

Nationalisation / privatisation : le cas des banques

Autor(en): **Tille, Cédric**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **67 (2009)**

Heft 4: **Quand la crise transcende les axes idéologiques**

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-142314>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

NATIONALISATION / PRIVATISATION: LE CAS DES BANQUES

CÉDRIC TILLE

Institut des Hautes Etudes Internationales et du Développement

Centre for Economic Policy Research (CEPR)

Cedric.tille@graduateinstitute.ch

> La crise actuelle a conduit à un engagement massif des pouvoirs publics dans le secteur bancaire. Faut-il alors considérer une nationalisation durable? Cet article discute des limites concernant cette stratégie en les articulant aux aspects structurels du système bancaire qui en font un secteur particulier, avec un rôle pour l'état. L'analyse passe les stratégies utilisées durant la crise en revue, et montrent les leçons à tirer des crises antérieures.

INTRODUCTION

Après des années au cours desquelles les vertus de l'économie privée semblent avoir prévalu dans la majorité des cas, la crise financière des deux dernières années a vu un retour substantiel de l'état dans l'économie. Le secteur bancaire en constitue un des exemples les plus frappants, avec une nationalisation de fait des principales banques dans bien des pays. Faut-il en déduire que nous avons changé de modèle économique et redécouvert les beautés de la gestion économique par l'état? Une telle conclusion serait en fait selon nous erronée, les raisons derrière l'intervention de l'état depuis 2007 étant beaucoup plus «terre à terre». Le but de cet article est d'offrir des éclairages pour comprendre les grands traits du tumulte des deux dernières années.

Dans un premier temps, nous rappelons que le secteur bancaire diffère d'autres activités par sa vulnérabilité aux sautes d'humeur des investisseurs. Si ce problème est connu depuis longtemps des économistes, il s'est manifesté durant la crise dans des marchés que l'on croyait à l'abri du problème. Ensuite, nous examinons les différentes stratégies disponibles pour soutenir en secteur bancaire en difficultés, en considérant des expériences antérieures. Dans un troisième temps, nous examinons les défis qui demeurent pour le secteur bancaire et les autorités en charge de sa supervision.

LA FRAGILITÉ FONDAMENTALE DES BANQUES

Le système financier en général, et les banques en particuliers, se distingue d'autres secteurs dans l'économie. Tout d'abord, il joue le rôle d'intermédiaire entre épargnants et emprunteurs. Prenons pas exemple une situation où plusieurs ménages ont une épargne à investir et une entreprise désire financer un gros projet immobilier, et partons de l'idée que le montant total de l'épargne est suffisant pour financer ledit projet. Une possibilité serait pour l'entreprise de faire du porte-à-porte auprès des ménages pour leur expliquer la nature du projet et

lever le financement ménage après ménage. Il est évident que cette approche serait très coûteuse. D'une part l'entreprise devrait réexpliquer le projet de manière répétitive, et d'autre part les ménages n'ont pas l'expertise nécessaire pour évaluer si le projet est sain ou s'ils sont en face d'une aventure risquée. Ce problème est résolu en faisant appel à un intermédiaire financier, tel une banque. Les ménages y déposent leur épargne, et l'entreprise vient y solliciter son financement. L'entreprise n'a à motiver sa demande qu'une seule fois, et le banquier peut se spécialiser dans l'évaluation des projets qui lui sont soumis et développer l'expertise nécessaire pour identifier les projets trop risqués et les éliminer. La banque joue donc un rôle clef en permettant la jonction entre l'offre d'épargne et la demande de financement tout en limitant les coûts d'information.

Outre le financement des projets, le secteur financier orchestre la circulation des liquidités à court terme. Les clients d'une entreprise peuvent la payer cash, mais au-delà d'un certain montant de transaction cette option s'avère coûteuse car il faut amener ces billets à la banque, ou les garder dans les bureaux avec tous les risques que cela comporte. Une option plus simple est d'effectuer le paiement par virement bancaire.

