bancaires, à la suite de nombreuses fautes de gestion dont le contribuable est souvent appelé à supporter les conséquences.

Si cet héritage est le fruit de choix de société anciens, il rend difficiles les chemins d'une réforme pourtant nécessaire.

En effet, le marché bancaire est un marché unique sur lequel peut exister une pluralité d'acteurs, mais doit prévaloir une égalité des conditions de concurrence. Cette égalité doit être appréciée, le cas échéant, au regard des missions de service public, clairement définies et financées, que l'Etat peut vouloir imposer au secteur bancaire en général, ou à tel établissement en particulier.

De ce point de vue, il existe actuellement des distorsions de concurrence dont la réalité ne fait pas de doute. Mais ces distorsions n'expli-

---

\* *Administrateurs à la Commission des finances du Sénat.*

quent pas la crise du secteur bancaire français, pris dans son ensemble, qui tient essentiellement à des causes structurelles.

Le rapport du groupe de travail de la commission des finances du Sénat, présidé par M. Alain Lambert (Union centriste, Orne), rapporteur général, dresse un constat aussi objectif que possible de cette situation, en analyse les causes et propose les voies et moyens d'une réforme.

### *Le constat : une situation difficile mais contrastée*

L'observation de notre système bancaire appelle trois constatations : le système bancaire vient de traverser une crise d'une ampleur sans précédent qui, contrairement aux apparences, n'est pas achevée ; notre pays n'est pas le seul à avoir connu une telle situation. Mais il est le seul dans lequel la crise bancaire ne s'est traduite ni par une réduction du nombre des acteurs, ni par des suppressions de postes significatives, ni même par une réduction des moyens mis en oeuvre par les établissements de crédit. En effet, tous les établissements de crédit n'ont pas traversé la crise de la même manière. Celle-ci s'est accompagnée d'une importante redistribution des cartes entre les différents types de réseaux.

#### *Une crise d'une ampleur sans précédent qui produit encore ses effets*

La crise traversée par le secteur bancaire a été d'une ampleur sans précédent. Les provisions et pertes sur créances irrécupérables ont atteint 112 milliards de francs en 1992 et 127 milliards de francs en 1993. En 1994, pour la première fois depuis que les statistiques bancaires existent, le produit net bancaire a diminué en volume et le secteur, dans son ensemble, a enregistré 11 milliards de francs de pertes (Crédit Lyonnais compris).

Tableau 1  
(en milliards de francs courants)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1993 *	1994	1995 **
Produit net bancaire	263,2	283,6	298,8	309,2	338,9	256,2	385,0	362,4	334,6	345,0
Variation en %		+7,7	+5,4	+3,5	+9,6	+5,1	+8,1		-7,7	+3,1

Source : Tableau établi à partir des analyses comparatives annuelles de la Commission bancaire.

\* Rupture comptable en 1993.

\*\* Chiffres provisoires.

Or, en dépit d'une certaine amélioration de leur situation en 1996, les banques françaises restent moins rentables que leurs concurrentes internationales.

Tableau 2  
(en %)

	Etats-Unis	Royaume Uni	Suisse	Allemagne	France	Japon
Rentabilité économique (ROA)						
Moyenne 1991-1995	0,9	0,6	0,6	0,2	0,2	0,1
Moyenne 1985-1994	0,7	0,5	0,6	0,3	0,2	0,2
Rentabilité financière (ROE)						
Moyenne 1991-1995	17,7	15,3	8,8	6,9	5,3	2,2
Moyenne 1985-1994	9,5	9,1	7,4	5,9	5,7	6,4

Source : Moyenne sur cinq ans : Standard and Poor's ; moyenne sur dix ans : OCDE, statistiques financières.

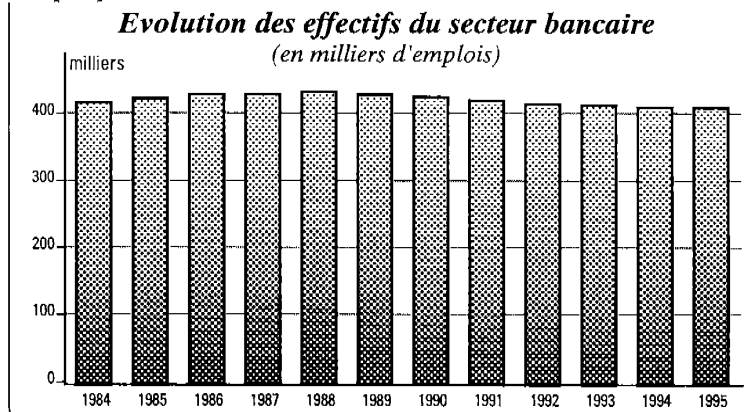
Cette faiblesse relative entraîne trois conséquences :

- un handicap de développement, aussi bien interne (possibilités d'investissements), qu'externe (possibilités d'acquisitions) ;
- une dégradation des notations par les agences internationales, qui se traduit par une augmentation des coûts de refinancement ;
- une situation « d'opéabilité technique permanente » pour les banques commerciales. Avec deux ans de profit la Hong Kong and Shanghai Bank of China pourrait acheter Paribas ou la BNP.

