



PIERRE MOSCOVICI
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

www.economie.gouv.fr

Paris, le 19 Novembre 2012
N° 226

Discours de Pierre MOSCOVICI, Ministre de l'Économie et des Finances
9ème édition des Entretiens de l'AMF – Conclusion des débats
« Financement de l'économie : le rôle respectif des banques et des marchés ».
- Le Jeudi 15 Novembre 2012 à 12h30 au Palais Brongniart -

Mesdames et Messieurs,

Merci pour cette invitation. L'AMF a choisi cette année de consacrer ses Entretiens au « financement de l'économie », un choix qui me paraît particulièrement judicieux à ce stade de la crise économique et financière très grave que traverse notre pays. Evidemment vous vous en doutez c'est l'un des axes clés de mon action à la tête du Ministère de l'Économie et des Finances, et c'est aussi l'un des leviers du Pacte de compétitivité et de croissance qui a été annoncé mardi 6 novembre par le Premier ministre et confirmé ce mardi 13 novembre par le Président de la République lors de sa conférence de presse. Le projet de loi de création de la Banque Publique d'Investissement, qui sera présenté au Parlement la semaine prochaine, et les réflexions en cours sur la fiscalité de l'épargne, confiées aux parlementaires Karine Berger et Dominique Lefebvre, pour mieux orienter l'épargne vers les financements à long terme, y contribueront également.

Mais je voudrais avant tout vous parler aujourd'hui du projet de loi de réforme bancaire que je présenterai dans les prochaines semaines dont le Président de la République a souligné l'importance lors de sa conférence de presse. Je le conçois comme un grand marqueur de l'action gouvernementale en matière financière.

J'en prends l'engagement ici, cela ne doit faire trembler personne et être un cap clair : il y aura bien un avant et un après la réforme. La retouche cosmétique, l'ajustement à la marge, les petits pas, ce n'est pas ce que l'on attend de nous : je souhaite que cette réforme imprime profondément le

Seul le prononcé fait foi 1

secteur, fasse référence en Europe - nous serons les premiers à agir après le rapport Liikanen - et refonde notre paysage financier pour les 20 prochaines années, en tout cas pour de nombreuses années, contre la spéculation et pour le financement de l'économie réelle.

Cette réforme obéira à l'objectif que j'ai toujours affiché, toujours poursuivi : restaurer une finance au service de l'économie, et non au service d'elle-même. Ce n'est pas une mise en accusation, c'est une perception que beaucoup peuvent avoir.

A l'issue d'une phase très active de concertation, ce projet de loi s'appuiera sur un diagnostic qui est simple, positif pour la profession et aussi lucide. Si le modèle de banque universelle a plutôt bien résisté, et même mieux résisté que d'autres, la crise qui frappe la finance partout dans le monde depuis plusieurs années a mis en lumière trois carences fondamentales de nos systèmes financiers :

- **une mauvaise appréciation des risques** – et je pense ici à la fois aux déficiences de certains établissements dans leur gestion des risques mais aussi aux difficultés pour les superviseurs d'identifier, de comprendre et de prendre en compte l'émergence de nouveaux risques. DEXIA - nous venons enfin de trouver une solution pour recapitaliser ce groupe - en est un parfait exemple;
- **des procédures inefficaces de résolution des crises bancaires**, au prix de difficultés qui ne se résument pas au fameux « *too big to fail* », puisque les problèmes ne sont pas venus de manière systématique des banques les plus grandes. C'est ce qui pousse la France à peser en Europe. De telles procédures auraient d'ailleurs été utiles dans le cas du CIF ;
- **enfin une supervision très, trop axée sur le suivi du risque individuel de chaque établissement, et qui n'appréhendait pas correctement les risques systémiques.**

Pendant la campagne, François Hollande avait pris devant les Français l'engagement de décourager la spéculation. La loi de réforme bancaire viendra matérialiser cette promesse, en apportant une réponse précise et exigeante à chacun des éléments du diagnostic que je viens d'évoquer.