Le secteur financier joue dès lors un rôle d'infrastructure. Au même titre qu'une route permet aux personnes et aux marchandises de circuler, l'infrastructure financière permet à l'argent d'aller là où on en a besoin. Ne faudrait-il alors pas nationaliser ce secteur, étant donné que biens des infrastructures (routes, distribution d'eau) le sont? En fait cela n'est pas le cas d'un point de vue économique. Plus précisément, la distribution d'eau est une infrastructure qui représente ce que les économistes appellent un monopole naturel, c'est-à-dire une situation où il est moins coûteux d'avoir un fournisseur que plusieurs en concurrence. En clair cela signifie qu'une fois un réseau de conduites installé, il est plus efficace d'y faire circuler toute l'eau plutôt que de creuser un réseau de conduite parallèle appartenant à une entreprise concurrente. Cet aspect ne s'applique pas au secteur bancaire. Si installer deux réseaux d'agences locales en parallèle coûte effectivement un peu plus que d'en installer un seul, ce surcoût est largement compensé par le gain que le consommateur retire d'avoir le choix entre des offres concurrentes. L'argument est encore plus marqué dans le cas de services financiers électroniques qui ne demande aucune infrastructure physique dans chaque ville.

Le système financier est caractérisé par deux autres spécificités qui ont joué un rôle de premier plan dans la crise. Tout d'abord, il ne se compose pas d'un grand nombre d'acteurs de petite taille, mais est dominé par de grands établissements bancaires. Les conséquences de la disparition subite d'un tel établissement ne se limitent alors pas à une première page morose dans le journal mais impliquent un blocage de l'ensemble du système, au même titre que la panne d'une station de pompage majeure bloque un système de distribution d'eau.

L'autre spécificité du système financier est le rôle clef que l'information y joue. Comme démontré dans notre exemple de l'entreprise cherchant à lever des fonds auprès des ménages, ceux-ci, au contraire de la banque, n'ont pas les connaissances requises pour évaluer la qualité du projet. Ce rôle central de l'information, et de la difficulté à l'acquérir, ouvre la porte à un risque de panique.

Cela nous amène à la problématique des paniques bancaires, lesquelles peuvent amener une crise sans raison apparente. Pour cela, il nous faut étendre notre exemple des ménages et de l'entreprise pour y inclure la dimension d'horizons différent. Afin de cibler et faciliter

l'argument, admettons que le projet de l'entreprise ne comporte aucun risque, et que les ménages soient tout à fait conscients de cela. Ledit projet offre donc un rendement sûr et élevé. Toutefois, pour réaliser ce rendement il faut attendre quelques mois, le temps pour le projet de construction d'arriver à terme et de déployer son impact. S'il est possible de liquider ce projet avant terme, cela devrait se faire à vil prix et représenterait une perte par rapport à l'investissement initial.

Les ménages doivent donc attendre, disons une année, avant de percevoir le rendement du projet. Ils font cependant face à un risque de liquidité. Admettons qu'un ménage sur 5 (soit 20 %) aura besoin d'accéder à son épargne dans six mois pour faire face à des dépenses imprévues. Chaque ménage ne sait cependant pas au début de l'année s'il sera confronté à ce besoin dans six mois. Nous sommes donc dans une situation où il y a un risque individuel (chaque ménage aura peut-être besoin de liquidités dans six mois, peut-être pas) mais pas de risque collectif (dans l'ensemble 1 ménage sur 5 aura besoin de liquidités). Une telle situation est résolue en introduisant une assurance entre les ménages pour mutualiser leur risque. Cette assurance prend en fait la forme de dépôts bancaires. La banque offre aux ménages le contrat suivant: déposer votre argent chez nous, si vous en avez besoin après six mois vous pouvez liquider votre compte avec un rendement garanti de $x\%$, si vous attendez une année vous recevrez un rendement plus élevé de $y\%$. Pour mettre cela en place, la banque investit une partie de l'épargne que les ménages y déposent sous forme d'actifs liquides, lesquels peuvent être liquidés dans six mois pour satisfaire la demande des 20 % de ménages ayant besoin de liquidités, et investit le reste dans le projet de l'entreprise. Il suffit de choisir les rendements $x\%$ et $y\%$ de manière appropriée et le tour est joué: ce contrat permet de financer un projet profitable à long terme, tout en permettant aux ménages ayant besoin de liquidité de retirer leur fonds plus tôt.