79

Si l'on cumule les bénéfices nets de cinq principaux groupes bancaires des principaux pays sur 5 ans, la France arrive en avant-dernière position.

Graphique 1



La poursuite d'une telle évolution entretient une vive inquiétude quant à la capacité de nos établissements de crédit à faire face au choc concurrentiel qui résultera inmanquablement de la mise en place de la monnaie unique.

*Une crise différente de celle qu'ont connue les autres systèmes bancaires*

La France n'est pas le seul pays à avoir connu une telle situation. Mais il est le seul dans lequel les ajustements ont été aussi faibles et aussi lents.

Les effectifs du secteur n'ont quasiment pas varié entre 1984 et 1994 (- 3 %), le nombre des guichets est quasiment resté le même (- 1 %) et le nombre des banques commerciales, corrigé des effets de structures, semble même avoir augmenté.

Graphique 2

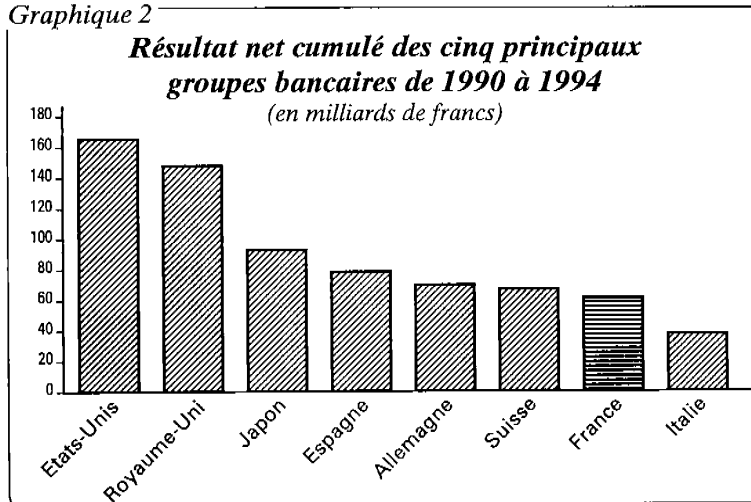


Tableau 3

Evolution du nombre des acteurs	1985 à 1990	1991	1992	1993	1994	1995	Total
1. Nouveaux établissements	493	31	31	49	25	22	651
2. Restructurations et changements de catégorie	152	49	17	17	14	16	265
3. Intégration bancaire	91						91
<i>Total entrées</i>	736	80	48	66	39	38	1 007
4. Cessations d'activité	95	47	69	44	21	45	321
5. Restructurations et changements de catégorie	606	221	101	81	57	156	1 222
6. Retraits disciplinaires par la Commission Bancaire	9	2	2	5	2	2	22
<i>Total sorties</i>	710	270	172	130	80	203	1 565
Solde	26	-190	-124	-64	-41	-165	-558
Solde corrigé des effets de structure (1 - 4)	398	-16	-38	5	4	-23	330

Par contraste, dans les autres pays développés, la crise bancaire s'est traduite par des réductions d'effectifs significatives (10 % aux Etats-Unis, 16 % en Suisse et 20 % au Royaume-Uni) et, surtout, par la disparition d'un grand nombre d'établissements bancaires : 130 faillites commerciales par an entre 1982 et 1991 aux Etats-Unis, concentrations de banques commerciales et disparition de 46 caisses d'épargne au Royaume-Uni, disparition de 175 banques en Suisse depuis 1988.

81

*Une crise qui n'a pas été traversée de façon identique par tous les établissements de crédit*

On observe en effet des différences importantes de résultats en fonction de la forme juridique des acteurs bancaires considérés.

Ainsi, les banques commerciales ont perdu du terrain par rapport aux établissements mutualistes et aux caisses d'épargne. Entre 1988 et 1993 le PNB des banques regroupées au sein de l'association française des banques a augmenté de 26,7 % celui des banques mutualistes de 46,7 % et celui des caisses d'épargne de 76,8 % (Ecureuil et Poste).

En 1994, sur un résultat d'ensemble négatif de 11 milliards de francs, les banques AFB ont enregistré 24 milliards de francs de pertes, ce qui signifie que toutes les autres catégories juridiques (à l'exception des institutions financières spécialisées) ont réalisé des profits.

Tableau 4  
(en milliards de francs courants)

