

LA CONCURRENCE BANCAIRE : VERS DE NOUVELLES RÈGLES DU JEU

MICHEL DIETSCH,

PROFESSEUR À L'INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE STRASBOURG.

L'activité des banques a de tout temps été jugée « spéciale ». Contrairement aux dettes des autres institutions financières, les dépôts bancaires servent de moyens de paiement. Les banques commerciales assument en conséquence la fonction de gestion des moyens de paiement de l'économie. De ce fait, c'est en agissant sur la capacité de création de monnaie des banques commerciales que la Banque centrale conduit la politique monétaire. De plus, parce que les dépôts bancaires sont des moyens de paiement, la sécurité des opérations bancaires est considérée comme un facteur essentiel de la stabilité de l'économie dans son ensemble, à condition d'admettre que les variations de la quantité de monnaie comptent parmi les principaux déterminants du niveau de l'activité économique. Par ailleurs, les actifs des banques — les prêts — ont ceci de « spécial » qu'ils permettent l'accès au crédit à des emprunteurs écartés des marchés de titres, la fonction de création de crédit reposant sur la capacité des banques à évaluer correctement le risque de crédit de tels emprunteurs et à contrôler leurs actions pour le compte des prêteurs finals. En conséquence, les crédits bancaires — qui représentent une fraction majoritaire de l'actif des banques — ne sont généralement pas négociables sur le marché, la qualité de l'information privée détenue par la banque ne pouvant être facilement appréciée par le marché.

Guidée par la présomption que ces deux caractéristiques spécifiques — la liquidité des dépôts, l'illiquidité des crédits — augmentent le risque d'insolvabilité des banques, la réglementation bancaire a tenté traditionnellement d'atteindre deux objectifs : la sécurité des paiements (et, à travers elle, la protection des déposants) et la protection de l'économie contre les risques de déstabilisation provenant de l'instabilité potentielle du système bancaire. Il est clair, en effet, que la liquidité des dépôts et, plus généralement, la stabilité des ressources des banques ne peut être maintenue que si la confiance dans la solvabilité des banques est maintenue, ce qui suppose en

définitive que la Banque centrale joue le rôle de prêteur en dernier ressort. De même, la faillite d'une banque ou d'un ensemble de banques a d'importantes conséquences potentielles ou réelles — comme on l'a vu dans les années trente — sur la disponibilité du crédit et, partant, sur le niveau de l'activité économique.

Cependant, la réglementation bancaire conventionnelle a été profondément remise en cause par les innovations technologiques et les changements des structures de marchés bancaires depuis le début des années quatre-vingt. Le maintien de contraintes réglementaires trop rigides est apparu comme un frein à l'efficacité des banques au moment où les changements évoqués ont engendré un développement sans précédent de la concurrence bancaire. L'une des conséquences de cette évolution a été de réduire les profits des banques et d'accroître les risques, ce qui n'est pas sans conséquence sur la stabilité du système financier.

Aujourd'hui, l'industrie bancaire ne peut plus être considérée comme une industrie abritée par la réglementation publique. Les règles du jeu antérieures qui protégeaient les banques de la concurrence ont été en grande partie abolies. Mais les structures de marchés bancaires sont loin de correspondre à celles des modèles de concurrence parfaite. En raison des particularités de sa technologie, l'industrie bancaire ne peut être caractérisée par des rendements croissants et par la concurrence parfaite. C'est pourquoi, pour définir de nouvelles règles du jeu garantissant un fonctionnement efficace et sûr de l'industrie bancaire, il est nécessaire de tenir compte des particularités de la production bancaire. De plus, la réglementation bancaire doit aujourd'hui davantage chercher à compléter la discipline du marché plutôt que, comme par le passé, la supplanter, pour prévenir l'apparition du risque systémique et préserver la stabilité du système bancaire.

DÉFINIR DE NOUVELLES RÈGLES DU JEU

Les nouvelles règles du jeu doivent être définies en tenant compte des particularités et de la diversité des conditions de production des banques. Les conditions de production diffèrent d'un produit bancaire à l'autre. Les banques interviennent à la fois sur les marchés de capitaux internationaux, qui sont des marchés ouverts et extrêmement concurrentiels — au sens où les marges sont très étroites —, et sur des marchés locaux qui sont des marchés segmentés, sur lesquels les relations de clientèle jouent un rôle majeur. Les règles de concurrence — c'est-à-dire les règles de tarification — ne peuvent être les mêmes sur chacun de ces marchés, en raison des différences dans la technologie et les conditions de marchés.