Ce contrat contient hélas une faille. Admettons qu'après six mois une personne, qui n'a pas besoin de liquidités dans l'immédiat, croie que plus de 20 % des ménages vont retirer leur placement immédiatement, avec un rendement de $x\%$. Cette personne pourrait attendre jusqu'à la fin de l'année, mais elle ne pourra pas toucher son rendement de $y\%$. Cela est dû au fait que ce rendement était calculé sur la base de 20 % de retraits après six mois, que la banque pouvait financer avec ses actifs liquides. Les retraits supplémentaires doivent toutefois être financés par une liquidation partielle, à perte, du projet, et la banque n'a plus les moyens d'offrir le rendement de $y\%$ promis. Pire, si le nombre de retrait après six mois est suffisamment large la banque peut se retrouver sans ressources à la fin de l'année. Notre personne sait donc qu'elle touchera moins de $y\%$ à la fin de l'année, voire rien du tout. Elle choisit alors d'aller retirer son avoir immédiatement et de garder ce montant en forme de cash. Par conséquent, une personne croyant que plus de 20% des ménages vont retirer leurs avoirs après six mois a elle-même intérêt à retirer son propre placement après six mois. Nous arrivons alors à une situation de panique où les ménages font la file devant le guichet de la banque. Les économistes disent alors que la banque a un problème d'inadéquation de maturité entre des actifs de long terme et des dettes de court terme.

Si la possibilité de paniques bancaires donne froid dans le dos, elle est bien comprise des économistes depuis longtemps. La parade à ce problème est relativement simple, et consiste à offrir une garantie publique des placements. En d'autres termes, l'état indique à la personne soucieuse dans notre exemple de ne pas s'inquiéter car même si la banque doit liquider

le projet à perte, les autorités mettront la différence requise pour assurer un rendement de $y\%$. Nul besoin alors d'aller attendre des heures devant la banque pour retirer son argent. Cette garantie amène également le besoin d'une supervision des banques par les autorités. En effet, les banques peuvent être tentées d'utiliser cette garantie pour maximiser leur gains par une stratégie de «pile les banques gagnent, face l'état paie». Cette stratégie consiste à investir dans des projets très risqués. S'ils s'avèrent fructueux la banque empoche le rendement, et sinon le gouvernement intervient pour couvrir les pertes. Il est donc nécessaire que les autorités régulent les banques pour éviter toute prise risque inconsidérée.

Notre exemple est certes très simplifié, voire simpliste, mais la conclusion du risque de panique bancaire demeure dans des versions plus complexes. Par exemple, nous pouvons considérer le cas où le projet de long terme est risqué. Si après six mois certains des ménages constatent que le projet ne marche pas, ils iront retirer leur placement. Les autres ménages observant le volume élevé de retraits en déduiront alors que le projet ne portera pas ses fruits et iront également retirer leur argent. Cet exemple plus riche explique pourquoi dans la réalité les paniques bancaires ne se produisent pas au hasard, mais suite à la publication de mauvaises nouvelles comme le ralentissement de la hausse des prix immobiliers.

Comme indiqué plus haut, la présence de garantie des dépôts bancaires est une parade à ce risque de panique. Cela explique pourquoi nous n'avons pas observé de vagues de retraits de la part des ménages durant cette crise, avec quelques exceptions telle que la banque Northern Rock au Royaume-Uni.

