



COMMISSION
SYSTÈME FINANCIER ET FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE

Réunion du 25 septembre 2014

PROJETS D'AVIS.....	2
RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR.....	3
LISTE DES PARTICIPANTS.....	4
COMPTE RENDU DE LA RÉUNION.....	5
LISTE DES DOCUMENTS PRÉPARATOIRES ET COMPLÉMENTAIRES.....	30

PROJETS D'AVIS

Commission *Système financier et financement de l'économie*

25 septembre 2014

Avis proposés au Conseil

Avis n° 1

Le Conseil apprécie qu'une présentation générale du système bancaire parallèle soit disponible. Du fait d'une connaissance encore limitée de ce système, il souhaite que des travaux soient poursuivis afin de mieux définir les acteurs et les activités du SBP et, ainsi, de pouvoir identifier, de manière fiable et pertinente, le volume des flux concernés et les liens entre les différents acteurs impliqués. L'accès aux données permettant un suivi par acteur et transaction est nécessaire tout en tenant compte des règles de confidentialité associées.

Afin de fiabiliser les informations recueillies sur ces flux financiers, le Conseil renouvelle sa demande de suivi à horizon d'un an des avancées dans la mise en œuvre de l'identification unique des unités participant à des transactions financières suite à la création du LEI – Legal Entity Identifier.

Référence : avis général de moyen terme n° 28, avis n° 7 de la commission "Système financier et financement de l'économie"

Avis n° 2

Le Conseil note avec satisfaction la création de l'Observatoire de l'inclusion bancaire chargé d'élaborer et de diffuser, dans le cadre d'une large concertation, des indicateurs nécessaires au suivi de l'inclusion bancaire.

Il souhaite que ces indicateurs soient disponibles y compris pour l'Outre-mer.

Il souhaite également qu'une réflexion soit engagée dans le cadre des règles de confidentialité, sur les conditions pratiques d'accès aux données pour les besoins de la recherche, en liaison avec le groupe de travail sur l'accessibilité aux données relatives au secteur bancaire et financier.

Il souhaite enfin que les travaux de l'Observatoire fassent l'objet d'un suivi en 2015 devant la commission.

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DE LA
COMMISSION SYSTÈME FINANCIER ET FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE

- 25 septembre 2014 -

Président : Gunther CAPELLE-BLANCARD, Professeur à l'Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne

Rapporteurs : Ronan MAHIEU, Chef du département des comptes nationaux à l'Insee
Delphine MOREAU, Direction des Statistiques monétaires et financières, Banque de France

Responsable de la commission : Philippe ROUSSEL (01 41 17 52 66)

RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR

INTRODUCTION.....	5
I. LE SYSTÈME BANCAIRE PARALLÈLE OU SHADOW BANKING : VERS PLUS DE TRANSPARENCE ?.....	5
II. L'ACCESSIBILITÉ ET L'INCLUSION BANCAIRE : POINT D'INFORMATION.....	18
III. AXES DU PROGRAMME DE TRAVAIL 2015.....	27
CONCLUSION.....	29

Liste des participants

AUDIBERT	Pierre	Cnis - Conseil national de l'information statistique
AUMAGE	Maurice	Association pour la Participation des Salariés par l'Actionnariat - Aumage
BAZARD	Céline	Ministères Finances et Économie - Direction générale du Trésor
BERTIAUX	Juliette	Chambre de commerce et d'industrie de Paris-Ile-de-France
BIAUSQUE	Vincent	Insee - Statistiques démographiques et sociales
BIROUK	Omar	Banque de France
BOURNAY	Jacques	CGT - Confédération générale du travail
BOUTILLIER	Michel	Université Paris X Nanterre
CAPELLE-BLANCARD	Gunther	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
CROSEMARIE	Pierrette	Confédération générale du travail
DE LA BAUME	Hortense	Initiative France
FERRERO	Guillaume	Banque de France
GRANDJEAN	Hervé	Banque de France
GUILLO	Clément	Insee - Études et synthèses économiques
JEFFERS	Esther	Université Paris 8
JIMBOREAN	Ramona	Banque de France
KOSMAN	Patrick	Secours Catholique
LAME	Gildas	Ministères Finances et Économie - Direction générale du Trésor
LANTIN	Henriette	Cnis - Conseil national de l'information statistique
LE MOIGN	Caroline	Assemblée nationale
MAHIEU	Ronan	Insee - Études et synthèses économiques
MARIONNET	Denis	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
MASSELIER	Kloé	Banque de France
MONFRONT	Régine	Banque de France
MOREAU	Delphine	Banque de France
MOSQUERA-YON	Tatiana	Banque de France
MPACKO PRISO	Auguste	Groupe BPCE
POTIER	Vincent	Banque de France
RACAUD	Thierry	Association pour le droit à l'initiative économique
RENAUD	Thomas	Cnis - Conseil national de l'information statistique
ROMEY	Carine	Autorité des marchés financiers
ROUSSEL	Philippe	Cnis - Conseil national de l'information statistique
SAGLIETTI	Carla	Conseil économique social et environnemental
TADJEDDINE	Yamina	Université Paris X Nanterre
TASQUÉ	Sophie	Confédération générale du travail - Force ouvrière
THERME	Rémi	Union nationale des associations familiales
TOCQUE	Fabien	Croix-Rouge française
VILLETTE	Jean-Pierre	Banque de France

La séance est ouverte à 14 heures 30, sous la présidence de Gunther CAPELLE-BLANCARD.

INTRODUCTION

Gunther CAPELLE-BLANCARD

L'ordre du jour préparé par l'équipe permanente vous a été remis. Il compte trois points.

Le premier point sur le système bancaire parallèle sera présenté conjointement par Yamina Tadjeddine et Omar Birouk.

Fabien Tocqué de la Croix-Rouge française et Delphine Moreau de la Banque de France interviendront pour le second point relatif à l'accessibilité et l'inclusion bancaire.

Ces interventions répondent à des demandes qui avaient été exprimées en commission.

Le troisième point est un point récurrent. Il portera sur la présentation des axes du programme de travail par l'Insee et la Banque de France.

Je rappelle qu'une transcription de nos propos sera produite.

I. LE SYSTÈME BANCAIRE PARALLÈLE OU SHADOW BANKING : VERS PLUS DE TRANSPARENCE ?

Gunther CAPELLE-BLANCARD

Nous n'évoquerons pas le sujet de fond du *shadow banking* ou les problèmes de régulation. Nous nous concentrerons sur les données accessibles, sur notre connaissance des volumes en jeu et de leurs enjeux.

Yamina TADJEDDINE

Merci de m'avoir sollicitée. Nous avons travaillé avec les représentants de la Banque de France et j'ai appris l'existence de nombreuses données statistiques grâce à cette collaboration.

Nous commencerons par une introduction commune, puis Omar Birouk s'exprimera.

1. Pourquoi s'intéresser au système bancaire parallèle ?

Tout d'abord, il est possible de poser un diagnostic conjoncturel. C'est en effet dans cet espace que les facteurs de la crise de 2007-2008 ont été trouvés. Face au déficit de réglementation, les dirigeants du G20 ont apporté une réponse institutionnelle par diverses réformes. Il est intéressant en outre d'étudier les actions qui ont été engagées depuis 2008 et 2009 et qui ont révélé une progression de la transparence.

Le système bancaire parallèle ne doit néanmoins pas être réservé à des experts ou aux initiés du G20. Plus fondamentalement, son étude nous offre l'occasion de réfléchir à son rôle dans deux fonctions essentielles des marchés financiers : le financement de l'économie et la question du transfert des risques. Cette étude nécessite des données.

En ce qui concerne le financement de l'économie d'une part, le fait de disposer de données permettra de mesurer l'utilité et la pertinence de la titrisation, outil hybride qui s'est généralisé à partir des années 90 et

qui est désormais bien connu. Le fait de disposer de données permettra de mesurer son fonctionnement réel et son utilité, notamment s'il permet ou non de financer les collectivités publiques ou les PME. De plus, nous pourrions grâce à ces données déterminer s'il est réellement efficace.

Le système bancaire parallèle se situe d'autre part au cœur des dispositifs actuels de transfert des risques. Tel est le cas en termes d'organisation, par exemple avec les *hedge funds*, ou au niveau des différents instruments que sont les prêts titrisés ou les CDS (*credit default swap*, ou dérivés sur événement de crédit). Dès qu'il est fait en sorte que les sociétés comme les banques ou les assurances soient couvertes au mieux, il faudra étudier si ces outils sont adaptés.

L'absence d'information peut nuire à deux niveaux à la fonction de transfert des risques. Il manquait au niveau micro-économique une évaluation correcte des risques sur les produits, les instruments ou les contrats. Sur le plan macro-économique, la question de la concentration des titres et de la couverture des risques se posait. Il apparaît donc là encore un besoin de données, pour préciser si ces organisations remplissent correctement leur fonction.

Le système bancaire parallèle peut ensuite être décrit de deux façons, par entités ou par activités. La définition par entités est recommandée par le Conseil de stabilité financière et la Commission européenne. L'approche par activités a pour sa part été mise en avant dans le rapport Turner, premier rapport sur le système bancaire parallèle. Omar Birouk évoquera dans le détail la définition par les entités. Je me concentrerai quant à moi sur la définition par les activités. Le raisonnement par entités présente l'avantage de reposer sur une liste de secteurs institutionnels connus et balisés. Il offre aussi la possibilité de raisonner en stocks, c'est-à-dire sur la base d'états comptables. Enfin, l'information reste accessible, puisque la plupart des organisations sont réglementées ou en voie de réglementation, les *hedge funds* en particulier. Cette description a comme principal inconvénient de reposer sur des données comptables, c'est-à-dire consolidées et nettes, qui font abstraction des mouvements observés pendant l'année ou intragroupes. Par ailleurs, la question des zones géographiques et des paradis fiscaux se pose.

Dans la définition par activités, ce sont les instruments mobilisés qui sont scrutés, autour d'une analyse par flux, généralement à très court terme. Il n'est alors plus possible de passer par les autorités de réglementation, qui sont très nombreuses. Il s'agit plutôt d'opérer à partir des lieux d'échange, marchés réglementés ou chambres de compensation. Il apparaît malgré tout diverses difficultés, du fait d'innovations financières, de problèmes de traçabilité, voire de volume des données concernées.

Omar Birouk évoquera donc l'analyse par les entités en décrivant les différents acteurs, les problèmes spécifiques au système bancaire parallèle, sa quantification et ses limites. Je vous présenterai pour ma part l'analyse par activités. Je vous expliquerai avoir reçu beaucoup d'informations, mais qu'il manque encore des données.

2. Le système bancaire parallèle : une approche par entités

Omar BIROUK

Le système bancaire parallèle est une problématique dont le G20 s'est saisi suite à son sommet de 2010. Le Conseil de stabilité financière a alors été mandaté pour mener des travaux sur l'ensemble alors relativement peu connu que constitue le système bancaire parallèle. Il a été fait en sorte de définir et quantifier le phénomène, par une approche relativement large. Dans cette optique, le système bancaire parallèle désigne toutes les entités et activités situées en dehors du système bancaire traditionnel pouvant assurer la fonction première d'une banque : l'intermédiation du crédit. Il s'agit du principal point qui pouvait poser problème, notamment en termes de supervision et de régulation.

La première approche retenue a été une approche par entités. L'approche par activités n'est venue que dans un second temps. Un périmètre relativement large a été défini, pour n'omettre aucune entité. L'étude a pris pour référence les comptes financiers, en considérant que tout intermédiaire financier était susceptible de pratiquer l'intermédiation de crédit. Un périmètre plus restreint se focalisant sur les entités affichant une activité effective d'intermédiation de crédit susceptible d'engendrer des risques systémiques a également été proposé.

Le périmètre large correspond pour sa part à toutes les entités répertoriées par le Conseil de stabilité financière. La déclinaison selon les pays varie fortement, en raison de la diversité des systèmes bancaires, le système bancaire parallèle restant très dépendant des structures des systèmes financiers locaux

(développement plus ou moins large, nombre d'entités plus ou moins élevé, etc.). Cette question reste ouverte, notamment la délimitation du périmètre du système bancaire parallèle.