Les progrès technologiques ont permis à certains clients des banques de

« faire leur marché » sur les marchés internationaux. Les coûts de transaction ont été réduits à un tel point sur ces marchés que ces clients peuvent exploiter des écarts de coûts financiers infimes (OCDE, 1989). Dans de nombreux pays, dont la France, les autorités publiques ont réagi à ces évolutions en libéralisant fortement les conditions dans lesquelles ces opérations sont conduites, ce qui a encore contribué à réduire les coûts. Et les directives adoptées par la Communauté européenne pour le futur proche renforcent encore le caractère « contestable » de la production de ce type de services par les banques. En réalité, sur les marchés financiers et les marchés à terme, la concurrence « potentielle » paraît suffire dans une large mesure à imposer une tarification proche de celle de la concurrence parfaite, même si la production bancaire semble caractérisée par l'existence d'économies d'échelle et d'économies de gamme, c'est-à-dire par des « imperfections » de marché qui écartent en principe son fonctionnement du modèle de concurrence parfaite.

Cependant, sur les marchés des dépôts et des crédits, dont la production donne à la banque son caractère « spécial », la concurrence potentielle ne peut se développer, les coûts de production y jouant, en raison de leur nature, le rôle de barrières à l'entrée. Il importe alors d'instaurer les règles du jeu spécifiques, afin de limiter les effets des imperfections de marché et d'éviter notamment qu'elle soit « destructrice ». De plus, dans les activités bancaires classiques, l'efficacité économique suppose, d'une part, que l'on évite les transferts croisés, c'est-à-dire les subventions implicites de certains produits par d'autres, et d'autre part, que les critères d'efficacité s'applique à la définition de la réglementation financière elle-même.

45

*La concurrence potentielle suffit à garantir l'efficacité
de certaines activités des banques,
notamment les activités tournées vers les marchés*

L'idée selon laquelle la concurrence potentielle suffit à contraindre les entreprises en place à adopter une tarification au coût moyen (c'est-à-dire une tarification conduisant à un optimum de second rang, le meilleur possible compte tenu des imperfections des marchés) est au cœur de la théorie des marchés « contestables ». La menace d'entrée de nouveaux concurrents rend le marché « contestable », en ce sens qu'elle empêche les entreprises en place d'exploiter à leur profit leurs avantages en matière de coûts et les oblige à produire de manière efficiente. Ce résultat vaut, en particulier, dans le cas, qui est celui de la banque, d'une production multiproduit. Les avantages de coût dérivent alors à la fois des économies d'échelle et des économies de gamme. Ayant la possibilité de répartir certaines dépenses sur plusieurs produits, les banques confortent leur

position concurrentielle en offrant des « paquets » de produits plutôt que des produits séparés. Si, toutefois, l'offre de chaque produit, et donc son prix, doit être distinguée des autres, le prix doit couvrir les coûts variables et une partie des coûts fixes. La concurrence potentielle conduit alors à une production efficiente (une production au coût moyen le plus faible) si les banques appliquent des prix dits de Ramsey-Boiteux. Ces prix prennent en compte l'élasticité de la demande de chaque produit. Ils sont supérieurs au coût moyen quand la demande est relativement inélastique et inférieurs à ce coût quand elle est relativement élastique.

Pour évaluer la capacité de la concurrence potentielle à organiser une production efficiente dans la banque, il faut donc tenter de vérifier le caractère « contestable » des marchés bancaires. Pour l'essentiel, un marché contestable se caractérise par l'absence de coûts « non récupérables » élevés. Ces coûts proviennent de la différence entre le coût d'opportunité *ex ante* des fonds engagés dans un projet et la somme recouvrée *ex post* si l'on décide d'y mettre fin. Il s'agit donc de coûts qui ne peuvent être récupérés que partiellement en cas de cessation d'activité.

