

Les banques nationales dans la « crise », et la crise du contrôle bancaire (1978-1987)

Pour les banques, la « crise » des années 1970-1980 se traduit par la montée inédite des risques : risques de taux d'intérêt et risques de change, liés à l'instabilité monétaire consécutive à la fin du système de Bretton Woods (1971) ; risques-pays, liés au « recyclage » de l'afflux considérable d'eurodollars consécutif au choc pétrolier (1973) ; risques de crédit liée à la crise économique qui fragilise la trésorerie des entreprises, notamment des PME. S'ajoutent à cela des risques nouveaux : les risques de marché, consécutif au développement des activités de *trading*. Une bonne partie de ces risques est liée à la triple mutation des marchés de capitaux :

- déréglementation (et re-réglementation) : démantèlement de l'encadrement du crédit et décloisonnement des marchés de capitaux en vue d'un marché unifié (du très court terme au long terme) et intégré aux marchés internationaux ; cette mutation accomplie en trois années (1984-1986) résulte d'une politique monétaire et financière intégrée dans un ensemble de politiques anti-crise (lutte anti-inflation, réduction du coût de l'argent...) qui transcendent les clivages et les alternances politiques ;
- financiarisation, terme polysémique qui désigne à la fois la « désintermédiation » et le développement des marchés financiers, des activités financières – évolution facilitée par le développement des innovations financières ; le décloisonnement du système bancaire (1984) impose le modèle de la banque mixte ;
- internationalisation (développement des activités bancaires internationales à partir de la métropole, et développement des réseaux et des groupes bancaires à l'étranger, parallèlement au développement des banques étrangères en France), qui est *de facto* mondialisation.

Ces trois mutations sont simultanées, imbriquées et interdépendantes. Elles sont certes favorisées par les innovations technologiques (informatique et télécommunications). Mais l'État, et plus largement les autorités monétaires, qui cherchent en particulier une solution au problème du financement du déficit budgétaire croissant, les promeuvent activement. Et les banques, loin de les subir passivement, en sont les premiers acteurs – en particulier les trois banques nationales (Société Générale, Crédit Lyonnais, BNP) qui contestent le carcan réglementaire et cherchent à s'en extraire par tous les moyens.

Conséquemment, les systèmes financiers nationaux, caractérisés par « l'économie d'endettement » et à l'abri de réglementations nationales garantissant la stabilité et réduisant la concurrence, sont de plus en plus intégrés à l'échelle mondiale et exposés à la concurrence. Celle-ci menace la rentabilité des banques, ce qui les pousse à prendre toujours plus de risques. Or, le contrôle bancaire est en pleine crise : crise d'adaptation qui se traduit par un affaiblissement des systèmes de contrôle, mais aussi par leur mutation, marquée par le passage d'un contrôle bancaire traditionnel à l'échelle nationale (verticalité, distance avec les « assujettis », sanctions) à la supervision prudentielle (concertation et échanges réguliers, *moral suasion*, assistance technique pour réduire le risque de conformité) qui trouve sa source à l'échelle internationale (Comité de Bâle et CEE).

A travers l'exemple de la Société Générale, on veut saisir les stratégies des banques nationales dans le triple processus de déréglementation – financiarisation – internationalisation, et voir comment elles mettent à l'épreuve leurs systèmes de contrôle dans le contexte de montée des risques. Cette recherche s'appuie sur l'analyse croisée des archives du régulateur et du régulé : d'une part, celles, publiques, de

la Commission de contrôle des banques (puis Commission bancaire après 1984) et de la Direction Générale du Crédit (Archives historiques de la Banque de France) ; d'autre part, celles, privées, de la Société Générale (fonds de l'Inspection générale et fonds Viénot).

1. Dans le processus de déréglementation : les voies du « désencadrement »

Rétabli en novembre 1972 et servant depuis 1976/1977 des objectifs quantitatifs publics de croissance de la masse monétaire, l'encadrement du crédit (contingentement mensuel du volume des crédits distribués par les banques) est devenu bureaucratique et répressif (système des réserves supplémentaires progressives en cas de dépassement des normes). Très fortement contesté, il est en sursis, et entre 1981 et 1984 les autorités monétaires hésitent entre sa suppression et sa rénovation. Alors qu'en 1978 la perspective de sa liquidation approche, le deuxième choc pétrolier et l'institution du SME (1979) contribuent à son maintien. A partir de 1981, les pressions internationales (CEE et BRI) pour la « crédibilité de la politique monétaire » poussent les autorités monétaires à en faire une mesure d'accompagnement nécessaire d'autres mesures désinflationnistes (réduction du déficit budgétaire, déréglementation des marchés financiers, politique de revenus fondée sur la contractualisation).

