

LA RÉFORME BANCAIRE AMÉRICAINE

PHILIPPE ADHÉMAR,

MINISTRE PLÉNIPOTENTIAIRE, CONSEILLER FINANCIER,
AMBASSADE DE FRANCE À WASHINGTON

Les recommandations sur la modernisation du système financier présentées par Nicholas Brady le 5 février dernier proposaient une réforme fondamentale des structures bancaires américaines. Elles répondent à quatre préoccupations principales :

- La compétitivité des banques américaines s'est affaiblie, résultat d'un encadrement législatif et réglementaire obsolète face à l'évolution rapide des marchés financiers et de la technologie : il y a 20 ans, 7 banques américaines figuraient parmi les 25 premières mondiales. Il n'y en a plus une seule aujourd'hui. La première (Citicorp) arrive au 26^e rang. Pour y remédier, l'Administration souhaite l'adoption du libre exercice bancaire, y compris par succursales, sur l'ensemble du territoire national, sans limitation aux frontières des Etats, et par une participation à l'intégralité de la gamme des services financiers, y compris l'activité valeurs mobilières et l'assurance. Les groupes d'affaires, industriels ou commerciaux, devraient pouvoir de même s'associer à des banques pour créer un système de services financiers diversifié et solvable.

- Le surdimensionnement de l'assurance des dépôts qui expose le contribuable à un coût excessif alors qu'il réduit, pour les banques, la discipline du marché, devrait être revu sans menacer toutefois la protection du petit déposant.

- Le système de contrôle et de réglementation, fragmenté entre plusieurs institutions, source de duplications ou empêchant l'adoption de mesures correctives rapides doit être simplifié.

- Le Fonds d'Assurance des Dépôts (FDIC), sous-capitalisé, doit être reconstitué.

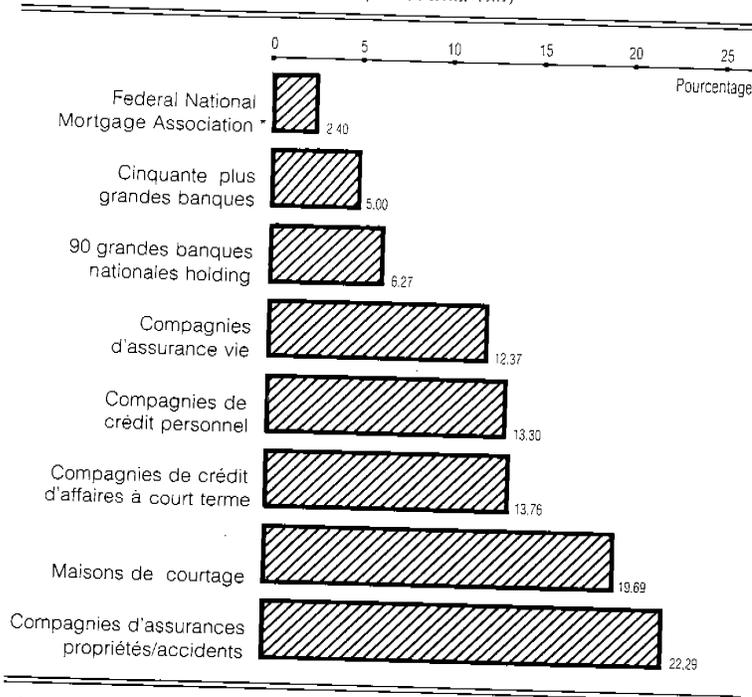
Après une première réaction de grande prudence, le Congrès, saisi de l'ensemble de cette réforme, s'était montré assez ouvert aux thèses de l'Administration : les commissions bancaires de la Chambre des Représentants comme du Sénat adoptant l'architecture générale proposée.

L'élargissement du débat, hors de ces enceintes spécialisées, a toutefois montré la très grande réticence d'une majorité du Congrès pour ouvrir aux banques de nouveaux métiers qui pourraient renouveler l'expérience néfaste qui a conduit à la débâcle des Caisses d'épargne. Pour l'éviter, on propose alors de telles séparations entre les activités bancaires, bénéficiant de la garantie des dépôts, et les autres que toute synergie est écartée et que la réforme devient, pour les banques, plus restrictive que le *statu quo*.

La loi bancaire finalement adoptée le 27 novembre 1991, dite le *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act*, consacre l'échec du projet de l'Administration Bush, puisque les principaux éléments de la réforme recherchée sont abandonnés : on n'y retrouve ni de nouveaux pouvoirs pour les banques, ni la possibilité d'ouverture de leur capital au profit de groupes

Graphique 1

NIVEAU DE CAPITALISATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES
(RATIO DE CAPITAL MOYEN AUX ACTIFS, AU 31 DÉC. 1989)



* Institution américaine qui accorde des prêts immobiliers pour l'accès à la propriété
Sources : Bank Call Reports and Standard and Poor's Compustat Service, Inc.

industriels ou d'affaires, ni même la possibilité d'exercice bancaire sous forme de succursale sur l'ensemble du territoire.

La nouvelle loi bancaire se limite à trois domaines :

— la recapitalisation, qui était indispensable à bref délai, du fonds de garantie bancaire ;

— la réforme du contrôle, l'incitation à l'amélioration des fonds propres, l'intervention plus rapide du régulateur en cas de difficulté, et la résolution des cas difficiles « au moindre coût », même si ceci suppose la liquidation de l'établissement ;

— le renforcement de la supervision des banques étrangères, répercussion directe de l'affaire BCCI.

*Au cœur de la proposition de réforme bancaire :
l'incitation à l'accroissement des fonds propres*

La manière la plus efficace de rendre une banque plus sûre est de renforcer son capital, qui protège l'actionnaire ou l'apporteur de fonds, comme le contribuable, contre des pertes éventuelles, et réduit l'incitation à prendre des risques trop élevés et accroît la compétitivité à long terme.

Mais le système de garantie des dépôts a permis aux banques de fonctionner avec un niveau de fonds propres de plus en plus faible : le ratio de capital global aux actifs a baissé de plus de 50 % dans les années 1840 à nettement en dessous de 10 % aujourd'hui. On constate de même que les institutions financières non protégées par le filet de sécurité fédéral estiment devoir disposer d'un niveau de capital très supérieur à celui des banques :

• Le niveau du capital est aussi fonction de la taille de la banque : plus celle-ci est élevée, et plus le ratio de capital diminue, la moyenne constatée pour les 25 plus grandes banques (4,8 %) ne représente que 57 % du ratio moyen des plus petites (8,42 %).