Dans le cas de la banque, on peut douter, comme nous le montrons par ailleurs ¹, du caractère non récupérable des coûts engagés dans les activités classiques de production des dépôts et des crédits. Par contre, les activités de marché peuvent être davantage caractérisées par l'absence de coûts non récupérables. C'est le cas, semble-t-il, des activités de change ou des activités de gestion de portefeuille, par exemple. L'objectif d'efficience ne requiert donc pas la réglementation de ces activités. Certes, il est en théorie possible d'obtenir par la réglementation un meilleur équilibre que l'équilibre de second rang auquel conduit le caractère « contestable » des marchés. Mais il faut alors être capable de comparer les gains apportés par la réglementation et les coûts qu'elle engendre, ce qui est difficile à mesurer en pratique. Aussi, dans l'ensemble, la concurrence potentielle devrait suffire à maintenir des performances satisfaisantes du point de vue de l'efficacité économique dans ce domaine d'activité. L'exemple de la concurrence en matière de gestion de fortune ou de placements en Sicav en est une bonne illustration. Ces activités se caractérisent par la faiblesse relative des coûts non récupérables et l'absence relative d'économies d'échelle.

Par contre, les coûts non récupérables sont importants pour les activités d'intermédiation classiques. C'est ce qui interdit, par exemple, de considérer comme un marché « contestable » le marché des crédits aux grandes entreprises. Sur ce marché, en effet, les coûts non récupérables semblent élevés. La vigueur de la concurrence sur ce marché ne doit sans doute pas beaucoup à la menace d'un « aller-retour » sur le marché par des

1. Michel Dietsch, Coûts et concurrence dans l'industrie bancaire, *Rapport pour le Conseil National du Crédit et l'AFB*, décembre 1990.

concurrents potentiels. La concurrence potentielle ne paraît donc pas suffire pour garantir l'efficacité des activités bancaires classiques. Les règles de tarification y sont en conséquence plus complexes. En réalité, même si les coûts ne sont non récupérables que dans le court terme ou même si les coûts non récupérables sont relativement faibles, la dynamique du marché tend à conduire à une situation de monopole.

*Éviter la concurrence « destructrice »
incite à mettre en place
des règles spécifiques de tarification*

La concurrence sur les marchés des dépôts et des crédits bancaires apparaît aujourd'hui à certains comme une concurrence « destructrice ». Le choc technologique de la première moitié des années quatre-vingt paraît en effet avoir créé des excédents de capacité, alors même que de nouveaux concurrents entraînent sur les marchés traditionnellement occupés par les banques, deux conditions favorables au développement de ce type de concurrence. Ces conditions créent en effet une situation dans laquelle les coûts marginaux sont inférieurs aux coûts moyens. Si, dans un tel contexte, les concurrents ne perçoivent pas l'intérêt de coopérer pour éviter une concurrence qui, en raison de la forme de la fonction de coûts, tend à pousser les taux d'intérêt en dessous des coûts marginaux, certains d'entre eux sont condamnés à supporter des pertes durables, voire à disparaître. De telles conditions définissent une forme « classique » de concurrence destructrice. Cette concurrence peut cependant apparaître sous d'autres formes qui ne supposent pas, en particulier, que les producteurs sont de taille suffisamment petite pour ne pas percevoir l'intérêt de s'entendre. En ce cas, elle conduit non seulement à une forte instabilité potentielle de l'industrie bancaire mais également à une augmentation du pouvoir de monopole de certains offreurs et à une réduction de l'efficacité économique de l'industrie. La correction des déséquilibres par l'adoption, comme on va le voir, de règles spécifiques de tarification se justifie donc ici à la fois pour des raisons d'efficacité et de stabilité.

L'activité bancaire implique par nature une proportion importante de coûts fixes et plus spécialement de coûts « non récupérables » qui peuvent expliquer l'existence des excédents de capacité qui sont en partie à l'origine de cette forme de concurrence. Le caractère « spécial » de l'activité des banques, notamment en matière de crédits, requiert en effet des investissements dans les relations de long terme avec les clients. Ces investissements déterminent la valeur des crédits pour la banque, mais ils sont difficilement négociables sur un marché et les coûts correspondants sont par conséquent non récupérables. Des investissements de toute nature sont à l'origine de tels

coûts. Dans la banque, il s'agit notamment des investissements associés à la constitution d'un réseau, des investissements dans les relations de clientèle ou, plus généralement, des investissements dans toutes sortes d'actifs, notamment des actifs financiers, pour lesquels il n'existe pas de marchés d'occasion². Ces investisseurs engagent les banques en longue période. Les coûts non récupérables agissent donc comme des barrières à l'entrée dans l'industrie, dans la mesure où ils donnent un avantage de coût aux banques en place dans l'industrie.

