

Analyse



Histoire de la banque en Belgique (3/3)

Les années '90 :
le tout au privé

Réseau

Financité

Ensemble, changeons la finance



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Histoire de la banque en Belgique (3/3) Les années '90 : le tout au privé

A quoi ressemble le paysage bancaire des années '90 ? A y regarder de plus près, nous y voyons des acteurs obèses et multi-tâches dont les traits révèlent une forte consanguinité. Ce n'est pas le fruit du hasard mais celui d'un double mouvement : la dérégulation et la privatisation de la banque.

En quelques mots :

- Le mélange des genres et l'apparition des banques universelles.
- Les directives européennes permettent aux banques de se déployer dans tous les pays de l'Union...
- mais obligent les acteurs « alternatifs » de crédit et aux pouvoirs publics à se mettre sur un strict pied d'égalité avec les banques commerciales.

Mots clés liés à cette analyse : banque publique, banque privée, directive européenne, banque d'investissement, banque de dépôt

1 C'est quoi une banque ?

Une banque est une entreprise qui fait le commerce de l'argent, c'est-à-dire qu'elle reçoit des capitaux placés sur des comptes (d'épargne ou non) et prête de l'argent à des taux et moyennant des commissions variables. Mais elle échange également de la monnaie, exécute des opérations financières pour le compte de ses clients et se charge de tous autres services financiers.

Cela fait beaucoup de métiers différents. On fait ainsi une distinction fondamentale entre les banques de dépôt (appelées *commercial banks* en anglais) et les banques d'investissement (en anglais, *investment banking*).

Les banques de dépôt travaillent essentiellement avec leurs clients, particuliers, professionnels et entreprises et font ce que l'on appelle parfois le métier de base, c'est-à-dire qu'elles reçoivent des dépôts et accordent des prêts. Parmi celles-ci, on distingue traditionnellement la banque de détail (en anglais, *retail banking*) destinée aux particuliers, aux professionnels et aux petites et moyennes entreprises, de la banque d'affaires (en anglais, *wholesale banking*) destinées aux moyennes et grandes entreprises.

Histoire de la banque en Belgique (3/3) Les années '90 : le tout au privé

A côté des banques de dépôt, les banques d'investissement qui sont actives sur les marchés financiers, se chargent des opérations financières comme les émissions d'emprunts obligataires, les souscriptions d'actions, l'introduction en bourse, les fusions-acquisitions, etc.

1.1 La banque universelle

Dans la pratique, toutefois, les mêmes institutions ont cumulé ces différents métiers. Et ce mélange des genres a eu comme conséquence le *krach* de 1929. Cette crise boursière qui se déroula à la Bourse de New York entre le jeudi 24 octobre et le mardi 29 octobre 1929 a très vite dégénéré en crise bancaire et a marqué le début de la Grande dépression, la plus grande crise économique du XX^{ème} siècle. Au départ, la frénésie boursière et l'irresponsabilité des banquiers, qui ont prêté sans retenue aux spéculateurs, ont conduit non plus à financer l'économie réelle mais la spéculation malsaine. Lorsque la bulle a éclaté, la bourse a chuté et les prêts bancaires accordés aux spéculateurs n'ont pu être remboursés. Parallèlement, nombre de déposants ont été pris de panique, craignant, à tort ou à raison, que la banque de dépôt où ils avaient leur compte ait essuyé de lourdes pertes spéculatives sur le marché des actions. Ces paniques et les retraits massifs qui en découlaient ont finalement causé des milliers de faillites bancaires en chaîne.

Suite à la crise de 1929, le législateur étasunien est intervenu, qui a adopté le Banking Act de 1933, plus connu sous le nom de Glass-Steagall Act. Cette loi a instauré une incompatibilité entre les métiers de banque de dépôt et de banque d'investissement, a créé le système fédéral d'assurance des dépôts bancaires et a introduit le plafonnement des taux d'intérêt sur les dépôts bancaires.