En France, les entités participant à ce phénomène sont très régulées. On trouve en premier lieu les fonds d'investissement monétaires (Monetary Mutual Funds en anglais ou MMF), qui sont les premières entités considérées comme appartenant au système bancaire parallèle, et ce pour des raisons historiques, en particulier suite à la crise de 2007-2008. À cette époque, les premiers défauts constatés aux États-Unis ou en France impliquaient des fonds d'investissement monétaires. Il s'agissait aux États-Unis de fonds à valeur liquidative constante et en France de fonds à valeur liquidative variable, ce qui a posé moins de difficultés. L'exemple de BNP Paribas IP de 2007 reste néanmoins présent dans toutes les mémoires, la banque s'étant portée au secours de son fonds monétaire.

La question reste ensuite ouverte s'agissant des fonds d'investissement non monétaires. Le Conseil de stabilité financière les prend en compte. Ils recouvrent tout ce qui n'est pas monétaire : fonds obligations, fonds diversifiés, fonds de fonds, etc.

Les véhicules de titrisation en font également partie (ils ont été très décriés pendant la crise), ainsi que les entreprises d'investissement. Il a été décidé d'inclure ces dernières dans cette présentation, qui retient une approche très large, sachant qu'elles sont consolidées en France au niveau des groupes bancaires et n'appartiennent pas au système bancaire parallèle.

Dans une vision plus restrictive du système bancaire parallèle, les fonds monétaires sont étudiés en premier lieu. Ils procèdent à une transformation des échéances, avec des financements à court-moyen terme par des fonds à court terme. Il a fallu à ce niveau apporter une clarification des termes, car les fonds monétaires étaient souvent confondus avec les fonds à court terme dynamiques. Depuis les recommandations de l'ESMA, il n'existe que deux catégories de fonds monétaires en Europe : les fonds monétaires à court terme et les fonds monétaires standards. Les passifs de ces entités se comportent comme des dépôts, car ils peuvent être rachetés par des souscripteurs de parts à n'importe quel moment.

De leur côté, les fonds obligations et diversifiés se concentrent sur la transformation de liquidités et assurent un financement d'actifs qui peuvent être peu ou pas liquides par des fonds liquides.

Les fonds d'acquisition d'entreprises (fonds LBO) appliquent quant à eux un effet de levier et acquièrent des actifs par endettement. Les *hedge funds* en font également partie.

Enfin, les véhicules de titrisation procèdent au transfert du risque de crédit (cession du risque de défaut), en émettant des titres adossés à des prêts ou à des dérivés de crédits (CDS).

3. Le développement récent du système bancaire parallèle

a. Exemples de financement

Prenons un exemple de financement par cession d'actifs, en partant d'un établissement de crédit comptant à son actif des prêts et à son passif des dépôts et des titres à court terme. Le refinancement peut intervenir par le biais de la Banque centrale, par l'émission de titres à court terme ou par cession des prêts à son actif. Dans le cas de la titrisation, les prêts sont cédés à un véhicule de titrisation. Ces prêts sont alors financés au niveau du véhicule de titrisation par une émission de titres et le financement de la Banque s'effectue par cession d'actifs. Ce mode de financement était très répandu jusqu'à la crise en Espagne et aux Pays-Bas. Il l'est aujourd'hui un peu moins en France. Les entités qui le pratiquent affichent un encours d'environ 200 milliards d'euros, alors qu'il atteignait 450 milliards d'euros en Espagne avant la crise. Ces encours ont été réduits suite à la liquidation de ces fonds.

Prenons ensuite l'exemple d'un financement par émission de titres à court terme. Les fonds monétaires se portent acquéreurs de certificats de dépôt en émettant des titres à court terme. Le financement est en général en intragroupe, car les sociétés de gestion appartiennent souvent à la banque cédant les titres à court terme. Il apparaît alors un risque de rachat de parts et de crise de refinancement de la banque si les titres à court terme ne trouvent pas preneur.

b. Exercice de quantification du système bancaire parallèle

Aux États-Unis, la mesure du système bancaire parallèle a reposé sur l'étude des comptes financiers. Pour rappel, la définition de ce dernier diffère selon le système financier local. Aux États-Unis, le système

bancaire parallèle compte tout d'abord des *security brokers and dealers* correspondant en France aux entreprises d'investissement. Leur encours atteint environ 5 000 milliards de dollars. Viennent ensuite les émetteurs d'ABS (*asset-backed security*, ou valeur mobilière adossée à des actifs). Une diminution de leur encours a été observée suite à la crise, mais ils occupent tout de même encore la seconde place. L'essentiel du système bancaire parallèle aux États-Unis repose sur les agences gouvernementales (*Government-sponsored enterprises*, GSEs) Fannie Mae et Freddie Mac, dont les encours demeurent relativement stables, alors qu'ils progressaient de manière régulière par le passé. Cette situation est due au système de refinancement des prêts immobiliers aux États-Unis, qui reste très dépendant de ces agences. L'État américain s'est porté au secours de ces entités, pour maintenir le refinancement sur ces marchés, qui sont vitaux pour l'économie américaine. Enfin, les fonds monétaires sont aux États-Unis des fonds relativement actifs. Les États-Unis occupent ainsi la première place mondiale en termes d'encours des fonds monétaires. Ces fonds se sont développés principalement du fait de l'interdiction de rémunération des dépôts.

En zone euro, la mesure du système bancaire parallèle a également été conduite par l'intermédiaire des comptes financiers. Les fonds monétaires atteignaient environ 1 000 milliards d'euros d'encours en décembre 2013. Ils sont restés stables avant et après la crise. En France, ces encours ont baissé, passant de 400 à 350 milliards d'euros à la fin de l'année 2013. Les autres intermédiaires financiers sont les véhicules de titrisation, les fonds d'investissement autres que les fonds monétaires. En France, le système bancaire traditionnel est plus développé que le système bancaire parallèle, à la différence des États-Unis, du fait de la structure du système financier local.

En France, les fonds monétaires ont connu une légère inflexion à partir de juin 2010, puis une relative stagnation entre décembre 2011 et décembre 2013. Les fonds non monétaires se sont eux aussi quelque peu érodés. Leurs encours atteignent 850 milliards d'euros à fin 2013. Enfin, les autres institutions financières, c'est-à-dire les entreprises d'investissement et les véhicules de titrisation, cumulent environ 1 000 milliards d'euros d'encours, en intégrant les autres entités chargées de prêts locaux. Le système bancaire traditionnel compte environ 7 000 milliards d'euros d'encours. Cette vision reste relativement large et n'inclut que les entités susceptibles d'appartenir au système bancaire parallèle. Malgré tout, les encours du système bancaire parallèle atteignent en France moins d'un tiers des encours du système bancaire traditionnel.

4. Les limites du système bancaire parallèle et les réponses réglementaires

a. Les nouveaux risques créés par le système bancaire parallèle

La Commission européenne en a identifié quatre :

- des désengagements massifs et brutaux des fonds placés par les épargnants dans les entités du système bancaire parallèle, principalement au niveau des fonds monétaires, pouvant mettre en risque le refinancement bancaire à court terme ;
- le recours à l'effet de levier et l'augmentation du taux d'endettement favorisée par les prêts/emprunts de titres ou le recours à des marchés de pension livrée¹ (*repo*) ;
- la préférence pour un environnement réglementaire plus souple (arbitrage entre le financement par les établissements de crédit ou le système bancaire parallèle) ;
- la possibilité d'un risque systémique avec transmission d'un choc du système bancaire parallèle vers le système bancaire traditionnel en cas de désengagement massif et brutal d'un fonds monétaire.

Le régulateur envisage de créer un ensemble de règles cohérent, qui prendrait en compte l'interaction entre banques et entités non bancaires, pour assurer un système financier sain et permettre un financement efficient de l'économie. Les pourparlers sont intenses dans les cercles internationaux, notamment au sein du Conseil de la stabilité financière.

b. Vers une réglementation européenne du système bancaire parallèle

La première réglementation a été Bâle 3, adressée directement aux banques. Une réglementation plus spécifique destinée aux entités du système bancaire parallèle est également envisagée. Les règles de Bâle 3 prennent en compte les entités du système bancaire parallèle dans le périmètre consolidé. Il est

¹ Il s'agit de deux transactions fixées au moment de la signature du contrat : cession d'un actif suivie d'un rachat à la fin de l'opération. Cette opération s'analyse comme un prêt de monnaie nanti par un collatéral.

également prévu de réglementer les entités non bancaires, qui ne sont pas consolidées au niveau du groupe bancaire.

Un examen par la Commission européenne des marchés des fonds monétaires a été envisagé à travers le livre vert de la Direction générale du marché intérieur. Sa première version date de 2012. Ce document a vocation à être finalisé en 2015. Il vise à faire progresser la visibilité sur le marché des fonds monétaires. En parallèle, la Commission européenne prévoit de concevoir un projet de règlement adressé aux fonds monétaires, notamment pour les risques liés à la liquidité et à la concentration des actifs. Le Conseil se réunit ce jour même pour en débattre.

Par ailleurs, une réflexion s'ouvre actuellement sur les moyens d'augmenter la transparence des marchés de prêts/emprunts de titres. Toutes les entités y participent, car toutes les entités pratiquent le repo ou empruntent des titres pour leur gestion. Aucune réglementation propre à ce marché n'a encore été produite. Les travaux se poursuivent, notamment au Conseil de stabilité financière, qui a constitué un groupe de travail dédié.

Enfin, il est prévu d'établir un cadre harmonisé pour la titrisation au niveau international. Ce point a été couvert par Bâle 2.5. Ce projet a été engagé en ce qui concerne les produits émis par les véhicules de titrisation, notamment autour des ratios de liquidité, dans l'optique de développer un marché sain. La BCE et la Banque d'Angleterre ont pour leur part engagé une initiative pour définir des règles de simplicité et de transparence en matière de titrisation. Enfin, dans un cadre plus global, le *Dodd Frank Act* traite aux États-Unis de la titrisation, mais dans une approche par produits qui ne s'adresse pas à la technique de la titrisation *stricto sensu*.

En France, l'entité ESNI a été développée pour permettre une titrisation simple, transparente et servant au financement de l'économie. Nous espérons que cette entité rencontrera le succès escompté.

5. Conclusion

Le système bancaire parallèle, par l'importance de ses encours et par les canaux qu'il emprunte, participe fortement au financement de l'économie. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer l'encours des fonds monétaires qui permettent de résoudre les contraintes auxquelles font face les gestionnaires de trésorerie des entreprises. Ce propos peut cependant être nuancé avec une vision plus restrictive, notamment au regard des risques réellement pris par les entités apparentées au système bancaire parallèle, qui restent très limités en France et où le système bancaire traditionnel demeure prépondérant.

Je passe la parole à Yamina Tadjeddine.

Yamina TADJEDDINE

Nous nous sommes livrés à une comparaison entre l'approche par activités et l'approche par organisation. Dans l'approche par entités, le recours aux comptes financiers permet de disposer d'un périmètre précis des organisations potentiellement impliquées et de données statistiques, fournies deux fois par an par le bilan comptable de ces entités. Dans le même temps, le fait que l'information provienne des bilans pose aussi problème. En effet, on suppose ainsi que les secteurs impliqués relèvent nécessairement du système bancaire parallèle dans l'espace français. De plus, une part de l'information relative aux groupes consolidés, qui comptent aussi des filiales à l'étranger, va se perdre. Ainsi, une large part des OPCVM (organisme de placement collectif en valeurs mobilières) n'a rien à voir avec le système bancaire parallèle. L'information reste donc globalement précise et fiable, mais est parfois surestimée et parfois sous-estimée.

6. Une approche par activités

L'approche par activités, qui repose sur les pratiques et les transactions, échappe à cet écueil. Trois activités sont impliquées dans le système bancaire parallèle, dans une hybridation des logiques bancaires et financières : la titrisation, le marché du *repo* et la gestion alternative. En France, les *hedge funds* ne représentent pas une menace forte pour le système financier, mais ont tout de même un rôle à jouer dans les moments de tension, comme ce fut le cas vis-à-vis de la dette grecque. Les *hedge funds* qui entretiennent des relations avec le système bancaire français ne sont pas localisés en France. Des actions sont en cours avec la directive AIFM pour les faire revenir en France, mais le dispositif ARIA-RIEN, dispositif de *hedge funds* de l'AEF, ne rencontre quasiment aucun succès.

