

LA CRISE BANCAIRE EN FRANCE ET DANS LE MONDE

Depuis plus de vingt ans, les problèmes bancaires se sont répandus dans le monde entier. Rares sont les pays qui n'ont pas eu recours à l'intervention publique. Les pays anglo-saxons ont subi des crises précoces et récurrentes dans les années 70 (banques secondaires anglaises), puis dans les années 80 (double crise des caisses d'épargne et faillites multiples de grandes banques commerciales aux Etats-Unis). Dans les pays scandinaves, des crises généralisées des systèmes bancaires ont éclaté au tournant de l'actuelle décennie. En Europe du Sud (Italie, Espagne), les prêts non performants ont atteint 10 à 20% des crédits. Enfin, la France et le Japon rencontrent des problèmes bancaires bien plus tardifs en apparence que les pays anglo-saxons, mais aussi plus durables. L'analyse comparative est éclairante pour saisir les raisons des difficultés persistantes des banques françaises. Elles ne tiennent pas à des handicaps structurels particuliers, qui grèveraient les conditions d'exploitation, ou à une trop faible capitalisation. Elles s'expliquent plutôt par la manière dont a été gérée la réforme imposée par le mouvement de libéralisation financière : un environnement macro-économique très médiocre et une absence de reconnaissance du caractère systémique des problèmes ont empêché un traitement global par les autorités. La lenteur dommageable des restructurations capables de redresser la rentabilité accroît ainsi les coûts insidieux qu'un mauvais fonctionnement des banques fait peser sur la collectivité.

1

■ Problèmes alarmants en France...

Entre 1988 et 1994, la rentabilité des systèmes bancaires a évolué de manière très différente dans les six principaux pays, qu'il s'agisse de rentabilité des fonds propres (graphique 1) ou de rentabilité des actifs moyens nets de l'interbancaire (graphique 2). Les deux pays anglo-saxons, tout d'abord, ont connu un rétablissement spectaculaire qui a porté la profitabilité des banques à des niveaux très élevés. En Allemagne, ensuite, et surtout en Suisse, la rentabilité des banques est remarquablement stable, sans être particulièrement élevée : la Suisse n'a pas connu de problèmes bancaires, ceux de l'Allemagne ont été localisés à l'Est après la réunification. La France et le Japon, enfin, ont en commun le triste privilège d'une rentabilité qui s'est détériorée année après année, sans réaction des agents concernés, ou du moins sans résultat apparent de ces réactions. La France est la plus mal lotie, puisque notre système bancaire a enregistré un profit net négatif en 1994. Contrairement à ce qui est souvent avancé, la dégradation de la profitabilité des banques françaises ne vient pas de handicaps structurels particuliers qui grèveraient leurs conditions d'exploitation. Si l'on met à part l'année 1994, marquée par un effondrement du produit net bancaire, le poids des frais généraux n'est pas particulièrement élevé en

France par rapport aux pays anglo-saxons et même à l'Allemagne (graphique 3). Seules les banques suisses ont un net avantage. La même conclusion peut être énoncée pour les commissions, source de revenus qui ne pèse pas sur les fonds propres. La part des commissions dans le produit net des banques françaises a remarquablement progressé depuis 1988 et se trouve maintenant comparable à celle des banques anglo-saxonnes et bien supérieure à celle des banques allemandes. Seule la Suisse fait nettement mieux avec des commissions qui dépassent 50% du produit net bancaire (graphique 4). Indiquons enfin que, toujours contrairement à un préjugé bien enraciné, les banques françaises dans leur ensemble ne souffrent pas d'une capitalisation insuffisante. Le rapport des fonds propres au bilan s'est accru entre 1988 et 1993, passant de 3,1% à 4,25%, ce qui est comparable à la capitalisation des banques anglaises (4,2% en 1994) et allemandes (4,3% en 1993). Seules les banques suisses (6,7% en 1993-1994) et surtout américaines (8,0% en 1994) ont des taux de capitalisation bien supérieurs.

De ce premier examen résulte une conclusion inexorable : la dégradation de la rentabilité des banques françaises est très préoccupante parce qu'elle tient à la qualité des crédits offerts, c'est-à-dire au coeur même du métier bancaire.