Elle poursuivra dans cette optique trois objectifs complémentaires, qui permettront d'agir en amont, de manière préventive et structurelle, et en aval, en se donnant les moyens d'intervenir efficacement dès qu'un problème surgit :

- **le premier objectif est celui de la séparation des activités des banques utiles à l'investissement et à l'emploi de leurs activités spéculatives.** Il s'agit de mettre en place une régulation *a priori*, qui permette de suivre les risques en temps réel et de réagir beaucoup plus rapidement ;
- **le deuxième objectif est d'améliorer les capacités des pouvoirs publics à intervenir dans la résolution des crises bancaires**, tout en veillant à éviter que ce soit aux clients ou aux contribuables de payer pour les erreurs commises ici ou là et nous avons quelques exemples fameux ;
- **le troisième objectif, enfin, est de répondre directement au besoin de régulation macro-prudentielle révélé par la crise**, en dotant les pouvoirs publics des moyens de prendre des mesures pour limiter le développement de risques systémiques.

*

* *

La loi de réforme bancaire mettra en l'œuvre l'engagement du Président de la République de séparer les activités spéculatives des activités utiles à l'économie.

Par un arsenal de normes sans précédent depuis la loi bancaire de 1984, elle mettra en œuvre cet engagement de réformer la structure des banques, et donc d'organiser cette séparation. Elle comprendra par ailleurs plusieurs volets complémentaires en matière de surveillance des activités de marché, de gestion des crises bancaires et de renforcement des pouvoirs des autorités de supervision.

Sans entrer dès aujourd'hui dans le détail des mesures, -elles sont encore en discussion et c'est au Conseil des Ministres que nous en débâterons- je veux en restituer ici la philosophie et la cohérence.

1. Il s'agit tout d'abord de séparer les activités utiles à l'économie réelle des opérations spéculatives que les banques réalisent pour leur propre compte, à la fois pour circonscrire le risque, faciliter l'intervention des pouvoirs publics en cas de crise et pour recentrer les banques sur ce qui doit être leur cœur de métier.

La loi de réforme bancaire prévoira une réforme de la structure des banques qui permettra d'identifier, d'isoler et d'encadrer strictement les activités spéculatives. *Elle interdira donc aux*

banques de mener leurs activités de compte propre « pur », leur permettant de spéculer avec leur bilan, sauf à les cantonner ou les encadrer très sévèrement. Nous avons pris en compte toutes les législations similaires qui ont déjà pu être mises en chantier aux Etats-Unis, avec la règle de Volcker, et au Royaume-Uni, avec le rapport Vickers ; et notre projet reposera très largement sur une approche défendue par M. Erkki Liikanen, présent ce matin et que je tiens à saluer, dans un rapport récemment remis à la Commission européenne.

Concrètement, le projet de loi prévoit la constitution, au sein des groupes bancaires, d'une filiale dédiée aux activités de marché qui ne sont pas nécessaires au financement de l'économie. Cette filiale sera soumise à une séparation stricte, et à des exigences prudentielles sévères. Elle se verra par ailleurs interdire de mener certaines activités spéculatives fortement critiquées, à juste titre, au premier rang desquelles la spéculation sur les dérivés de matières premières agricoles ou encore le *trading* à haute fréquence.

Ces réformes de structure s'accompagneront d'un renforcement de la surveillance des activités des marchés des banques dont l'activité sera strictement encadrée et soumise à l'approbation des autorités de supervision.

Comme je l'ai souvent dit, cette réforme exigeante ne portera pas atteinte, j'y ai veillé et j'y veillerai, ni au modèle français de banque universelle, qui a fait la démonstration de sa résistance face aux crises, ni aux activités qui sont nécessaires au financement de l'économie. Il ne faut de ce point de vue pas sous-estimer les besoins de plus en plus sophistiqués de nos entreprises en matière de financement et d'accès aux marchés, mais tourner nos banques vers leurs clients, en particulier les PME et les ETI, pour leur offrir l'ensemble des services financiers dont ils ont besoin pour se développer, investir et embaucher. La large concertation menée par mes services, à ma demande expresse, et par les membres du conseil de régulation financière et du risque systémique (Corefris), ont fait apparaître certaines convergences de l'ensemble des acteurs mais ce sera à eux aussi de s'exprimer - consommateurs, professionnels, syndicats... - autour de ces principes. La loi bancaire les respectera, dans un esprit de consensus ; je m'en assurerai personnellement.

