

Analyse



Comment la finance
peut-elle répondre
à l'intérêt général ?

Réseau

Financité

Ensemble, changeons la finance



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

À travers leurs activités de dépôt et de crédit, les banques ont un rôle important à jouer : faciliter la réalisation de projets menés par les particuliers et les entreprises. Par ce biais, elles répondent, volontairement ou non, à l'intérêt général. Malheureusement, les activités exercées par les banques ont souvent tendance à s'en éloigner. D'une part, des agents économiques (PME, ménages précarisés) semblent être laissés de côté par les établissements financiers traditionnels. D'autre part, certains investissements réalisés s'avèrent particulièrement risqués ou encore nocifs pour la société et l'environnement.

Cette analyse est rédigée autour de trois questions :

- Quelles sont les missions d'intérêt général qui doivent être remplies au niveau du secteur financier ?*
- Qui devrait remplir ces missions ?*
- Comment les pouvoirs publics peuvent-ils s'assurer de l'application de ces tâches ?*

En quelques mots :

- Développement économique local, développement durable, inclusion financière : trois missions d'intérêt général à remplir.
- Des outils/structures/régulations peuvent assurer le succès de ces missions.
- Qui devrait en assumer le coût ?

Mots clés liés à cette analyse : inclusion financière, développement durable, développement économique, banque publique.

1 Introduction

En récoltant les dépôts et en transformant cet argent en prêts accordés aux particuliers et aux entreprises en vue de financer leurs activités, les banques constituent un rouage essentiel de notre économie. La crise financière et les années de récession qui ont suivi ont toutefois démontré que cette allocation des ressources était loin de se faire de manière optimale. En prenant le parti de se tourner vers des activités plus rémunératrices que le crédit, les établissements bancaires ont souvent délaissé le financement d'agents économiques tels que les ménages ou les petites entreprises.

Convient-il de s'étonner de ces pratiques ? Comme toute entreprise, une banque est confrontée à des impératifs financiers puisque ses activités doivent être suffisamment rentables pour pouvoir rembourser les ressources employées et ainsi assurer sa survie. Lorsque les banques sont cotées en Bourse, elles sont en outre bien souvent tenues de générer des bénéfices (un profit) en vue de les redistribuer sous forme de dividende à leurs actionnaires (les apporteurs de capitaux).

La structure de propriété des établissements financiers a dans ce cadre un impact primordial sur les objectifs qu'ils poursuivent. Ainsi, la maximisation du profit n'est pas l'objectif primaire poursuivi par les banques coopératives, qui ont plutôt à cœur de défendre les intérêts des parties prenantes (en premier lieu, les coopérateurs) et de répondre à leurs besoins. Le contrôle démocratique de ces organisations (sur le système « 1 membre, 1 voix ») assure la poursuite de ce but. À l'inverse, les actionnaires d'une banque cotée en Bourse ne cherchent pas nécessairement à bénéficier de services financiers en retour, mais peuvent exiger un rendement financier élevé sur leur investissement, incitant ainsi les banques à prendre des risques pour accroître leur profit.¹

Aux exigences de rentabilité des actionnaires, on ajoutera une autre contrainte liée au contexte actuel : avec la diminution des taux d'intérêt, il est sans doute plus difficile pour les banques de se limiter à l'activité d'intermédiation². Les banques sont donc susceptibles de se tourner vers d'autres services ou produits financiers, ou encore d'exclure les clients les « moins rentables ».

Cependant, le rôle que joue/devrait jouer le secteur financier sur l'économie n'est-il pas trop important pour être laissé uniquement aux mains d'actionnaires guidés par le profit ? L'État ne devrait-il pas intervenir en vue de faciliter la satisfaction de l'intérêt général ?

2 Qu'est-ce que l'intérêt général ?

Quelles sont les missions d'intérêt général qui doivent être assumées par le secteur financier ? Un préalable indispensable à ce travail consiste à définir clairement les missions qui relèvent de l'intérêt général. À nos yeux³, l'intérêt général peut être poursuivi de trois façons.