La banque centrale américaine va tenter plusieurs fois d'assouplir le système à partir de 1986, mais ce n'est que devant le lobby réclamant la légalisation de la fusion de Citibank avec la compagnie d'assurances Travelers Group, afin de former le conglomérat Citigroup, l'un des plus importants groupes de services financiers au monde, que le Sénat américain se résoudra à abolir ce dernier « vestige des années trente ». Il le fera au travers de l'adoption du Gramm-Leach-Bliley Act Financial Services Modernization Act de 1999 qui met en place des services de banques universelles, c'est-à-dire qui assurent aussi bien les services d'une banque de dépôt que ceux d'une banque d'investissement et ceux d'une compagnie d'assurance.

Histoire de la banque en Belgique (3/3) Les années '90 : le tout au privé

En Belgique, jusqu'en 1935, la législation connaissait le concept de banque mixte, qui alliait l'activité d'une banque de dépôt à celle d'une banque d'affaires, la spécialité de cette dernière consistant dans la garde et la négociation d'actions dans des entreprises industrielles et commerciales. L'A.R. N° 185 du 9 juillet 1935 a modifié cette situation : il a instauré l'interdiction de banque mixte, avec pour conséquence une scission entre l'activité de dépôt et l'activité d'investissement, cette dernière ayant été placée dans une holding, appelée société de portefeuille ou financière.

La loi du 3 mai 1967 a tout de même consenti quelques dérogations à l'interdiction de garde d'actions ou d'obligations industrielles ou commerciales. Quelques années plus tard, la loi du 30 juin 1975 a été adoptée sous l'influence de l'estompement des limites entre branches et compte tenu du fait que les banques soient devenues de moins en moins spécialisées. Le statut des banques a été rapproché de celui des caisses d'épargne privées et les deux sortes de banques ont été placées sous le contrôle d'un même contrôleur, la Commission bancaire. Simultanément, le statut de contrôle a été renforcé et celui des organismes publics, la CGER et le Crédit Communal, a été assoupli, mais leur compétitivité, surtout à l'égard des caisses d'épargne privées, a été préservée.

Quelques années plus tard, le nom de « caisse d'épargne » a été supprimé et dans les années '90, la CGER et le Crédit Communal ont été privatisés. L'activité des banques a été de moins en moins limitée et à partir de 2004, les compagnies d'assurances ont d'ailleurs été placées sous la tutelle du même contrôleur que les banques. Une confiance inébranlable dans les avantages de la mondialisation faisait partie du credo bancaire, d'abord aux États-Unis, et plus tard aussi en Europe¹.

1.2 La banque privée...

Parallèlement au retour progressif de la banque universelle progressait l'uniformisation du secteur bancaire européen. C'est en effet à partir de la fin des années '70 qu'a été initiée l'intégration ou la libéralisation du marché bancaire. Les deux premières directives bancaires européennes ont été adoptées respectivement le

¹ Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la crise financière et bancaire, DOC 52 1643/002 (Chambre), 4-1100/1 (Sénat), page 174.

Histoire de la banque en Belgique (3/3) Les années '90 : le tout au privé

12 décembre 1977² et le 15 décembre 1989³. Elles répondaient à l'un des principaux axes d'action de l'Union européenne, à savoir mettre en place un environnement réglementaire permettant de fournir des services bancaires sur une base transfrontalière.

Pour y parvenir, les deux directives ont prévu que les mesures qu'elles contiennent au sujet des établissements de crédit s'appliquent le plus largement possible, c'est-à-dire à toute entreprise dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour son propre compte. Par ailleurs, ces entreprises se sont vu imposer des conditions souvent difficiles pour accéder à ce statut bancaire.

Moyennant la réunion de ces conditions, tout établissement bancaire ou de crédit qui a été autorisé à opérer comme tel selon ses propres lois et réglementations nationales est désormais libre d'offrir des services bancaires à travers l'ensemble de l'Union. La liste des services bancaires agréés comprend tous les services bancaires habituels ainsi que certaines activités d'investissement et de conseil en investissements.