Résultat net	1988	Part en %	1993	Part en %	Variat <sup>o</sup> en %	1993	1994	Variat <sup>o</sup> en %	Part en %
<i>Catégories juridiques</i>									
1. Banques	15,3	38,0	-10,1	-981,6	-166,0	-10,1	-24,0	138,3	218,2
2. Banques mutualistes ou coopératives	5,9	14,7	8,4	812,8	41,2	8,4	8,3	-1,4	-75,1
3. Caisses d'épargne	2,1	5,2	1,8	172,3	-14,9	1,8	1,3	-25,8	-12,0
4. Caisses de crédit municipal	0,2	0,6	0,1	9,4	-60,9	0,1	0,2	79,4	-1,6
5. Sociétés financières + maisons de titre	15,4	38,3	0,4	41,9	-97,2	0,4	4,3	886,3	-38,7
6. Institutions financières spécialisées	1,3	3,2	0,5	45,0	-64,3	0,5	-1,0	-318,8	9,1
<i>Ensemble des établissements</i>	40,3	100,0	1,1	100,0	-97,4	1,1	-11,0	-1 134,6	100,0
<i>Groupes homogènes</i>									
1. Très grands établissements ou réseaux à vocation générale	13,9	34,6	11,6	1 127,9	-16,7	11,6	-4,6	n.s.	41,4
2. Grands établissements ou réseaux à vocation générale	0,9	2,3	0,7	66,8	-25,4	0,7	-0,2	n.s.	2,1
3. Etablissements ou réseaux petits ou moyens à vocation générale	1,0	2,5	-2,3	-221,3	-329,7	-2,3	0,2	n.s.	n.s.
4. Banques locales ou mixtes	0,5	1,2	-3,1	-300,0	-721,7	-3,1	-3,0	1,4	27,7
5. Etablissements de financement spécialisés	10,3	25,6	-0,8	-73,4	-107,3	-0,8	-0,3	66,1	2,3
6. Etablissements de marché	4,1	10,2	3,8	368,7	-7,5	3,8	2,2	-42,9	n.s.
7. Etablissements de groupe, d'ingénierie ou de portefeuille	9,1	22,6	-6,2	602,9	-168,5	-6,2	-4,8	22,1	43,7
8. Banques étrangères	0,0	0,0	-2,8	-274,7	n.s.	-2,8	-0,4	85,7	3,7
9. Autres établissements	0,4	1,0	0,1	8,8	-78,4	0,1	0,0	-128,6	0,2

A cette diversité des résultats financiers correspond une diversité des évolutions réelles.

Contrairement à une idée répandue, les banques AFB ont augmenté leur présence sur le territoire en termes de guichets, alors que les principaux réseaux mutualistes l'ont réduite ou stabilisée.

Tableau 5 :  
Nombre de guichets bancaires de plein exercice  
(Métropole, Monaco et Outre-Mer)

	Banques AFB	Caisses de crédit municipal	Banques populaires	Crédit Agricole	Crédit coopératif et Crédit maritime mutuel	Crédit Mutuel et Crédit Mutuel agric. et rural	Caisses d'épargne (Ecureuil)	Total
Fin 1981	9 953		1 494	5 309	97	3 716	3 733	24 302
Fin 1985	10 213	45	1 568	5 657	138	3 762	4 399	25 782
Fin 1995	10 497	76	1 681	5 678	158	3 146	4 243	25 479
Variation sur la période 1995-1985	+ 284	+ 31	+ 113	+ 21	+ 20	- 616	- 156	- 303

Source : Rapport annuel du Comité des établissements de crédit 1995, p. 109.  
Les statistiques publiées correspondent à la notion de guichets domiciliaires, qui ne coïncide pas exactement avec la notion de guichets physiques ou permanents.

En matière d'effectifs, les banques AFB ont, collectivement, perdu des emplois, alors que les caisses d'épargne embauchaient.

83

Tableau 6 :  
Evolution des effectifs des principaux réseaux d'établissements de  
crédit entre 1984 et 1995 (en milliers d'emplois)

	Banques AFB	Caisses de c r é d i t municipal	Banques populaires	Crédit Agricole	Crédit coopératif et crédit maritime mutuel	Crédit Mutuel et Crédit Mutuel agric. et rural	Caisses d'épargne	Institutions financières spécialisées	Sociétés financières	Total
1984	251,5		28,8	69,8	1,6	18,8	25,7	11,4	14,6	422,2
1985	252,6		28,7	68,6	1,8	19,8	26,5	11,4	16,0	425,4
1986	254,4	1,0	28,6	67,5	1,9	20,2	27,2	11,4	19,5	431,7
1987	252,2	1,2	28,4	67,0	2,0	21,0	27,7	11,2	20,2	431,0
1988	249,3	1,2	28,0	70,6	2,0	21,5	28,2	11,0	21,2	433,0
1989	247,4	1,4	27,4	70,9	2,0	22,2	29,3	11,0	21,3	432,9
1990	243,5	1,4	27,5	71,7	1,9	22,3	30,7	11,0	21,7	431,7
1991	238,2	1,4	27,3	70,7	1,9	22,1	31,6	10,8	21,0	424,9
1992	232,6	1,3	26,9	70,7	1,9	21,9	35,3	10,7	20,0	421,3
1993	229,7	1,2	26,4	69,0	1,9	21,9	35,2	10,5	19,5	415,4
1994	226,7	1,2	26,3	68,8	2,0	22,1	35,7	10,0	19,5	412,3
1995	223,4	1,2	26,5	69,0	2,0	22,3	35,7	9,9	19,7	409,8
Variat° sur la période										
1984-1995	- 28,1	+ 1,2	- 2,3	- 0,8	+ 0,4	+ 3,5	+ 10,0	- 1,5	+ 5,1	- 12,4

Source : Rapports annuels du Comité des établissements de crédit.