Toutefois, des paniques similaires se sont déroulées, mais hors des banques. Si les banques représentaient l'essentiel du système financiers jusqu'à un passé pas si lointain, la décennie d'avant la crise a vu l'émergence d'un système financier parallèle présentant la même inadéquation de maturité que les banques. Un cas frappant est le marché des prêts commerciaux («commercial paper») aux Etats-Unis. Il s'agit là de prêts que les entreprises lèvent pour des durées généralement très courtes (peu de ces prêts dépassant l'horizon d'une année). Ces prêts sont accordés par des investisseurs professionnels censés être bien informés, et non pas par le grand public. La figure 1 montre les montants de ces prêts. Nous distinguons entre les prêts accordés à des entreprises non-financière, telles que des constructeurs automobiles (ligne grise), les prêts à des entreprises financières comme les banques (ligne pointsillés) et les prêts accordés à des intermédiaires financiers, tels que des hedge funds ou des banques d'affaires comme Bear Stearns ou Lehman Brothers, pour financer des portefeuilles d'actifs (par exemple des titres adossés au marché immobilier, ligne noire). Concentrons-nous sur cette dernière catégorie. Tout d'abord, observons qu'une situation où une banque d'affaire (laquelle ne se finance pas par des dépôts de particuliers) lève des fonds à court terme pour financer des actifs à long terme, représente la même inadéquation de maturité qu'une banque commerciale finançant un projet de long terme avec des dépôts de particuliers qui peuvent être retirés sans préavis. La courbe montre une explosion du volume de ces prêts lors de la dernière phase du boom immobilier (janvier 2005 – janvier 2007). Au début 2007, les mauvaises nouvelles sur le marché immobilier commencèrent à apparaître, et les investisseurs réalisèrent que les titres adossés aux hypothèques étaient bien moins sûrs qu'ils ne l'avaient cru jusqu'alors. Les prêteurs décidèrent alors de ne plus s'exposer aux banques d'affaires investies dans ces titres, ce qui se fit par un refus de refinancer les prêts commerciaux arrivant à échéance. Cela a conduit à une chute brutale du volume de prêts, lequel chuta de moitié en

quelques mois. Cette situation est très similaire à une panique bancaire. Une seconde vague de panique s'est produite au printemps 2009.

Si les banques commerciales parvinrent à passer le cap de la panique de 2007, comme le montre la ligne pointsillés, elles furent soumises à une panique similaire lorsque le système financier se figea à l'automne 2008 suite à la chute de Lehman Brothers, le volume de prêts commerciaux accordés aux établissements financiers chutant alors d'un tiers environ.

LIQUIDITÉ OU SOLVABILITÉ?

Un gouvernement faisant face à une panique bancaire doit établir un diagnostic fondamental sur la nature du problème, afin de déterminer s'il s'agit d'un problème de liquidité ou de solvabilité.

Dans le premier cas, la valeur des actifs détenus par les banques a chuté suite à des turbulences sur les marchés. Les actifs demeurent toutefois parfaitement sains et généreront un rendement substantiel dans le futur. Le problème de la banque n'est dès lors pas de détenir des actifs limités, mais de rencontrer une difficulté temporaire à les financer, par exemple du fait qu'elle ne peut pas lever suffisamment de prêts commerciaux à court terme du fait d'une méfiance des investisseurs suite à la chute du prix des actifs en question. Il s'agit là d'une situation somme toute assez simple, puisque le problème consiste à « passer le cap » jusqu'à ce que les marchés retrouvent leur assise. La solution consiste à ce que la banque centrale, qui peut créer de la monnaie sans limites, accorde un prêt à la banque pour lui permettre de financer son bilan jusqu'à la fin de la crise, moyennant intérêt bien entendu.

En revanche, un problème de solvabilité est plus difficile. Dans ce cas de figure les actifs ne sont plus à même d'offrir un rendement substantiel dans le futur, et leur valeur a chuté de manière permanente. Cette réduction des actifs se reflète dans une chute des fonds propres de la banque, lesquels peuvent même devenir négatif si la valeur des actifs chute fortement, auquel cas la banque est en faillite. Si le gouvernement ne veut empêcher une faillite, le problème ne peut pas être réglé par une injection temporaire de fonds par la banque centrale, mais demande un investissement durable de fonds publics par le trésor.

Bien entendu, distinguer une situation de liquidité d'une situation de solvabilité est fort délicat. Le diagnostic repose sur une estimation de la valeur des actifs de la banque à long terme. Si cela peut être relativement aisé lorsque ces actifs sont des obligations de grandes entreprises ou des bons du trésor, il en est tout autrement en présence de produits dérivés complexes dont les autorités ignorent la composition exacte.