L'existence de coûts non récupérables n'interdit pas l'apparition d'un équilibre de marché, de type équilibre de Cournot³. Dans cet équilibre, les banques dominantes sur une place appliquent des marges suffisamment élevées, ce qui permet aux concurrents ayant une part de marché plus faible d'amortir leurs coûts. Cet équilibre ne suppose pas l'existence d'ententes entre banques. Cependant, des comportements non coopératifs tendent à apparaître si les coûts non récupérables sont à l'origine d'excédents de capacité. La situation du marché est alors une situation de concurrence destructrice.

En réalité, deux formes de concurrence destructrice peuvent exister, selon que les banques utilisent ou non les investissements non récupérables à des fins stratégiques. Dans le cas où elles ne le font pas, les concurrents ont chacun un pouvoir de marché trop faible pour percevoir l'intérêt de coopérer ou pour être capables de mener une guerre de quantité ou de prix. Dans le cas d'une telle concurrence, la réglementation optimale consiste à réduire la taille de l'industrie — en restreignant l'entrée ou la capacité d'exercer l'activité bancaire — ou à instaurer des prix limites (*voir plus loin*).

Mais la concurrence destructrice peut aussi résulter de l'utilisation des coûts non récupérables à des fins stratégiques. Pour une banque, les coûts non récupérables ont valeur d'engagement. Ils l'obligent à maintenir ou à accroître ses parts de marché. Chaque banque peut surinvestir pour contraindre les rivales à réduire leurs capacités. En créant une surcapacité, elle signale à ses concurrents qu'elle est décidée à maintenir, voire à accroître, sa production, quoi que fassent ces derniers. Notons qu'un mécanisme équivalent peut être défini en termes de prix plutôt qu'en termes d'investissements en capacité. Mais chaque banque peut surinvestir ou baisser les prix pour les mêmes raisons stratégiques. De même, une « non-banque » peut pénétrer sur le marché et se comporter de cette manière. Dès lors, plusieurs résultats sont envisageables. Tout d'abord, si les concurrents ont tous un comportement aussi agressif, le marché peut devenir « contestable ». La contestabilité du marché dépend en fait de la crédibilité

² Michel Dietsch, *Coûts et concurrence...*, *op. cit.*

³ Michel Dietsch, « Segmentation and competition in commercial banking », *Colloque Banque de France-Université*.

relative des menaces fondées sur l'utilisation des coûts non récupérables. En second lieu, un équilibre temporaire peut apparaître dans lequel chaque banque entretient des capacités plus importantes que celles qui prévaudraient en l'absence de comportements stratégiques. Mais cet équilibre est instable. Seule une entente peut lui conférer un caractère stable. Enfin, et ceci nous amène au cas de la concurrence « destructrice », en surinvestissant, les banques tendent à accroître les coûts des concurrents en place ou des concurrents potentiels. Elles acquièrent de cette façon une sorte de droit de préemption sur la demande de marché. Mais dans une situation où les capacités de production sont excédentaires, en raison par exemple d'un suréquipement bancaire, toute banque agit de cette manière. La concurrence fait alors passer l'industrie d'une situation potentielle de rendements croissants à une situation effective de rendements décroissants. Elle tend par conséquent à rendre les banques en place déficitaires. C'est en ce sens qu'elle est « destructrice ». Elle détruit les conditions de viabilité des offreurs et engendre l'instabilité des marchés.

Lorsque l'industrie est caractérisée par la présence d'économies d'échelle et de coûts non récupérables, trois types de règles de tarification peuvent être utilisées pour maintenir la viabilité concurrentielle des entreprises et éviter qu'elles utilisent les prix ou les capacités à des fins stratégiques : instaurer une différenciation optimale des prix, instaurer des prix plafonds ou planchers, interdire les prix de prédation. Le premier type de règles peut être mis en œuvre directement par les membres de l'industrie. Les deux autres supposent l'intervention de l'autorité réglementaire.