Il eût été surprenant que l'évolution contrastée de l'activité et des résultats des différents réseaux fût sans conséquence sur l'évolution des parts de marché.

Le tableau ci-après, établi à partir des chiffres contenus dans les rapports annuels de la Commission bancaire, met en évidence les évolutions importantes des parts de marché entre les différents réseaux depuis la fin des années 1980.

Tableau 7

Parts de marché	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Variat <sup>e</sup> sur la période
<i>Situation de bilan</i>									
Banques	54,9	55,0	56,3	55,2	58,6	59,5	58,1	57,6	+ 2,7
Banques mutualistes ou coopératives	15,7	16,4	16,7	17,5	16,9	16,2	16,9	17,7	+ 2,0
Caisses d'épargne	8,3	8,0	7,0	6,7	5,9	5,8	6,2	6,4	- 1,9
Caisses de crédit municipal	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	- 0,1
Sociétés financières	11,3	11,3	11,4	11,6	10,3	10,2	10,6	10,4	- 0,9
Institutions financières spécialisées	9,6	9,1	8,5	8,9	8,2	8,2	8,1	7,8	- 1,8
<i>Dépôts</i>									
Banques	49,0	51,2	53,9	55,1	47,5	46,5	44,6	43,7	- 5,3
Banques mutualistes ou coopératives	28,2	27,8	27,2	27,2	32,4	33,7	35,0	35,7	+ 7,5
Caisses d'épargne	17,2	15,6	13,7	12,4	18,7	18,7	19,1	19,4	+ 2,2
Caisses de crédit municipal	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	- 0,1
Sociétés financières	3,9	3,8	3,5	3,4	1,2	0,8	1,0	1,0	- 2,9
Institutions financières et spécialisées	1,5	1,4	1,5	1,7	0,1	0,2	0,2	0,2	- 1,3
<i>Crédits</i>									
Banques	49,5	50,1	51,5	51,0	50,9	50,1	48,5	48,8	- 0,7
Banques mutualistes ou coopératives	20,9	21,7	21,9	22,5	22,3	22,4	22,8	22,9	+ 2,0
Caisses d'épargne	4,2	4,2	4,3	4,2	4,6	4,8	5,2	5,3	+ 1,1
Caisses de crédit municipal	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	- 0,1
Sociétés financières	7,6	7,3	7,4	7,4	7,3	7,4	8,5	8,2	+ 0,6
Institutions financières spécialisées	17,5	16,4	14,6	14,7	14,7	15,1	14,9	14,6	- 2,9

Source : Rapports annuels de la Commission bancaire.

Sans doute les banques mutualistes et les caisses d'épargne ont elles eu une gestion plus avisée grâce à une organisation décentralisée, une prise de décision proche du terrain, et un éloignement de Paris. Dans le même temps, les états-majors parisiens des grandes banques AFB ont sans doute été moins attentifs aux évolutions des petites et moyennes entreprises et plus sensibles aux sirènes d'une spéculation immobilière qui se développait sous leurs yeux.



Mais cette explication ne suffit pas à rendre compte de la diversité des évolutions entre, d'une part, les établissements français entre eux et, d'autre part, les établissements français et leurs homologues étrangers.

Pour expliquer cette situation il faut admettre que la crise est d'origine structurelle et que les distorsions de concurrence n'y sont vraisemblablement pour rien ; pour autant ces distorsions sont réelles et induisent une importante redistribution sectorielle.

### *L'analyse : une crise d'origine structurelle rendue insupportable pour certains acteurs à cause de distorsions de concurrence*

Les réformes structurelles mises en place au cours de la décennie 1980 se sont traduites, mécaniquement, par une augmentation très importante des pressions concurrentielles. C'est l'impossibilité (ou le refus) de laisser se produire les ajustements nécessaires pour faire face à ce surcroît de concurrence qui a conduit à la situation actuelle. Seule en effet l'absence d'ajustement peut expliquer à la fois la longueur de la crise dans notre pays, la sous-rentabilité comparée de nos banques et l'absence de crise dans le système bancaire allemand.

#### *L'impossibilité de procéder aux ajustements induits par les réformes structurelles est la cause première de la crise*

85

Trois séries de réformes ont rythmé la décennie 1980 et se sont traduites par une augmentation considérable des pressions concurrentielles.

Le décloisonnement des marchés (création du marché monétaire et levée de l'encadrement du crédit) a consisté à réduire le nombre des procédures dont la résultante formait un patchwork de marchés spécifiques (crédits hypothécaires, exportations, logement, agriculture, artisanat, création d'emplois, recherche...) afin de constituer un vaste marché des capitaux sur lequel la régulation monétaire pourrait se faire de façon plus efficace et plus conforme aux règles de la concurrence. De ce point de vue, la désintermédiation ou « *marchéisation* » a été, en quelque sorte, le prix à payer pour le décloisonnement. En effet, dans la mesure où l'on recherchait un marché monétaire profond et liquide, il fallait concéder un accès direct des entreprises et des particuliers à ce marché. Ces deux phénomènes conjugués ont mis en place les conditions d'une concurrence structurelle entre les banques et les marchés, entre le crédit et le titre.