Ainsi, la réforme ne se veut pas « punitive » à l'encontre des banques, mais elle doit les inciter à des changements, qu'elles ressentent elles-mêmes comme nécessaires, à faire ce qu'elles

font de mieux, de plus utile, aussi : financer l'économie, toutes les entreprises comme tous les particuliers.

2. Cette réforme de structure ambitieuse sera complétée par un puissant régime de résolution bancaire, et par un renforcement de la surveillance du système financier dans son ensemble.

Je l'ai dit dans mon propos introductif : le rôle de l'Etat et du contribuable n'est pas de financer les banques en difficulté. Ce n'est pas à lui de payer pour leur sauvetage. Les banques elles-mêmes doivent y contribuer. La loi de réforme bancaire proposera donc un puissant régime de résolution des crises bancaires, complément naturel de la réforme de structure dont je viens de parler : l'un des principaux objectifs des réformes de structure, c'est justement de faciliter l'intervention des pouvoirs publics en cas de crise, et de permettre la distinction entre les activités utiles qui doivent être sauvées, le cas échéant, et celles pour lesquelles il n'y a pas lieu de mobiliser l'argent du contribuable.

Ce régime de résolution, directement inspiré des recommandations du G20, reprendra l'essentiel du projet de directive présenté par la Commission européenne en juin dernier. Il s'appuiera sur trois dispositions :

- **La mise en place de plans de résolution dans chaque banque, décrivant *ex ante* comment préparer l'intervention des pouvoirs publics en cas d'urgence, pour organiser une résolution ordonnée.**
- **un renforcement des instruments et des compétences de l'ACP, qui sera désignée comme autorité de résolution.**
- **enfin, la loi dira, principe fondamental, que c'est aux banques elles-mêmes de payer pour leurs erreurs lorsqu'elles se produisent et pas aux déposants ni aux contribuables.**

La résolution des crises bancaires est l'un des trois piliers de l'union bancaire européenne que la France pousse actuellement avec la plus grande force auprès de ses partenaires. Nous avons donc décidé de ne pas attendre que les textes européens soient adoptés pour nous doter de ces instruments utiles. Anticiper, cela peut être une bonne chose. Nous y sommes prêts et la France doit montrer la voie, l'exemple. On peut rétrospectivement se dire que ces instruments auraient pu

permettre de faciliter le traitement de certaines faillites bancaires dans notre propre pays, dont nous avons hérité, dont nous tirons encore les conséquences - y compris dans le PLFR que j'ai présenté hier – et que le contribuable assume.

3. Enfin, au-delà des aspects naturellement complémentaires de la séparation des activités bancaires et de la résolution des crises, le projet de loi proposera un renforcement de la surveillance du système financier dans son ensemble. La loi de réforme bancaire proposera de créer une autorité macro- prudentielle dont la mission sera de suivre le développement des risques à l'échelle du système bancaire, et non pas d'un seul établissement. Elle sera elle aussi dotée de pouvoirs d'intervention extensifs.

Nous préparons également un volet - parce que c'est important - sur la banque de détail. La réforme bancaire visera aussi à faciliter l'accès des Français, les entreprises et les particuliers, à des services financiers de qualité et au meilleur coût. L'attention des banques à l'égard du client - c'est leur métier, c'est ce qu'elles font de bien- et le souci des clientèles les plus fragiles - nous devons toujours garder en mémoire qu'il est fondamental - guideront ici les inflexions que je souhaite impulser, et sur lesquelles je reviendrai début décembre.

Voici, mesdames et messieurs, l'équilibre du texte que le gouvernement entend présenter au Parlement à la fin de cette année. Il séparera les activités spéculatives des activités utiles au financement de l'économie réelle, il protégera les dépôts des épargnants, il facilitera les interventions publiques en cas de crise financière, et il préservera le modèle de banque universel auquel nous sommes attachés et qui a fait la preuve de ses performances. Il s'agit de mettre en œuvre l'engagement pris par le Président de la République il y a quelques jours.