167

DONNÉES SUR L'ENSEMBLE DES BANQUES COMMERCIALES FÉDÉRALES ASSURÉES, PAR TAILLE D'ACTIFS (AU 31-12-1969, EN MILLIONS DE \$)

	Moins de \$ 300 millions	Entre \$ 300 Md \$ 1 Md	Plus de \$ 1 Md sauf top 25	Top 25	Total
Nombre d'institutions	11,741	588	352	25	12,706
Actif total	693,994	297,811	1,278,580	1,028,919	3,299,304
Dépôts de garanties	613,083	245,676	899,426	478,294	2,236,479
Passif non garanti	21,991	28,361	262,907	189,280	502,539
Ratio capital/actifs	8,42	7,10	5,98	4,80	6,22

Source : Bank Coll Reports.

La situation actuelle est caractérisée par un trop grand nombre d'institutions bancaires dont le ratio de capital est inférieur au minimum de 3 % souhaité par les régulateurs, sans compter celles qui sont techniquement insolvables.

Pour remédier à une telle situation, l'adoption en juillet 1988 des ratios de capital modulés en fonction du risque des activités était souhaitable : la mise en œuvre de l'accord de Bâle se poursuit jusqu'à son application totale au 31 décembre 1992, où le ratio de base devra atteindre 4 % et le ratio du capital total 8 %. Il s'ajoute à l'obligation de capital minimum de 3 % des actifs (non modulés en fonction du risque) imposée par la plupart des régulateurs des institutions financières.

L'Administration toutefois ne propose pas d'imposer un relèvement des ratios actuels. Le tableau suivant évalue l'impact qu'aurait sur les différentes catégories de banques un ratio de capital risque relevé de 1 à 4 points :

— il montre tout d'abord que 464 banques (3,7 % du total en nombre des banques) ne passeraient pas le test actuel des ratios de capital à 4 ou 8 %, avec une proportion plus élevée de banques importantes. Il leur faudra au total trouver 13 Mds \$ de fonds propres pour satisfaire en 1992 les ratios Cooke (surtout le niveau 2) ;

— faire passer le ratio de base à 5 % et le niveau 2 à 9 %, c'est augmenter de 3/4 le nombre des banques qui ne remplissent pas la condition (822) et auraient alors besoin de trouver 24 Mds \$ de fonds propres supplémentaires.

Le rapport Brady constate que trouver ce capital sur le marché sera difficile. Aussi suggère-t-il un mécanisme d'incitation au relèvement des fonds propres plutôt qu'une obligation.

Le mode de supervision des banques serait ainsi réorienté autour d'un système analysant pour chaque institution l'importance de sa base en fonds propres, accordant privilèges et avantages à celle qui sera bien capitalisée — un assouplissement du contrôle et la liberté pour entrer dans de nouveaux métiers — et prévoyant des sanctions pour les autres. Celles-ci comporteraient une « action corrective rapide » (*prompt corrective action*) répondant ainsi aux critiques sur l'intervention trop tardive des régulateurs bancaires face à des institutions en difficulté.

Le contrôle bancaire reposera sur la définition de 5 catégories (« zones ») de banques en fonction de leur niveau de capital.

• Les banques de la catégorie 1 — dont le niveau de capital-risque est significativement supérieur au minimum (d'une proportion à déterminer par le régulateur bancaire) — bénéficieront de la liberté la plus grande : elles pourront notamment s'engager au travers d'une structure de holding (*Financial Services Holding Company, FSHC*) dans une large gamme d'activités financières nouvelles et bénéficieront d'une série de procédures allégées (pour l'ouverture de nouvelles succursales, les acquisitions...).

LA RÉFORME BANCAIRE AMÉRICAINE

BANQUES NE DEVANT PAS ÉLEVER LEUR NIVEAU DE CAPITAL-RISQUE DE BASE

Catégorie par montant d'actifs	Nombre de banques % d'actifs totaux Déficiency de capital total				
	4 % niveau 1 8 % total	5 % niveau 1 9 % total	6 % niveau 1 10 % total	7 % niveau 1 11 % total	8 % niveau 1 12 % total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
\$ 0-\$ 25	123/3,557	159/3,557	242/3,557	367/3,557	504/3,557
Pourcentage d'actifs totaux	4	5	7	11	15
Montant (en millions \$)	59	70	91	124	171
\$ 25-\$ 50	94/3,196	143/3,196	230/3,196	387/3,196	602/3,196
Pourcentage d'actifs totaux	3	4	7	12	19
Montant (en millions \$)	96	117	159	235	359
\$ 50-\$ 100	66/2,737	121/2,737	224/2,737	329/2,737	606/2,737
Pourcentage d'actifs totaux	2	4	8	15	23
Montant (en millions \$)	130	169	250	406	660
\$ 100-\$ 500	93/2,378	218/2,378	398/2,378	653/2,378	922/2,378
Pourcentage d'actifs totaux	4	11	19	31	43
Montant (en millions \$)	398	660	1,219	2,108	3,383
\$ 500-\$ 1,000	25/243	53/243	87/243	128/243	161/243
Pourcentage d'actifs totaux	10	22	36	52	66
Montant (en millions \$)	134	344	722	1,306	2,059
\$ 1,000-\$ 5,000	30/263	70/263	138/263	172/263	205/263
Pourcentage d'actifs totaux	14	31	59	71	83
Montant (en millions \$)	723	1,872	4,053	7,219	10,882
\$ 5,000-\$ 10,000	14/60	29/60	46/60	51/60	56/60
Pourcentage d'actifs totaux	25	49	78	85	93
Montant (en millions \$)	1,115	2,513	4,900	7,910	11,123
Plus de 10 000 \$	19/45	29/45	41/45	43/45	43/45
Pourcentage d'actifs totaux	52	72	95	98	98
Montant (en millions \$)	10,108	18,453	29,082	40,871	52,769
Total	464/12,479	822/12,479	1,406/12,479	2,193/12,479	3,099/12,479
Pourcentage d'actifs totaux	27	44	64	71	77
Montant (en millions de \$)	12,762	24,198	40,476	60,178	81,407

Remarque : les normes de capital-risque de base de 1992 seront appliquées à partir de 30 juin 1990 (Call report data).

Source : Federal Reserve Board.

• Les banques de la catégorie 2 satisfont le niveau de fonds propres minimum, sans avoir le capital actions additionnel de celles de la catégorie 1. Elles seront traitées à peu près comme aujourd'hui. Pour être autorisées à exercer des activités financières nouvelles, il leur faudra démontrer à la fois des progrès suffisants allant dans le sens des exigences de la catégorie 1 et la capacité de ses équipes de direction. Elles ne seront pas soumises aux actions correctives des banques de catégorie 3 à 5.

• Les banques de ces catégories (3 à 5) ne remplissent pas les exigences de capital minimum en proportion de plus en plus large. Elles seront soumises au nouveau système d'action corrective rapide. Celles des catégories 3 et 4 seront soumises à des restrictions quant au versement de dividendes, à leur possibilité de croissance et aux modalités du contrôle. Pour les banques de la catégorie 3, dont le capital est inférieur au minimum dans une faible proportion, la sanction comportera la mise au point d'un plan acceptable pour restaurer le niveau de capital et l'interdiction entre-temps d'expansion ou d'acquisition. La holding dont dépend la banque devient elle aussi soumise à des obligations de capital consolidé et le superviseur au niveau du groupe (*umbrella supervisor*) reçoit le pouvoir d'examiner l'activité des filiales non bancaires.