La banalisation des intermédiaires devait accroître, quant à elle, la concurrence interne, c'est à dire entre établissements de crédit nationaux. Elle a été réalisée grâce au concept de la banque universelle mis en

oeuvre avec la loi bancaire de 1984. L'objectif de cette loi était de créer les conditions d'une concurrence normale en mettant en place un cadre universel et moderne de la profession bancaire. Tout en respectant les spécificités statutaires du monde mutualiste et coopératif, elle a rendu fonctionnellement homogène le concept d'établissement de crédit. Tous les établissements de crédit doivent remplir les mêmes conditions pour être agréés ; une fois agréé un établissement de crédit peut effectuer toutes les opérations de banque. Dans le même temps, la loi bancaire reconnaissait de façon explicite la vocation universelle des établissements de crédit puisque ceux-ci étaient non seulement habilités à effectuer toutes les opérations de banque mais encore la quasi-totalité des opérations de finance (gestion et intermédiation, à l'exception de la négociation de valeurs mobilières réservée aux agents de change, puis à partir de 1988, aux sociétés de bourse). La loi de modernisation des activités financières de juillet 1996 n'a fait que parachever cette évolution en donnant la possibilité aux établissements de crédit d'exercer, directement, tous les métiers de la finance, y compris la négociation de valeurs mobilières. C'est ce glissement du juridique (les banques doivent exercer leur métier dans les mêmes conditions) vers l'économique (les banques pourront faire face au surcroît de concurrence en étendant leurs activités sur tous les marchés et à tous les métiers) qui permet à cette théorie de la banque universelle de devenir, en quelque sorte, la pierre philosophale de l'ensemble des réformes. En limitant la concurrence de nouveaux entrants sur le marché et en orientant les banques sur les métiers de la finance, elle devait amortir la « casse sociale » résultant du surcroît de concurrence interne et structurel.

86

Enfin, l'internationalisation a accru la concurrence externe, c'est à dire entre établissements nationaux et établissements étrangers. D'abord technique, l'internationalisation est devenue aussi juridique avec les directives bancaires de 1977 et surtout de 1989 (transposée en droit français en 1992). Par ailleurs, la participation au mécanisme de change du système monétaire européen, puis la réalisation de la phase I de l'UEM, ont entraîné la libéralisation des mouvements de capitaux qui s'est traduite par l'abandon du contrôle des changes, réalisé progressivement de 1985 à 1989. L'ensemble de ces évolutions a fortement contribué à accroître la concurrence internationale entre grandes banques. La phase ultime de ce processus consistera dans le passage à la monnaie unique qui, en accroissant la fongibilité des actifs, renforcera encore la concurrence entre établissements.

Logiquement, ces réformes auraient du se traduire d'abord par une baisse des prix (taux d'intérêt et commissions), puis probablement par une baisse des marges, des réductions d'effectifs, la disparition des acteurs les plus faibles et enfin par une restructuration du secteur avec

l'amorce d'un nouveau cycle d'expansion et de créations d'emplois. C'est de cette façon que se sont résorbées les crises bancaires en Grande-Bretagne et aux États-Unis.

Il n'en a rien été chez nous. Par crainte de payer un prix social trop élevé, les pouvoirs publics, pourtant initiateurs des réformes, ont bloqué ce processus au niveau de la réduction des marges. Dès lors, au lieu d'être focalisés sur les acteurs les plus faibles, les ajustements ont été supportés par l'ensemble du secteur. Il y a eu « *partage du fardeau* ».

Ces blocages ont une origine essentiellement législative et réglementaire.

D'une part, le mécanisme de prévention des crises bancaires français, qui repose presque exclusivement sur le premier alinéa de l'article 52 de la loi bancaire de 1984 (appel en comblement de passif des actionnaires de référence par le gouverneur de la Banque de France), a entraîné des « recapitalisations-perfusions » des établissements défailants qui ont elles-mêmes entretenu l'idée d'une forme d'immortalité bancaire, favorisant des gestions aventureuses (*aléa de moralité*). Ce mécanisme, combiné aux interventions massives et répétées de l'Etat en faveur des banques publiques ont permis d'administrer les sorties au compte goutte, alors que la théorie de l'actionnaire de référence n'a pas empêché les entrées dans le secteur. Il ne pouvait en résulter que des surcapacités. Masquées par l'euphorie de la demande de crédit de la fin des années 80, ces surcapacités ont manifesté leurs effets néfastes lorsque la demande s'est contractée.

D'autre part, la réglementation de la durée du travail (décret du 31 mars 1937) et l'impossibilité de tarifer les services n'ont pas permis aux banques de s'ajuster par d'autres moyens (aménagement de la durée du travail, ajustement par les prix).

Poussées par la pression concurrentielle et dans l'incapacité de s'ajuster, les banques ont alors commis des erreurs soit tactiques (l'aveuglement collectif sur l'immobilier) soit stratégiques. Parmi ces dernières figure en bonne place la croyance que le schéma de la banque universelle était à la portée de tous. Quant à l'Etat-banquier, il s'est révélé non seulement un actionnaire « *ambigu* », mais aussi un piètre gestionnaire. La volonté de banaliser à tout prix, l'arbitraire de nominations en « *vase clos* », l'assignation aux banques d'objectifs d'intérêt public tel que le soutien conjoncturel ou la politique industrielle, et plus que tout, l'absence de sanctions des dirigeants, en d'autres termes l'imbrication trop étroite de la haute administration des finances et de la banque, ont été à l'origine de trop nombreuses erreurs.