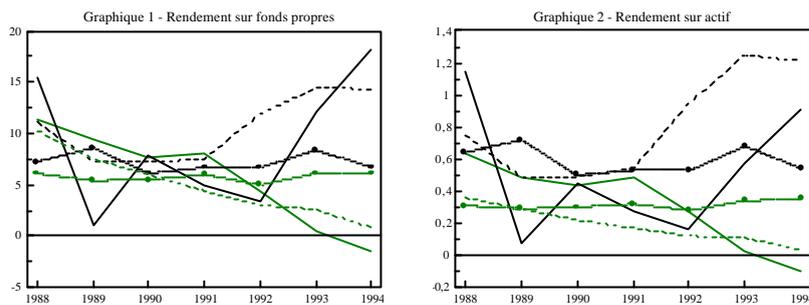
.... dans les banques commerciales

Si la rentabilité des actifs a été remarquablement préservée dans l'ensemble des banques mutualistes, elle a baissé sensiblement dans le réseau des caisses d'épargne. La plus forte dégradation a été subie par les banques commerciales qui ont non seulement connu une baisse sévère de la rentabilité, mais ont en outre affiché un profit net agrégé négatif trois années consécutives (graphique 6). La rentabilité des fonds propres, quant à elle, s'est effondrée de 10,75% en 1988 à -8,5% en 1994 dans les banques commerciales, alors qu'elle n'a que peu fléchi dans les banques mutualistes, qui ont pourtant renforcé leurs fonds propres, la capitalisation passant de 2,6% du bilan en 1988 à 3,9% en 1994 (graphique 5).

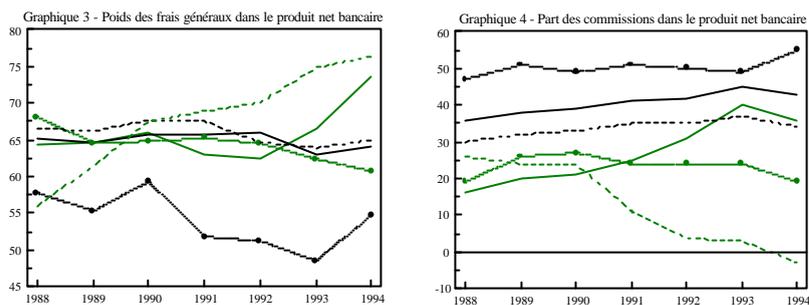
Pourtant les banques commerciales ont bénéficié, pour compenser les prêts non performants, de bien plus de commissions en proportion du produit net bancaire : leur part est passée de 18 à 50% entre 1988 et 1993, contre 8 à 28% dans les banques mutualistes. En revanche, de 1988 à 1993, le poids des frais généraux dans le produit net bancaire des banques commerciales s'est accru de 66 à 72%, alors qu'il est resté stable aux alentours de 75% dans le réseau des caisses d'épargne et a baissé de 69 à 63% dans l'ensemble des banques mutualistes.

La comparaison entre banques commerciales et banques mutualistes paraît donc bien contraster des modes de gestion. Les banques commerciales se sont fortement engagées dans l'immobilier, et sont aussi actives dans les crédits aux entreprises, domaine où la concurrence est devenue très vive et où la demande a été particulièrement affectée par la récession. Elles ont donc subi simultanément l'effet de la baisse de valeur des garanties immobilières et de marges d'intermédiation très tendues qui n'ont pas permis d'absorber les pertes sur les prêts non performants¹. Les banques mutualistes, au contraire, ont bénéficié de leur moindre engagement immobilier et

Rentabilité des banques de six pays (en %)

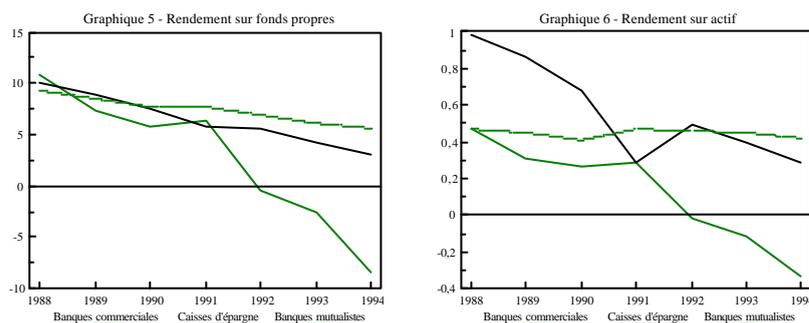


Eléments du compte d'exploitation des banques de six pays (en %)



France U-K Allemagne Suisse Etats-Unis Japon

Rentabilité des banques françaises par catégories (en %)



Source : Comptes financiers de l'OCDE.

de ne pas avoir délaissé la clientèle des particuliers, qui est plus captive et qui permet de pratiquer des marges plus importantes.