49

a) La différenciation optimale des prix constitue une première solution envisageable dans le cas où aucune forme de concurrence ne permet d'assurer la viabilité de l'industrie. Deux consommateurs différents (pour d'autres motifs que l'aversion au risque) paieront des prix différents. Les prix de Ramsey-Boiteux, applicables au cas où l'industrie produit plusieurs biens à la fois, peuvent être rangés dans cette catégorie. La difficulté qui s'oppose à la mise en œuvre de cette tarification est qu'elle est souvent contraire aux lois qui interdisent la discrimination dans le domaine des prix et qu'elle suppose, au plan économique, que l'on puisse distinguer correctement les demandeurs. Une autre solution, plus simple, est de pratiquer une tarification non linéaire. Au-delà d'un montant fixe, le prix des services bancaires varie par exemple en fonction de la quantité consommée. Il existe en fait de multiples modalités possibles pour structurer les tarifs non linéaires. Pour cette tarification comme pour la précédente, on mesure cependant bien ici les difficultés auxquelles se heurtent les banques pour la mettre en application. Le coût de cette mise en œuvre risque de dépasser largement les avantages que l'on peut en attendre.

Aussi, le rôle du régulateur peut être simplement d'imposer des

contraintes sur les mécanismes de la concurrence de façon à réduire le risque de concurrence destructrice. Les contraintes les plus simples consistent dans la fixation de conditions restrictives d'établissement. L'expérience montre cependant que ces deux types de contraintes sont pratiquement insuffisants. Si l'instabilité du marché résulte de la possibilité d'accroître les capacités, il convient pourtant d'envisager d'autres contraintes afin de décourager toute entrée dans l'industrie qui ferait naître un risque de déstabilisation. Les propositions consistent alors, d'une part, à instaurer pour certains produits des prix limites ou prix plafonds, d'autre part, à interdire les prix dits de prédation.

b) La fixation de « prix limites » répond à l'objectif de stabilisation du marché. Un prix limite est un prix fixé de telle manière qu'il limite l'entrée dans l'industrie et maximise la valeur actuelle des profits de long terme des concurrents en place. Ces prix sont tels qu'ils limitent l'entrée sans intention d'intimidation à l'encontre des concurrents potentiels. En d'autres termes, les prix limites sont des prix aux taux d'intérêt plafonds ou planchers, selon le cas. Ces prix ont également l'avantage de réduire les effets de sélection adverse et le risque moral qui caractérisent le fonctionnement des marchés bancaires. Cette tarification s'applique aussi bien aux taux d'intérêt des dépôts et crédits qu'aux commissions relatives aux services bancaires, notamment en matière de gestion des moyens de paiement.

c) Il y a « prix de prédation » lorsque le prix sacrifie les profits à court terme de façon à accroître le niveau des profits futurs. Les prix courants sont donc insuffisants pour couvrir les coûts moyens. En utilisant de tels prix, l'offreur tente d'intimider ses concurrents. C'est pourquoi la principale justification apportée à leur interdiction tient au fait que les prix ne doivent pas être utilisés à des fins stratégiques. Le même raisonnement peut être appliqué aux surcapacités appliquées à des fins stratégiques. Tous deux conduisent à la déstabilisation du marché.

Éviter les subventions croisées

Dans la banque, l'absence de tarification explicite de certains produits est la cause principale de transferts croisés, c'est-à-dire de subventions implicites de certains produits par d'autres. De telles subventions entraînent des distorsions des prix. Elles existent si la vente d'un produit ne rapporte pas de recettes suffisantes pour couvrir sa part des coûts communs ou si, à l'inverse, les recettes sont nettement supérieures à cette part.

Dans une industrie qui produit conjointement plusieurs produits, il faut, pour éviter de tels transferts résoudre une difficulté majeure, qui consiste à répartir les coûts fixes communs entre les produits joints sans ambiguïté. Cette difficulté ne peut être résolue par une tarification au coût marginal des

produits. Celle-ci n'assure pas la couverture complète des coûts fixes. La solution, dans son principe, consiste à fixer le prix de chaque produit de telle façon que les recettes correspondantes couvrent l'accroissement des coûts totaux (le coût incrémental) supposé provenir de l'addition de la production de ce produit à celle des autres produits. Naturellement, l'estimation de cet accroissement des coûts est chose complexe. Cependant, on montre qu'une tarification de Ramsey-Boiteux, analogue à celle présentée plus haut, dans laquelle le prix est égal au coût marginal pondéré par l'inverse de l'élasticité de la demande, ou bien des prix non linéaires permettent d'éviter les subventions croisées. Ainsi, les produits, tels les services de paiement, dont la demande est probablement moins élastique que celle d'autres produits, comme les crédits, seraient offerts selon cette règle avec une marge supérieure à celle des seconds. L'observation montre que nous nous trouvons aujourd'hui dans la situation rigoureusement opposée à celle que préconise la recherche d'un optimum économique.