Trois facteurs ont joué un rôle de catalyseur, transformant les difficultés en crise : le retournement du marché immobilier, et plus encore le creux conjoncturel de 1993, avec son cortège de défaillances de petites et

moyennes entreprises ; l'inversion de la courbe des taux d'intérêt entre 1989 et 1994 qui, avec des taux longs inférieurs aux taux courts, a empêché les banques de réaliser des gains de transformation ; enfin, la surimposition du secteur bancaire, acceptable en temps d'euphorie, insupportable en période de difficultés.

*Les distorsions de concurrence sont réelles et provoquent une redistribution sectorielle qui rend la crise insupportable aux acteurs qui n'en bénéficient pas*

Il existe trois catégories de distorsions de concurrence : celles liées au monopole de la distribution de certains produits spécifiques du passif ou de l'actif bancaires (livret A des Caisses d'épargne, livret bleu du crédit mutuel, collecte des dépôts des notaires, crédits privilégiés) ; celles liées à la nature juridique des intervenants ; statut des Caisses d'épargne « Écureuil » et des Services financiers de La Poste ; enfin, celles liées à l'application sélective de dispositions législatives et réglementaires (fiscalité, droit du travail).

Sur l'ensemble de ces questions, qui suscitent des discussions passionnées, y compris au sein du Parlement, la commission des finances du Sénat a souhaité recueillir l'avis d'un arbitre impartial : le Conseil de la concurrence.

Il ressort de cet avis que, d'une part, le monopole de la distribution des livrets A et bleu est une restriction injustifiée de concurrence. D'autre part, l'absence de propriétaire confère actuellement aux Caisses d'épargne Écureuil un avantage concurrentiel qui rend d'autant plus difficile leur transformation en établissements de crédit de plein exercice concurrents des banques sur le marché des particuliers ou sur celui des petites et moyennes entreprises.

S'agissant de la situation de La Poste, le Conseil de la concurrence a réaffirmé sa position récente selon laquelle seule une filialisation permettrait de savoir si l'établissement public bénéficie ou non d'un avantage injustifié résultant d'une subvention occulte de l'activité « courrier » à l'activité « services financiers ».

Enfin, le Conseil a considéré, en matière d'organisation du temps de travail, qu'une harmonisation serait de nature à améliorer les conditions d'exercice de la concurrence entre les différents établissements.

Il ne subsiste donc aucun doute sur la réalité des distorsions de concurrence. Ces distorsions expliquent, au moins en partie, la redistribution sectorielle entre, d'une part, le secteur commercial et, d'autre part, le secteur mutualiste et les deux réseaux de caisses d'épargne.

Mais les effets de ces distorsions dépassent de très loin les seules querelles sectorielles. Le fait est que la partie de notre secteur bancaire la plus à même d'accompagner le développement de nos entreprises à

l'étranger et d'affronter avec succès la concurrence internationale est en train de s'affaiblir au profit du secteur abrité.

### ***Les propositions : mettre notre système bancaire en situation d'affronter la concurrence internationale***

Afin de remédier à la situation actuelle, la commission des finances du Sénat a défini trois axes de réforme : mettre fin aux blocages législatifs et réglementaires de tous ordres ; harmoniser les conditions d'exercice du métier ; modifier la politique bancaire de l'Etat.

#### *Mettre fin aux blocages législatifs et réglementaires*

De ce point de vue, le rapport préconise quatre séries de recommandations dont la première consiste à autoriser la tarification de tous les services bancaires.

Appliquée à la délivrance de chèquiers, cette tarification permettrait une vérité des prix profitable aux consommateurs. En contrepartie, la rémunération des dépôts à vue serait autorisée.

Pour tenir compte des attentes de la clientèle modeste, trois mesures d'accompagnement pourraient être prises. D'abord, interdire complètement l'utilisation des dates de valeur à des fins de rémunération des mouvements de fonds. Ensuite, n'envisager la tarification des émissions de chèques qu'au-delà d'un certain nombre de chèques émis, ou d'un certain montant au cours d'une période donnée. Enfin, permettre l'imputation fiscale des frais de tenue d'un compte sur sa rémunération.

En second lieu, le décret de 1937 devrait être abrogé.

En empêchant les guichets de fournir un service satisfaisant à la clientèle, le décret du 31 mars 1937 a des effets négatifs sur l'emploi. Les procédures permettant d'y déroger sont lourdes et inadaptées. En outre, son application sélective n'est pas satisfaisante. C'est pourquoi son extension aux établissements qui n'y sont pas actuellement assujettis ne semble pas envisageable. La solution la plus efficace consiste à l'abroger et à lui substituer un système conventionnel, négocié dans le cadre de l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissements (AFECEI).