À l'origine de la titrisation se trouve le crédit octroyé par une banque. Nous en avons parlé précédemment. Pour sa part, le marché du repo est une extension des avantages du marché interbancaire aux acteurs non bancaires (assurances, *hedge funds* et fonds monétaires). Bien évidemment, les banques y interviennent aussi et c'est grâce à leur présence que ce marché fonctionne bien, car elles apportent une garantie et financent les besoins de refinancement à très court terme. Le marché du repo pose *in fine* la question de la nécessité de réserver strictement le refinancement auprès de la Banque centrale aux banques. Il est donc très intéressant de disposer de données à ce niveau en termes de politique monétaire, mais aussi d'utilisation de la monnaie Banque centrale. Pendant longtemps, le marché du repo est resté peu développé en Europe, car les institutions se tournaient vers le marché américain. Quand, en 2009 et surtout 2010, le marché du repo américain s'est montré réticent à prêter à des institutions européennes, il s'est développé en Europe. Il est donc utile de disposer d'informations pour connaître les acteurs, les volumes et la manière dont ces acteurs s'organisent. L'analyse par transaction revêt donc ici une grande importance, bien qu'une part d'information soit perdue en se penchant sur les positions nettes, de façon semestrielle.

L'intérêt d'étudier la troisième activité impliquée, celle des *hedge funds*, est de se pencher sur leur portefeuille et leur effet de levier. Des données sont disponibles pour ceux qui disposent d'un passeport européen. Il est intéressant de connaître le contenu de leur portefeuille, car ce sont souvent les titres les plus risqués qu'ils achètent sur le marché financier, ce qui assure ainsi la couverture des risques des acteurs réglementés. Pour que les banques et assureurs soient réglementés et couverts par des produits financiers, il faut que des acteurs financiers assurent cette couverture. Si cette responsabilité ne doit relever ni des assureurs ni des banques, alors ce rôle reviendra aux *hedge funds*. Il est donc déterminant de disposer de données, et notamment de connaître le degré de concentration. De plus, les *hedge funds* se portent acquéreurs des tranches les plus risquées des produits issus de la titrisation, ainsi que les titres décotés. Dès lors qu'un pays voit sa note dégradée et que les banques ne veulent plus détenir ses titres de dettes, il se tourne alors vers les *hedge funds*. Le lien entre les banques et les *hedge funds* est de ce fait très solide. Il est inhérent à leur activité. Les *hedge funds* pourraient certes exercer aussi des activités spéculatives sur les marchés plus traditionnels, mais il s'avère qu'ils préfèrent se concentrer sur les marchés cités, pour différentes raisons. Il est donc important de connaître leur niveau d'endettement, les positions prises et leurs liens avec les banques, notamment s'il s'agit de filiales de ces dernières. La question de la filiation des *hedge funds* a été abondamment traitée dans le Dodd Frank Act, tandis que l'endettement des banques auprès des *hedge funds* apparaît dans la loi de séparation bancaire.

Au fond, ces trois activités mêlent logiques bancaires et logiques financières. Elles partagent donc leurs avantages et leurs inconvénients. Elles sont très anciennes. Le refinancement en facteurs financiers existe de façon très abondante depuis le XIX^{ème} siècle. De même, les *hedge funds* se sont formés au moins depuis 1949, tout comme l'escompte et la revente de différents types de créance perdurent depuis longtemps. C'est du fait de l'explosion du nombre des opérations s'inscrivant dans ces dispositifs et parce que les banques sont entrées en jeu que ces activités ont été pointées du doigt à partir des années 90. Elles ont trouvé, notamment dans le marché du repo avec le collatéral, une occasion de faire de l'argent ou la possibilité d'accéder à de la liquidité.

Aucune information n'était communiquée avant la crise, ni sur les volumes de transaction, ni *a fortiori* sur les transactions sur le repo, qui ne fonctionnait qu'en gré à gré. Des traces apparaissaient néanmoins sur les bilans bancaires quand les titres étaient prêtés temporairement. Il fallait néanmoins exercer un regard particulièrement affûté pour déceler ces mouvements. La qualité des produits échangés posait également problème, car les nouveaux produits de gré à gré qui sont créés restent de mauvaise qualité pour une large part d'entre eux. En outre et surtout, des titres sont « multiéchangés » sur le marché du repo ce qui occasionne un phénomène de décolatéralisation. Enfin, la troisième difficulté concernait la question des détenteurs des titres. Pour que les marchés financiers assurent une fonction de transfert et de couverture des risques, les propriétaires des contreparties doivent être dispersés. Sinon, le système entier se retrouve dépourvu de protections et dans une situation délicate. AEG en a donné l'exemple. Par ailleurs, un jeu sur l'effet de levier – particulièrement de la part des *hedge funds* – crée un risque systémique de non-remboursement des crédits.

Face à la crise, le G20 a décidé en avril 2009 de vingt ensembles de réformes, qui concernent toutes de près ou de loin le système bancaire parallèle. La réforme R20 vise par exemple à faciliter l'accès aux statistiques officielles. Les réformes R2 à R7 ont pour leur part pour finalité de mieux connaître le contenu du système bancaire parallèle. Les états ont donc exprimé un fort désir de s'intéresser à ce système bancaire parallèle, tandis que le G20, le FMI et le CSF, souhaitent rendre les données accessibles au plus grand nombre. À ce jour, beaucoup d'informations sont devenues accessibles, mais il en manque toutefois encore.

Parmi les réformes voulues par l'agenda du G20, certaines ont été menées de front, et donc aussi par silo (au niveau des banques, des *hedge funds*, etc.) ou par instruments (EMIR). Pour information, EMIR a pour finalité d'imposer un code à tout contrat financier, pour permettre une traçabilité des transactions et des contrats et ainsi mesurer leurs effets.

7. Les données désormais accessibles

De nombreuses données globales par pays sont consultables sur www.principalglobalindicators.org. Elles ont trait au système bancaire, au système financier, aux mesures de levier, etc.

S'agissant de la titrisation, un site (www.ecb.europa.eu/stats/money/fvc/html/index.en.html) diffuse des données agrégées par pays et par type de produits titrisés. La nature des emprunts titrisés demeure assez peu détaillée.

Un autre site présente en outre des données financières, par exemple sur les fonds monétaires ou sur leurs portefeuilles, à court terme et à long terme (<http://sdw.ecb.europa.eu/browse.do?node=4212924>), ainsi que des données systémiques.

Enfin, des données seront communiquées par le FMI dans le cadre de la future réforme de la balance des paiements, sur le « on shore / off shore ».

La boîte noire du système bancaire parallèle s'est donc largement ouverte et nous disposons maintenant de données abondantes, qui ont pris à bras-le-corps les problèmes évoqués. Il faudrait maintenant accéder à des données beaucoup plus fines et individuelles. S'agissant de la titrisation par exemple, la mesure de l'utilité réelle de cet outil nécessite de savoir qui profite de la titrisation et qui sont les organisations qui la proposent.

EMIR ayant permis une traçabilité des produits dérivés, il est possible de voir où ils sont échangés, d'autant que des chambres de compensation ont été créées pour proposer un contrôle des marchés dérivés. Un récent article de Mancini L., Ranaldo A. et Wrampelmeyer J., du Swiss Finance Institute, s'en est fait l'écho. Il porte sur les conditions d'accès aux informations de la chambre de compensation du marché repo et évoque notamment les risques réels.

Nous savons que le recours au système bancaire parallèle en Europe est bien moindre qu'aux États-Unis. Le principal problème, notamment en France, porte sur le fait que les groupes associent activités bancaires et financières. De ce fait, le système bancaire parallèle européen se niche ici, entre les filiales des groupes. Pour disposer réellement d'une mesure du système bancaire parallèle, il faudrait pouvoir accéder à l'intérieur des groupes.

Gunther CAPELLE-BLANCARD

Merci pour cette présentation. Les informations sont finalement bien plus riches que l'on ne pouvait le penser. J'exprimerai tout de même un regret. Vous nous communiquez finalement assez peu de chiffres, ce qui me pousse à m'interroger : quelle est la part de financement de l'économie intermédiée par le système bancaire parallèle, en agrégé et par indicateurs ?

La typologie que vous proposez est intéressante, mais qu'en est-il du poids des différents indicateurs ? Du poids des ménages ? Ou de la part de l'État ? En définitive, combien pèse le système bancaire parallèle ?

Je ne partage donc pas tout à fait l'optimisme que vous exprimez. Je ne dispose d'aucun indicateur pour l'étayer.

Quelle est par exemple la part des volumes titrisés sur le total des volumes prêtés par les banques ?

Quel est par ailleurs le volume échangé sur le marché *repo* ? Est-il le triple du marché boursier ?

Il est sans doute fort louable que ces informations apparaissent sur le site www.principalglobalindicators.org. Pour ma part, j'aimerais savoir combien de *hedge funds* sont localisés en France ? Combien d'emplois concernent-ils en France ?

Enfin, quelle est la source du site www.principalglobalindicators.org ?

Yamina TADJEDDINE

Cette entité est une entité distincte, alimentée par des données du FMI et de la Banque Mondiale.

Gunther CAPELLE-BLANCARD

Votre présentation est donc intéressante, mais manque de données quantitatives.

Maurice AUMAGE, Président de l'Association pour la Participation des Salariés par l'Actionariat

Revenons sur la question de la titrisation, qui est intervenue il y a peu et qui fait prendre beaucoup de risques au système bancaire. Au fond, toutes les grandes banques se sont débarrassées d'une grande partie de leurs prêts immobiliers pour les titriser, ce qui suscite un énorme problème d'organisation.

Par ailleurs, il est important de souligner qu'en groupant des crédits à la consommation à des crédits immobiliers des différentes banques, on mélange des éléments peu comparables, Moody's rendant ensuite un avis éminemment discutable. La titrisation est donc essentiellement une opération à très haut risque, insuffisamment appréciée de façon concrète. En effet, un banquier préférera toujours être bien titrisé plutôt que prendre des risques.

Dans ce contexte, Bâle 1, 2 et 3 ont tenté d'intégrer une réglementation au système et de faire progresser le professionnalisme du métier bancaire, les banques françaises n'étant pas vraiment de bons élèves, bien régulées qu'elles sont par la Banque de France.

En outre, la séparation entre les banques de dépôt et les banques d'affaires, présentée lors de la précédente campagne électorale, a finalement été écartée. Les banques de dépôt prennent donc peu de risques, tandis que les banques d'affaires en prennent, ce qui n'est tenable qu'en l'absence de crises.

Prenons l'exemple de pays n'appartenant pas à l'Europe, le Maroc en particulier, où j'ai eu l'occasion d'apporter des conseils dans le domaine de Bâle 1, 2 et 3. Ces pays ne seront jamais en mesure d'appliquer les dispositions européennes, de coopérer ou de prendre des risques raisonnables.

En conclusion, il est important de se pencher sur les prises de risque et d'étudier de près ceux qui rendent des avis favorables sur ces prises de risque, agences de notations contestables comme Standard & Poor's ou politiciens finalement peu formés à ces questions.

Esther JEFFERS, Université Paris 8

J'interviendrai sur la méthodologie permettant de mieux connaître le système bancaire parallèle. Je rejoins Yamina Tadjeddine sur l'existence de deux approches, par entités ou par activités. Cependant, je ne choisirais pas forcément les mêmes activités pour définir le système bancaire parallèle.

La connaissance du système bancaire parallèle reste tout d'abord assez limitée en Europe. En effet, la manière dont il se déploie aux États-Unis permet de disposer directement de mesures, alors qu'en Europe il est nécessaire d'étudier le hors bilan des banques, sachant que les fonds monétaires ne font pas partie des autres intermédiaires financiers (OFI, Other financial intermediaries). Les totaux qui entrent en ligne de compte sont donc sous-estimés.

Dans ce cadre, le Conseil de stabilité financière (Financial Stability Board) avance des données très volumineuses pour le système bancaire parallèle : 22 000 milliards d'euros dans la zone euro et 9 000 milliards d'euros au Royaume-Uni, alors que le système bancaire parallèle est estimé à 23 000 milliards d'euros aux États-Unis. Le système bancaire parallèle est donc plus important en Europe qu'aux États-Unis.

Gunther CAPELLE-BLANCARD

En quoi est-ce cohérent avec les chiffres qui nous ont été présentés ?

Esther JEFFERS, Université Paris 8

Il apparaît manifestement un problème de données et d'informations, que nous ne parvenons pas à recevoir.

Il semble préférable de retenir comme appartenant au système bancaire parallèle toute entité qui exerce une activité d'intermédiation ou de transformation par une entité qui ne subit pas la réglementation ou la régulation exacte des activités bancaires traditionnelles, quelle que soit l'entité. Il ne faudrait donc pas se limiter aux marchés comme le repo ou la titrisation et mieux connaître les activités bancaires des groupes, ce qui reste très difficile.