*L'objectif d'efficience doit s'appliquer
à la réglementation financière*

Les difficultés actuelles du système bancaire américain montrent à l'évidence qu'une réglementation restreignant de manière inefficace et coûteuse l'expansion et la diversification — ne serait-ce que géographique — des banques aboutit en fait à fragiliser celles-ci. Au-delà de cet aspect, une réglementation efficiente doit éviter trois écueils :

1° Toute réglementation entraîne un danger de « capture » de la réglementation par certains offreurs. Il faut naturellement éviter une telle capture, dans la mesure où elle réduit l'efficacité productive de l'industrie.

2° Toute réglementation entraîne un risque de contournement de la réglementation elle-même. Le meilleur exemple en ce domaine est sans doute offert par le développement du crédit inter-entreprises en France. Le caractère relativement non approprié des structures juridiques du crédit bancaire, par exemple en matière de garanties, est en partie à l'origine du développement de ce type de crédit. L'encadrement du crédit y a contribué également en son temps. La réglementation doit à cette fin éviter d'introduire des distorsions de concurrence ou de susciter le développement du risque moral.

3° Enfin, la réglementation financière doit se fixer à elle-même un objectif d'efficience. Certaines réglementations semblent par le passé avoir coûté davantage qu'elles n'ont rapporté à l'économie. On peut citer à cet égard le cas de la réglementation américaine en matière de guichets.

LA RÉGLEMENTATION

La réglementation doit compléter la discipline du marché dans la recherche de la sécurité et de la stabilité de l'industrie bancaire. Les réformes monétaires et financières récentes ont marqué un renouveau de l'intérêt porté aux objectifs d'efficacité. Elles traduisent en même temps l'acceptation par les autorités monétaires d'une plus grande exposition des banques au risque et, par conséquent, l'acceptation d'une plus grande instabilité potentielle du système bancaire.

Ainsi, les restrictions classiques destinées, dans une approche traditionnelle de la réglementation, à préserver la stabilité et la sécurité des activités bancaires ont été assouplies depuis le début des années quatre-vingt : les conditions d'entrée dans l'industrie ont été libéralisées, les contrôles en matière de taux d'intérêt ont été partiellement abandonnés et nombre de restrictions relatives au champ des activités des banques ont été levées. L'évolution économique et technologique fait apparaître ces restrictions comme des entraves à l'efficacité des banques. Il apparaît alors nécessaire de redéfinir les règles prudentielles destinées à prévenir l'apparition du risque systémique. A cette fin, il importe tout d'abord de déterminer les principales causes actuelles d'instabilité du système bancaire, avant de montrer le caractère aujourd'hui complémentaire de la discipline du marché et de la réglementation comme moyen de prévention des crises et faillites bancaires.

Quelles sont les principales causes actuelles d'instabilité de l'industrie bancaire ?

La faillite d'une banque importante ou celle d'un ensemble de petites banques peut, par un effet de contagion, provoquer la faillite d'autres banques et, à la limite, la rupture du système bancaire dans son ensemble. Si le rôle de l'autorité monétaire n'est pas d'assurer le sauvetage des banques défaillantes, il lui appartient néanmoins de limiter la probabilité attachée à un tel risque systémique. Ce risque met en effet en jeu la garantie du prêteur en dernier ressort de la banque centrale et il entraîne, comme le montre la faillite récente des Caisses d'épargne américaines, d'importants coûts sociaux dont la charge pèse en définitive sur les contribuables⁴.

Il existe trois principaux canaux des effets de contagion associés au risque systémique. Le premier est la conséquence d'anticipations auto-réalisatrices. Il se traduit par l'apparition de bulles spéculatives, de ruées des déposants vers les banques ou de paniques sur les marchés financiers. Ce type de contagion se développe, en théorie, indépendamment de l'évolution des

⁴ Michel Dietsch, La nature, les causes et les conséquences du risque systémique, *Commission bancaire*, mars 1991.