1 Pour aller plus loin : De Ghellinck M. & Marchand A. (2015), « La financiarisation des entreprises », disponible sur : <https://www.financite.be/fr/referencela-financiarisation-des-entreprises>

2 L'intermédiation renvoie à la fonction principale des banques : recueillir l'épargne et la redistribuer sous forme de prêts. La banque rémunère cette activité en tirant parti de la différence entre le taux d'intérêt auquel elle récolte l'argent et le taux auquel elle accorde les prêts.

3 Cf. Bayot B. & Genet M. (2009), « Vers une banque d'intérêt général », disponible sur : <https://www.financite.be/fr/referencers-une-banque-dinteret-general>

Premièrement, il est nécessaire d'assurer le **développement économique local** par une politique de crédit appropriée pour les agents économiques que sont les ménages, les entreprises et les organisations publiques et privées.

Deuxièmement, il faut garantir l'**inclusion financière** de tous par une offre de produits simples et adaptés. Aujourd'hui, il est de plus en plus difficile de mener une vie normale lorsqu'on n'a pas accès ou qu'on se retrouve dans l'incapacité d'utiliser les services financiers de base. Pour les publics précarisés, le recours à des crédits peu adaptés et coûteux est également une source de problèmes.

Troisièmement, il convient de favoriser un **développement durable** par l'intégration de critères sociaux et environnementaux dans les politiques de crédit et de placement. Le citoyen a peu de contrôle et peu de vue sur l'utilisation qui est faite des montants épargnés en banque. Et les banques font souvent peu de cas du développement durable dans leurs décisions d'investissements. Pour preuve, une étude publiée par FairFin en 2015 sur le rôle joué par les banques dans le changement climatique⁴ indique que les banques établies en Belgique ont investi 122,1 milliards d'euros dans les énergies fossiles au cours des cinq dernières années, contre 13,8 milliards d'euros dans les énergies renouvelables.

3 Qu'est-ce qui est mis en place pour répondre à l'intérêt général ?

Pour concilier le monde bancaire et l'intérêt général, plusieurs possibilités sont à disposition des pouvoirs publics :

- **réglementer, en vue soit d'inciter, soit de contraindre les établissements financiers** à réaliser des services répondant à l'intérêt général ;
- **investir un ou plusieurs acteurs** – publics ou privés – **de ces missions.**

En matière de régulation, quelques lois ont été adoptées ces dernières années en vue de favoriser l'intérêt général. Nous en retiendrons deux : la loi sur le service bancaire de base et le prêt-citoyen thématique.

- La **loi sur le service bancaire de base** – adoptée en 2003 – contraint les établissements bancaires à offrir certains services financiers de base aux personnes qui en font la demande.

4 « Notre avenir ébranlé. Les investissements des banques actives en Belgique dans le changement climatique et les 25 plus grandes banques dans le monde 2004-2014 », rapport de FairFin basé sur la recherche de Profundo commandée par Fair Finance Guide International.

Elle garantit à tout citoyen ayant sa résidence principale en Belgique le droit à l'ouverture d'un service bancaire de base dans la banque de son choix, sous certaines conditions⁵. Cette loi favorise ainsi l'inclusion bancaire, bien que certains freins entravent son application – notamment l'obligation de devoir demander spécifiquement ce service pour pouvoir en bénéficier, alors qu'il reste souvent méconnu. Des modifications devront toutefois être apportées au service bancaire de base d'ici la fin de l'année 2016, afin de le mettre en conformité avec une nouvelle directive européenne. Ce service devrait ainsi être accessible à un nombre accru de consommateurs.⁶

- **Le prêt-citoyen thématique** incite les établissements bancaires à financer certains projets sociétaux.

Son lancement en janvier 2014 répondait à la volonté du gouvernement belge d'orienter la politique de crédit des établissements de crédit. La loi avait pour objectif d'encourager (par un incitant fiscal) l'épargne à long terme en vue de faciliter l'octroi de crédits à long terme pour le financement de projets à des fins socio-économiques ou sociétales⁷. Les projets à financer ont été définis par un arrêté royal. Si l'opération fut un succès au vu des montants récoltés (1,9 milliards d'euros fin 2014), la finalité de cet argent reste inconnue. De plus, avec la suppression attendue de l'incitant fiscal suite au tax shift annoncé par le gouvernement belge fin 2015, le prêt-citoyen semble voué à disparaître.⁸

En dépit de ces initiatives, des efforts importants sont encore à réaliser. Nous envisageons ici trois pistes de solution pour que les missions d'intérêt général définies auparavant puissent être assurées correctement.