Pour la Fédération Bancaire Française, les activités de marché représentent 10 % du bilan des banques. Il manque donc encore beaucoup d'informations et le travail des chercheurs aux États-Unis ne peut pas être conduit de la même façon en France. Le lien entre les banques, les entités du système bancaire parallèle et les autres acteurs demeure très difficile à délimiter en France par exemple.

Auguste MPACKO PRISO, Groupe BPCE

Vous définissez principalement le système bancaire parallèle par l'intermédiation de crédits. Il ne faudrait pas pour autant négliger l'activité de paiement, où il existe aussi un système bancaire parallèle. À ce niveau, l'arrivée d'Apple pourrait changer la donne, d'autant que la régulation y reste légère, bien plus légère que celle des banques. Il pourrait en découler un risque systémique. Qu'en pensez-vous ?

J'évoquerai ensuite la titrisation. Il me semble d'après les statistiques de la Banque de France publiées au second trimestre que l'encours a doublé en quelques trimestres, ce qui confirme la résurgence de la titrisation. Néanmoins, elle reste encore limitée par rapport aux encours bancaires. La crainte de la titrisation – ce monstre qui a préparé la crise actuelle – ne serait-elle donc pas seulement un fantasme ?

Yamina TADJEDDINE

Je précise que toutes les données proviennent du CSF. Nous avons transmis dans nos documents le montant global, sans le reprendre dans la présentation.

Omar BIROUK

Il est vrai que la question de la quantification du phénomène des entités du système bancaire parallèle va de pair avec sa définition. Il reste difficile de définir ce système bancaire parallèle. La question reste ouverte, comme le confirme un récent rapport du FMI, le GFSR (Global Financial Stability Report).

En ce qui concerne le chiffrage du marché du *repo* ou du système bancaire parallèle en France, je tiens à formuler une remarque. Il faut faire preuve de prudence vis-à-vis des chiffres : selon le périmètre qu'ils visent, ils transmettent un message différent. Les chiffres peuvent certes apporter une aide à la prise de décision, mais il convient dans le même temps de se prémunir de l'écueil de la mauvaise interprétation. J'illustrerai mon propos par un exemple. Tandis que les régulateurs souhaitent imposer des règles plus strictes à certaines entités, ces entités mettent en avant divers chiffres pour montrer qu'elles n'appartiennent pas au système bancaire ou qu'elles ne constituent pas un risque systémique pour le système financier. Les fonds d'investissement américains représentaient ainsi 18 500 milliards d'euros d'encours à la fin 2013, mais ils avancent qu'ils ne présentent pas de risque systémique pour le système financier, car ils ne réalisent que 8 % des transactions du marché boursier américain. Ce taux est correct, mais le marché boursier est très profond et les échanges de titres y sont très nombreux. C'est donc plutôt vis-à-vis du marché européen qu'ils peuvent représenter un risque systémique.

Il est donc important de faire preuve de vigilance vis-à-vis des chiffres qui sont fournis et de consulter les comptes hors bilan, en particulier au regard de l'exposition des entités, notamment via la *gross national exposure*. Il s'agit de l'exposition des entités par rapport à leurs activités sur les dérivés. Cette exposition peut dépasser largement leur encours de bilan.

La question du périmètre mérite aussi que l'on s'y attarde, car seules les entités enregistrées dans des systèmes financiers bien régulés sont enregistrées.

Il est vrai de manière générale que les chiffres globaux manquent de précision. Les données dont nous disposons et que toutes les banques centrales nationales (BCN) – y compris la Banque Centrale Européenne – ont reçues proviennent du Global Shadow Banking Monitoring Report, rapport écrit par le Conseil de stabilité financière, en collaboration avec les BCN. Des travaux sont par ailleurs en cours au sein du Conseil de stabilité financière pour affiner l'analyse.

Je reviendrai enfin sur les commentaires de Madame Jeffers. Le rapport 2014 du Conseil de stabilité financière fait effectivement état d'une proportion bien supérieure du système bancaire parallèle aux États-Unis par rapport à l'Europe. Il est vrai en outre que le Royaume-Uni n'est pas comptabilisé, car il constitue un système financier à part.

Yamina TADJEDDINE

Les 22 000 milliards d'euros dont il a été question incluent les OPCVM. De plus, il y a deux ans, au moment du travail de la commission Barnier sur le système bancaire parallèle, tous les actifs sous gestion des fonds de pension ou des fonds de retraite étaient considérés comme relevant du système bancaire parallèle. Au fond, des éléments provenant des banques centrales et qui n'ont rien en commun sont régulièrement agrégés. Il s'agit d'après moi d'un problème majeur.

Passons au marché du *repo*. Une enquête est conduite en déclaratif auprès de toutes les banques européennes. Aux États-Unis, les données relatives à ce marché sont nombreuses, car les échanges de *repo* passent par un intermédiaire, J.P. Morgan, qui fournit des informations à la FED.

En outre, les chambres de compensation permettent en Europe de disposer d'une estimation des éléments échangés.

Il reste en revanche difficile de suivre le gré à gré, sauf à suivre le collatéral, sachant qu'il ne se trouve quasiment aucun *hedge funds* enregistré comme tel en France. Dès lors, je doute que le nombre d'emplois directement concernés en France soit élevé.

Vous nous interrogez par ailleurs sur le fait que le crédit ne transite plus par les banques, ce qui pose problème. La même difficulté apparaît avec Bitcoin. Il s'agit alors de *shadow money*, qui renvoie à la question de la circulation de la monnaie.

Delphine MOREAU

Précisons que l'encadrement en France demeure assez strict, et qu'une opération assimilable à une opération de banque peut être identifiée assez facilement.

Denis MARIONNET, Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

Je précise que l'ACPR contrôle les banques sur base consolidée, afin d'appréhender tous leurs risques, y compris ceux se rapportant à des entités non-bancaires faisant partie de leur périmètre de consolidation (entreprises d'investissement par exemple). Le rapport que nous publions sur le marché de la banque et de l'assurance² permet en outre de prendre connaissance de l'ordre de grandeur des entreprises d'investissement par rapport aux établissements de crédit.

De même, un suivi en France et en Europe des conglomérats financiers est assuré. La création de l'ACPR, qui supervise les banques, les assurances, mais aussi les établissements de monnaie électronique a permis en outre de mettre en place un droit de regard vis-à-vis des moyens de paiement. Le superviseur, tout comme la Banque centrale, les prend donc en compte, ce qui est à même de rassurer l'épargnant et le public sur la stabilité financière et la protection de l'épargne.

Par ailleurs, deux études de l'ACPR apportent des compléments intéressants. La première est une étude du marché de la titrisation en Europe publiée en juin 2014 dans la collection Analyse-Synthèses, sous le numéro 31³. Elle donne des chiffres sur les encours et sur les flux et apporte des éléments de comparaison entre les États-Unis et l'Europe. La seconde est un article de Daniel Nouy, ancienne Secrétaire générale de l'ACPR, sur le système bancaire parallèle qui évoque la possibilité d'exercer un contrôle indirect, en renforçant les liens entre acteurs régulés et acteurs non régulés, pour apporter davantage de stabilité et de confiance.

² <http://acpr.banque-france.fr/publications/rapports-annuels/chiffres-du-marche-francais-de-la-banque-et-de-l-assurance.html>

³ http://acpr.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/acp/publications/analyses-syntheses/20140701-Marche-titrisation-en-Europe-caracteristiques-et-perspectives.pdf

Michel BOUTILLIER, Université Paris X Nanterre La Défense

Ces questions sont difficiles et très évolutives. Il est fascinant de voir que le système bancaire parallèle aux États-Unis peut intégrer Fannie Mae, institution qui a été établie dans les années 30 pour intervenir dans le circuit de financement du logement. Peut-être le système a-t-il été perverti. Il apparaît en tout cas une surévaluation du système bancaire parallèle aux États-Unis.

Je tiens à souligner deux points. En premier lieu, le fait d'entrer dans des logiques intragroupes reste possible, même avec des données macroéconomiques des sept ou huit groupes bancaires les plus importants en France.

Ensuite, on néglige trop souvent dans la question des mesures le fait que la chaîne d'intermédiation s'allonge, avec davantage d'intermédiaires, d'où un triple ou quadruple comptage. Dès lors, et même si tous les intervenants passent par le système bancaire parallèle, les opérations permettant de dissimuler le passage par le système bancaire parallèle restent assez simples à conduire.

Caroline LE MOIGN, économiste à l'Assemblée nationale

Je m'étonne que la Banque de France estime qu'on risque de mal comprendre les données et qu'il est préférable ne pas les sortir.

Je souhaite aborder ensuite le rapport du FSB. En 2013, la France n'avait pas apporté de réponse précise. Une réponse circonstanciée sera-t-elle fournie dans le cadre du prochain rapport ?

De façon plus large, je m'étonne que dans la synthèse de l'ACPR – qui vise à donner un ordre d'idée de la titrisation en France –, ne soit évoqué à aucun moment le lien entre la titrisation et le système bancaire. Au fond, c'est surtout la localisation du risque qu'il faudrait clarifier.

Enfin, il est tout de même question de risque systémique. Le fait que le système bancaire parallèle ne représente qu'un tiers des encours traditionnels ne peut justifier de ne pas s'y intéresser précisément.

Gunther CAPELLE-BLANCARD

L'un des problèmes les plus délicats concerne les groupes. Le LEI (Legal Entity Identifier) récemment créé permettra-t-il de mieux s'y retrouver ?

Je souhaite ensuite que la part du système bancaire parallèle en France soit précisée. On ne peut se contenter d'estimer qu'il participe au financement de l'économie.

Omar Birouk apportera ensuite un éclaircissement sur la manière dont les réponses au questionnaire du FSB sont fournies.

Delphine MOREAU

Omar Birouk a souligné que des débats étaient encore en cours sur le périmètre à prendre en compte. La présentation s'est donc appuyée sur le périmètre qui apparaissait comme le plus cohérent pour l'appréhension des risques systémiques au niveau international. C'est dans ce contexte que des informations sont disponibles et publiées sur bases agrégées et reprises par la BCE. Des rapports sont également produits au CSF. La nécessité de se montrer vigilant a également été rappelée.

Je citerai ensuite l'exemple de la titrisation, déconsolidante ou non. Il est vrai que ces opérations et montages affichent une certaine complexité. Il a donc été important de circonscrire un périmètre, conforme à ce qui avait été approuvé collectivement, et de prévenir l'assemblée qu'une analyse du caractère comparable de ces données, aux sources variables, a été conduite.

Diverses étapes intermédiaires ont par ailleurs été franchies, ce qui a nécessité pour l'ACPR et la Banque de France de compléter les déclarations des acteurs bancaires ou des autres intermédiaires financiers. Il s'agit au fond de toujours mieux couvrir les différents types d'opérations et d'acteurs. Dans ce contexte, la directive EMIR constitue une avancée s'agissant des opérations de gré à gré. Elles passent en effet par un enregistrement auprès du Trade Repository, avec également des transmissions à l'ESMA qui n'existaient pas auparavant.

À ce jour, les publications conséquentes de données agrégées se succèdent. Comme le travail est encore en cours, nous avons préféré ne pas produire d'annuaire de données quantitatives, mais plutôt chercher à faire comprendre le périmètre de l'analyse en cours. Il est manifeste en tout cas qu'il demeure des marges de progression sur certains axes.

Omar BIROUK

Je répondrai tout d'abord à Gunther Capelle-Blancard. Nous indiquons au CSF que le système bancaire parallèle recouvre en France environ 1 800 milliards d'euros. Il faut se prémunir tout d'abord de tout double comptage. Il n'est donc tenu compte que du total des actifs. Il est vrai ensuite que le périmètre retenu reste large. Il faudrait pouvoir entrer dans le détail du portefeuille des entités pour déterminer quels risques elles portent, sachant que les stratégies des fonds d'investissement varient d'un fonds à l'autre. La question du chiffrage demeure donc en suspens, mais il ne cesse d'être affiné du côté du CSF, pour éviter les redondances et pour tenir compte des remarques et critiques qui lui sont adressées. Retenez quoi qu'il en soit que la part française se situe entre 8 % et 10 % de la somme de 1 800 milliards d'euros.

Juliette BERTIAUX, Chambre de commerce et d'industrie de Paris-Ile-de-France

Tout effet de levier est alors nécessairement écarté.