• Les banques de catégorie 4, dont le capital est significativement inférieur au minimum, incluent les mêmes sanctions, aggravées.

• Celles de la catégorie 5, sans véritable perspective de remise à niveau, doivent être rapidement placées en situation spéciale (*conservatorship*) pour liquidation ou vente ultérieure.

L'essentiel du nouveau mécanisme tient à l'affichage préalable, pour la direction des institutions et ses actionnaires, des conséquences d'une variation, en hausse ou en baisse, du capital.

L'éclatement du cadre législatif géographique et fonctionnel

Le cadre géographique : vers « l'interstate banking and branching »

Contrairement à toute autre activité menée aux Etats-Unis, la fonction bancaire est soumise à une série de dispositions législatives la réglementant au niveau de l'Etat et à celui de la Fédération. Mais quelle que soit la charte retenue par la banque — d'Etat ou fédérale — son expansion géographique est aujourd'hui limitée par les Etats à leur cadre géographique ou, lorsqu'ils l'acceptent, à celui de compacts régionaux.

Au niveau fédéral, le *McFadden Act* de 1927 (modifié en 1933) donne aux banques nationales les mêmes droits d'exercice, notamment sous forme de

succursales, que les banques de l'Etat et est interprété comme leur interdisant une extension géographique au-delà du cadre de l'Etat.

Depuis l'amendement Douglas au *Bank Holding Company Act* de 1956, l'acquisition d'une banque d'un autre Etat par une holding bancaire n'est autorisée que si l'Etat du siège le permet (et donc sous forme de filiale plutôt que de succursale).

Des deux méthodes possibles pour une banque d'exercer au-delà des frontières de l'Etat — l'achat d'une banque d'un autre Etat avec des structures de capital, de direction et de contrôle distinctes — ou plus simplement l'établissement d'une succursale, la première est devenue la plus répandue.

Trente-trois Etats ont adopté les lois nécessaires pour permettre l'exercice bancaire à l'échelle nationale par l'intermédiaire de holdings bancaires. Treize Etats autorisent ceci sur une base régionale. Quatre continuent à interdire toute forme d'« interstate banking ».

La seconde méthode — l'établissement de succursales à l'échelle nationale — n'est, sauf quelques rares exceptions, pas autorisée. Il n'est pas normal, selon N. Brady, « qu'une banque de Californie, du Michigan ou d'Utah puisse ouvrir une succursale à Birmingham, Angleterre, mais pas à Birmingham, Alabama ».

Pour l'Administration, la question n'est donc plus aujourd'hui de savoir s'il faut élargir le cadre géographique de l'activité bancaire, mais comment le faire, et elle souhaite en laisser le choix aux institutions bancaires elles-mêmes. Le projet de loi qui sera déposé modifiera en ce sens le cadre législatif actuel, même si les préférences vont au développement par la voie de succursales, génératrices de moindres coûts.

- La proposition ne modifierait pas les lois des Etats qui limitent le développement des succursales à l'intérieur de l'Etat. En ce sens, le *McFadden Act* continuera à s'appliquer pour les banques nationales pour l'activité succursale à l'intérieur de l'Etat.

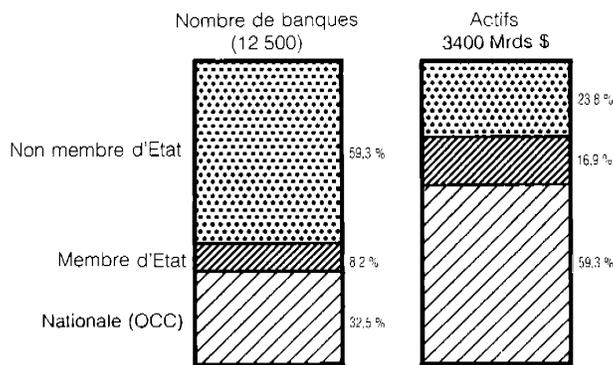
- Les banques à charte d'Etat resteront soumises aux dispositions de ceux-ci, avec l'espoir qu'elles seront infléchies dans le bon sens.

- Les banques étrangères bénéficieront enfin du traitement national, et donc des mêmes avantages que ceux qui seront reconnus aux banques américaines.

Ces arguments n'ont cependant pas été assez forts pour emporter l'assentiment du Congrès, sensible à l'opposition très vive d'un certain nombre de lobbies (petites banques, assurances...). La loi bancaire de novembre 1991 ne retient rien de l'ouverture géographique (ni l'*interstate banking*, ni l'*interstate branching*) au grand dam de l'Administration qui compte revenir bientôt à la charge.

Graphique 2

BANQUES COMMERCIALES PROTÉGÉES PAR TYPE DE CHARTER



Source : Fonds de garanties des dépôts bancaires aux EU.

L'ouverture vers de nouvelles activités financières

La séparation des activités bancaires dites commerciales d'une part, d'« investissement » d'autre part, avait été imposée après la Dépression par le Glass-Steagall (*Banking Act*) de 1933 pour isoler les banques d'activités jugées plus spéculatives et restaurer la confiance du public.

- La section 16 interdit aux banques nationales d'exercer directement des activités de négociation, souscription, acquisition de valeurs mobilières (sauf certaines obligations gouvernementales) et ces restrictions sont applicables aux banques à charte d'Etat membres du système de Réserve Fédérale.

- Les sections 30 et 32 concernent l'intervention directe par l'intermédiaire de banques filiales : les banques membres ne peuvent s'affilier avec une organisation « principalement engagée » dans l'émission, la souscription, la vente ou la distribution de titres.

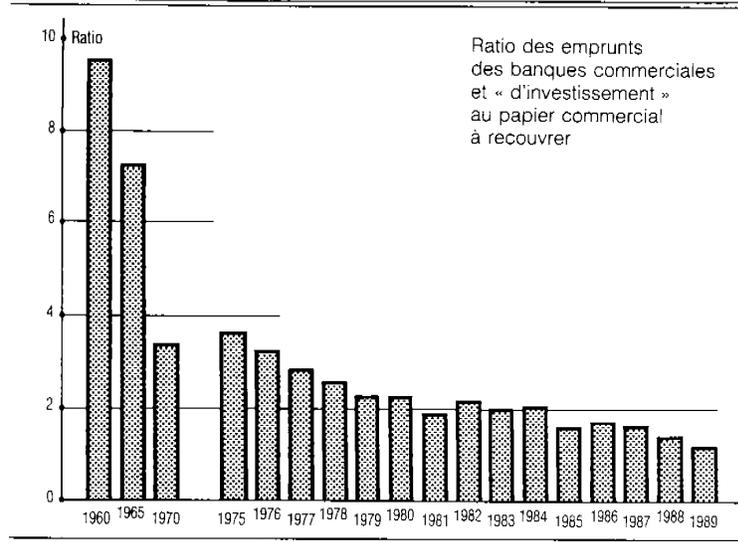
Ainsi l'activité bancaire est-elle limitée aux fonctions traditionnelles : pour l'essentiel le financement industriel, commercial ou personnel à court-moyen terme.