4 Quelles solutions pour répondre à l'intérêt général ?

5 Cf. Disneur L. (2008), « Le point sur le service bancaire de base », disponible sur : <https://www.financite.be/fr/reference/le-point-sur-le-service-bancaire-de-base-cinq-ans-apres-son-introduction>

6 Cf. Disneur L. (2015), « Quand l'Union européenne renforce le service bancaire de base belge », disponible sur : <https://www.financite.be/fr/reference/quand-lunion-europeenne-renforce-le-service-bancaire-de-base-belge>

7 Tels que la construction ou la rénovation d'écoles, d'hôpitaux, d'infrastructures sportives ou de logements publics par exemple.

8 Cf. Disneur L. & Malfa F. (2015), « Prêt-citoyen thématique : le bilan », disponible sur : <https://www.financite.be/fr/reference/pret-citoyen-thematique-lheure-du-bilan>

4.1 S'inspirer du *Community Reinvestment Act*⁹

Certaines banques pourraient être chargées par le gouvernement de fournir des services d'intérêt économique général. Pour éviter que les institutions qui assument leur responsabilité sociale soient désavantagées par rapport aux institutions moins responsables, ces services devraient être rémunérés – grâce à un dispositif de financement compensatoire par exemple.

Au sein d'un tel dispositif, les institutions délaissant les services d'intérêt général sont pénalisées. Inversement, les institutions qui prennent en charge ces services perçoivent des indemnités. Par conséquent, la responsabilité sociale accrue assumée par certains opérateurs est économiquement annulée, ce qui évite de fausser la concurrence entre les opérateurs et offre des opportunités de développement des activités auprès de publics défavorisés.

Introduit en 1977 aux États-Unis, le *Community Reinvestment Act* (CRA) pourrait servir d'exemple à l'Union européenne. L'objectif du CRA est d'encourager les institutions financières à répondre aux besoins de crédit des communautés locales dans lesquelles elles s'insèrent¹⁰.

Dans ce cadre, une évaluation périodique de la performance des prêts des institutions financières vers la communauté est réalisée. Cette évaluation est prise en compte lorsque les autorités régulatrices examinent des propositions de délocalisation de succursale, de fusion ou d'acquisition concernant l'institution évaluée.

La performance sociale des institutions financières est évaluée dans quatre domaines :

- l'octroi de crédits aux personnes à revenu faible ou modéré ;
- le financement d'organisations actives dans la construction et la rénovation de logements, d'organisations favorisant le développement économique, de certaines associations (qui font du crédit-conseil, de l'éducation financière...), de financiers alternatifs, etc. ;
- les services offerts (assistance technique à des ONG et des associations, conseil en crédit, etc.) ;

9 Cf. Cayrol A. & Bayot B. (2012), « Comment combattre l'exclusion financière en Europe ? », disponible sur : <https://www.financite.be/fr/reference/comment-combattre-l'exclusion-financiere-en-europe>

10 Community Reinvestment Act of 1977, TITLE VIII, Section 802, (3), disponible sur Internet : <http://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/6500-2515.html>

- le développement de la communauté (à travers le soutien financier accordé à des associations de quartier par exemple).

Cette évaluation sur la façon dont chaque institution satisfait aux exigences de crédit est réalisée sur la base d'indicateurs communs et rendue publique. Les institutions ne respectant pas ces exigences s'exposent à des sanctions, telles que des amendes ou l'arrêt temporaire des opérations de fusion ou d'acquisition¹¹.

Une telle législation n'est pas directement applicable à l'Europe, car les réalités américaines et européennes sont bien différentes¹². Néanmoins, un CRA à l'européenne inciterait les institutions financières à servir les populations précarisées. De plus, une transparence accrue relative aux activités de crédit des banques encouragerait la responsabilité sociale dans le secteur financier.