Omar BIROUK

Revenons plutôt sur la question des *hedge funds* en France. Cette question est très souvent posée, mais il n'existe pas à ma connaissance de véritables *hedge funds* en France. Le LEI estime de son côté que les progrès sont constants. En tout cas, ce sont surtout les échanges de collatéraux qui progresseront, notamment l'*asset swap*.

Je répondrai ensuite à Madame Le Moign. La France participe activement aux travaux du CSF. Elle est même l'un des pays les plus contributeurs. Je vous invite à contacter le secrétariat de la BRI pour obtenir davantage de détails. Nous sommes notamment précurseurs en ce qui concerne les entités de gestion de fonds, car nous donnons les chiffres les plus complets. Certains pays comme les États-Unis ou la Chine pratiquent au contraire une stratégie de blocage. La Chine ne nous informe aucunement de son système bancaire parallèle, qui prend pourtant de l'ampleur. Leurs *Wealth Management Products*, qui sont porteurs de risque, ne font l'objet d'aucune communication.

Pierre AUDIBERT

Nous avons apprécié les présentations qui viennent d'avoir lieu.

Je vous propose l'avis suivant :

Le Conseil apprécie qu'une présentation générale du système bancaire parallèle soit disponible. Du fait d'une connaissance encore limitée de ce système, il souhaite que des travaux soient poursuivis afin de mieux définir les acteurs et les activités du SBP et, ainsi, de pouvoir identifier, de manière fiable et pertinente, le volume des flux concernés et les liens entre les différents acteurs impliqués. L'accès aux données permettant un suivi par acteur et transaction est nécessaire tout en tenant compte des règles de confidentialité associées.

Afin de fiabiliser les informations recueillies sur ces flux financiers, le Conseil renouvelle sa demande de suivi à horizon d'un an des avancées dans la mise en œuvre de l'identification unique des unités participant à des transactions financières suite à la création du LEI – Legal Entity Identifier.

Cet avis est ouvert à la discussion.

Esther JEFFERS, Université Paris 8

Il me semble important d'y ajouter la nécessité d'identifier de manière fiable et pertinente le volume des flux concernés et les liens entre les acteurs impliqués.

Pierre AUDIBERT

D'accord.

Juliette BERTIAUX, Chambre de commerce et d'industrie de Paris-Ile-de-France

Rappelons que les fonds monétaires et les fonds non monétaires restent des entités très régulées et sûrement davantage régulées que les banques elles-mêmes, notamment au regard de l'intérêt des porteurs ou de la gestion de la liquidité.

Je m'interroge donc sur le fait de lier les fonds d'investissement, notamment les fonds français, et des entités aucunement régulées comme le *crowd funding*, qui relèvent aussi du système bancaire parallèle. Le travail sera bien moins facile à engager avec les entités non régulées. Est-ce possible d'ajouter ce point ?

Gunther CAPELLE-BLANCARD

L'importance de mieux définir les acteurs apparaît dans l'avis.

Pour ma part, j'exprimerai une certaine insatisfaction. Au fond, le système bancaire parallèle continue à bien porter son nom, car il reste un système de l'ombre pour lequel l'information demeure limitée ou difficile à interpréter. La transparence reste un objectif qui semble bien éloigné.

Yamina TADJEDDINE

Je tiens à formuler une remarque qui n'apparaîtra sans doute pas dans l'avis. Le risque dans le système bancaire parallèle porte sur les chocs de liquidité ou tout problème temporaire lié aux volumes importants des transactions, qui sont passées dans un temps très court, dans une concentration importante des risques. L'immédiateté d'un choc de liquidité constitue le risque réel du système bancaire parallèle. Les volumes impliqués peuvent être importants, mais la titrisation ne pose à mon avis pas réellement de problème si elle est bien maîtrisée.

Il est vrai que certains intermédiaires successifs peuvent échapper à la régulation, et il s'agit là aussi d'un risque. Ce sera tout particulièrement vrai tant que le raisonnement reposera sur des données consolidées, car ces éléments continueront à nous échapper. Des volumes peuvent être colossaux en *intraday* et disparaître en consolidé.

Gunther CAPELLE-BLANCARD

Les volumes ou même les flux ne sont pas les seuls facteurs. Rappelons que le crédit *subprime* reste très limité.

Pierre AUDIBERT

La première phrase de l'avis fait état d'une certaine satisfaction. Il pourrait être utile de chercher ensuite à pousser plus avant la réflexion, la connaissance du système bancaire parallèle demeurant tout de même très limitée.

Yamina TADJEDDINE

Nos difficultés proviennent aussi de l'évolution de la réglementation. Il faudrait que tous les pays du G20 soient impliqués pour que nous constituions des catégories juridiques, sachant que certains instruments sont réglementés et d'autres non. Le système bancaire parallèle se place précisément aux interstices. La responsabilité ne revient pas uniquement à la Banque de France.

Gunther CAPELLE-BLANCARD

Ce n'est effectivement pas la faute des autorités. Il ne s'agit pas d'avancer que les banques font mal leur travail, mais de ne pas conclure sur un satisfecit, en soulignant simplement que le système bancaire parallèle reste limité.

Pierre AUDIBERT

Nous pouvons demander que les travaux soient poursuivis.

Omar BIROUK

Le principal problème du système bancaire parallèle reste sa structure fractale : plus l'on entre dans le détail, plus de nouveaux éléments sont découverts.

Maurice AUMAGE, Président de l'Association pour la Participation des Salariés par l'Actionnariat

L'expression « mieux définir » me semble par ailleurs par trop imprécise.

Pierre AUDIBERT

Le fait d'en débattre apporte d'après moi la preuve que le système bancaire parallèle dispose d'une définition, même incomplète.

L'avis tel que présenté en séance est approuvé.

Gunther CAPELLE-BLANCARD

Au-delà du compte rendu de la présente séance, il serait utile que vous nous transmettiez une note thématique d'environ quatre pages sur la question du système bancaire parallèle.

Esther JEFFERS, Université Paris 8

Je vous signale par ailleurs que le laboratoire de Paris 8 et l'université de Nanterre organiseront une journée de présentation le 22 novembre prochain.

II. L'ACCESSIBILITÉ ET L'INCLUSION BANCAIRE : POINT D'INFORMATION

Fabien TOCQUÉ

Je travaille à la Direction de l'action sociale de la Croix-Rouge française. Merci de m'avoir invité pour évoquer les questions d'accessibilité et d'inclusion bancaire. Je présenterai les chiffres dont je dispose à la fin de mon exposé. Il est encore plus difficile d'interpréter les phénomènes en l'absence de chiffres. Je pense que c'est le rôle du Cnis d'identifier les besoins de données des acteurs de la société civile.

1. Pourquoi la Croix-Rouge française s'occupe-t-elle de ces questions bancaires ?

Je commencerai par un rappel historique de la législation. Notre société s'est financiarisée de plus en plus depuis les années 50. Il a ainsi été demandé en 1973 aux salariés de disposer d'un compte bancaire pour pouvoir toucher leur salaire au-delà de 1 500 francs. Cette limite pour recevoir son salaire en liquide, passée à 1 500 euros, est encore applicable aujourd'hui, mais reste peu pratique.

Il a ensuite été demandé en 1978 aux bénéficiaires de prestations sociales de disposer d'un compte bancaire, afin qu'ils puissent continuer à les percevoir, ce qui a développé les relations avec les banques. Peu à peu, les produits et services bancaires sont devenus essentiels pour mener une vie normale.

En 1980, une libéralisation progressive s'est observée et des pratiques très différentes de celles du secteur public précédent se sont développées. Certaines banques ont cherché à rentabiliser à court terme l'ensemble de leurs segments de clientèles, y compris de leurs clientèles pauvres. Pour cela, elles ont prélevé des frais qui pouvaient les pénaliser, quitte à les exclure. Les banques n'ont d'ailleurs pas à expliquer les raisons pour lesquelles elles prennent ou ne prennent pas un client. De fait, cette exclusion bancaire s'est développée depuis les années 80 et elle présente des conséquences sociales que nos salariés et bénévoles observent au quotidien.

L'exclusion bancaire présente diverses conséquences. Le reste pour vivre diminue logiquement dès lors que des frais d'incidents bancaires à répétition sont perçus.

Par ailleurs, une personne qui n'a pas accès au crédit alors qu'elle est solvable peut abandonner son projet, qui pouvait pourtant être indispensable à son insertion sociale ou professionnelle. C'est par exemple le cas si un véhicule personnel tombe en panne et que son propriétaire ne peut le réparer. De nombreux français n'ont pas accès au crédit alors qu'ils sont solvables.

Le « malendettement » risque également de se développer suite à l'exclusion bancaire. Cette notion qui ne dispose pas de définition officielle, consiste à accumuler des crédits, jusqu'au surendettement, qui est le paroxysme de l'exclusion bancaire.

Toutes ces difficultés contribuent au mal-être personnel et familial, qui reste difficile à quantifier.

Dans ce contexte, la Croix-Rouge a publié en 2012, avec le Secours Catholique et l'UNCCAS, un manifeste pour l'inclusion bancaire en France des populations fragiles. Ce manifeste a appelé à la création d'un Observatoire de l'inclusion bancaire (qui vient de se réunir) et à la création de points conseil budget. Ces derniers n'ont pas encore été créés, mais pourraient l'être dans les semaines à venir. L'Observatoire de l'inclusion bancaire doit servir à la publication de statistiques sur les pratiques et différentes banques et établissements de crédit vis-à-vis de ses clientèles dites fragiles, non pas simplement pour disposer de chiffres, mais pour engager un dialogue constructif avec les banques, les associations de consommateurs et les citoyens.

2. Les notions en jeu

Le préalable à la quantification d'un phénomène est sa bonne définition. L'accessibilité bancaire est un terme qu'on retrouve dans diverses publications : lois, chartes ou missions de service public, mais il n'y a jamais eu de définition officielle.

L'accessibilité bancaire vise en tout cas à donner accès à certaines populations à un service minimum qui peut évoluer en fonction des années et des priorités politiques. La Banque Postale affiche par exemple une mission d'accessibilité bancaire qui prévoit d'ouvrir un livret A à toute personne qui le demanderait, à partir de 1,5 euro, en proposant divers services associés. En 2009, la Fédération Française Bancaire a créé une charte d'accessibilité bancaire, autour du droit au compte bancaire, défini par la loi, et son pendant, le service bancaire de base.

En tant que telle, l'inclusion bancaire n'est pas non plus définie. On peut considérer qu'elle est le contraire de l'exclusion bancaire, qui a été définie par Georges Gloukoviezoff. Cette définition a ensuite été reprise au niveau européen : « *l'exclusion bancaire peut être définie comme le processus par lequel une personne rencontre de telles difficultés bancaires d'accès et/ou d'usage qu'elle ne peut plus mener une vie normale dans la société qui est la sienne* ». Cette définition croise des questions économiques, sociologiques et même psychologiques.

Suivant les définitions retenues, les politiques menées changent. Ainsi, l'accessibilité bancaire en France a consisté à donner accès à des produits (comptes et moyens de paiement), tandis que l'inclusion bancaire va plus loin. Elle a pris comme base le déficit des politiques publiques fondées uniquement sur l'accès à des produits. Pour information, 24 % des ménages pauvres qui disposent d'une carte de paiement ne l'utilisent jamais. Il faut donc plutôt se pencher sur les difficultés d'usage, ce à quoi pousse le concept d'inclusion bancaire. Il s'agit au fond de créer une norme de services bancaires adaptés, avec les bons produits et les bons processus qui permettent un bon usage bancaire. Il faut aussi réfléchir à la place de la liberté des personnes dans le choix de leurs produits bancaires. En effet, 1 % à 2 % de la population ne souhaitent pas accéder aux services bancaires, peut-être pour une bonne raison.

Des rapports statistiques ont pris appui sur ces deux concepts. Leurs résultats varient grandement. Un rapport ministériel sur la réduction de la pauvreté en France a estimé en 2010 que l'objectif d'accessibilité bancaire était atteint, au motif que 98 % de la population française disposait d'un compte bancaire. Au contraire, nous avons repris divers chiffres issus de la recherche dans notre manifeste en 2012, pour souligner qu'entre 5 et 6 millions d'individus restaient confrontés à l'exclusion bancaire. La vérité est sans doute située entre les deux.