Il conviendrait ensuite de réduire les coûts de la législation consumériste.

La législation consumériste française, dans le domaine bancaire, est, en Europe, celle qui protège le mieux le consommateur. Mais elle devra évoluer sous la pression concurrentielle résultant de la mise en place de la monnaie unique. Pour autant, il ne s'agit pas de sacrifier cette législation et nos négociateurs devront tenter de faire valoir le bien fondé de nos positions.

Un problème urgent doit cependant être traité : celui des remboursements d'emprunt par anticipation. Sur ce point deux solutions méritent d'être examinées : autoriser un provisionnement immédiat du risque de remboursement anticipé ; modifier le mode de calcul de l'indemnité de remboursement. Il s'agirait de rendre plus équitable le partage des coûts des remboursements de pure opportunité. En contrepartie, les remboursements contraints par une cause sérieuse seraient exonérés.

Enfin, il conviendrait de moderniser la fiscalité bancaire.

Les banques sont particulièrement pénalisées par la taxe sur les salaires. En outre elles sont assujetties à une taxe spéciale : la contribution des institutions financières. La première doit être réformée afin d'en réduire les effets négatifs sur l'emploi. La seconde doit être supprimée.

#### *Harmoniser les conditions d'exercice du métier bancaire*

A cet égard, quatre séries de réformes ont été proposées :

Il serait tout d'abord nécessaire de généraliser la distribution des livrets défiscalisés

Les livrets défiscalisés doivent pouvoir être distribués par l'ensemble du système bancaire. Cette généralisation doit se faire de façon directe et complète, sans recourir à des subterfuges consistant à modifier les conditions de livrets existants ou à en créer de nouveaux. Cela étant, les appellations de « livret A » et de « livret bleu » pourraient être réservées aux réseaux qui les distribuent aujourd'hui.

Surtout, la banalisation doit s'accompagner de précautions. Son échéance devrait être déterminée à l'avance, par exemple d'ici 5 ans, afin de permettre aux détenteurs actuels du monopole de distribution de s'y préparer. Ensuite, les intérêts de la clientèle modeste devront être pris en compte. Dans cette perspective, il serait envisageable de moduler la commission de gestion en fonction de la clientèle et du rôle social des différents réseaux. Enfin, l'affectation des ressources collectées devrait être déterminée par la loi et non par le pouvoir réglementaire, afin d'éviter toute dérive comparable à celle enregistrée sur les CODEVI.

Il conviendrait ensuite de redéfinir la mission des Caisses d'épargne et de La Poste.

Il s'agit en premier lieu de favoriser la modernisation des Caisses d'épargne. Tout en conservant leur culture d'entreprise spécifique, celles-ci doivent être mises en condition de jouer pleinement leur rôle de banque. A cette fin, il faut leur accorder la possibilité d'exercer tous les métiers de la banque. Cela suppose aussi de leur conférer un statut, par exemple coopératif, comme elles semblent en manifester l'intention, qui leur donne de véritables propriétaires. Le produit du placement de la vente dans le public des parts sociales serait versé à l'Etat et aux collectivités locales, sans pour autant que les fonds propres dont elles

disposent actuellement en soient affectés. Il ne faut pas confondre, en effet, le transfert de propriété des caisses d'épargne ainsi réalisé avec un quelconque prélèvement sur leurs fonds propres, dont il n'a jamais été question.

Il s'agit en second lieu de clarifier la situation de La Poste en établissant la vérité comptable sur le coût respectif de ses activités de service public et de ses activités marchandes. Si l'objectif d'aménagement du territoire, qui justifie l'existence d'un réseau de services financiers, ne saurait être remis en cause, la concurrence faite par l'établissement public au reste du secteur bancaire doit être loyale. Dans cette perspective, la fiscalité dérogatoire dont elle bénéficie ne se justifie plus et devrait progressivement être normalisée. Par ailleurs, il serait envisageable de faire de La Poste un établissement de place, commercialisant pour le compte des établissements de crédit, et contre une commission commerciale, certains produits bancaires.

Enfin, il apparaît nécessaire de centraliser la collecte des dépôts des notaires.

La nécessité d'un fonctionnement sans faille du système de contrôle et de garantie ne permet pas de préconiser la possibilité pour les notaires de déposer les fonds de leurs clients dans l'établissement de leur choix. Dans ces conditions, même si cette solution serait souhaitable dans une perspective d'harmonisation des conditions de concurrence il convient de n'autoriser ces dépôts qu'après du réseau de l'Etat (Trésor Public, Poste et Caisse des dépôts et consignations).

En revanche, le maintien d'un fonds d'allègement de la charge financière des agriculteurs (FAC) après 1999 ne devrait pas être remis en cause. L'instruction des dossiers serait confiée au Crédit agricole et aux autres banques distribuant des prêts bonifiés à l'agriculture, le service de caisse étant assuré par la Caisse des dépôts et consignations.

### *Changer la politique bancaire de l'Etat*

L'Etat banquier est mauvais actionnaire et mauvais gestionnaire. En outre il ne sait pas traiter les crises bancaires, autrement qu'en organisant la recapitalisation systématique des établissements de crédit défaillants. Il convient donc, d'une part, de revoir notre système de prévention des risques bancaires afin de ne pas le transformer en « assurance-survie » pour tous les établissements et, d'autre part, d'organiser le retrait de l'Etat du secteur concurrentiel.