valeurs fondamentales de l'économie. Aucune information relative à la solvabilité d'une banque n'en est à l'origine. Cependant, le résultat est bien l'apparition de difficultés ou de faillites en chaîne. L'information — ou plutôt, les imperfections de l'information — joue un rôle essentiel dans le second type de contagions. Un doute sur la qualité du portefeuille d'une banque (une défiance à l'égard d'une monnaie ou d'un ensemble de valeurs mobilières) est ici à l'origine d'une crise de confiance qui se traduit non seulement par une réduction des concours interbancaires accordés à cette banque (par une vente massive de la devise ou des titres) mais encore par un mouvement de défiance à l'égard des autres banques (des autres monnaies et titres) considérés comme proches de la précédente. Le cas de la faillite de la Continental Illinois fournit un bon exemple de ce type d'effet de contagion dans la mesure où cette faillite paraît avoir entraîné une réduction de la liquidité et une augmentation des primes de risque sur les marchés interbancaires. Les modalités particulières caractérisant l'organisation de certaines institutions financières sont à l'origine du troisième type d'effets de contagion : les effets de contagion institutionnels. Ainsi, en particulier, dans les systèmes de règlements, le risque systémique résulte de l'importance des découverts intrajournaliers que les banques s'accordent. De même, l'interdépendance des banques est accrue par l'importance de leurs relations sur les marchés interbancaires.

53

Le risque d'une crise bancaire ou financière majeure ne doit pas être surestimé. L'histoire financière récente montre tout d'abord que, si le déclenchement d'une crise financière est souvent brutal et sa transmission internationale extrêmement rapide, certains signes avant-coureurs informent de l'accroissement de la probabilité d'une crise. Ces signes sont plus particulièrement une forte accumulation de dettes et une diminution corrélative de la richesse nette des emprunteurs, une augmentation significative des taux d'intérêt et des « spreads » de taux sur les marchés, une situation de récession économique, une période de restriction monétaire, justifiée par l'existence de tensions inflationnistes mais qui stimulent la hausse du taux d'intérêt et provoquent une rareté relative du crédit ou de la liquidité. L'histoire récente montre aussi que les phénomènes de contagion d'un marché financier à l'autre ont été relativement limités.

Par ailleurs, les crises les plus récentes ont démontré que les menaces les plus fortes de dérèglements des systèmes ne résident pas tant dans les défaillances techniques ou les défauts d'organisation de ces systèmes que dans la montée des risques de contrepartie et de liquidité induite par la garantie implicite qu'offre aux opérateurs les mécanismes d'assurance des dépôts ou la quasi-certitude d'une intervention du prêteur en dernier ressort. Il est en effet clairement admis aujourd'hui que l'existence d'un système d'assurance des dépôts dans lequel la prime est indépendante du niveau du

risque, comme c'est le cas aux Etats-Unis, favorise la prise de risque. Par ailleurs, l'adoption de la doctrine dite du *too-big-to-fail* dans ce même pays, a également incité les institutions financières, se sachant assurées, à accroître leur exposition au risque. Une trop grande protection favorise donc, en d'autres termes, le développement du « hasard moral ».

*Le rôle de la déréglementation
dans la prévention des crises bancaires*

En raison du rôle spécial qu'elles jouent en assurant la gestion du système des paiements et en maintenant la disponibilité du crédit, les banques doivent être protégées du risque systémique par une réglementation prudentielle spécifique. En matière de prévention du risque systémique, la réglementation doit avoir comme premier objectif d'inciter les participants au système financier à réduire d'eux-mêmes leur exposition au risque. Elle doit aussi éviter de développer chez eux des incitations à prendre des risques excessifs notamment en maintenant une réglementation inadéquate ou en apportant à leurs opérations une garantie implicite illimitée. De plus, si l'on admet, pour des raisons d'efficacité, une plus grande exposition des banques au risque sans surestimer l'importance des dangers, le rôle des autorités monétaires doit être aussi de veiller à ce que l'organisation des marchés bancaires préserve la viabilité concurrentielle et la solvabilité des banques.

54

Préserver les conditions de la solvabilité

La protection de la solvabilité des banques ne réclame pas une restriction du champ de leur activité. Au contraire, l'élargissement de ce champ est une condition nécessaire pour bénéficier des effets de la diversification sur le risque et tirer parti des économies de gamme. Trois éléments devraient concourir à préserver la solvabilité et la viabilité des banques.

a) Un taux de couverture des risques par les fonds propres suffisant. Le premier élément maintenant la solvabilité consiste dans un taux de couverture des risques par les fonds propres suffisant. C'est là une disposition prudentielle qui contribue à réduire la probabilité de faillite d'une banque et limite l'importance de ses effets pour les autres banques. Toutefois, l'augmentation du ratio de fonds propres ne peut être illimitée. Passé un certain seuil, elle conduit les banques à prendre davantage de risques. Il existe en réalité un risque de fonds propres.