Les restrictions opérées ont été l'une des causes, parmi d'autres, de l'érosion progressive du rôle et de l'activité des banques commerciales :

- du côté du passif, la désintermédiation a conduit, dans les années 1960 et 1970, les déposants à transférer une partie de leurs épargnes vers des instruments non réglementés, à intérêt non plafonné (fonds mutuels, *money markets* par exemple) ;

Graphique 3

L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DU PAPIER COMMERCIAL



Source : US Department of Commerce, Business Statistics.

- du côté des actifs, l'activité traditionnelle des banques, le prêt au commerce et à l'industrie, s'est profondément modifiée : les entreprises de taille suffisante trouvant leurs fonds en proportion accrue directement auprès des investisseurs par l'émission papier de trésorerie à taux inférieur.

Selon certaines estimations, la modification de ces modalités d'emprunt a porté sur des volumes financiers considérables de l'ordre de 200 Mds \$ dans la dernière décennie.

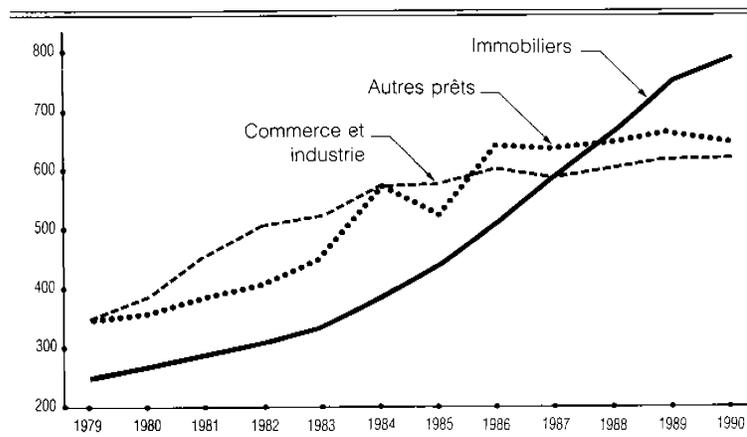
D'où la recherche, en compensation, du développement d'activités moins traditionnelles, dans le financement de l'immobilier, des transactions à fort levier d'endettement (HLT), des prêts aux pays en voie de développement, à rendements plus élevés mais à risques plus forts. La concentration importante sur l'immobilier apparaît clairement.

Dans les faits toutefois, les banques ont déjà la possibilité de s'engager directement ou non dans une large gamme d'activités sur valeurs mobilières, mais avec de fortes restrictions :

- est autorisée la souscription et la vente de titres du gouvernement américain, les obligations municipales dites « générales », et certaines obligations municipales à revenus affectés (*municipal revenue bonds*) ;

Graphique 4

CONCENTRATION D'EMPRUNTS 1979-1990 *
(LA PLUS IMPORTANTE DANS L'IMMOBILIER)

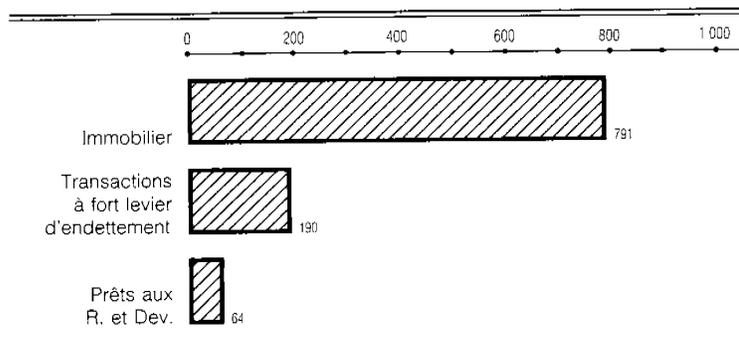


Source : Office of the Comptroller of the Currency.
* As of November 6, 1990

174

Graphique 5

EXPOSITION AU RISQUE RÉEL DANS LES BANQUES COMMERCIALES (EN MRDS DE \$)



Source : Office of the Comptroller of the Currency.
* As of November 13, 1990

• à la suite d'interprétations récentes par la Fed de la section 20 du Glass-Steagall Act, les holding bancaires ont été autorisées à créer des filiales non bancaires dans la limite de 10 % de leurs profits, pour une large gamme d'activités auparavant jugées interdites, dont la souscription et la vente de papier de trésorerie, les titres représentatifs de prêts hypothécaires, les obligations municipales à revenu affecté, les actifs titrisés et les actions ou obligations d'entreprises. Mi-1990, environ 30 holding bancaires avaient établi de telles filiales dites de la section 20.

A noter également que la section 8 de l'*International Banking Act* de 1978 a protégé (*grandfathered*) les activités titres d'environ 18 banques étrangères et que 23 Etats ont autorisé les banques à charte d'Etat à disposer de filiales pour s'engager dans des activités d'investissement étendues.

Enfin, le 9 novembre 1990, le Conseil de la Réserve Fédérale a donné le signal d'une approche nouvelle, plus ouverte, de la séparation des activités commerciales et d'investissement en approuvant l'acquisition d'une majorité

ACTIVITÉS-TITRES DES BANQUES ÉTRANGÈRES PROTÉGÉES
PAR LA SECTION 8 DE L'IBA

175

Banques	Activités-titres	%
Julius Baer	Julius Baer Securities	100
Compagnies Financiere de Paribas	A.G. Becker/Warburg	100
Bayerische Hypotheken Bank	ABD Securities	25
Berliner Handels and Frankfurter Bank	BHF Securities	100
Bayerische Vereinsbank	Associated European Capital Corp.	95,1
Cho Heung Bank	Korean Associated Securities	9,1
Commerzbank	Europartners Securities	40
Crédit Lyonnais	Europartners Securities	40
Credit Suisse	Swiss American Corp	100
	Swiss American Securities, Inc. (First Boston)	80
Deutsche Bank	Atlantic Capital Corp	100
Dresdner Bank	ABD Securities	75
	German American Securities (inactive)	100
Long Term Credit Bank	Sanyo Securities (Tokyo)	5,44
Societe Generale (France)	Hudson Securities	100
Swiss Bancorp	Basle Securities Corp	100
Union Bank of Switzerland	USB Securities, Inc.	100
Westdeutsche Landesbank	RWS Securities	100
Bank Hapoalim	Ampal (best efforts for parent)	100

Remarque : les activités-titres ont été protégées par la section 8 de l'IBA de 1978.
Source : FRB.

de contrôle de C.S. First Boston par C.S. Holding de Suisse. La première contrôle First Boston Corp., importante firme d'investissements américaine, la seconde détient Crédit Suisse, troisième banque helvétique : c'était ainsi le premier exemple d'acquisition par une firme étrangère (et même pas par une banque) d'un contrôle majoritaire dans une banque d'investissement américaine importante.