La rigidité de la structure des coûts est un autre handicap sérieux. Car si, pour l'ensemble des banques françaises, le poids des frais généraux n'est pas anormal en comparaison internationale, il n'en est pas de même pour les seules banques commerciales. Les dépenses en personnel et les coûts informatiques et logistiques ont pesé sur un produit net bancaire fléchissant. Il serait toutefois dangereux d'imputer cette rigidité à une surbancaisation². Car la relation bancaire de proximité est un atout majeur de la banque de détail, qui permet de conserver une clientèle moins sensible à la concurrence des entreprises non bancaires qui offrent des services financiers ou, à tout le moins, de mieux résister à cette concurrence.

1. Patrick Artus, "Expliquer les difficultés des banques françaises", CDC, Service de la recherche, étude n° 96-07, 19 avril 1996

2. Il faut soigneusement distinguer surbancaisation qui concerne la densité des implantations géographiques sur le territoire et surcapacité qui entraîne une augmentation des coûts. D'après Michel Dietsch, "Efficacité et prise de risque dans les banques en France", *Revue Economique* mai 1996, les banques qui ont les coûts les plus élevés sont aussi celles qui ont pris le plus de risque au cours de la période 1988-1992.

Enfin une dernière explication des difficultés des banques commerciales françaises prétend déplacer le problème de l'actif de leur bilan à leur passif : elles souffriraient de distorsions de concurrence. Ce facteur est grossièrement surestimé³. La France est loin d'être le seul pays où coexistent différents types de réseaux, avec des supports différents de collecte de l'épargne. C'est le cas notamment de l'Allemagne, sans compromettre la rentabilité des banques commerciales qui adaptent leurs services et leurs clientèles en conséquence. La diversité des réseaux est un atout dans la concurrence intensifiée par le marché intérieur européen. En outre, le livret A, principal accusé, n'a collecté en 1995 que 15 milliards de francs, contre 400 milliards pour l'assurance-vie⁴. En dix ans, ce placement a baissé de 21% à 8% du patrimoine net des ménages. Remarquons enfin qu'il existe des supports défiscalisés et banalisés comme les CODEVI, où les banques commerciales n'ont pourtant que des parts de marché très minoritaires.

■ Pourquoi cette persistance des difficultés bancaires ?

Les banques françaises ont été confrontées à des transformations que d'autres banques dans d'autres pays ont également dû affronter. Mais leur environnement réglementaire, leur actionnariat et les méthodes de gestion héritées du passé les rendaient moins aptes que d'autres à y faire face. D'après les études internationales, les quatre raisons principales aux difficultés des banques sont la soudaineté de la déréglementation, la déficience des contrôles internes, la carence de la discipline de marché, et l'inadaptation de la supervision au contexte concurrentiel dans lequel les banques opèrent désormais⁵. Plus les systèmes bancaires étaient efficaces dans l'environnement réglementé, plus le changement brutal des règles du jeu dans les années quatre vingt a entraîné des dysfonctionnements importants. Car l'adaptation des comportements à de nouvelles règles est longue et coûteuse. Deux orientations se sont avérées particulièrement néfastes : la course à la taille des bilans, qui conduit à accepter des marges unitaires écrasées, d'une part ; le crédit contre collatéral sans évaluation intrinsèque du risque, parce qu'on postule une hausse perpétuelle des prix d'actifs, d'autre part. On a généralement constaté, en effet, que l'augmentation rapide du bilan entre en conflit avec la qualité des crédits lorsque la concurrence est forte. Habitues à des marges d'intermédiation garanties et craignant des surcapacités qu'elles ne voulaient ou ne pouvaient pas combattre par des restructurations radicales, les banques commerciales françaises se sont engagées résolument dans la course à la taille, au même titre que les banques japonaises.

Elles ont également financé lourdement la spéculation immobilière, comme les banques japonaises et scandinaves. Cette stratégie consistant à faire du volume plutôt que du rendement a été poursuivie année après année, témoignant d'une perception insuffisante du risque qui s'est prolongée trop longtemps. C'est donc bien le gouvernement des banques qui a été déficient : manque d'attention du contrôle interne aux risques liés à la fluctuation des prix des actifs, rôle insuffisant des comités d'audit interne indépendants.