S'agissant de notre système de prévention des crises bancaires, il convient en premier lieu de mettre fin à la recapitalisation systématique des établissements non viables.

Dans le cas général des banques privées, cela implique de ne plus considérer l'appel en comblement de passif des « actionnaires de référé-

rence » (article 52, premier alinéa de la loi bancaire) comme l'instrument de premier rang du traitement des crises bancaires. Cette réforme suppose moins d'amender les textes que de modifier leur application. La recapitalisation ne devrait être envisagée, d'un commun accord entre les actionnaires et le gouverneur de la Banque de France, que dans le cas où l'établissement est jugé viable. Dans le cas contraire, les mécanismes de garantie des dépôts doivent pouvoir fonctionner normalement. A cet égard, il serait regrettable de ne pas donner suite à la proposition avancée par la commission des finances de l'Assemblée nationale dans son rapport de juin 1996 sur le contrôle des banques, consistant à mettre en place un authentique fonds de garantie interbancaire financé par des cotisations *ex ante*.

Dans le cas particulier des banques publiques, l'Etat doit cesser de considérer la recapitalisation comme unique moyen de régler les problèmes. La vente ou la liquidation devraient être envisagées plus souvent, pour les petits comme pour les grands établissements. Il faut créer la conviction que la mauvaise gestion se paie d'un retrait du marché, pour supprimer l'aléa de moralité. La santé du secteur est à ce prix.

En second lieu, il convient de s'assurer de la cessation d'activité des établissements bénéficiant de la solidarité de place ou des systèmes de garantie des dépôts.

92

Pour organiser le retrait de l'Etat du secteur concurrentiel, il est nécessaire de privatiser au plus vite les éléments de son patrimoine qui en font partie et ne conserver que des missions de service public définies dans la transparence.

Ce retrait doit être le plus complet possible : l'Etat doit abandonner son influence sur les nominations dans ce secteur, et ne pas maintenir les liens privilégiés qui existent entre la haute administration des finances et les banques (lorsque ces liens procèdent de l'initiative de l'Etat). Les banques doivent être regardées comme de véritables entreprises, et non comme le moyen d'offrir des débouchés aux fonctionnaires méritants.

Néanmoins, il peut exister des segments du marché qui nécessitent des interventions publiques en appui de l'action des banques privées. C'est le cas notamment du financement de haut de bilan des petites et moyennes entreprises, ou du logement social. Ces missions doivent être clairement identifiées, après concertation avec la profession.

En conclusion, il ne semble pas inutile d'insister sur les deux messages du rapport de la commission des finances du Sénat.

En premier lieu, force est de constater que l'Etat ne peut rester indifférent à la situation très préoccupante des banques françaises, non seulement en raison de l'importance stratégique du secteur, mais aussi



parce les principales réponses sont entre ses mains qu'il s'agisse des verrous législatifs et réglementaires, des conditions d'exercice du métier ou du rôle et de l'importance des banques publiques. De ce point de vue, des réflexions complémentaires seront certainement utiles. Mais les réformes sont urgentes.

En second lieu, l'État doit cesser de considérer les banques comme des entreprises à part, ou comme un instrument de politique économique chargé de trop nombreuses missions d'intérêt général. C'est en dégageant des bénéfices que les banques sont utiles à l'économie. Ces bénéfices attestent qu'elles ont effectué, de façon économiquement efficace, le financement des investissements. Ils leur permettent de jouer pleinement leur rôle d'amortisseur conjoncturel. Affirmer que les banques sont des entreprises comme les autres signifie qu'elles doivent être gérées comme les entreprises à part entière qu'elles sont. De ce point de vue, il faut bien reconnaître que la banque française traditionnelle a eu, pendant longtemps, peu de ressemblance avec une entreprise concurrentielle. Elle était une sorte « *d'annexe de l'administration* ». Or, cette « *gangue bureaucratique* » est en train de voler en éclats. Les ajustements, aussi douloureux soient-ils, sont nécessaires. Mais dire que les banques sont des entreprises comme les autres signifie également qu'elles doivent naître et éventuellement mourir comme les autres. Il est temps d'en finir avec la jurisprudence de « l'actionnaire de référence » qui conduit à la cartellisation de la place et plus encore, avec le dogme de « *l'immortalité bancaire* », qui empêche les ajustements et provoque l'anémie de l'ensemble du secteur.

Les banques françaises conservent de beaux atouts pour affronter leurs concurrents étrangers et, notamment, une maîtrise des systèmes de paiement électroniques remarquable, une interbancaire unique au monde, des réseaux puissants et organisés, une présence à l'international encore cohérente et offensive. Il serait dommage de ne pas les utiliser.

Les banques ont moins besoin d'aides que de reconnaissance. Reconnaissance de leur rôle central dans le fonctionnement de l'économie et définition des conditions leur permettant de l'assurer : tel est l'objet du rapport de la Commission des finances du Sénat.