Ce faisant, les directives bancaires ont gommé autant que possible les différences entre les banques commerciales et les banques de développement. Les particularités qu'avaient ces dernières, comme des facilités fiscales, des garanties publiques, ..., qui leur permettaient de remplir leurs fonctions de développement local, ont en grande partie disparu. Une série de banques, surtout des organismes publics, avaient droit à une exemption dans la première directive bancaire. La liste nominative de ces banques s'est réduite au fil du temps, l'objectif de la Commission européenne étant de faire disparaître toute distorsion de concurrence entre les différents types de banques.

Cette uniformisation du statut bancaire s'est ressentie dans divers secteurs. Au sein des caisses d'épargne, par exemple, cette politique favorise celles qui sont les plus importantes et qui ont envie de rentrer dans la concurrence avec les banques commerciales et de grandir, au détriment des petites caisses d'épargne qui veulent rester locales et engagées.

2 Première directive 77/780/CEE du Conseil, du 12 décembre 1977, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, JO L 322 du 17.12.1977, p. 30–37.

3 Deuxième directive 89/646/CEE du Conseil du 15 décembre 1989 visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, et modifiant la directive 77/780/CEE, JO L 386 du 30.12.1989.

Histoire de la banque en Belgique (3/3) Les années '90 : le tout au privé

On peut dès lors s'interroger sur l'objectif de favoriser la concurrence entre les banques. Si la compétition a sans doute augmenté, l'éventail des services offerts et des publics visés a diminué, obligeant certains gouvernements à forcer les institutions de crédit à offrir des services bancaires de base aux consommateurs. Peut-on encore parler de concurrence lorsqu'on constate une absence de produit ou de service ou des franges de population délaissées par l'offre bancaire ? La raréfaction du crédit professionnel, par exemple, a progressé dans des zones tant urbaines que rurales d'Europe.

1.3 ... au détriment des initiatives de finance responsable et solidaire...

Une réponse adéquate à cette situation peut résider dans les organisations financières de l'économie sociale dont nous avons parlé dans l'analyse précédente⁴, ces institutions alternatives développées en marge du marché dominant qui offrent du crédit à des projets sociaux n'ayant pas accès au crédit bancaire ainsi qu'à des initiatives touchant les plus démunis et les exclus. Encore faut-il qu'elles puissent soit accéder au statut bancaire, soit exercer leurs activités sans devoir se soumettre aux conditions imposées par ce statut.

Se pose ici une deuxième difficulté majeure de la législation européenne, la monopolisation du statut bancaire : il faut être banque pour pouvoir collecter de l'épargne. En outre, ce statut a été rendu beaucoup plus difficile d'accès et il est donc beaucoup plus malaisé pour une communauté locale de créer sa structure si elle se sent négligée par les structures existantes. Or, les petites banques financent les petits clients. En coupant toute possibilité de créer de nouvelles petites banques, on coupe en même temps la possibilité de créer des instruments qui financent la « petite économie ».

Il faut être banque pour pouvoir collecter de l'épargne, sauf à bénéficier de l'exemption dont nous avons parlé plus haut. Figurant, par exemple, sur la liste des institutions exemptées et ne se voyant par conséquent pas appliquer le statut bancaire, les Credit Unions d'Irlande, du Royaume-Uni et de Lituanie ou encore leur équivalent en Lettonie, les « krājaizdevu sabiedrības », entreprises qui sont reconnues par le « Krājaizdevu sabiedrību likums » en tant que coopératives

4 Bernard Bayot, L'histoire de la banque (2/3) : la responsabilité financière du citoyen, Réseau Financité, septembre 2017. Disponible sur www.financite.be.

Histoire de la banque en Belgique (3/3) Les années '90 : le tout au privé

fournissant des services financiers uniquement à leurs membres. Ces institutions sont des mutuelles d'épargne et de crédit qui fonctionnent selon le principe du pot commun : les épargnants sont en même temps actionnaires (l'épargne constitue le capital social de la coopérative) et bénéficiaires (ils sont les seuls à pouvoir obtenir du crédit de la structure).

Mais de telles exemptions, sauf à modifier la directive, ne sont plus envisageables pour des institutions similaires, qui existent ou viendraient à se créer dans d'autres États de l'Union⁵.