Le problème est ici celui du calcul du ratio de fonds propres. L'efficacité de ce ratio réglementaire exige en particulier que l'on évite de prendre en compte dans le calcul des fonds propres qui sont en réalité fictifs.

b) La stabilisation des profits bancaires. Mais la confiance ne peut se fonder

seulement sur le niveau d'un ratio de solvabilité. L'origine des fonds propres résidant pour l'essentiel dans les profits bancaires, le second élément consiste dans la stabilisation des profits bancaires. Celle-ci permet d'éviter une déstabilisation des marchés bancaires. Comme on l'a vu plus haut, la réglementation des prix et notamment la fixation de prix et de taux débiteurs et créditeurs plafonds est l'instrument le plus efficace d'une telle stabilisation des profits bancaires.

c) La diffusion de l'information sur les conditions d'exploitation et sur les portefeuilles des banques. Les crises bancaires ayant souvent pour origine une insuffisance de l'information sur la solvabilité des banques, un élément permettant de maintenir la confiance sur les marchés bancaires et interbancaires consiste dans la production d'une information crédible sur la qualité des actifs et des engagements des banques.

Pour maintenir la stabilité du système bancaire, la réglementation doit donc tendre à renforcer ces trois éléments. En particulier, l'objectif de stabilisation des profits invite à accorder une attention particulière à toute mesure préservant l'industrie bancaire contre la « concurrence destructrice ». Mais il est clair que la réglementation des fonds propres ou les obligations en matière d'information n'éliminent pas complètement le risque. Or, c'est sur les déposants eux-mêmes que pèsera le risque résiduel provenant de l'instabilité potentielle des marchés monétaires. Faut-il alors que l'Etat apporte des garanties plus importantes aux déposants ?

55

Renforcer la discipline de marché

La maîtrise du risque systémique est l'affaire des autorités monétaires. La doctrine classique en ce domaine, celle de Bagehot, est que l'intervention du prêteur en dernier ressort ne se justifie que par des raisons macro-économiques. Le développement depuis un siècle d'une véritable industrie financière conduit toutefois à accorder plus d'importance aujourd'hui à un objectif de stabilité bancaire et financier lui-même. La doctrine du prêteur en dernier ressort est de ce fait en voie de renouvellement.

Dans les années trente, la protection des déposants et la prévention des paniques bancaires ont été recherchées dans certains pays par l'instauration d'un système d'assurance des dépôts. Celui-ci permet en particulier de stopper les « paniques » bancaires. Les difficultés actuelles du système d'assurance des dépôts aux Etats-Unis illustrent cependant les limites de la formule. On s'accorde ainsi sur le fait que l'insuffisance des primes de risque encourage une prise de risque excessive de la part des banques « assurées ». L'expérience américaine révèle en outre qu'il est difficile d'endiguer un mouvement tendant à englober les dépôts non assurés dans le système d'assurance-dépôt. De plus, celle-ci n'a pas supprimé la garantie du prêteur

en dernier ressort comme le montre le développement de la doctrine du *too-big-to-fail* aux Etats-Unis. La nature du risque systémique, son caractère non assurable fait qu'il est difficile d'envisager de la maîtriser totalement, ce qui est souhaitable, sans l'intervention du prêteur en dernier ressort.

Cependant, la probabilité que celui-ci intervienne peut être réduite — et les coûts sociaux diminués — si la discipline de marché est renforcée. On entend par discipline de marché toute mesure par laquelle les actionnaires, les déposants et les autres créanciers de la banque sont conduits à absorber une partie des coûts provenant des pertes de leur banque. Ceci les conduit à réclamer eux-mêmes des primes de risque plus élevées à leur banque.

Deux types d'incitations peuvent être envisagés pour renforcer le contrôle des actionnaires et déposants sur le risque bancaire. Le premier, qui concerne les actionnaires, est d'accroître le niveau des fonds propres de la banque de façon à mieux immuniser la banque contre des chocs brutaux, tels ceux induits par une contagion. Le second type, qui concerne les déposants, est de clarifier nettement la distinction entre dépôts assurés et dépôts non assurés, pour éviter le hasard moral résultant du fait que toute banque peut avoir le sentiment que ses dépôts sont parfaitement assurés.