3. Typologie de l'exclusion bancaire

Quelles sont les difficultés d'accès et d'usage ? Comment se caractérise l'exclusion bancaire ? Encore 1 % à 2 % des personnes n'ont pas de compte bancaire, notamment les migrants, qui peuvent avoir des papiers, mais pas forcément accès à un compte. Il peut s'agir d'une difficulté d'accès à un guichet ou à un conseiller, en particulier dans les campagnes, les zones rurales éloignées ou les zones urbaines sensibles. Beaucoup de personnes n'ont pas accès au crédit bancaire alors qu'elles sont solvables. D'autres n'ont accès qu'au crédit renouvelable, crédit beaucoup plus coûteux.

La question des frais d'incidents bancaires se pose également, autour des difficultés d'usage du compte et des moyens de paiement, tout comme celle du fichage bancaire.

Un manque d'information et de conseils objectifs sur les produits et services bancaires s'observe également. Les conseillers bancaires ne se définissent plus comme des conseillers, mais comme des commerciaux. L'objectivité des conseils donnés peut donc se poser.

Les publics concernés sont à la fois les publics qui sont traditionnellement dans la pauvreté, mais aussi des ménages malendettés issus des classes moyennes qui peuvent basculer dans des situations bancaires difficiles, en cas d'accident de la vie. Il s'agit alors d'un objectif de prévention.

4. État des lieux et besoins en matière de statistiques

5 à 6 millions de personnes seraient exclues bancaires en France. Précisons que certaines banques refusent que ce chiffre soit utilisé, au motif qu'il n'est pas officiel. Il serait bien évidemment préférable d'employer des chiffres officiels. C'est d'ailleurs pour cette raison que la création d'un Observatoire de l'inclusion bancaire a été demandée. Ces chiffres proviennent de recoupements de travaux de chercheurs. En 2010, l'Insee a par exemple produit une étude, en prenant comme base des chiffres de 2008. Cette étude montre que 11,9 % des ménages vivant en France métropolitaine (2,9 millions de ménages ou 5 millions d'individus) n'utilisent pas un minimum de services bancaires, tel qu'il est défini dans la loi. Précisons que certaines personnes s'excluent d'elles-mêmes de ces services, ce qui confirme la nécessité de conduire une analyse fine.

Parmi les personnes fichées, le premier fichier utilisé est le fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP). 2,6 millions d'individus y sont inscrits. Pour sa part, le fichier des interdits bancaires liste ceux qui utilisent mal leurs moyens de paiement. 1,5 million d'individus y sont inscrits. Malheureusement, les doublons entre ces deux fichiers ne sont aujourd'hui pas connus publiquement et correctement.

De leur côté, les frais d'incidents bancaires sont encore moins transparents. L'observatoire des tarifs bancaires, rattaché à la Banque de France, ne traite que de montants forfaitaires. Il se limite à présenter des moyennes des tarifs bancaires proposés. Le frais d'incident moyen atteint ainsi 8 euros, sans préciser les volumes que représente ce taux en termes de chiffre d'affaires et de rentabilité, sachant qu'il peut représenter d'après des sources officieuses jusqu'à 10 % du produit net bancaire (chiffre d'affaires) des banques de détail. Il est souvent précisé qu'il s'agit là du secret des affaires, comme l'a dit Fleur Pellerin, qui représentait le Ministère de l'Économie à l'époque de la loi bancaire. Des données devraient pourtant être fournies dans la mesure où l'inclusion bancaire relève d'une politique publique. Des données sont par exemple communiquées s'agissant d'autres produits, comme les carburants ou les produits agricoles (observatoire des prix et des marges). Enfin, les publics qui bénéficient des remboursements des frais d'incidents bancaires sont également mal connus.

S'agissant de l'accès au crédit, André Babeau a produit en 2006 une étude dédiée à cette thématique. Il a montré que 600 000 ménages solvables avaient besoin d'un crédit, mais ces crédits leur ont été refusés. Il a été très prudent, car il a divisé par deux son estimation. Aucune nouvelle étude n'a malheureusement été produite depuis 2006. Aucune étude de typologie des publics n'existe par ailleurs parmi les personnes qui n'ont pas accès aux comptes, notamment sur le caractère choisi ou subi de cette exclusion.

Il apparaît en outre diverses zones d'ombre sur les statistiques. La Fédération bancaire française s'apprête à fêter prochainement les dix ans de la gamme des moyens de paiement alternatifs au chèque (GPA). Or, le nombre précis de bénéficiaires de ce dispositif reste inconnu. Aucun suivi statistique n'a été assuré depuis dix ans.

Les commissions d'intervention, qui sont un type de frais d'incident, ont pour leur part été plafonnées par la récente loi bancaire, en 2013, mais aucun outil statistique n'a été mis en place pour déterminer si les banques allaient basculer leurs marges sur d'autres frais moins bien plafonnés, notamment les frais de rejet.

Les informations manquent également s'agissant des parts de marché des banques françaises vis-à-vis des clientèles pauvres. Seule une étude du CREDOC de 2008 mentionne cette information en annexe d'un rapport... suite à une erreur de publication !

Pour information, l'observatoire des tarifs bancaires utilise couramment l'indice des services financiers, produit par l'Insee. Cet indice mesure le coût des services financiers au fil des années et vise à étudier par exemple son augmentation par rapport à l'inflation. Néanmoins, cet indice n'inclut pas le coût des frais d'incidents bancaires ni les agios, qui peuvent représenter des montants importants, notamment pour les clients fragiles.

Etudions l'extrait du relevé annuel de frais d'une mère célibataire avec un enfant, qui perçoit le RSA et reçoit 830 euros par mois. Elle s'est vue prélever en une année 1 150 euros de commissions d'intervention et 1 376 euros de frais, soit 1,5 mois de RSA, bien que le RSA soit une somme insaisissable. Il est malheureusement impossible de dénombrer le nombre de personnes concernées, faute de transparence. L'absence de transparence sur ces typologies de clientèle empêche toute analyse fine.

5. Nos besoins en matière de recherche sur l'inclusion bancaire

Les chiffres communiqués jusqu'alors en matière d'inclusion bancaire sont des chiffres agglomérés du secteur bancaire, sans entrer dans le détail par établissement. Or, s'adresser aux clients fragiles constitue a priori un désavantage concurrentiel, c'est en tout cas ce qu'estiment les banques. Certaines d'entre elles continuent à les servir pour différentes raisons (pour des raisons de culture, par respect de leurs missions, etc.). Pour contrebalancer ce désavantage, il faudrait que des données soient publiées par établissement, pour voir quelles banques jouent le jeu de l'inclusion bancaire, et jouer ainsi sur l'effet de réputation.

Nous avons dans ce contexte œuvré avec le Secours Catholique à la production d'une liste d'indicateurs. L'Observatoire de l'inclusion bancaire pourrait demander à chaque établissement de fournir ces indicateurs quantitatifs par segment de clientèle, en différenciant les clients fragiles, en voie de fragilisation et les autres (composition de la clientèle, stock et flux de produits vendus par type de produits, volumes et types de frais d'incidents facturés et tarification). La transmission de ces informations pourrait permettre à l'Observatoire d'évaluer objectivement les efforts consentis ou non, car il ne s'agit pas d'aller contre la liberté commerciale de chaque établissement. Il convient en tout cas que les clients et la société civile disposent d'informations pour en juger.

Les autres besoins portent sur la communication d'informations plus générales sur les implantations dans les zones territoriales dont il a été question plus tôt.

Enfin, je souhaiterais évoquer le niveau de connaissance statistique des budgets des ménages en France, ayant été co-rapporteur d'un groupe de travail du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion sur le reste pour vivre, en 2012. En creusant le sujet, il est apparu que les statistiques sur l'état des budgets des ménages en France étaient assez limitées. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) travaille à construire des budgets de référence, ce qui pourrait avoir une grande utilité, notamment pour indexer les seuils des minimas sociaux. Les séries statistiques sur les indices de prix à la consommation ont également été étudiées. Il est apparu que ces séries étaient calculées en moyennes de ménages français, alors que les paniers de consommation varient entre les ménages. L'indice des prix à la consommation ne traduit donc pas forcément le phénomène de double peine proposé par le Boston Consulting Group, qui montre que les ménages pauvres paient un coût unitaire plus élevé pour accéder à certains biens essentiels. Peut-être faudrait-il construire un indicateur des prix à la consommation pour les catégories des ménages pauvres.

Enfin, des données sur les ressources ou les dépenses des ménages sont couramment fournies, par déciles de revenus, mais il manque des données sur le reste à vivre, que l'Insee appelle le revenu arbitral (sans intégrer les mensualités de remboursement des crédits). Ces données pourraient aussi être utilisées par les acteurs bancaires pour mieux caler leurs offres.

Delphine MOREAU

Je compléterai cette vision par une illustration des statistiques sur l'accessibilité et l'inclusion bancaires et sur la manière dont l'Observatoire de l'inclusion bancaire pourrait compléter les informations statistiques déjà existantes.

La notion d'accessibilité bancaire existe effectivement depuis quelques années. Des démarches qualitatives d'amélioration des processus des banques sur l'accès aux services bancaires ont été engagées, notamment autour de la charte des services bancaires. Des informations ont d'ores et déjà été publiées dans le cadre du rapport annuel de l'Observatoire de l'épargne réglementée. Des données sont également accessibles au regard du droit au compte. Des dispositions légales ont été progressivement complétées et diverses données sont désormais publiées. Les nouvelles dispositions permettent à présent de toucher un nombre plus élevé de personnes. Je souhaite aborder ensuite le microcrédit personnel, déjà évoqué dans cette assemblée, et dont la collecte statistique a progressé. Enfin, je terminerai par les perspectives sur l'Observatoire de l'inclusion bancaire.

En 2008, une loi a confié de nouvelles missions à l'Observatoire de l'épargne réglementée. Cette loi de modernisation de l'économie a prévu de regrouper divers acteurs au sein de cet observatoire (les banques, la Direction générale du Trésor, des experts du logement et la Caisse des Dépôts et Consignations), pour suivre l'ensemble des allocations des fonds centralisés sur les livrets d'épargne et leurs emplois pour l'économie française. Une autre mission s'y est ajoutée. Elle porte sur l'observation des actions sur l'accessibilité bancaire en France, notamment des actions qualitatives, mais aussi depuis 2009 sur une collecte d'informations spécifiques auprès de la Banque de France pour centraliser des données quantitatives sur l'accessibilité bancaire à chaque fin d'exercice comptable. Les établissements de crédit collecteurs du Livret A doivent nous informer sur les sous-ensembles de produits de base cités par Fabien Tocqué. Leur distribution, leurs encours et l'évolution des flux peuvent ainsi être suivis.

Je vous propose maintenant d'illustrer cette collecte à travers divers exemples. Des éléments plus complets apparaissent au chapitre 3 du rapport annuel de l'Observatoire de l'épargne réglementée, qui est consacré à toutes les actions relatives à l'accessibilité bancaire en France.

En France, le mode d'utilisation du Livret A se rapproche de celui des comptes courants. Le nombre de renouvellements du solde des Livrets A de petits montants, inférieurs à 150 euros, est ainsi dix fois plus important que celui des livrets A des montants supérieurs. Disposer de produits d'épargne liquide permet de participer à une gestion financière courante et de donner accès à un produit d'épargne rémunéré et liquide. Pour l'ensemble des établissements de crédit, les mouvements unitaires doivent atteindre au moins 10 euros. Ils ont été ramenés à 1,5 euro pour la Banque postale, du fait de sa mission de service public.

Le rapport évoque également le nombre de services bancaires de base ouverts par des établissements de crédit au cours d'une année. Il a en outre été demandé aux établissements de crédit de faire part de leur implantation dans les zones urbaines sensibles, pour étudier le nombre de guichets, mais aussi la proportion par rapport à l'ensemble de la représentation par guichet sur le territoire national. Le nombre de cartes à paiement systématique détenues au 31 décembre par département permet ensuite d'étudier la distribution sur le territoire de ces produits, principalement utilisés dans le cadre de l'accès au droit au compte et associés à des situations individuelles fragiles sur le plan financier. Ces cartes peuvent être proposées dans de nombreuses situations. Elles ne constituent donc qu'une approche de l'inclusion bancaire, car elles peuvent aussi être utilisées pour des adolescents dont les parents veulent limiter la dépense hebdomadaire. Elles font en tout cas partie de la gamme des moyens de paiement alternatifs citée par Fabien Tocqué. Au 31 décembre 2013, 7,2 millions de ces cartes étaient en circulation, dont 500 000 avaient été émises en 2013. Il apparaît en outre une certaine corrélation avec le niveau de vie par département, ce qui confirme qu'il s'agit d'une bonne approche de l'inclusion bancaire.

