

ANALYSE

A-T-ON VRAIMENT BESOIN DE GRANDES BANQUES ? (2/3)

UNE TROP GRANDE PROXIMITÉ AVEC LES AUTORITÉS



Lorsque la crise financière de 2008 éclate, on pointe du doigt la trop grande proximité entre les dirigeants des banques et les autorités de régulation. Dix ans après la crise, le système des portes tournantes fonctionne-t-il encore ?

En quelques mots :

- Un tiers des personnes occupant des postes de haut niveau au sein de la Direction générale en charge de la stabilité financière, des services financiers et de l'Union des marchés des capitaux de la Commission européenne est issu du secteur financier ou l'a rejoint au cours de la période 2008-2017.
- Le lobby bancaire est parvenu à convaincre citoyens et gouvernants que le renforcement de la réglementation mettrait en péril l'investissement des entreprises, l'emploi et la croissance.
- Dix ans après la crise, le poids du lobby bancaire n'a pas diminué.

Mots clés liés à cette analyse : banque, système bancaire, crise financière

INTRODUCTION

Les dirigeants de grandes entreprises ont souvent de nombreuses relations et fréquentent les mêmes cercles que nos gouvernants et nos hauts fonctionnaires. Ils n'ont ainsi aucun mal à faire part de leurs avis et/ou requêtes aux décideurs politiques, soit directement, soit par l'entremise de leurs organisations représentatives. Ce qui est vrai pour tous les secteurs d'activités, l'est encore plus pour le secteur financier dont l'influence reste très forte, même plus de 10 ans après la crise financière.

1. Les grandes banques ont une forte influence sur les gouvernants et les autorités bancaires

Un excellent moyen pour peser sur le pouvoir politique, et par conséquent sur le contenu des règles qui régissent le secteur financier, consiste à effectuer des allers-retours incessants entre public et privé. Les relations proches entre d'un côté les régulateurs et le pouvoir politique, et de l'autre l'industrie de la finance et ses lobbyistes sont entretenues par le passage régulier de personnel entre ces deux univers.

A l'occasion du Forum mondial annuel organisé par l'OCDE sur l'intégrité et la lutte

contre la corruption, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BRED) a publié en 2018 un article sur la capture réglementaire de la politique publique par les entités financières, notamment via la pratique dite des portes tournantes qui consiste à faire des allers-retours entre des postes importants dans l'industrie et la haute fonction publique¹. L'article analyse la relation entre les croisements de carrière publics-privés de hauts fonctionnaires et la politique financière, à partir d'informations basées sur les curriculum vitae de plus de 400 gouverneurs de banque centrale et ministres des Finances de 32 pays de l'OCDE entre 1973 et 2005. Il en ressort que les gouverneurs de banque centrale ayant une expérience antérieure dans le secteur financier dérèglementent beaucoup plus que les gouverneurs sans expérience dans le secteur. Les résultats indiquent également que les ministres des finances, en particulier ceux des partis de gauche, sont plus susceptibles d'être embauchés à l'avenir par des entités financières s'ils plaisent à leurs futurs employeurs par le biais de politiques de déréglementation durant leur mandat.

Parmi les banques systémiques influentes, Goldman Sachs est régulièrement pointée du doigt en Europe et partout dans le monde². On se souvient tous du scandale provoqué par le recrutement de José-Manuel Barroso par la banque d'affaires américaine lorsqu'il a quitté la présidence de la Commission européenne. En Europe, Mario Draghi qui a été vice-président de Goldman Sachs pour l'Europe préside la Banque centrale européenne. Mark Carney, gouverneur de la Banque d'Angleterre, est aussi un ancien de Goldman Sachs. Ce fut aussi le cas de Romano Prodi, ancien Président du Conseil italien et ancien président de la Commission européenne ou de Mario Monti, qui fut aussi Commissaire européen et Président du Conseil italien.