COMMENT SOUTENIR LES BANQUES?

Le problème auquel les banques sont confrontées durant la crise actuelle reflète trois volets. Premièrement, la valeur d'une partie de leurs actifs a fortement chuté. Deuxièmement, cela les laisse avec un bas niveau de fonds propres. Troisièmement, elles rencontrent des difficultés à obtenir des prêts de la part des investisseurs car ceux-ci redoutent que les banques ne fassent faillite avant l'échéance du prêt du fait d'une chute supplémentaire de la valeur des actifs des banques. L'intervention publique pour soutenir les banques peut s'attaquer à chacun des trois aspects, et cela a été le cas lors de la crise actuelle.

La première stratégie est d'ôter les actifs problématiques du bilan des banques afin que celles-ci puissent tourner la page et reprendre leurs activités normales de prêt à l'économie. Le transfert

des actifs à problème d'UBS sur une société séparée financée par UBS et la Banque National Suisse est un cas de cette stratégie. Une version de cette même approche a été suivie aux Etats-Unis où l'état n'a pas repris les actifs en question directement, mais offre la garantie de couvrir les pertes futures sur ces portefeuilles au-delà d'un certain seuil. Cette stratégie plafonne le montant des pertes supplémentaires que la banque peut subir sur ces actifs.

La deuxième stratégie consiste à renforcer les fonds propres des banques. Cela peut se faire par une prise de participation directe de l'état, c'est-à-dire une nationalisation partielle ou totale (en fait, voire en nom). Cette stratégie a été suivie aux Etats-Unis, et surtout en Grande-Bretagne. Il convient de garder que cette nationalisation ne représente pas un changement fondamental de philosophie économique, mais est censée demeurer temporaire, l'état revendant ses parts une fois l'économie sortie de la crise. L'état peut également faciliter une injection de fonds privés en éclaircissant la situation. Le problème est en effet que les investisseurs savent que des banques peuvent subir de fortes pertes dans le futur, mais ne sont pas en mesure de savoir lesquelles spécifiquement. Les «stress tests» conduits par les autorités américaines ont visé à clarifier la situation, l'état utilisant son accès privilégié aux informations sur les portefeuilles des différentes banques (un accès qui fait partie de ses responsabilités de régulateur) pour indiquer aux investisseurs quelles banques se portent relativement bien par rapport à d'autres.

La troisième stratégie consiste à limiter le risque auquel les investisseurs s'exposent lorsqu'ils prêtent aux banques. Cette limitation prend la forme d'une garantie publique des prêts, l'état s'engageant à rembourser les investisseurs si la banque venait à faire faillite. Cette stratégie de garantie (limitée dans le temps) a été suivie aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne. Les efforts publics dans ces trois stratégies ont été substantiels. Une récente étude de la Banque des Règlements Internationaux (Panetta et al. 2009) montre que les montants représentent près de 20 % du produit intérieur brut annuel dans les 11 principales places financières. On observe également une grande variation entre les différents pays, le support public atteignant 55 % du PIB en Grande-Bretagne et 45 % aux Pays-Bas par exemple.

Ces interventions sont-elles efficaces? Si nous ne pouvons répondre à cette question de manière définitive qu'une fois la crise passée, il est possible d'apprécier l'impact des différentes mesures par le biais des marchés financiers. L'étude de la Banque des Règlements Internationaux considère le coût qu'un investisseur doit payer sur les marchés pour se couvrir contre le risque de défaut des banques au moyen de produits dérivés conçus à cet effet (les «credit default swaps»). En examinant le coût de cette assurance pour la moyenne des banques, l'étude montre que la troisième stratégie (la garantie des prêts) réduit ce coût de manière substantielle, ce qui paraît raisonnable car cette mesure offre une garantie publique qui limite le besoin d'une assurance par le biais des marchés. La seconde stratégie (injections de fonds propres) a également un impact, et la première (isolation des actifs à problème) n'a qu'un effet limité, reflétant peut-être un scepticisme des marchés que le problème soit limité aux actifs en question. L'étude considère également l'impact de mesures ciblées sur des banques précises sur le coût d'assurance pour les banques en question. Elle trouve des effets plus marqués par rapport à l'analyse considérant la moyenne des banques, cela aussi bien pour les injections de fonds propres que sur l'isolation des actifs problématiques.