Le défaut de séparation des fonctions et la carence des pressions externes sur les dirigeants ont également joué un rôle néfaste. Il est rare que les créanciers des banques ou leurs partenaires repèrent les problèmes dangereux avant qu'une banque devienne insolvable, ce qui permettrait de contraindre la banque à corriger à temps la tendance. Les difficultés du contrôle externe proviennent certes d'asymétries d'information inhérentes à la nature des banques, mais aussi d'éventuels conflits d'intérêts. C'est le cas notamment lorsque les banques appartiennent à des groupes financiers où les relations croisées confondent la position du créancier et celle de l'actionnaire⁶. C'est aussi le cas lorsque l'actionnaire est l'Etat et que celui-ci est en même temps le superviseur. Les conditions canoniques de la discipline de marché, c'est-à-dire la transparence des informations, l'égalité des acteurs en position de principal par rapport à la banque, l'indépendance de la supervision, ne sont alors pas respectées. La réaction des marchés est ensuite d'autant plus brutale et déstabilisante pour l'établissement qui la subit qu'elle est tardive. Elle peut entraîner la contagion avec des effets chaotiques.

La qualité de la supervision est décisive pour contenir la fragilité financière des banques. Or la course à la taille fait le lit de la doctrine "too big to fail". Efficace dans un système réglementé où les accidents bancaires sont ponctuels et peu fréquents, elle nourrit l'aléa moral dans un système libéralisé lorsque les problèmes bancaires se multiplient. Parce que la libéralisation financière accroît les risques associés à l'instabilité du prix des actifs, la supervision doit être précoce et graduée pour forcer les banques à réagir avant que les pertes ne deviennent irréversibles⁷. Cela implique une supervision dotée de moyens d'investigation puissants, indépendante des intérêts politiques et financiers et elle-même engagée à agir par son statut. La réforme de la supervision, le traitement des prêts non performants dans des structures de cantonnement spécifiques, la restructuration de l'actionnariat des banques en difficulté et de leurs méthodes de gestion, sont les trois volets de l'apurement des crises bancaires. L'approche au coup par coup des problèmes individuels et les longs délais de réponse aux questions de principe sont responsables du pourrissement des situations dégradées en France et au Japon.

3. C'est aussi l'avis du rapport du Commissariat général du plan sur le système bancaire français (p.75), octobre 1996.

4. Communication de Philippe Lagayette à la Commission des Finances du Sénat sur les fragilités du secteur bancaire français, 5 juin 1996.

5. Voir Carl-Johan Lindgren, Gillian Garcia, Matthew I. Saal, "*Bank Soundness and Macroeconomic Policy*", FMI, 1996.

6. Les conglomérats financiers peuvent être porteurs de risques supérieurs à la somme des risques de leurs composantes. Laurence Scialom, "Les conglomérats financiers : un défi prudentiel", *Revue d'Economie Financière*, n° 39, février 1997.

7. Michel Aglietta et Laurence Scialom, "*Intégration financière en Europe, nouveaux risques et politique prudentielle*", Rapport pour le CGP, février 1997.

Les coûts de la fragilité bancaire

L'insolvabilité des banques a un coût direct pour la collectivité, car les opérations de sauvetage conduisent à une socialisation des pertes. Etant donné la multiplicité des méthodes employées pour remettre les banques à flot et l'opacité cultivée par les autorités à l'égard des contribuables qui paient in fine, on ne peut que rassembler ici des données hétérogènes et éparées (tableau). La durée et l'intensité des crises sont différentes selon les pays. Mais, dans tous les pays, les coûts directs liés aux faillites bancaires ont été d'ampleur significative à l'échelle macro-économique.

Les moyens mis en oeuvre par les autorités suédoises et finlandaises, notamment, ont été énormes : les systèmes bancaires ont dû être nationalisés pour être recapitalisés ; les engagements des banques ont bénéficié de garanties inconditionnelles et les recapitalisations ont été faites à marche forcée et sans tergiversation. De fait, dans ces pays, le rétablissement de la rentabilité a été rapide et spectaculaire. En France comme au Japon, les coûts sont déjà élevés, surtout si l'on retient l'estimation haute qui est certainement plus proche de la vérité. Pour autant, la crise est loin d'être achevée et la rentabilité n'a commencé à se redresser sérieusement qu'en 1996.