Passons ensuite au droit au compte. Différentes dispositions légales ont permis de compléter l'accès au service bancaire. Dans ce cadre, la Banque de France joue un rôle central de désignation des établissements tenus d'ouvrir un compte de dépôt à toute personne physique ou morale qui en ferait la demande. Il a été fait en sorte de faciliter le droit au compte dans ce cadre. Divers relais supplémentaires ont également été habilités pour présenter des demandes de droit au compte. Dans les services de base qui lui sont associés se trouve la capacité à effectuer des dépôts et retraits sur les comptes, l'obtention d'un relevé de compte mensuel et l'usage de la carte à autorisation systématique. À ce jour, 80 % des demandes d'ouverture d'un compte sont associées à la remise d'une carte CPAS et au droit d'émission de deux chèques de banque par mois.

Au niveau des désignations, les dispositions légales sont désormais mieux connues par les circuits de distribution de l'accès au droit au compte. Les désignations d'établissements de crédit sont ainsi passées de 10 000 à 15 000 en 2013, dont 80 % émanaient de personnes physiques et 20 % d'entreprises.

J'évoquerai ensuite le microcrédit. Un groupe de travail du Cnis avait émis des constats et recommandations en 2011 sur son suivi statistique. C'est à la suite de ces travaux qu'une collecte a été mise en place auprès des associations qui distribuent du microcrédit en France et auprès du Fonds de Cohésion sociale, attaché à la Caisse des Dépôts, qui est habilité à proposer de tels financements. Cette collecte, semestrielle et annuelle, porte sur des données de nature différente selon la fréquence de ces collectes. La collecte semestrielle porte sur les flux des nouveaux crédits et sur les taux auxquels ces crédits sont accordés, tandis que la collecte annuelle relève des informations sur les encours (le montant initial du crédit accordé) et sur l'objet financé. Il s'agit ainsi de mieux suivre les besoins couverts par ce microcrédit et auxquels le système bancaire classique n'a pas répondu. À la suite de l'exploitation des statistiques de 2012 et 2013, il apparaît que l'emploi et la mobilité absorbent trois quarts des microcrédits accordés à des personnes physiques. Les deux objets qui suivent sont l'accès au logement et la formation professionnelle. Ces crédits accompagnent donc des éléments de la vie qui peuvent fragiliser les personnes dans leur insertion sociale. L'octroi de ces crédits leur permet de s'insérer dans une dynamique sociale, en évitant l'exclusion évoquée précédemment.

Les démarches des associations se poursuivent. En 2013, la loi a confirmé le lancement d'actions complémentaires, qui seront réunies dans le cadre d'un Observatoire de l'inclusion bancaire. Ce nouvel observatoire reprendra les missions relatives à l'accessibilité bancaire de l'Observatoire de l'épargne réglementée. Il suivra ensuite les pratiques des établissements bancaires, en particulier vis-à-vis des populations en situation de fragilité financière. Cet observatoire devra s'appuyer sur des indicateurs qu'il lui a été demandé de définir. Des établissements de crédit y ont été associés, ainsi que des associations expertes et présentes auprès des populations fragiles (Croix-Rouge ou Secours Catholique). Des associations de consommateurs et des experts appelés à apporter leurs connaissances sur l'accès au service bancaire y interviendront également, pour aider à définir les populations fragiles et associer des indicateurs statistiques de suivi sur différents axes. La Croix-Rouge a pour sa part fait état de ses besoins d'information. Elle est représentée au Conseil scientifique qui sera consulté par l'Observatoire de l'inclusion bancaire pour décider des indicateurs qui compléteront l'existant statistique sur le sujet de l'inclusion bancaire. La loi a également prévu que cet observatoire produise un rapport annuel. Des données statistiques complémentaires y seront publiées.

Gunther CAPELLE-BLANCARD

Il s'agit d'un sujet que nous n'avons pas souvent l'occasion d'aborder. Le panorama qui nous a été présenté est clair et complet. J'ai quelques questions à poser.

Un Observatoire de l'épargne réglementée fournit des statistiques importantes, ainsi qu'un Observatoire des tarifs bancaires et un Observatoire de l'inclusion bancaire. Comment s'organisent-ils ?

Par ailleurs, j'ai cru comprendre que vous souhaitez obtenir la part du produit net bancaire (PNB) liée aux incidents de paiement. Pouvez-vous préciser exactement votre attente ?

En outre, il aurait été intéressant qu'un représentant de la FBF (Fédération des Banques Françaises) nous explique comment 856 euros de frais d'intervention ont pu être facturés, pour des intérêts débiteurs de 68 euros seulement.

Enfin, qu'en est-il de l'inclusion bancaire à l'étranger ? Des initiatives étrangères méritent-elles d'être évoquées ?

Auguste MPAKCO PRISO, Groupe BPCE

Ma question s'adresse à Fabien Tocqué de la Croix-Rouge. Avec un taux d'accessibilité de 98 %, la France, pays des libertés, me semblait occuper une position satisfaisante. N'est-ce pas le cas ?

Je m'intéresse pour ma part à l'exclusion assurantielle. Avez-vous des données sur ce sujet ? Les populations fragiles sont-elles là aussi davantage exposées ?

Michel BOUTILLIER, Université Paris X Nanterre La Défense

Je constate que vous décrivez et délimitez une population, sans réfléchir en amont aux modalités d'approvisionnement de cette population. Vous n'avez par ailleurs guère évoqué le surendettement, qui est une modalité d'approvisionnement de populations d'exclus bancaires. Dans ce contexte, un rapprochement avec l'appareil statistique du surendettement, qui est particulièrement abondant, me semblerait envisageable.

Pierrette CROSEMARIE, conseillère au Conseil économique social et environnemental

J'ai été l'auteur d'un rapport sur la prévention et le traitement du surendettement. À cette occasion, j'ai émis diverses propositions au nom du Conseil. Je me félicite qu'un certain nombre de difficultés qui avaient été mises en avant pour les publics modestes soit aujourd'hui prises en compte, en particulier dans les difficultés d'usage. Le taux de bancarisation peut certes sembler satisfaisant en métropole, mais il faut ensuite étudier les différents usages. Je sais que la Banque de France conduit un travail remarquable, mais il faudrait aussi que l'IEDOM, dont le travail est lui aussi remarquable, complète ces données des informations relatives à l'Outre-mer. Ces données statistiques sur l'accessibilité bancaire, l'usage bancaire, les difficultés bancaires, le droit au compte ou le microcrédit en Outre-mer sont en effet difficiles à lier à celles de la métropole. Pour information, je sais que ces données sont collectées dans les DOM.

Je suis par ailleurs rapporteur d'un avis sur la microfinance dans les Outre-mer, dans le cadre de la délégation du Conseil à l'Outre-mer. J'ai donc été une lectrice attentive des différents observatoires qui ont été mis en place sous l'égide de la Banque de France. L'Observatoire de l'épargne réglementée trouvera sa place dans le nouvel Observatoire de l'inclusion bancaire, si j'ai bien compris. Je pense en particulier à la gamme des moyens de paiement alternatifs ou à l'utilisation des livrets A comme un compte à vue, tout spécialement à La Banque postale, où le seuil des virements a été abaissé à 1,5 euro. Dans l'Outre-mer, je pense que cette situation est au moins être aussi importante que dans les quartiers difficiles dont il a été question. Je souhaite donc que le travail de l'Observatoire de l'inclusion bancaire tienne compte de l'Outre-mer.

Il a en outre été question de l'assurance. L'Observatoire de la microfinance comptait un chapitre dévolu à la microassurance. Elle mérite d'être développée, car il est important pour les populations fragiles de s'inscrire dans des dispositions d'assurance de base.

Enfin, la connaissance des microcrédits personnels distribués par les institutions est bonne, mais pas celle des microcrédits dits professionnels distribués par les réseaux bancaires. Ils ne souhaitent en effet pas identifier les petits crédits qu'ils distribuent, sauf le réseau des Caisses d'épargne, par héritage de ses missions d'intérêt général. Nous aurions besoin de mieux identifier ces microcrédits professionnels distribués par les établissements bancaires.

Régine MONFRONT, Banque de France

Je suis en charge depuis quinze jours de l'Observatoire de l'inclusion bancaire à la Banque de France. Sa première réunion a eu lieu il a quinze jours. Un Conseil scientifique sera prochainement réuni. Je tiens à vous rassurer sur la multiplicité des observatoires, car nous avançons tous dans la même direction. Le Conseil scientifique sera constitué d'un groupe d'une vingtaine de personnes. Nous avons choisi de limiter sa taille, sachant que des auditions seront également organisées.

En ce qui concerne l'outre-mer, nous ne perdons pas de vue ce sujet. J'ai été responsable des études de l'IEDOM et j'ai beaucoup travaillé sur domaine du microcrédit en Outre-mer. Cette problématique sera prise en compte : le Conseil scientifique comportera sans doute un représentant de l'IEDOM, et dans le cas contraire, il est prévu de les auditionner.

Le lien avec le surendettement ne nous a bien sûr pas échappé. Un représentant de la Direction des particuliers de la Banque de France, chargé de gérer le surendettement, sera d'ailleurs présent au Conseil scientifique. Cette direction doit d'ailleurs sortir prochainement une étude sur les parcours qui ont mené au surendettement.

Je me dois enfin de vous informer que les attentes des deux présentations qui ont été assurées sont très importantes. Il faut rappeler que nous nous appuyons sur un socle statistique déjà existant. Nous tâcherons bien sûr de nous améliorer, en proposant notamment un benchmarking international, mais nous nous

trouvons au fond dans une position similaire à celle du précédent sujet évoqué à l'ordre du jour : le problème réside moins dans la nécessité de calculer de nouvelles données que d'utiliser celles qui existent déjà.

Notre principale préoccupation porte dans un premier temps sur la définition d'une population fragile. Les travaux sur ce sujet commenceront sous quinze jours à trois semaines au sein du Conseil scientifique. Le Président de l'OIB a demandé que nous avancions rapidement, en nous réunissant au moins une fois par mois, donc nous espérons avoir rapidement du concret.

Fabien TOCQUÉ

Nous serons ravis de travailler avec vous. Nous participerons de manière très active à cet observatoire.

Je souhaite revenir sur la question de la coordination entre les différents observatoires. Nous n'avons pas évoqué l'Observatoire de la microfinance. En tout cas, le point commun entre tous ces observatoires reste la Banque de France. Malheureusement, chaque observatoire a créé des canaux de remontée différents. Ainsi, les différentes thématiques (frais, comptes, moyens de paiement ou crédits) ont souvent été traitées de façon cloisonnée. Il serait donc utile de fusionner à terme ces différents observatoires.

En ce qui concerne les données relatives aux frais bancaires, il serait utile de connaître le produit net bancaire (PNB) facturé chaque année, par type de frais facturés et par établissement, pour les personnes fragiles, les personnes en voie de fragilisation et les autres. Précisons que l'OIB ne prévoit pas pour l'instant de publier de données détaillées. Il sera donc difficile de déterminer quelles banques ont consenti des efforts. Cette demande est notre demande majeure : il nous faut disposer de données par établissement et ces données doivent être rendues publiques.

Nous ne nous sommes pas encore penchés sur les problématiques à l'étranger. Un travail spécifique mériterait d'être engagé avec la Banque de France.

S'agissant du total de 1 300 euros de frais d'incidents dont il a été question, il suffit de percevoir un revenu faible et de faire face à des dépenses contraintes supérieures à ce revenu. Pour chaque facture d'un créancier que le banquier reçoit, il choisit d'accepter ou non son paiement. Quand il l'accepte, il perçoit une commission d'intervention de 8 euros en moyenne, ce qui creuse le découvert. Quand il la rejette, il perçoit des frais de rejet allant de 20 à 50 euros. 100 à 200 euros peuvent ainsi être perçus assez facilement, en fonction du nombre de créanciers. Au demeurant, peut-être ces montants ont-ils décru, la loi bancaire ayant plafonné certains types de frais.