QUELLES LEÇONS TIRER DU PASSÉ?

La crise actuelle n'est – hélas – pas la première fois que les économistes et les gouvernements sont confrontés à un secteur bancaire en difficulté. Nous pouvons alors tirer des leçons des épisodes de crise du passé afin d'éclairer la gestion de la crise actuelle. Deux exemples particulièrement intéressants sont la crise des caisses d'épargne américaines à la fin des années 1980 (les «savings and loans», analysées par Curry et Shibut 2000), et la crise bancaire en Suède au début de la décennie 1990, la réponse apportée par le gouvernement suédois étant fréquemment citée en exemple (Jonung 2009).

La crise des «savings and loans» trouve son origine dans une dérégulation hâtive de ces petites caisses d'épargnes. Elles étaient habituées à investir dans des hypothèques sans risques, avec des rendements relativement faibles. La dérégulation leur a permis d'investir dans des produits plus rentables, mais plus risqués. Ces banques n'avaient pas la capacité d'apprécier correctement ces risques, et l'expérience s'est soldée par une large série de faillites, couvrant la moitié du secteur, requérant l'intervention du gouvernement américain. L'état nationalisa ces banques, puis revendit leurs portefeuilles sur plusieurs années. Le coût total de l'opération se montât à 150 milliards de dollar (dont 124 à la charge de l'état), ce qui représente 3 % du produit intérieur brut, ou le tiers du portefeuille d'actifs des caisses d'épargne liquidées. Les causes de la crise bancaire suédoise sont également à chercher dans une dérégulation mal gérée du secteur bancaire. Cette dérégulation permit aux banques d'investir de manière plus large, et se traduisit par un boom des prix immobiliers. Le crash qui s'ensuivit infligeât de fortes pertes pour les banques. Les autorités décidèrent de les nationaliser, puis de liquider graduellement leurs portefeuilles d'actifs. Si la nationalisation ne fut pas obligatoire, les banques ne purent l'éviter qu'en démontrant une capacité à lever des fonds propres supplémentaires auprès des investisseurs privés. L'entrée du gouvernement dans le capital des banques requit une injection de fonds publics de 4 % du PIB, laquelle a toutefois été recouverte par le produit de la vente des portefeuilles d'actifs.

Si chaque épisode de crise et d'intervention contient des aspects particuliers, plusieurs leçons générales peuvent être soulignées. Tout d'abord, il est important pour les autorités de réagir rapidement au problème, et de le faire sur une grande échelle. Une telle intervention apporte un «coup de fouet» qui permet de débloquer la situation. Une approche au cas par cas, et seulement après que le problème ait persisté durant des mois, aura beaucoup moins de chances de succès.

Deuxièmement, la transparence est des plus importantes. Dans les situations de crises les marchés ne savent que peu de choses sur la situation exacte des différentes banques, ce qui empêche une solution privée à la crise. Les autorités peuvent construire une vue d'ensemble et établir quelles sont les banques qui connaissent des problèmes, et quelles sont celles dans une situation relativement stable. Communiquer ces informations permet au secteur privé de contribuer à la sortie de crise.

L'intervention publique ne doit pas être gratuite, mais doit impliquer un coût substantiel pour les actionnaires existant des banques. Une situation où le contribuable renfloue les actionnaires et les protège de la sorte des conséquences des choix de la banque est à éviter. Cela aussi bien pour des raisons évidentes d'équité, mais aussi pour des raisons économiques, afin que les banques ne prennent pas de risques inconsidérés en attendant un sauvetage de l'état en cas d'échec.