Finalement seule une petite réforme le rénove à la marge (décembre 1981). Mais d'autres réformes préparent la financiarisation des passifs qui permettra la déréglementation : premières innovations financières (SICAV et FCP à court terme en 1981) ; incitations au financement obligatoire qui aboutissent à un recul de la « transformation », mais qui posent le problème du coût de l'intermédiation bancaire ; loi de janvier 1983 de « respiration du secteur public » qui autorise les banques nationales à émettre des certificats d'investissements privilégiés et des emprunts participatifs pour renforcer leurs fonds propres.

Ces nouveaux instruments desserrent certes les contraintes de l'encadrement du crédit, mais celles-ci sont toujours fortement ressenties. Les banques nationales ne sont pas les dernières à alimenter la contestation. L'encadrement du crédit est un facteur de distorsion de concurrence. Il est complexe, inefficace et injuste. Vu la progression des crédits « désencadrés » (non soumis aux normes restrictives ou financés par une augmentation des fonds permanents), il ne concerne plus que la moitié des crédits distribués. Et surtout, la mesure de la « morsure » de l'encadrement (gêne ressentie par les banques et les entreprises du fait des restrictions) donne une allure pseudo scientifique à la contestation. En réalité, les banques nationales s'adaptent en développant les crédits non encadrés (en devises notamment) et les cessions de droits de distribution de crédit sur un marché du désencadrement initialement illicite (1973-1978) puis régulé par la Banque de France, et qui se développe très vite.

Finalement, on le sait, le « big bang à la française » (O. Feiertag) intervient entre janvier 1984 et janvier 1987. La mutation est rapide mais graduelle. Elle se fait en trois temps : la loi bancaire de janvier 1984 décloisonne le système bancaire et réforme les autorités de contrôle ; en novembre-décembre 1984 l'encadrement du crédit est profondément réformé (fin des quotas, mais pas du freinage des crédits) ; en novembre 1986, tout contrôle quantitatif du crédit est supprimé à partir du 1^{er} janvier 1987.

2. Financiarisation des activités et du bilan

Après avoir progressé à bas bruit à travers les mesures de rénovation de l'encadrement du crédit, la financiarisation est accélérée par les réformes de 1985-1986 qui visent à créer un marché des capitaux unifié, large, ouvert, intégré aux marchés étrangers : introduction d'innovations financières (les titres de

créances négociables : billets de trésorerie, certificats de dépôts, bons du trésor négociables) visant à la « désintermédiation » pour abaisser le coût du financement (des entreprises et du déficit public) ; création du Marché à termes d'instruments financiers (MATIF). Deux ans plus tard, le démantèlement de l'intermédiation boursière intervient (fin du monopole des agents de change, 1988, remplacés par des sociétés de bourse ; faculté d'être contrepartiste). Ces réformes accompagnent l'importation, par les banques, de techniques complexes permettant de se couvrir des risques de taux et de change : *swaps, options, futures*.

Traditionnellement tournée vers les entreprises, la Société Générale est la plus touchée par la désintermédiation. Sa stratégie comporte trois axes :

- Réorientation de ses activités d'intermédiation classiques, vers les particuliers (marges d'intérêts élevés) notamment le crédit à l'habitat, et les PME / TPE, ce qui entraîne la croissance des crédits à moyen et long terme ;
- Diversification des activités, par le développement des services (sources de commissions) financiers (crédit-bail avec spécialisation par produits, gestion de portefeuille et de trésorerie, ingénierie financière dans le *projet financing* à l'international, etc) et techniques (télématique, informatique, notamment dématérialisation des paiements : carte bleue, lettre de change électronique...) ;
- Développement de la banque d'investissement et des opérations de marché (*trading*).

A la financiarisation des activités (augmentation des titres de placement et d'investissement, stagnation de la part des crédits clientèle) correspond celle du passif (progression des capitaux permanents, mais aussi de la part des dépôts clientèle) et du compte d'exploitation (recul de la part des marges d'intérêts dans le produit net bancaire, augmentation de la part des revenus du portefeuille-titres et des commissions). Or, cette financiarisation du PNB est plus accentuée dans le réseau étranger : internationalisation et financiarisation vont de pair.

3. Expansion internationale

À la suite de Joël Métais (1979), C.E. Altamura note que la très forte expansion internationale des banques coïncide avec la crise : celle-ci affecte les territoires nationaux mais pas l'activité transnationales des banques. Toutes deux s'alimentent de fait à la même source : le choc pétrolier. En outre, l'État encourage l'internationalisation.