4.2 Instituer une vraie banque publique

Si des lacunes persistent dans les missions d'intérêt économique général qui doivent être assumées par le secteur financier, les pouvoirs publics peuvent créer des incitants – comme le prêt-citoyen thématique par exemple, ou le système de financement compensatoire décrit plus haut. Si, en dépit de ces incitants, aucune institution existante n'a la volonté ou la capacité d'assumer ces missions (ou si ces missions ne sont effectuées qu'à échelle réduite, comme les activités de microcrédit par exemple), alors il est nécessaire de combler cette lacune en créant un organisme public adéquat.

Ce rôle ne pourrait-il pas être rempli par Belfius ? Le rachat par l'État belge de Dexia (devenu Belfius) en 2011 n'a pas été suivi jusqu'à présent d'un changement d'orientation de la politique de la banque. Le gouvernement belge a pris le parti de ne pas (ou peu) s'impliquer dans la gestion de Belfius, et semble attendre la période propice pour revendre l'établissement. Pourtant, à côté de banques privées et de banques coopératives, ce ne serait pas une mauvaise idée de disposer d'une banque publique qui soit au service de la collectivité. Il conviendrait évidemment dans un premier temps de réfléchir au modèle économique d'une telle banque.

11 Cf. Radermacher F. (2006), « Pour lutter contre la discrimination économique des personnes à revenu faible, l'exemple viendrait-il des États-Unis ? », disponible sur : <https://www.financite.be/fr/reference/pour-lutter-contre-la-discrimination-economique-des-personnes-revenu-faible-lexemple>

12 Cf. Radermacher F. (2006), « Pour apporter une réponse au surendettement, l'Europe peut-elle importer le modèle américain du Community Reinvestment Act ? », disponible sur : <https://www.financite.be/fr/reference/pour-apporter-une-reponse-au-surendettement-leurope-peut-elle-importer-le-modele-americain>

4.3 Favoriser le développement des acteurs répondant à l'intérêt général

Promouvoir la diversité bancaire

Divers travaux empiriques¹³ ont démontré l'impact positif des banques coopératives et des caisses d'épargne sur la croissance économique régionale et l'inclusion financière. Cela s'explique notamment par l'ancrage local et les activités (principalement de la banque de détail) exercées par ces institutions qui se distinguent par leur structure de propriété. Au vu de ces atouts, mais aussi des risques moindres pris au sein de ces banques¹⁴, ne conviendrait-il pas de favoriser le développement de telles institutions ?

Accroître la diversité bancaire est aussi une question de volonté politique. Le projet de création de banque mené par la coopérative NewB illustre bien les obstacles auxquels ce type d'acteurs fait face à l'heure actuelle dans notre pays¹⁵. Pas loin de chez nous, au Royaume-Uni, soumis au même cadre réglementaire européen que la Belgique et dans un contexte de marché fort similaire au nôtre – quatre grandes banques qui contrôlent près de 80 % du marché et une difficulté à financer les PME – des choix inverses ont été faits. La Financial Conduct Authority (FCA) et son organisation sœur, la Prudential Regulation Authority, se sont en effet donnés pour objectif de stimuler la concurrence dans les services financiers. Et y parviennent puisque, un an après le lancement de cette politique, cinq demandes pour de nouvelles banques régionales étaient déjà à l'étude, tandis que 25 étaient en phase de pré-candidature !¹⁶

Soutenir le microcrédit

Bien qu'encore marginal (1352 crédits accordés en 2014 pour un montant total de 9,1 millions d'euros), le marché du microcrédit¹⁷ fournit une solution pour des personnes/entrepreneurs qui n'ont pas accès au crédit bancaire classique. Il permet

13 Voir notamment Ayadi R., Llewellyn D., Schmidt R.H., Arbak E. & de Groen W.P. (2010), « Investing diversity in the banking sector in Europe: key developments, performance and role of cooperative banks », Brussels: Centre for European Policy Studies Banking and Finance, No. 28.

14 Cf. Marchand A. (2015), « La diversité bancaire dans le contexte de Bâle III », disponible sur : <https://www.financite.be/fr/reference/la-diversite-bancaire-dans-le-contexte-de-bale-iii>.

15 Démarrée publiquement en 2013 et regroupant près de 50 000 coopérateurs et une centaine d'organisations, la coopérative n'a pas encore obtenu l'agrément nécessaire pour acquérir le statut de banque.