Avant de devenir président de l'Autorité bancaire européenne en mai 2019, José Manuel Campo occupait un poste de direction au sein de la banque espagnole Santander, après avoir été secrétaire d'état à l'Économie au sein du gouvernement Zapatero. Puis à la mi-septembre 2019, ce fût au tour du directeur exécutif de l'Autorité bancaire européenne d'annoncer son départ pour l'Association pour les marchés financiers en Europe (AFME), lobby européen des banques de marché et des gestionnaires d'actifs. L'actuel gouverneur de la Banque de France (qui chapeaute l'Autorité en charge de la

¹ Wirsching E.M., *The Revolving Door for Political Elites: An Empirical Analysis of the Linkages between Government Officials' Professional Background and Financial Regulation*, 2018, <http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Wirsching.pdf>

² Exemples : Robert Rubin, choisi par Bill Clinton comme secrétaire au Trésor après 26 ans chez Goldman Sachs, est connu pour avoir mis fin à la loi Glass-Steagall qui depuis 1933 séparait les banques d'investissement des banques de détail.

Mark Carney, gouverneur de la Banque d'Angleterre est un ancien de Goldman Sachs.

Henry Paulson, patron de Goldman Sachs jusqu'en mai 2006, avait été nommé secrétaire au Trésor par George W. Bush,

Malcolm Bligh Turnbull, DG de Goldman Sachs Australie, a été premier le ministre australien entre 2015 et 2018.

supervision du secteur bancaire), François Villeroy de Galhau, a commencé sa carrière à Direction du Trésor, puis fut directeur de cabinet de deux ministres de l'Économie, directeur général des impôts avant de devenir directeur général de Cetelem (société de crédit à la consommation du groupe BNP Paribas), puis directeur général délégué du groupe BNP Paribas, chargé des marchés domestiques et de la responsabilité sociale des entreprises.

Selon l'ONG européenne Corporate Europe Observatory³, un tiers des personnes occupant des postes de haut niveau au sein de la Direction générale en charge de la stabilité financière, des services financiers et de l'Union des marchés des capitaux de la Commission européenne est issu du secteur financier ou l'a rejoint au cours de la période 2008-2017. En 2014⁴, cette même ONG avait déjà décrit "la puissance de feu du lobby financier" qui dispose d'énormes ressources de lobbying pour influencer les décisions politiques de l'UE et bénéficie d'un accès privilégié aux décideurs (plus de 700 organisations actives de nature diverse, un budget de plus de 120 millions d'euros par an en lobbying à Bruxelles et plus de 1 700 lobbyistes).

Cette force de frappe a compté dans toutes les luttes importantes contre la réglementation financière. Ainsi, lorsque Michel Barnier, le commissaire européen chargé des services financiers et du marché intérieur, a tenté d'imposer des règles plus strictes pour les activités à risque des banques, le gouverneur de la Banque de France de l'époque, Christian Noyer, a clairement désavoué la volonté de régulation du commissaire Barnier : *"Les idées qui ont été mises sur la table par le commissaire Barnier sont, je pèse mes mots, irresponsables et contraires aux intérêts de l'économie européenne. J'espère que ce projet restera enterré et qu'il n'aura aucune suite."* Une quarantaine de textes a finalement été adoptée au niveau européen, mais sur l'essentiel, notamment une proposition législative de séparation des activités bancaires, Michel Barnier n'a pas été suivi.

Dans un ouvrage publié en 2015 intitulé "Blablaba banques, le discours de l'inaction", l'économiste Jézabel Couppey-Soubeyran démontre comment, au moyen d'un discours bien rôdé, le lobby bancaire est parvenu à convaincre citoyens et gouvernants que le renforcement de la réglementation mettrait en péril l'investissement des entreprises, l'emploi et la croissance. Dans un entretien donné en 2018⁵, elle parlait de **capture**

³ Corporate Europe Observatory, *Financial regulators and the private sector: permanent revolving door at DG FISMA*, 11 avril 2018, <https://corporateeurope.org/en/power-lobbies-revolving-doors/2018/04/financial-regulators-and-private-sector-permanent-revolving>