Du côté des banques, l'expansion internationale répond à deux motivations : contourner les réglementations nationales (d'abord sur les euromarchés) ; se constituer une « base devises » pour financer les opérations internationales en échappant aux contraintes du contrôle des changes (d'abord pour suivre les clients exportateurs français, puis le réseau étranger s'autonomise). En outre, la Société Générale veut rattraper son retard sur les deux autres banques nationales, et compenser les déceptions liées à l'EBIC (club bancaire où elle est entrée en 1971).

Au plan opérationnel, ses stratégies d'expansion internationale reposent sur la diversification (ou multi-spécialisation, notamment développement du *leasing* international, dont les sociétés sont basées dans des paradis fiscaux, notamment Panama et îles Caïmans) et sur la financiarisation (Marc Viénot, DG, veut amener sa banque à participer activement à la déréglementation – notamment au *Big bang* britannique de 1986 – et à l'essor des marchés financiers étrangers et internationaux. Plus précisément, en-dehors du *leasing*, cinq activités financières connaissent un essor important : crédits à l'exportation

et financement du négoce international ; *project financing* (depuis 1979) ; euro-crédits « secs » (non liés au financement du négoce international) ; euro-émissions et *trading* (à Paris, Londres, New York, Tokyo) ; opérations de change et de trésorerie. Au plan géographique, elle s'implante d'abord au Moyen-Orient et dans les PVD d'Amérique Latine, les NPI d'Asie (avec une direction régionale à Singapour), et secondairement en Afrique (où elle avait déjà des filiales issues de ses agences africaines). En dehors des pays du Sud, trois autres cibles importantes sont l'Europe de l'Est (notamment RDA et Berlin Est), l'Australie, et les places off-shore (Luxembourg, Panama, Manille, Genève).

L'évolution de la structure monétaire et géographique de la situation (bilan) de la Société Générale (banque) reflète les progrès de l'internationalisation : les opérations en devises représentent plus de 51 % du bilan en 1986, contre 30 % en 1973 (36 % en 1978). Mais si on observe la contribution du réseau étranger à l'actif et au PNB de la banque (maison-mère) et du groupe, on remarque : que le réseau étranger pèse davantage au niveau du groupe que de la banque (ce qui souligne le rôle des filiales et participations) ; qu'il pèse davantage dans l'actif que dans le PNB (ce qui souligne le coût de l'internationalisation, qui n'est pas très profitable) ; mais que sa contribution au PNB est plus forte au niveau du groupe (ce qui souligne le rôle des filiales et de la multi-spécialisation) qu'au niveau de la banque.

4. Croissance des risques et crise du contrôle bancaire

La financiarisation et l'internationalisation accroissent l'exposition aux risques. Sur le marché domestique, la sensibilité au risque de taux (différentiel entre taux fixes des crédits et taux variables d'une grande partie des ressources) augmente. Sur les marchés internationaux et étrangers, il est difficile d'être compétitif et prudent, sans nécessairement connaître parfaitement les marchés étrangers, et trois types de risques se combinent : risques de change, de taux et d'illiquidité (car la transformation est importante en devises) ; risques de crédits privés (en particulier difficultés du groupe de Naji Nahas au Brésil) et publics (crise de la dette, 1982) ; risques de marchés (moins-values des portefeuilles, pertes de *trading*).

La croissance des risques entraîne d'une part l'augmentation des provisions. Celle-ci compense en partie la sous-capitalisation des banques nationales, mais elle n'est pas sans soulever des doutes (la Société Générale est-elle plus prudente, ou bien la qualité de ses risques se dégrade-t-elle ?) D'autre part, les innovations financières (*swaps, futures, options*) réduisent-elles les risques ou les diluent-elles ? Partant, comment mesurer les risques ? La question concerne aussi la croissance des engagements hors bilan.

Or, les systèmes de contrôle bancaire – interne et externe – sont en pleine crise : faiblesse numérique, baisse des contrôles sur place, malaise des personnels, baisse de l'efficacité sont autant de symptômes de leurs difficultés à s'adapter aux défis de l'internationalisation et de la croissance des groupes bancaires, et aux innovations financières et technologiques (l'informatisation du contrôle interne est en retard sur celle de l'exploitation, et celle du contrôle externe sur celle des banques). Mais c'est une crise liée à la mutation de la surveillance des banques, qui passe du modèle hérité des réformes de 1941-1945, désormais obsolète, à la « supervision prudentielle ».