Les restrictions imposées par la Fed aux transactions internes (*firewalls*) sont toutefois très strictes.

La proposition Brady

Elle part du principe que les restrictions à l'activité bancaire n'ont pas évité au système d'enregistrer des pertes importantes (et y ont peut-être contribué). Bien au contraire, la seule réputation du *McFadden Act* permettrait à la profession libérale d'accroître ses profits de 5 à 20 Mds \$ par an (à comparer avec les 20 Mds de bénéfices après impôts)¹. Les solutions ne doivent donc pas être recherchées du côté du concept de « la banque étroite » (*narrow bank*) et de restrictions supplémentaires limitant par exemple l'activité bancaire (qui bénéficie de la garantie des dépôts) à des placements sans risque : titres gouvernementaux à court terme, papier de trésorerie avec rating élevé.

L'Administration propose de permettre aux banques de s'affilier avec une large gamme de firmes financières d'une structure nouvelle : la holding de service financier (*Financial Services Holding Company, ou FSHC*).

- Les FSHC qui comportent une banque bien capitalisée permettraient de s'engager dans la large gamme d'activités financières, chacune exercée par une filiale séparée. Tous les métiers financiers seraient ainsi ouverts y compris l'assurance et les activités de fonds mutuels.

Réforme fondamentale également, les entreprises non financières seraient autorisées à détenir de telles holding financières, ceci étant considéré comme un des moyens les plus efficaces pour trouver le capital nécessaire à l'augmentation des fonds propres des banques, ou pour consolider des banques en faillite.

Ceci ne peut se faire toutefois sans précautions pour s'assurer que le filet de sécurité fédéral ne couvre pas les nouveaux risques :

- l'avantage serait réservé aux banques bien capitalisées (*cf. supra*) ;
- la garantie des dépôts, l'accès à l'escompte par la Fed et le recours au

¹ Selon la *Bank of America*, l'*interstate banking* lui permettrait des économies de 50 Mds \$ par an. *First Bank* (34 banques dans 7 Etats) s'apprêterait à modifier ses structures pour remplacer les filiales par des succursales, mais *First Interstate* déclare préférer conserver son système actuel « décentralisé ».

système de paiements fédéral sont réservés uniquement à la filiale bancaire ;

— les activités financières seront effectuées au sein de filiales séparées ayant chacune leur capital, dont la faillite éventuelle ne pourra affecter le capital de la banque ;

— elles seront réglementées et contrôlées par fonction (et non par institution) ; les activités bancaires par le régulateur bancaire, les activités titres par la SEC, celles d'assurance par le Commissaire des assurances de l'Etat ;

— des barrières strictes (*firewalls*) seront imposées aux financements croisés au sein du groupe.

Mais ces barrières ne doivent pas gêner la synergie opérationnelle de management ou de marketing avec une exception toutefois pour le marketing croisé de produits de banque et d'assurance. Déjà 17 Etats permettent à leurs banques de vendre de l'assurance, mais sous contrôle des Etats. Cette situation doit se poursuivre, laissant à chaque Etat le soin de déterminer la manière dont cette vente peut s'opérer et permettant aux banques nationales de le faire dans les Etats qui autorisent cette activité pour leurs propres banques.

— Enfin, la préoccupation d'une consolidation des comptes ou des opérations au niveau du groupe demeure même si la réglementation bancaire se focalise sur la protection de la banque, qui a accès au filet de sécurité fédéral, et non sur celle de la holding ou des filiales financières.

Un certain contrôle global (*umbrella oversight*) de la holding FSHC par le régulateur bancaire est jugé nécessaire pour protéger les dépôts assurés contre le risque issu des autres filiales. Il permettra d'identifier les problèmes éventuels de la holding ou des autres filiales qui pourraient mettre en danger la filiale bancaire et imposer les actions correctrices nécessaires : vente de la filiale non bancaire, exigence d'un apport en capital supplémentaire... sans toutefois conduire, comme aujourd'hui, à une lourde réglementation des holdings.

La proposition de réforme est ainsi très ambitieuse et veut régir le long terme. Dans l'immédiat un nombre relativement limité d'institutions bancaires souhaite bénéficier de nouveaux pouvoirs et la situation actuelle de l'industrie des valeurs mobilières n'encourage pas l'entrée dans des activités peu rentables et dont beaucoup sont en voie de restructuration.

Les réactions au Congrès varient de la prudence au refus : si le Sénat est assez ouvert traditionnellement à une large déréglementation bancaire, tel n'est pas le cas à la Chambre des Représentants, très attaquée pour avoir laissé se développer la débâcle des caisses d'épargne en les autorisant précisément à entreprendre des activités plus risquées.

L'opposition a été suffisamment forte de la part de ceux qui craindront d'inciter à nouveau les banques à prendre des risques supplémentaires aux

frais du contribuable, pour que le Congrès finisse par refuser d'entrer dans cette voie, écartée finalement de la loi bancaire de novembre 1991.

La proposition visant à permettre aux entreprises ou groupes d'acquérir des banques est plus délicate encore dans la mesure où elle va à l'encontre d'une tradition historique américaine, méfiante à l'égard des grandes institutions et des grands groupes. Elle est aussi sérieusement discutée au sein du Système de Réserve Fédéral. On y fait valoir que :

- s'il s'agit de trouver des fonds propres, le marché financier actuel est jugé suffisamment développé, à condition bien sûr que l'institution qui veut y avoir recours soit saine et rentable ;
- un groupe commercial extérieur ne se portera pas non plus acquéreur d'une banque non rentable, à moins qu'il ne soit intéressé par d'autres avantages, et notamment le recours au filet de sécurité fédéral.

Des personnalités aussi fortes que Paul Volcker, Gerald Corrigan, le président de la Fed de New York, et Henry Kaufman sont très opposées à ces propositions.

*La réforme de l'assurance des dépôts
s'arrête à mi-chemin*

178

La proposition vise à limiter l'étendue jugée exagérée de l'assurance des dépôts

C'est au moment où les banques devenaient plus faibles que l'assurance des dépôts s'est élargie, élevant le risque pour le budget fédéral et limitant du même coup la discipline du marché.

- Les dépôts non assurés sont de plus en plus pris en compte. Les années 1970 et 1980 ont vu reprendre et se développer les transactions dites d'achat

TOO BIG TO FAIL (EN MRDS DE \$)

	Actifs totaux	Dépôts non assurés et passifs non garantis	Economies potentielles pour le FDIC
Banc Texas (en \$)	1,128,286	195,090	46,049
First City	14,849,781	3 550,953	598,409
First Republic	40,720,857	8 650,239	1 201,838
M Corp	18,776,872	4 377,387	851,838
Texas American Bancshares	6,062,392	1 214,509	187,900
National Bancshares Corporation	2,889,030	542,905	88,882
Total	84,427,218	18,531,083	2 974,796

et de prise en charge (*purchase and assumptions, P and A*) par lesquelles l'institution acquérante se porte acheteuse de tous les actifs et assume tous les passifs, dont les dépôts non assurés, d'institutions en faillite, *too big to fail*.