Quatrièmement, une certaine prudence s'impose quand à l'applicabilité des stratégies d'un pays à l'autre. Si l'intervention publique dans le cas suédois s'est avéré un succès, la situation était caractérisée par un nombre restreint de banques, lesquels détenaient des actifs relativement simple à évaluer. En outre, la politique macroéconomique a pu offrir un cadre favorable par le biais d'une dépréciation de la monnaie afin de soutenir les industries d'exportation. La situation actuelle est très différente, car elle implique un grand nombre de banques, des produits bien plus complexe, et s'étend sur plusieurs pays lesquels ne peuvent alors pas s'appuyer sur une forte conjoncture dans le reste du monde.

PERSPECTIVES ET DÉFIS

Quels sont les enseignements de la crise actuelle sur le rôle de l'état dans le système financier et bancaire? Tout d'abord, il faut accepter que l'état sera de la partie lors de toute crise financière. Ce secteur occupe un rôle bien trop central pour que les autorités le laisse sombrer, car cela entrainerait une récession massive pour toute l'économie.

Le rôle clef du système financier implique-t-il qu'il faille nationaliser les banques de manière permanente? A première vue cela peut présenter une alternative attrayante en mettant aux commandes des personnes qui seront moins focalisées sur les gains à court terme. Hélas cela n'est pas le cas, comme le montre une étude récente sur les banques allemandes (Hau et Thum 2009). Cette étude montre que les banques en mains publiques ont en fait essuyé plus de pertes durant la crise que celles en mains privées, essentiellement du fait que les personnes les dirigeant ont une connaissance limitée du monde bancaire même si l'on peut s'interroger si ce manque de compétences est directement et totalement lié au mode de propriété publique du capital.

Faut-il alors réglementer le monde financier de manière plus poussée? Il est indéniable que la crise a montré des failles dans la structure de réglementation, laquelle était trop axée sur les banques elles-mêmes, ignorant les autres acteurs du système. Une consolidation entre la pléthore d'agences de supervision est également désirable. Toutefois, il faut se garder de penser qu'une meilleure régulation permettra de prévenir les crises du futur. Les régulateurs, tout aussi bien intentionnés qu'ils soient, ne sont pas infaillibles. Le système financier connaîtra dès lors de nouvelles crises.

Une stratégie plus prometteuse est de structurer le secteur financier pour qu'il puisse absorber les crises à venir en limitant les dégâts. Une politique allant dans ce sens est de limiter la taille des banques, afin d'éviter de se trouver dans une situation où l'état doit sauver certains acteurs à tout prix (le problème de «too big to fail»). La taille de certaines banques est en outre telle que l'état ne pourrait même pas les sauver, à moins d'infliger un coût drastique sur le reste de l'économie comme le montre le cas de l'Islande. Cette problématique est particulièrement pertinente pour un pays comme la Suisse. Non seulement le pays est caractérisé par une grande taille du secteur bancaire, le bilan total des banques représentant 570 % du PIB (table 1), mais ce secteur est dominé par deux grandes banques qui représentent 60 % des actifs du secteur (soit 340 % du PIB).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Curry, Timothy, and Lynn Shibut (2000), "The Cost of the Savings and Loan Crisis: Truth and Consequences", FDIC Banking Review 13 (2), pp. 26-35.

Hau, Harald, and Marcel Thum (2009), "Subprime Crisis and Board (In-) Competence: Evidence Private vs Public Banks in Germany", Economic Policy 60, pp. 703-752.

Jonung, Lars (2009), "The Swedish model for resolving the banking crisis of 1991-93. Seven reasons why it was successful", Economic Paper 360, European Union Directorate-General for Economic and Financial Affairs, February 2009.

Panetta, Fabio, Thomas Faeh, Giuseppe Grande, Corrinne Ho, Michael King, Aviram Levy, Federico M Signoretti, Marco Taboga and Andrea Zaghini (2009), "An assessment of financial sector rescue programmes", Bank for International Settlements Working Paper 48, July 2009.