La question se pose donc de l'efficacité de la méthode utilisée. L'exemple scandinave semble montrer que la vitesse de réaction des autorités de tutelle est un élément important de réussite. Or en France et au Japon, l'Etat n'a jamais voulu se résoudre à des techniques de restructuration qui placent des banques sous tutelle publique, garantissent les engagements, mais revendent les actifs dissociés à d'autres établissements. Le mode de traitement choisi par les pouvoirs publics vise plutôt à étaler les pertes dans le temps en multipliant des plans de sauvetage partiels, qui ne parviennent pas à rétablir les conditions de la rentabilité⁸.

Cette situation est d'autant plus dommageable qu'au delà des coûts sociaux directs, il y a des coûts macro-économiques indirects à maintenir des banques fragiles : la solidité micro-économique des banques est nécessaire à la stabilité macro-économique. Lorsqu'elles ont subi des pertes importantes, les banques n'ont plus, en effet, les mêmes comportements. Elles peuvent en particulier tenter d'augmenter leur marge d'intermédiation en recourant à des taux débiteurs élevés : le

Tableau - Estimation du coût des faillites bancaires

En milliards et en monnaie nationale	Etats-Unis ¹ (1981-1992)	Japon ² (1992-1995)	France ³ (1992-1995)	Norvège ⁴ (1987-1993)	Finlande ⁴ (1987-1993)	Suède ⁴ (1987-1993)	Royaume-Uni ⁵ (1982-1994)
Aide publique, assurance des dépôts, aide directe de la banque centrale	440 (87 pour les banques commerciales)	1770	100 ou 280	24	73	90	13,6
Assistance des autres banques		1300					
Total des aides ou des mauvaises créances (en % du PIB de fin de période)	8,8 (2,1 pour les banques commerciales)	7,7	1,3 à 3,6	3,3	15	6	2,3

1. Décassements bruts des fonds d'assurance de dépôts et de la RTC.

2. Données sur les mauvaises créances : C. Meyer "La puissance financière au Japon", p.204, *Economica*, 1996.

3. Minimum : apports publics annoncés dans les plans de restructuration.

Maximum : estimation de la perte cumulée de 1992 à 1995.

4. Coût net des nationalisations. Source : T. Lambert, J. Le Cacheux, A. Mahuet, *Revue de l'OFCE*, avril 1997.

5. Banque d'Angleterre et E.P.M. Gardener, 1996.

spread de taux d'intérêt est une fonction croissante du ratio des prêts non performants dans le total des actifs bancaires. Le crédit est alors cher pour les nouveaux emprunteurs, alors que les banques demeurent captives de leurs anciens débiteurs insolubles, à qui elles continuent de prêter.

Les canaux habituels de transmission de la politique monétaire impliquent que les banques soient capables de faire varier la taille de leurs bilans, en réponse à la variation des taux d'intérêt du marché, sans perturber l'efficacité de l'intermédiation financière ni la confiance des déposants. Si des banques saines et des banques fragiles coexistent durablement au sein d'un même système bancaire, le coût du crédit dépend non seulement du taux d'intérêt de marché, mais aussi de primes de risque incertaines. La relation entre la baisse des taux d'intérêt monétaires et celle du coût du crédit devient alors beaucoup moins prévisible, entraînant des comportements attentistes de la part des demandeurs de crédit, qui attendent une baisse future du coût du crédit. On peut craindre qu'un système bancaire fragile n'aggrave les récessions et n'entrave ensuite la reprise lorsque la demande de crédit commence à se réanimer.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les banques ont été les principales victimes de la libéralisation financière. Leur adaptation aux nouvelles règles du jeu passe par une réforme de leur capacité interne à évaluer et contrôler le risque, mais aussi des méthodes de surveillance des autorités de tutelle. Ces réformes, qui progressent à des rythmes différents selon les pays, sont tardives en France. Elles n'en sont pas moins essentielles pour tirer tous les avantages de la libéralisation financière.

Michel Aglietta

8. Voir Thomas Lambert, Jacques Le Cacheux, Audrey Mahuet, "L'épidémie de crises bancaires dans les pays de l'OCDE, 1991-95", *Revue de l'OFCE*, avril 1997.

LA LETTRE DU
CEPII

RÉDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. 33 01 53 68 55 14
Fax : 33 01 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION
Jean Pisani-Ferry
RÉDACTEUR EN CHEF
Claire Lefebvre
CONCEPTION GRAPHIQUE
Pierre Dusser
RÉALISATION
Annick Hutteau
DIFFUSION
La Documentation française.

ABONNEMENT
(11 numéros)
France 295 F
Europe 350 F
Hors Europe 440 F
(envoi par avion)
Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex.
Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD
1^{er} trimestre 1997
Mars 1997

Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.