1.4 ... et des banques publiques

Par ailleurs, s'il n'est pas formellement interdit aux pouvoirs publics de créer ou de maintenir des banques publiques, il est indispensable que, si celles-ci ne figurent pas dans la liste d'exemption, elles soient mises sur un strict pied d'égalité avec les banques privées :

1. Les relations financières entre le propriétaire public et l'établissement public de crédit ne diffèrent pas d'une relation commerciale normale de propriété régie par les principes de l'économie de marché, à l'instar de la relation existant entre un actionnaire privé et une société anonyme.
2. Toute obligation du propriétaire public d'accorder un soutien économique à l'établissement public de crédit et tout mécanisme automatique de soutien économique du propriétaire à l'établissement public de crédit sont exclus. Il ne peut y avoir responsabilité illimitée du propriétaire pour les engagements de l'établissement public de crédit. Il ne peut y avoir ni déclaration d'intention ni garantie concernant l'existence de l'établissement public de crédit (exclusion de toute "*bestandsgarantie*").
3. Les établissements publics de crédit sont soumis aux mêmes règles d'insolvabilité que les établissements privés, leurs créanciers étant ainsi placés dans la même situation que les créanciers des établissements privés.
4. Ces principes sont sans préjudice de la possibilité pour le propriétaire d'accorder un soutien économique dans le respect des règles du traité CE concernant les aides d'État.

5 Bernard Bayot, L'Europe réglemente l'activité des banques, Réseau Financement Alternatif, juillet 2006.

Histoire de la banque en Belgique (3/3) Les années '90 : le tout au privé

Les principes qui précèdent ont été dégagés dans le cadre d'un accord conclu entre l'Allemagne et la Commission sur les garanties d'État en faveur des *Landesbanken* et des banques d'épargne. Les *Landesbanken* sont des établissements publics de crédit régionaux, comparables aux caisses d'épargne françaises. Elles bénéficiaient d'apports financiers et d'une garantie illimitée de la part des *Länder* allemands, qui leur permettaient de se refinancer sur le marché à des conditions avantageuses. Les banques privées allemandes, se considérant victimes d'une distorsion de concurrence, ont déposé plainte auprès de la Commission européenne.

Au mois de juillet 1999, celle-ci a engagé des procédures d'enquête contre six *Landesbanken* et demandé à celle contrôlée par la Rhénanie du Nord-Westphalie de rembourser à sa région de tutelle 808 milliards d'euros, au titre d'un apport d'actifs considéré comme une aide d'État. Refusant d'obtempérer, le *Land* concerné et le gouvernement fédéral allemand ont porté l'affaire devant la Cour de justice, au mois de mai 2000. La Fédération bancaire européenne (FBE) s'est à son tour jetée dans la bataille et a porté plainte auprès de la Commission, au mois de juillet 2000, contre le régime des garanties accordées aux *Landesbanken*, s'attirant en retour les foudres des Caisses d'épargne européennes. Au final, l'accord précité a pu être dégagé.⁶

Que l'on ne s'y méprenne pas. Sous des couverts policés, il en va presque d'une guerre de civilisation pour connaître le maître de la finance et donc du monde : l'intérêt général ou l'intérêt particulier. Et la grande transformation du dernier quart du XX^{ème} siècle a tourné en faveur du second : la banque s'est très largement privatisée.

Bernard Bayot
Septembre 2017

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 trois thématiques traitées par le Réseau Financité, à savoir :

⁶ « L'Allemagne accepte la mise en œuvre de l'accord conclu avec la Commission sur les garanties d'État en faveur des *Landesbanken* et des banques d'épargne », IP/02/343 , 28 février 2002 ; Hubert Haenel, *Rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union européenne sur les services d'intérêt général en Europe* , Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 2000 , Sénat de France, session ordinaire de 2000-2001, n° 82 ; Bernard Bayot, *Créer une banque publique ?*, Réseau Financement Alternatif, mai 2010.

Histoire de la banque en Belgique (3/3) Les années '90 : le tout au privé

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.