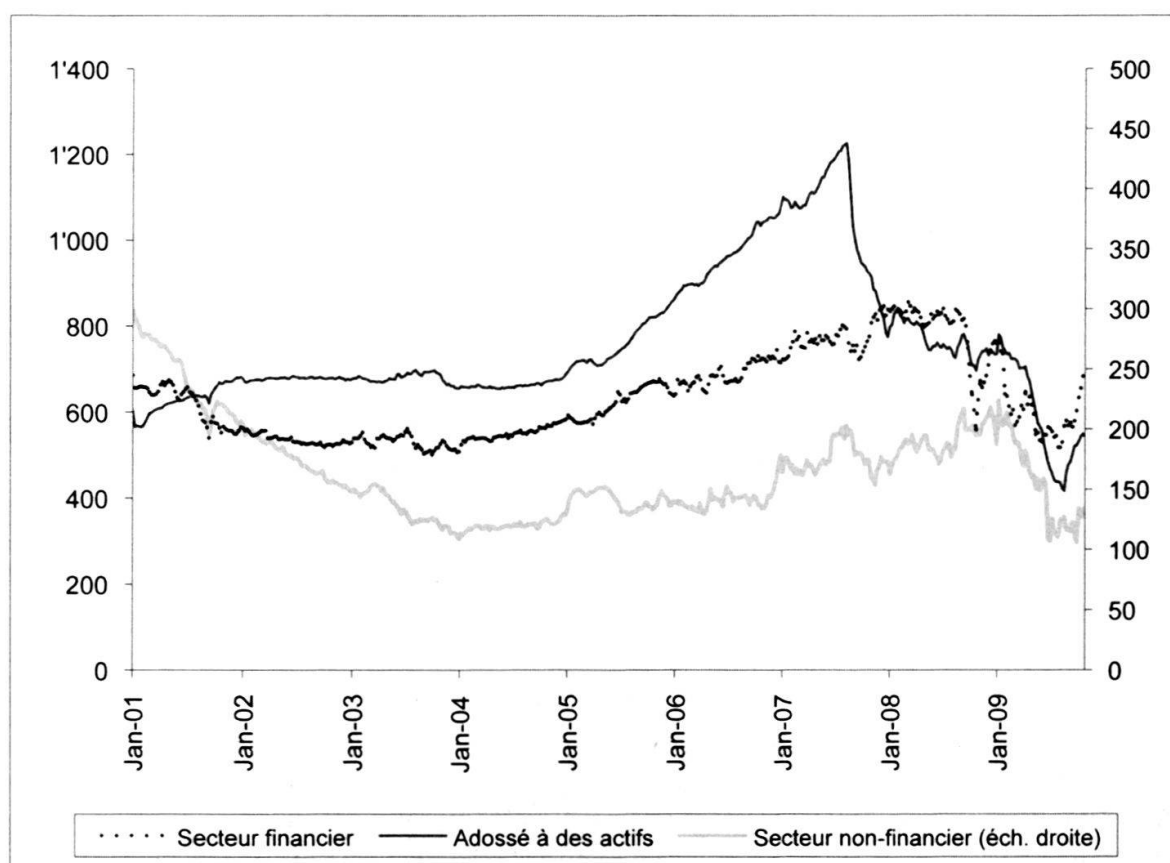


Figure 1: Volume de prêts commerciaux «commercial paper» aux Etats-Unis. Milliards de dollars.

Source: Réserve Fédérale

	Taille du bilan, pourcent du bilan de l'ensemble du secteur
UBS	38.6
Crédit Suisse	22.6
Banques Cantonales	12.6
Autres banques	26.2

Table 1: Le système bancaire Suisse. Bilan du secteur bancaire: 3'079 mias CHF en 2008 (570 % du PIB)

Source: Banque Nationale Suisse

Questions - Recommandations

- > Les banques et les marchés financiers ont un rôle particulier car sans eux, l'activité économique est entravée.
- > Les banques permettent de concilier le financement de projets de long terme et les besoins de liquidité immédiats, mais au prix d'une vulnérabilité à des paniques. La garantie publique des dépôts, assortie de la régulation prévient ces paniques.
- > Le renforcement des banques requiert des stratégies complémentaires d'isolation d'actifs à risque, de recapitalisation, et de garanties visant à limiter les pertes.
- > Le recours au contribuable en temps de crise n'implique pas qu'une nationalisation durable soit la solution. Une limitation de la taille des banques individuelles permettrait de contenir les pertes.