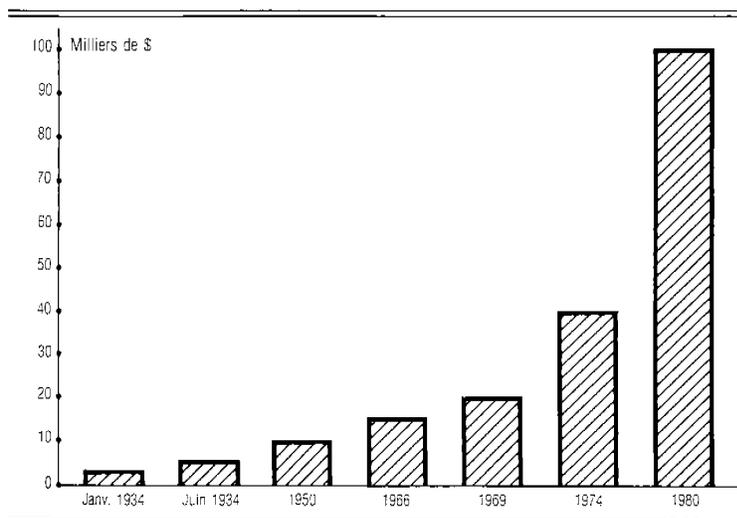
Les pertes sont ainsi reportées des déposants non assurés sur le *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC). La pratique du *too big to fail* appliquée à de grandes institutions bancaires dont la cessation d'activités pouvait entraîner un risque systémique était explicitement reconnue depuis l'affaire de la Continental Illinois en 1984, dont les passifs à l'époque intégralement repris étaient de 33 Mds \$, alors que seulement 3 Mds étaient assurés.

- En même temps la couverture des dépôts assurés s'accroît rapidement, le montant par dépôt passe de 2 500 \$ en 1934 à 100 000 \$ en 1980, niveau actuel.

De plus, l'ouverture de nombreux comptes assurés chacun séparément dans une même institution est autorisée : comptes joints, comptes retraite.

Graphique 6

ÉVOLUTION DE LA COUVERTURE DES DÉPÔTS ASSURÉS



Source : Fédéral Deposit Insurance Corporation.

L'usage veut aussi que des comptes importants, notamment d'entreprises, puissent être fractionnés pour bénéficier intégralement de la garantie ou qu'ils puissent bénéficier intégralement de la garantie lorsqu'ils sont

effectués par une tierce personne, trust ou société de fiducie par exemple (*brokered deposits*).

- Les recommandations de l'Administration comportent deux étapes pour limiter le surdimensionnement du système de garantie :

a) Dans un premier temps, une limitation de la couverture à un montant maximum de 100 000 \$ par institution par individu, en acceptant aussi 100 000 \$ pour un compte séparé d'épargne. Une étude de 1989 montre en effet que peu de ménages (moins de 3,5 %) bénéficient de comptes supérieurs à 100 000 \$ (87 % avaient moins de 50 000 \$ en dépôts totaux). La faculté actuelle de fractionnement des comptes — une famille de 3 personnes pouvant obtenir une garantie allant jusqu'à 1,2 M \$ — ne bénéficie donc qu'à une minorité.

b) Comme ceci laisse la possibilité d'ouvrir autant de comptes que souhaité en utilisant plusieurs banques, l'Administration propose de se fixer comme objectif 100 000 \$ par personne pour le compte normal, au plan national.

La Treasury souhaite atteindre cet objectif dans un délai de 5 ans. Elle estime qu'il n'est pas nécessaire de créer un fichier national, par définition très lourd, et qu'il suffit de mettre en place une procédure de contrôle *a posteriori* qui ne jouera qu'au moment de la faillite d'une banque. A titre de compromis, elle a accepté qu'une étude de faisabilité coûts/avantages soit entreprise par le FDIC dans les 18 mois.

M. Seidman lorsqu'il était encore président du FDIC, était opposé à une telle solution qu'il jugeait très coûteuse. Il estimait les frais administratifs de ce mécanisme à plus d'1 Md \$ sur 5 ans.

Le Congrès s'est montré très réticent pour modifier l'étendue actuelle de la protection des dépôts. Le texte fiscal ne retient plus qu'une restriction limitée de celle-ci pour les dépôts dits *brokered* (larges dépôts fractionnés par les firmes d'investissement pour les besoins de la cause).

- La garantie des dépôts non assurés sera limitée : les restrictions à apporter au *too big to fail*.

Un certain consensus se dégage toutefois sur l'idée du recours à la méthode de résolution la plus coûteuse et pour limiter le cas où des dépôts non assurés sont protégés.

Aujourd'hui la pratique courante veut que la plupart des banques en faillite soient revendues presque telles quelles, avec protection intégrale des déposants assurés ou non. La réforme autoriserait le FDIC à continuer à céder ces dépôts non assurés, à condition de prouver que cette solution est la moins coûteuse.

La loi bancaire met fin à la pratique du *too big to fail* à partir du 31 décembre 1994, sauf dans les quelques cas où la faillite d'une grande banque pourrait entraîner un risque systémique qui justifie la garantie

intégrale des dépôts, indépendamment du coût supporté. Encore faudrait-il que ceci résulte d'un accord explicite de la Fed et de la Treasury, cette dernière étant amenée à en assumer le coût final.

Enfin, des limitations dans le temps seraient apportées à l'assistance que la Réserve Fédérale peut apporter à des banques en difficulté.

Les primes d'assurance des dépôts seront modulées en fonction des risques

Plutôt que de recourir à une prime correspondant à un pourcentage fixe, l'Administration recommande une modulation en fonction du ratio de capital rapporté aux actifs pondérés par le risque (et non aux actifs totaux comme l'avait suggéré le FDIC) de manière à renforcer le concept de base des ratios Cooke. Cette disposition a été finalement retenue.

L'Administration propose enfin la recapitalisation du Bank Insurance Fund

Le *Bank Insurance Fund* (BIF), fonds qui à l'intérieur du FDIC assure les dépôts des banques, doit être recapitalisé du fait des pertes régulièrement encourues depuis quelques années.

Les pertes estimées de 1990 à 4,7 Mds \$ ont réduit le disponible du BIF à 8,5 Mds en fin d'année, soit 0,44 \$ pour 100 \$ de dépôt assuré. Diverses projections effectuées montrent que le fonds deviendrait insolvable rapidement : les pertes, dans les meilleures des hypothèses le ramèneraient à 3,9 Mds fin 1991 et 2,4 Mds fin 1992 (on reviendrait à 0 en 1991 et à - 5,8 Mds en 1992 avec des estimations plus pessimistes).