16 <http://www.bankofengland.co.uk/pru/Documents/publications/reports/2014/barriers2014.pdf>. Juillet 2014.

17 Le microcrédit est un crédit de petit montant généralement accordé à des personnes qui n'ont pas accès au crédit bancaire classique et destiné à faciliter le financement de projets de vie (mobilité, logement, recherche d'emploi...) ou de projets professionnels (création d'activité...).

ainsi de lutter contre l'exclusion financière. En Belgique, l'approche essentiellement sociale adoptée¹⁸ ne permet pas à ces activités d'être rentables sans un soutien externe.

Néanmoins, une étude de l'impact socio-économique des activités de microStart réalisée en 2014 par la Vlerick Business School¹⁹ a démontré les bienfaits du microcrédit, à la fois pour ses bénéficiaires directs et pour les pouvoirs publics – grâce aux économies réalisées en matière d'intervention publique et aux revenus additionnels perçus. Ainsi, chaque fois que microStart parvient à transformer une personne au chômage, inactive ou exerçant une activité informelle en micro-entrepreneur formel, le bénéfice généré annuellement pour les pouvoirs publics est, en moyenne, de 16 006 euros .

Au vu des ressources budgétaires publiques dégagées grâce aux activités des institutions de microfinance, les pouvoirs publics devraient envisager d'accroître leur soutien au secteur.

5 Conclusion

Une série d'outils offrent l'opportunité de concilier davantage les institutions financières avec l'intérêt général. Les solutions présentées sont loin d'être illusoires, étant donné qu'elles tirent leur source de projets existants en Belgique ou à l'étranger.

En préalable à toute décision, il convient de déterminer qui doit assumer le coût des missions d'intérêt général définies ici : les pouvoirs publics – et à travers eux, les citoyens/contribuables – ou les établissements financiers – qui risquent de répercuter ces coûts sur les tarifs appliqués à leurs clients ? Si certaines banques s'adressant à un public « privilégié » refusent d'assumer ces missions, obligeant d'autres établissements (une banque publique ou les institutions de microcrédit par exemple), alors il serait de bon ton que les coûts soient répartis entre tous les acteurs – sous la forme d'indemnités versées par les premiers acteurs aux seconds.

Comment s'assurer que la finance réponde davantage à l'intérêt général ? Alors que l'avenir de Belfius sera prochainement décidé, le moment est opportun pour mettre ce dossier sur la place publique et instaurer le débat.

Arnaud Marchand
Avril 2016

18 Les taux d'intérêt sont relativement faibles par rapport aux taux appliqués dans certains pays étrangers. De plus, le demandeur de crédit est souvent accompagné dans sa démarche et son projet.

19 Voir à ce sujet : Marchand A. (2014), « Le microcrédit, une activité d'utilité publique », disponible sur : <https://www.financite.be/fr/referance/le-microcredit-une-activite-dutilite-publique>

Si vous le souhaitez, vous pouvez nous contacter pour organiser avec votre groupe ou organisation une animation autour d'une ou plusieurs de ces analyses.

Cette analyse s'intègre dans une des 3 thématiques traitées par le Réseau Financité, à savoir :

Finance et société :

Cette thématique s'intéresse à la finance comme moyen pour atteindre des objectifs d'intérêt général plutôt que la satisfaction d'intérêts particuliers et notamment rencontrer ainsi les défis sociaux et environnementaux de l'heure.

Finance et individu :

Cette thématique analyse la manière dont la finance peut atteindre l'objectif d'assurer à chacun, par l'intermédiaire de prestataires « classiques », l'accès et l'utilisation de services et produits financiers adaptés à ses besoins pour mener une vie sociale normale dans la société à laquelle il appartient.

Finance et proximité :

Cette thématique se penche sur la finance comme moyen de favoriser la création de réseaux d'échanges locaux, de resserrer les liens entre producteurs et consommateurs et de soutenir financièrement les initiatives au niveau local.

Depuis 1987, des associations, des citoyens et des acteurs sociaux se rassemblent au sein du Réseau Financité pour développer et promouvoir la finance responsable et solidaire.

Le Réseau Financité est reconnu par la Communauté française pour son travail d'éducation permanente.