*

* *

J'ajoute qu'il faut bien sûr étendre et approfondir cet effort bien au-delà des banques et de leurs activités de marché pour réguler l'ensemble du secteur financier.

Outre la loi de réforme bancaire, une régulation effective des activités de marché et des nouveaux acteurs qui y interviennent est indispensable.

Je ferai preuve au niveau européen, et c'est déjà le cas, de la même volonté en défendant une position très ferme sur la directive sur les Marchés d'Instruments Financiers (MIF)

Nous assistons en effet, depuis le début des années 2000, à un recul très préjudiciable de la transparence et de l'efficacité de la régulation des marchés de capitaux. L'ampleur des mutations technologiques, les aléas insuffisamment maîtrisés de l'innovation financière, l'essor d'espaces de négociation non transparents, le poids croissant d'acteurs qui ne sont pas intéressés par le développement économique mais qui sont uniquement guidés par le profit immédiat qu'ils peuvent retirer d'un arbitrage entre lieux de négociation, affectent profondément la stabilité des marchés mais aussi l'image du secteur financier dans son ensemble. Cette image, j'y suis attaché tout comme vous. Je suis conscient que nous demandons là un effort, que des mutations se produisent. La crise a, j'en ai la conviction, entraîné une défiance extrêmement profonde, voire sur un véritable divorce entre l'économie et la finance. C'est cela qui justifie d'intervenir. Mais cela justifie que nous demandions un effort auquel des mutations sont attachées. Nous devons les produire ensemble. Pour nous tous nous devons reconstruire ce rapport entre l'économie et la finances et rétablir la confiance. C'est de cela dont il est question dans ce projet.

C'est pourquoi je défends auprès de nos partenaires européens, dans le cadre des négociations en cours, une position d'une grande fermeté, prolongement logique du volontarisme dont nous faisons preuve en France. Je m'implique personnellement dans les négociations européennes – difficiles – pour que la régulation et la transparence s'appliquent effectivement sur l'ensemble des marchés financiers. L'effort de régulation doit donc porter sur toutes les dimensions : les banques, bien sûr, qui interviennent sur les marchés obligataires et les marchés de dérivés, mais aussi les traders à haute fréquence et les acteurs sur les marchés des matières premières. J'en ai parlé tout à l'heure.

Je veillerai aussi à ce que les règles supportées par les banques ne soient pas contournées par de nouveaux acteurs. Vous avez débattu ce matin du *shadow banking*. Quelle que soit l'intelligence et l'ambition des règles que nous élaborons pour les banques, elles échoueront à remplir leurs objectifs si elles laissent d'autres acteurs prospérer à la marge en tirant profit des béances de la régulation. Vous ne le voulez pas, nous ne l'accepteront pas ensemble.

La ligne que je défends sur ce point est d'une limpidité absolue : partout où les négociations se déroulent – je pense au G20, et surtout aux instances communautaires – partout notre position sera

la même : fixer des règles pour le système bancaire parallèle afin de colmater les brèches de la régulation existante.

Enfin, je ne vais pas développer ce point mais les réformes du secteur financier sont évidemment en lien étroit et direct avec les progrès que nous réalisons, avec nos partenaires européens, pour parvenir à sortir de la crise de la zone euro, qui suppose la création d'une véritable union bancaire. C'est ce à quoi nous travaillons, c'est sur quoi se sont penchés l'Eurogroupe et le dernier conseil Ecofin. L'objectif de la France c'est de faire en sorte que d'ici la fin de cette année, nous ayons pu résoudre définitivement la question grecque qui empoisonne la situation de l'Union européenne depuis deux ans. Avancer sur d'autres situations nationales et jeter les bases d'un texte ambitieux sur l'union bancaire.