181

Les mécanismes finalement pris en considération au Congrès permettraient une recapitalisation du BIF à hauteur de 70 Mds \$.

— La ligne de crédit dont celui-ci (ou plus exactement le FDIC) dispose à la Treasury serait portée de 5 à 30 Mds. La charge du renforcement de l'institution de dépôt repose ainsi normalement sur la profession elle-même qui, par les primes payées, devra être à même d'assurer le remboursement du prêt du Trésor.

— Une autorisation de crédit est aussi ouverte à la Treasury pour permettre d'accroître le fonds de roulement du FDIC, facilitant la prise en charge et la liquidation d'institutions financières, et dont le remboursement sera normalement assuré par la cession sur le marché des actifs bancaires saisis. Elle est limitée à 90 % de la valeur des actifs détenus par le fonds.

C'est la mesure la plus urgente, compte tenu de la faiblesse du solde actuellement disponible au compte.

*La restructuration de la réglementation
et du contrôle des banques*

Le système actuel de la réglementation et du contrôle des banques et des

caisses d'épargne est particulièrement lourd et complexe. Il fait intervenir pour les seules 12 500 banques américaines assurées quatre régulateurs différents : la Réserve Fédérale, l'Office du Contrôleur de la Monnaie (OCC), le FDIC, et les contrôleurs des Etats :

- les banques à charte nationale relèvent de l'OCC : elles représentent 32 % en nombre des banques, mais près de 60 % des actifs bancaires ;
- les banques à charte d'Etat membres du Système de Réserve Fédérale (*State member banks*) relèvent de la Fed et de l'agence de l'Etat ;
- les membres à charte d'Etat non membres de la Fed (*non members banks*) relèvent de leur agence d'Etat et du FDIC si elles sont assurées par l'organisme fédéral ;
- les holding bancaires (*bank holding companies*) sont réglementées et contrôlées par la Fed, même si dans la plupart des cas, celle-ci ne contrôle pas la filiale bancaire ;
- enfin, les caisses d'épargne relèvent pour la plupart de l'*Office of Thrift Supervision* (OTS).

RÉPARTITION DES BANQUES COMMERCIALES ASSURÉES
(JUN 1990)

Type	Nombre	% de banques	Actifs (Mrds de \$)	% des actifs de la banque
National Banks	4 066	32,5	1 992	59,3
Banques membres d'Etat	1 020	8,2	567	16,9
Banques non membres d'Etat	7 414	59,3	801	23,8
Total	12 500	100,0	3 360	100,0

Les inconvénients d'une telle structure ont été maintes fois relevés depuis les années 1930. La dernière tentative de modification remonte à 1982, date de la création du Groupe de Travail sur la réglementation des services financiers présidé par George Bush (*Bush Task Group on regulation of financial services*), dont le rapport, remis en 1984, réduisait à deux le nombre des régulateurs en diminuant le rôle joué par le FDIC sur les banques d'Etat non membres du Système de Réserve Fédérale. Il proposait la création d'une nouvelle Agence Bancaire Fédérale (*Federal Banking Agency*) au sein de la Treasury, élargissant les attributions actuelles de l'OCC à toutes les banques nationales et à leurs holdings bancaires — à l'exception des holdings dites de classe internationale. La Fed conservait sa tutelle sur celles-ci et sur les banques à charte d'Etat et leurs holdings.

On ne s'étonnera pas de voir la trame de ces propositions reprise dans le rapport Brady de 1991. Celui-ci recommande une limitation des régulateurs à deux seulement, la Réserve Fédérale d'une part, une Agence Bancaire Fédérale de l'autre, chacune prenant en charge la structure de holding qui coiffe le cas échéant la banque contrôlée. Dans un groupe comprenant plusieurs filiales bancaires ayant des chartes différentes, c'est la plus importante de celles-ci qui déterminera la compétence.

- La Réserve Fédérale serait responsable de toutes les banques à charte d'Etat et de leurs holdings, reprenant ainsi une partie des attributions actuelles du FDIC. Son contrôle porterait ainsi sur 8 550 institutions (40 % des actifs).

- Un nouveau régulateur fédéral : l'Agence Bancaire Fédérale (*Federal Banking Agency* ou FBA) sera créée au sein de la Treasury et sera responsable de toutes les banques nationales et de leurs holdings.

Les attributions actuelles de l'OCC et de la Fed pour les holdings de ces banques nationales seraient ainsi transférées à la FBA, qui reprendrait aussi celles aujourd'hui exercées par l'*Office of Thrift Supervision* (OTS) sur les caisses d'épargne.

Au total, la RFA aurait la tutelle de 6 200 institutions (60 % des actifs totaux), 2 000 caisses d'épargne, et 4 200 banques nationales aujourd'hui sous contrôle de l'OCC.

183

- Le FDIC verrait ses fonctions limitées à l'administration de l'assurance des dépôts et à celle de résolution des banques en difficulté ou en faillite (encore que certaines possibilités de contrôles préalables de celles-ci soient envisagées).

On attend de cette nouvelle structure plus simple une grande efficacité et une plus grande cohérence, notamment en chargeant le même régulateur de la supervision de la holding et de sa filiale bancaire, et grâce au processus de collaboration étroite souhaitée entre Fed et FBA.

Cette nouvelle structure appelle plusieurs observations :

- Elle représenterait une modification importante des pouvoirs du contrôle bancaire au profit de la Treasury. C'est d'ailleurs l'un des buts ouvertement recherchés dans la mesure où l'Administration a (par ailleurs) la responsabilité du bon fonctionnement des systèmes économique et financiers américains. Ceci est aussi dans la ligne, selon N. Brady, du rôle prééminent joué à l'étranger par les ministres des Finances, par exemple au Japon ou au Mexique, dans le domaine de la réglementation et du contrôle bancaire.

- Paradoxalement, la proposition présentée ne signifie pas, mais rend au contraire plus complexe la structure de réglementation et de contrôle pour les grandes banques à vocation internationale, aujourd'hui toutes sous la tutelle de la Fed de par leur statut de *bank holding companies* :

— Citicorp, Bank of America, Security Pacific parents de banques nationales, devront être cédées à la Banking Agency de la Treasury.

— Morgan, Manufacturers Hanover, Chemical, First Interstate resteront sous la responsabilité de la Réserve Fédérale.

En théorie une banque nationale, passant ainsi sous la supervision de la FBA, pourrait vouloir rester ou revenir sous le contrôle de la Fed en demandant son changement de statut. Il lui suffirait de présenter une demande en ce sens à l'État de sa résidence.

Mais d'après la Fed elle-même, ce mouvement de transfert est peu probable. Il suppose l'acceptation d'une série de règles édictées par l'État concerné (et variables d'un État à l'autre). Enfin, et surtout, la Fed est considérée comme un superviseur plus sérieux ou plus sûr, ce qui serait plutôt une incitation au mouvement inverse en faveur du statut de banque nationale.