Les problématiques sont très différentes dans les DOM-TOM. Je citerai l'exemple de Mayotte. Les habitants de Mayotte ont récemment été obligés de domicilier leur compte pour pouvoir accéder au système de santé publique. Comme les banques ne s'y sont pas préparées, des habitants ont dû dormir devant leur banque pour pouvoir ouvrir un compte, bénéficier de l'assurance maladie et être soignés. Sans doute l'IEDOM dispose-t-il d'informations et de données concrètes à diffuser. En tout cas, la loi n'exclut pas les DOM-TOM du périmètre de l'Observatoire de l'inclusion bancaire.

Nous ne nous sommes par ailleurs pas penchés sur la question de l'assurance dans notre manifeste. Certaines assurances sont pourtant essentielles à la vie normale. Je sais qu'une convention, la convention AERAS, avait été mise en place pour permettre d'accéder à l'assurance pour un crédit immobilier. Des rapports sont publiés concernant cette convention. Ils sont néanmoins de plus en plus succincts. *A priori*, ce point ne sera pas traité dans l'Observatoire de l'inclusion bancaire.

Je terminerai par le problème de la définition des clients fragiles. Il n'est pas certain que nous nous doterons d'une définition unique, dans la mesure où les décrets liés à la loi bancaire qui sont sortis permettent aux banques de constituer leurs propres définitions. De ce fait, il n'est pas certain qu'elles accepteront un retour à une définition unique, ce qui rendra les comparaisons difficiles.

Gunther CAPELLE-BLANCARD

Nous hésitions à produire un avis. Pour ma part, je pense que ce serait utile. Il est bénéfique de conclure en quelques lignes sur les suites à donner. Il ne s'agit néanmoins pas d'une obligation. À ce stade, le travail a été lancé et les progrès sont manifestes.

Régine MONFRONT, Banque de France

L'échéance de l'automne 2015 pour une présentation m'apparaît judicieuse. Il n'existe toutefois pas encore de bases de données. Cette partie de l'avis me laisse donc perplexe.

Gunther CAPELLE-BLANCARD

Autant ouvrir la discussion en amont, en laissant ensuite le soin au Conseil scientifique d'en débattre.

Régine MONFRONT, Banque de France

Certes, mais les données seront collectées par mes collègues de la Banque de France dans le cadre des reportings déjà existants. Les conditions d'accès aux données ne seront donc pas différentes des conditions d'accès à toute autre donnée. Il ne me semble pas possible de prévoir des conditions d'accès aux données différentes pour l'inclusion bancaire et pour les autres sujets.

Gunther CAPELLE-BLANCARD

La question se posera le jour où vous aurez collecté des données agrégées. Nous souhaitons y avoir accès, tout en respectant leur confidentialité, et il me semble utile d'avoir fait preuve d'anticipation sur ce point.

Régine MONFRONT, Banque de France

Je ne vois pas en quoi la réponse serait différente pour l'inclusion bancaire que pour les autres statistiques monétaires.

Gunther CAPELLE-BLANCARD

Une réflexion sur un outil statistique doit s'associer à une réflexion sur la mise à disposition des données. Je souhaitais pour ma part le préciser dans l'avis. Ce n'est pas spécifique à l'inclusion bancaire.

Patrick KOSMAN, Secours Catholique

Cet accès aux données revêt en effet une réelle importance, mais ce point n'a pas tout à fait été tranché par le décret qui a créé l'Observatoire. Il n'est pas certain que nous disposions en définitive d'un rapport qui liste les progrès de chacune des banques individuelles ou des banques en général. Ce rapport présuppose la transmission des données des banques à l'Observatoire. Pour l'instant, si j'ai bien compris, ce point n'est pas tranché.

Denis MARIONNET

Je rappelle qu'il existe un groupe de travail du Cnis dédié à l'accessibilité aux données bancaires. Cette thématique pourrait faire l'objet d'un chapitre du rapport de ce groupe. Il faudrait *a minima* évoquer le lien avec la question de l'accessibilité aux données bancaires.

Gunther CAPELLE-BLANCARD

Le groupe de travail a fixé des principes généraux, qu'il convient ensuite de décliner.

Thierry RACAUD, Association pour le droit à l'initiative économique

Les données ne sont pas uniquement fournies par les banques, mais également fournies par des associations opératrices de microcrédit. Formuler une demande de recherche à des fins d'études universitaires est intéressant, mais me semble tout de même mineur au regard des objectifs de l'Observatoire de l'inclusion bancaire. De plus, il n'apparaît pas de raison que l'accès aux données de cet observatoire fasse l'objet d'une règle d'exception.

Pierre AUDIBERT

Les principes d'accès seront bien évidemment respectés, comme pour n'importe quelle donnée, mais ces conditions sont avant tout pratiques et opératoires. Ce sera plus parlant que des conditions d'accès générales.

Gunther CAPELLE-BLANCARD

Le Cnis a pour mission de favoriser la diffusion et l'accès aux données. Il est donc opportun de réfléchir d'emblée à ces dispositifs, dans le cadre général de la loi et des différents principes en vigueur.

Delphine MOREAU

Je souhaite apporter une précision sur le plan juridique, sachant qu'il n'appartient pas à l'Observatoire de présenter ses travaux, car il reste une entité légale bien particulière. Il convient donc d'indiquer que ces travaux feront l'objet d'un suivi en commission, dans le cadre des principes de confidentialité, comme nous l'avons indiqué pour le système bancaire parallèle. Ce suivi ne sera pas assuré par l'Observatoire, car seul Monsieur Noyer peut s'exprimer au nom de l'Observatoire.

Pierre AUDIBERT

Je vous propose l'avis suivant :

Le Conseil note avec satisfaction la création de l'Observatoire de l'inclusion bancaire chargé d'élaborer et de diffuser, dans le cadre d'une large concertation, des indicateurs nécessaires au suivi de l'inclusion bancaire.

Il souhaite que ces indicateurs soient disponibles y compris pour l'Outre-mer.

Il souhaite également qu'une réflexion soit engagée dans le cadre des règles de confidentialité, sur les conditions pratiques d'accès aux données pour les besoins de la recherche, en liaison avec le groupe de travail sur l'accessibilité aux données relatives au secteur bancaire et financier.

Il souhaite que ces travaux fassent l'objet d'un suivi en 2015 devant la commission.

L'avis tel que présenté en séance est approuvé.

Une intervenante

Je confirme moi aussi qu'il est important de préciser que l'Observatoire prendra appui sur les travaux de l'Observatoire de l'épargne réglementée, qui a beaucoup travaillé en liaison avec la profession bancaire. L'effectivité du droit au compte est en effet traitée dans le cadre l'Observatoire de l'épargne réglementée.

III. AXES DU PROGRAMME DE TRAVAIL 2015

Ronan MAHIEU

Dans un premier temps, une priorité sera accordée à l'achèvement et à la publication des derniers travaux concernant la mise en œuvre de la base 2010, avec notamment la mise en œuvre du nouveau système européen de compte, en particulier avec la publication à l'automne des comptes financiers et des comptes complets des patrimoines.

Une fois les travaux de changement de base achevés seront menés des travaux d'investissement, notamment des travaux visant à améliorer et fiabiliser l'amélioration des estimations en comptabilité nationale des loyers de la priorité et des dividendes (mais pas exclusivement).

Les travaux de décomposition des comptes de la comptabilité nationale par catégorie d'agents seront poursuivis, avec une actualisation des travaux publiés entre 2011 et 2012 sur la décomposition des comptes des ménages par catégorie d'agents (par niveau de vie, etc.). Le travail sera poursuivi sur les sociétés non

financières, pour disposer de comptes décontractés par type de société non financière, notamment par taille de groupe. Enfin, le même exercice sera conduit sur les administrations publiques locales, en distinguant dans le corps de l'administration publique locale les collectivités locales par type de collectivité, c'est-à-dire essentiellement les régions d'une part, les départements d'autre part, et enfin les communes et les intercommunalités, pour les aspects financiers et non financiers.

Delphine MOREAU

La Banque de France est également concernée par le passage à la base 2010 et la finalisation des travaux, puisque nous intervenons sur le volet des comptes financiers nationaux.

Nous nous pencherons également sur un sujet qui doit entrer dans sa phase opérationnelle, avec les nouvelles statistiques monétaires et financières de la Banque centrale européenne issues de la réforme quinquennale des envois et suivis des séries statistiques au niveau européen.

Des compléments d'information sur le secteur non bancaire seront également apportés s'agissant de l'assurance-crédit, puisque de nouvelles dispositions ont été établies sur la base des déclarations des assureurs-crédits sur leurs opérations. Ces données seront publiées et diffusées par nos collègues du Ministère de l'Économie. Un nouveau processus de diffusion sera mis en place.

Des travaux préparatoires au nouveau reporting des assureurs relatif à Solvency 2 seront également engagés, en collaboration avec les collègues du Secrétariat général de l'ACPR. La collecte s'effectuera via le Secrétariat général de l'ACPR, avec une restitution pour les besoins des séries statistiques de la Banque centrale européenne auprès de la Banque de France.

Des travaux seront poursuivis sur le passage au livre 6 du FMI, autour des engagements extérieurs de la balance des paiements. Divers travaux préparatoires ont été exposés dans cette instance. La phase opérationnelle a démarré en 2014, la Banque de France ayant publié ses données de balance des paiements en juin selon cette méthodologie. L'usage de cette méthodologie sera poursuivi en 2015.

S'agissant des opérations sur les moyens de paiement et les opérations dérivées, des éléments ont été évoqués dans la présentation du système bancaire parallèle, autour de la mise en œuvre d'EMIR. Les collègues en charge du suivi des dérivés compléteront leur suivi statistique.

Comme vous le savez, un nouveau référentiel européen SEPA s'est mis en place. Les différents éléments de suivi statistique des moyens de paiement sont fortement impactés par ce changement. Les différents systèmes de la Banque de France doivent évoluer en conséquence en 2015, en termes d'exploitation des données.

En ce qui concerne l'ACPR, un nouveau cadre européen se met actuellement en place, avec un système de supervision unique. Un organe spécifique à la supervision bancaire a été créé dans le cadre des travaux préparatoires à l'organisation du système européen. Cet organe est distinct du système de banque centrale. Il a d'ores et déjà décliné un manuel de méthodologie pour l'évaluation des risques bancaires qui devra être intégré aux travaux et analyses du Secrétariat général de l'ACPR. Entre les nouveautés pour l'assurance dans le cadre de Solvabilité 2 et ce nouveau cadre européen pour les banques, de nombreuses évolutions ont été inscrites au plan de travail des études et analyses statistiques du Secrétariat général de l'ACPR.

Enfin, la Direction des entreprises poursuit ses améliorations méthodologiques. Elle apportera aux publications de la Banque de France sur les statistiques par taille d'entreprise issues de la LME diverses améliorations dans les mois à venir, en complément de ce qui a déjà été mis en place. Nous avons par ailleurs maintenu notre objectif d'augmenter notre couverture par notre central des bilans. L'automatisation de la réception des bilans a permis d'augmenter le taux de couverture et nous espérons encore aller plus loin en 2015 sur la réception des bilans individuels des entreprises dans cette nouvelle base de données.

Gunther CAPELLE-BLANCARD

Merci pour votre concision.

Delphine MOREAU

Je précise que les axes du programme de travail sont consultables en ligne. Je remercie par ailleurs la Banque de France et l'INSEE, dont le travail de collecte et d'exploitation des données est remarquable.

CONCLUSION

Pierre AUDIBERT

Aucun représentant de la DGFIP n'est présent pour présenter son programme. Sachez tout de même qu'est paru le 21 août dernier un décret pour l'accès aux informations fiscales à des fins scientifiques. Les chercheurs peuvent désormais avoir accès, *via* une procédure particulière, à des données fiscales des entreprises et des ménages, ce qui ne manquera pas de faire progresser la recherche dans ce domaine.

Je vous remercie pour votre présence et votre participation à cette séance.

La prochaine réunion de cette commission se tiendra le jeudi 26 mars 2015.

La séance est levée à 17 heures 45.

DOCUMENTS PRÉPARATOIRES

- [Le système bancaire parallèle](#)
- [Le système bancaire parallèle : implications pour la régulation financière](#)
- [Programme statistique 2015 - Système financier et financement de l'économie](#)

DOCUMENTS COMPLÉMENTAIRES

- [Le système bancaire parallèle : vers plus de transparence ?](#)
- [Le système bancaire parallèle \(shadow banking\) : une approche par entités](#)
- [Accessibilité et inclusion bancaire - Présentation de la Croix-rouge française](#)
- [Éléments statistiques sur l'accessibilité et l'inclusion bancaires](#)