⁴ *The fire power of the financial lobby*, 2014, <https://corporateeurope.org/en/financial-lobby/2014/04/fire-power-financial-lobby>

⁵ Couppey Soubeyran J, *Nos gouvernants sont imprégnés du discours du lobby bancaire*, 14 décembre 2018, <https://logosuniversitaire.wordpress.com/2018/12/14/jezabel-couppey-soubeyran-nos-gouvernants-sont-impr>

intellectuelle des gouvernants visant à bloquer la mise en place des réglementations et lever les contraintes : *“Nos gouvernants sont, pour certains, persuadés qu’avoir de plus grandes banques, c’est mieux. Ils voient dans ces grandes banques des porte-drapeaux, en quelque sorte des représentants de l’intérêt national. Ils sont consciemment ou non imprégnés du discours du lobby bancaire. Ce n’est pas une capture financière (qui pourrait se traduire par la corruption des gouvernants), c’est avant tout une capture intellectuelle. C’est ainsi que le secteur bancaire et financier défend sa rente, en installant dans l’opinion publique et chez les gouvernants un certain nombre d’idées. C’est par son langage, sa rhétorique, son discours à chaque fois qu’il intervient dans les médias, les conférences, dans les universités, que le lobby agit.”*

2. Les autorités bancaires en faveur d’une plus grande concentration du secteur bancaire européen

Les banques européennes se plaignent souvent de la concurrence des banques américaines qui grignotent année après année leurs parts de marché. Elles mettent notamment en cause la réglementation bancaire européenne qui les défavoriserait. Elles ont ainsi convaincu le superviseur bancaire français⁶ qu’il fallait créer des *“groupes bancaires pan-européens qui pourraient opérer de manière plus efficace et être mieux capables de faire face à la concurrence étrangère (...)”* et pour ce faire, de réduire *“sous conditions - les exigences de capital imposées aux filiales européennes de ces futurs groupes pan-européens (...)”*

Pour le responsable de la supervision bancaire de la zone euro, Andrea Enria⁷, *“La Banque centrale européenne n’a pas de biais sur la taille, et ne décourage pas les banques de devenir plus grandes par principe (...). Nous avons reconnu que les grandes banques génèrent de grands effets collatéraux, d’où l’exigence qui leur est faite de disposer de davantage de fonds propres.”*

Les autorités financières semblent donc satisfaites du niveau des fonds propres des banques afin de faire face à leurs pertes éventuelles, de la rigueur des nouvelles réglementations et du renforcement de la supervision.

[egnes-du-discours-du-lobby-bancaire/](#)

⁶ Séminaire de haut niveau Eurofi 2019 – Bucarest, 5 avril 2019 Remarques conclusives de François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France, https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/discours-fvg_2019-04-05_eurofi.pdf

⁷ Les Echos, *Concentration, les autorités bancaires posent leurs conditions*, 8 avril 2019, <https://www.lesechos.fr/finance-marches/banque-assurances/concentration-les-autorites-bancaires-posent-leurs-conditions-1007638>
<https://www.pymnts.com/news/international/europe/2019/ecb-policymaker-bank-merger-consolidation/>
<https://www.pymnts.com/news/banking/2019/ecb-head-advocates-eu-bank-consolidation/>

Ce qui en revanche les préoccupe beaucoup, c'est la faible rentabilité du secteur bancaire européen qui ferait peser des risques sur la stabilité financière. C'est le discours tenu aussi bien par la Banque centrale européenne, l'Autorité bancaire européenne⁸, les autorités bancaires nationales, et le Fond monétaire international⁹ qui estime notamment que le rendement des capitaux propres devrait atteindre au moins 10%.