Les propositions actuelles suscitent donc de fortes réticences à la Fed qui s'interroge notamment sur la nature de la représentation américaine dans le cadre de la coopération internationale et par exemple aux réunions de Bâle : l'hypothèse d'une participation conjointe des deux régulateurs américains est d'ailleurs récusee officiellement par la Treasury, qui relèguerait volontiers la Fed à un rôle d'appui technique.

Des tentatives avaient été faites dans le passé récent pour éviter cette dichotomie en réservant par exemple à la Fed la responsabilité des 50 plus grandes banques américaines, plutôt que de la charger du contrôle d'une multitude de banques souvent de dimensions réduites.

Henry Gonzales, président de la Commission Bancaire de la Chambre des Représentants, souhaite pour sa part une consolidation de la supervision fédérale au profit d'une seule agence indépendante, la *Federal Deposit Institutions Regulatory Agency* qui recevrait les attributions actuelles de l'OCC, du Federal Reserve Board et du FDIC.

Le sénateur Riegle, président de la Commission bancaire du Sénat, n'a pas caché ses réticences à l'égard d'une concentration des pouvoirs trop large auprès d'un super-régulateur placé au sein de la Treasury, considérant que la Fed a de meilleurs résultats en ce domaine que le présent OCC.

Au stade actuel de la discussion au Congrès, le problème a été jugé trop difficile à trancher : le *statu quo* de la tutelle demeurera.

*Le traitement des banques étrangères
dépendra largement du sort qui sera réservé
au reste de la réforme*

La proposition de l'Administration revient au traitement national pur

Elle réserve aux banques étrangères le même traitement qu'aux banques

américaines. Elle offre aux banques américaines comme aux banques étrangères la possibilité d'agir par succursales à l'échelle de l'ensemble des Etats-Unis, et, pour les banques fortement capitalisées, de s'engager dans de nouvelles activités titres et assurances par l'intermédiaire de nouvelles structures de holdings (*Financial Services Holding Companies*).

Les banques étrangères qui souhaitent conserver leur seule activité de banque commerciale traditionnelle peuvent maintenir leur structure actuelle de succursale ou d'agence. Elles seront autorisées à développer leurs succursales dans la plupart des Etats et après 3 ans sur une base nationale.

Mais la proposition de l'Administration introduit des modifications importantes pour les banques étrangères dans les activités aux Etats-Unis. Sous le régime futur, celles de ces banques étrangères qui souhaitent s'engager dans de telles activités devront adopter la structure de holding et transformer leurs succursales ou agences en filiales fortement capitalisées d'une holding nouvelle à créer.

Les banques étrangères (comme américaines) bénéficiant de la « section 20 » pour leur activité titres (étroitement encadrée), auront le choix entre cesser ces activités, ou les poursuivre avec une amplitude étendue dans la nouvelle structure. Les banques étrangères ayant une activité titres protégée (*grandfathered*) par l'*International Banking Act* de 1978 devront faire le même choix.

185

L'Administration insiste sur le fait qu'elle se borne, en retenant ces propositions, à une stricte application du traitement national supprimant le traitement préférentiel accordé, selon elle, aux banques étrangères par l'*International Banking Act* de 1978.

Le Conseil de la Réserve Fédérale retient une argumentation beaucoup plus favorable aux banques étrangères

Alan Greenspan insiste d'abord sur le fait que la nouvelle structure de holding n'est pas nécessaire pour l'exercice du traitement national : celui-ci d'ailleurs n'exige pas un traitement rigoureusement identique des banques étrangères et des banques américaines, impossible à exercer dans la mesure où elles répondent à des principes d'organisation très différents, mais un traitement équivalent. La Fed accepte les grandes orientations de la réforme, la nécessaire reconstitution du capital (définition de zones 1 et 2 pour bénéficiaire de nouvelles activités) et même la structure de holding et de filiales subordonnées pour les banques commerciales d'une part, chacune des nouvelles activités d'autre part, mais elle conteste son application stricte aux banques étrangères, préférant conserver les critères qui ont fondé l'*International Banking Act* et qui ont fonctionné correctement dans les treize dernières années.

Les derniers travaux du Congrès adoptent cette thèse. Ils ne contraignent pas à la fermeture des succursales de banques étrangères dans l'hypothèse (aujourd'hui moins probable) de l'octroi de nouveaux pouvoirs bancaires.

Par contre le texte de loi en préparation :

— exige des banques étrangères opérant aux USA et de leurs maisons-mères le maintien d'un niveau de capital équivalent à celui exigé pour les mêmes institutions américaines ; une approbation de la Fed pour l'ouverture d'une succursale étrangère ou pour l'acquisition d'une institution de prêt américaine et y met un certain nombre de conditions (approbation par le régulateur étranger, ressources suffisantes, direction...);

— institue des sanctions en cas de violations.

Le texte discuté au Sénat reprend de plus le *Fair Trade in Financial Services Act*, qui réintroduit, dans le secteur financier, une politique de réciprocité. Il exige un jugement chaque année par la Treasury sur les pays qui n'accorderaient pas aux institutions financières américaines le traitement national et lui demande d'ouvrir les négociations pour y mettre fin. A défaut, les régulateurs pourraient refuser aux banques et maisons de titres du pays considéré la possibilité d'accroître leurs activités aux USA.

186

La grande réforme bancaire n'a donc pas été adoptée cette année avec l'ampleur souhaitée par Nicholas Brady.

Le traumatisme créé par la débâcle des caisses d'épargne poussait même une série de membres du Congrès à aller dans une direction opposée à celle aujourd'hui recherchée, en interdisant plus encore aux banques l'intervention dans des activités jugées trop risquées.

Le débat bancaire intervenait enfin au moment où l'on s'interrogeait sur une trop forte incitation (ou obligation) à améliorer la position en capital des banques dans une période caractérisée par le *credit crunch*. Faute de trouver des fonds propres supplémentaires (sauf peut-être à l'étranger), il leur faudra, pour conserver un bon ratio, plutôt limiter leurs actifs ou se séparer de certaines activités, aggravant les difficultés de disponibilité de crédit.

Dans le climat politique actuel, la réforme a donc été largement abandonnée. L'Administration Bush ne s'en satisfait pas et souhaite reprendre rapidement ses propositions, au moins sur le décloisonnement géographique de l'activité bancaire, mais le sentiment général est que les acteurs sont épuisés par le difficile débat de 1991 et conscients des limitations qu'impose une année d'élections : la reprise de l'idée de réforme devra attendre, au mieux, 1993. Qu'elle intervienne ou non, le mouvement pourrait bien être déjà donné, dans les faits, à une restructuration du système bancaire américain, comme en témoigne la vague récente de fusions-acquisitions, qui transformerait profondément un paysage surbancaisé.