*

* * *

Voilà, les dispositions clefs de ce projet en particulier en matière de résolution des crises bancaires, sur tous les sujets la France veut à sa place contribuer à trouver des solutions et quand elle le peut , ouvrir la voie, engager tous ses partenaires dans ce mouvement crucial pour l'avenir de l'Europe.

Voilà, Mesdames et Messieurs, les principaux axes suivant lesquels j'entends déployer rapidement notre action en matière financière.

« *Il faut oser ou se résigner à tout* », nous avertissait Tite-Live. Avec la loi de réforme bancaire comme avec le Pacte pour la compétitivité qui en réalité n'en n'est pas disjoint car le financement de l'économie est essentiel à l'amélioration de celle-ci. Je crois que nous avons clairement tranché pour l'action, tranché pour la transformation de notre économie. Notre objectif, qu'il s'agisse de l'économie réelle ou secteur financier c'est de conforter nos points forts, c'est de maîtriser les risques, c'est de bâtir des règles qui soient acceptables par tous, qui puissent rassembler, qui puissent faire avancer. Pour ma part, je n'entends pas faire dériver de la ligne qui est la mienne qui est celle de la régulation en même temps celle de la réconciliation de la finance avec l'économie. C'est la protection des déposants et des contribuables, c'est le rôle du ministre. Nous devons le faire ensemble et il ne faut pas qu'il y ait de ce point de vue là un quelconque antagonisme.

Partout où ce sera possible, et ceux qui sont mes interlocuteurs le savent, ils connaissent la méthode que j'ai adoptée, celle d'une concertation et de l'élaboration à travers le COREFRIS, partout je privilégierai le consensus, car mon rôle - et j'y ai veillé en faisant en sorte qu'il s'agisse d'une séparation des activités et non pas d'une remise en cause du modèle de banque universelle, - n'est pas de déstabiliser le secteur dont j'ai la charge, c'est de piloter avec leurs acteurs les mutations que je crois nécessaires, que les Français sentent nécessaires et qui sont par ailleurs impulsées à l'échelle européenne. J'ai déjà dit publiquement qu'il n'était pas question de remettre en cause les banques en tant que telles. Cela peut me valoir ici ou là quelques critiques. Mais je le redis ici, je n'oublie pas que la banque a une activité fondamentalement utile à l'économie et qu'il y a aussi là une industrie qui emploie et doit être soutenue et respectée. Les banques jouent un rôle essentiel pour les financements de notre économie. Cette recherche du consensus s'incarnera, dans un cycle d'échanges que j'organiserai d'ici fin décembre avec l'ensemble des acteurs concernés qui ont déjà eux-mêmes été consultés dans le cadre du COREFRIS, syndicats, banques, consommateurs et entreprises - pour présenter la réforme, et qui constituera un pendant naturel aux concertations intensives organisées en amont de la présentation ou de la préparation du texte.

Je compte sur votre participation et j'espère que vous vous réunirez autour de cette loi bancaire. Elle implique des mutations, et toute mutation suscite forcément d'abord un réflexe d'interrogation voire d'inquiétude, cela est naturel. Cette réforme est faite dans l'intérêt même du secteur financier, dans l'intérêt de sa protection, dans l'intérêt de son image, dans l'intérêt également de cette réconciliation que je souhaite entre les banques et les Français. Elle vous permettra, je crois, cette loi bancaire, ambitieuse et rigoureuse, de redoubler d'effort pour faire ce que vous savez admirablement faire, servir vos clients, tous vos clients et financer notre économie, à un moment crucial de son histoire. C'est l'esprit même du Pacte pour la compétitivité que le gouvernement a proposé aux partenaires sociaux. Et j'entends bien que le secteur financier, que vous représentez, et que moi je veux écouter, entendre, réformer aussi, y prenne toute sa place.

Je vous remercie.

Contacts presse :

Cabinet de Pierre MOSCOVICI :

Safia OTOKORÉ : 01.53.18.40.82 - safia.otokore@cabinets.finances.gouv.fr

Laurent FARY : 01.53.18.41.84 - laurent.fary@cabinets.finances.gouv.fr

Seul le prononcé fait foi 9