Comme rappelé dans une précédente analyse de Financité¹⁰, une rentabilité bancaire à deux chiffres, très éloignée des 5% à 6% de rentabilité des entreprises non financières, n'est ni un gage, ni un signe de stabilité financière. La recherche de cette rentabilité peut au contraire engendrer des comportements éloignés de toute prudence. Une rentabilité à deux chiffres peut aussi être le signe d'une survalorisation de certains actifs. Dire que la stabilité bancaire dépend d'une rentabilité à deux chiffres revient à faire fi de la responsabilité fondamentale de l'actionnaire qui doit arbitrer entre sa recherche personnelle de profit et l'intérêt de la banque dont l'activité rémunère son capital.

Pour améliorer la rentabilité du secteur bancaire, les autorités financières préconisent donc une consolidation du secteur bancaire européen qui serait trop fragmenté et en capacité excédentaire.

Entre 2005 et 2007, il y avait déjà eu une vague de consolidation en Europe qui a été stoppée net par la crise financière. Compte tenu du niveau de rentabilité actuel des banques, les autorités bancaires sont d'avis qu'il faudrait réengager ce processus de consolidation parce qu'il y aurait trop de banques en Europe (autour de 6 000).

Selon Andrea Enria (BCE)¹¹, le système bancaire devrait envisager des fusions pour améliorer son efficacité, rajoutant que la taille optimale du secteur bancaire est difficile à évaluer, mais qu'il semble cependant évident que le secteur bancaire européen est encore trop important. Lorsqu'un rapprochement avait été envisagé entre la Deutsche Bank et Commerzbank, deux banques qui ne vont pas bien, les autorités financières n'avaient pas exprimé d'inquiétude particulière à voir de grandes banques mal en point devenir encore plus grandes

Outre le fait que dégager des économies d'échelle grâce à la concentration bancaire est

8

<https://eba.europa.eu/documents/10180/2854739/EBA+Dashboard+-+Q1+2019.pdf/ebb7b4d1-09c3-49c3-93a2-71e758d99fe8>

⁹ Caparusso J., Geol R., Kerry W., *Rentabilité des banques européennes : d'autres mesures s'imposent*, 30 août 2017, <https://www.imf.org/external/french/np/blog/2017/083017f.htm>

¹⁰ Bayot B., *Banque : rentabilité à deux chiffres ?*, Financité, septembre 2018.

¹¹ Lederer E., *Consolidation : banques et régulateurs se renvoient la balle*, les Echos, 15 décembre 2017, <https://www.lesechos.fr/2017/12/consolidation-banques-et-regulateurs-se-renvoient-la-balle-189649>

une question très discutée¹², l'envie de consolider n'est en fait qu'une autre manière d'exprimer la volonté de créer des monopoles. Une plus grande concentration du secteur bancaire implique nécessairement moins de concurrence pour les ménages et les PME.

CONCLUSION

Si, au tout début de la crise financière, nous avons pu croire en la volonté des gouvernants d'engager de vraies réformes bancaires, plus de 10 ans plus tard, nous avons déjà l'impression d'être revenus en arrière. Le poids du lobby bancaire n'a pas diminué. S'attaquer véritablement aux pratiques des portes tournantes pourrait permettre de restaurer la confiance des citoyens dans le système politique et le fonctionnement des marchés financiers.

Même si le secteur financier reste le groupe industriel le plus puissant dans de nombreux pays, il convient de ne pas oublier, comme le rappelle l'économiste John Kay dans son ouvrage "Que font les banques de notre argent ?"¹³, que la finance est un secteur comme un autre et doit être apprécié en se référant aux mêmes principes, aux mêmes moyens d'analyse, aux mêmes critères de valeur, que ceux appliqués aux autres industries.

Anne Fily

Août 2019

¹² Cartapanis A., *Trop de banques dans la zone euro ?* Le Cercle des économistes • 23 avril 2019
<https://www.boursorama.com/bourse/actualites/trop-de-banques-dans-la-zone-euro-4a71b5d57cb5dc5627d88e8a51defadf>

¹³ Kay J., *Que font les banques de notre argent ? Le vrai business de la finance*, éditions Deboeck supérieur, 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 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.