



30 ANS
de Loi bancaire

L'adoption de la loi du 24 janvier 1984*



**ALAIN
GOURIO**

Docteur en droit
Directeur juridique

Fédération
bancaire française

La Loi bancaire de 1984 a instauré le principe de l'universalité des activités bancaires sur lequel s'est construit le système bancaire français actuel. La solidité de ce modèle s'est vérifiée lors des crises récentes. Pourtant, il risque aujourd'hui d'être remis en cause par le projet de règlement européen publié en janvier 2014.

Le 24 janvier 1984, Steve Jobs lance le Macintosh ; le 24 janvier 1984, le président de la République, François Mitterrand, signe le décret de promulgation de la loi relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. Le premier événement constitue sans nul doute une étape « historique » dans le développement de l'informatique grand public. L'adoption de la loi du 24 janvier 1984 marque-t-elle, en ce qui la concerne, « une étape importante dans l'histoire du système financier français », comme l'affirmait la note de présentation de ce texte par la Direction des banques et des établissements financiers de l'époque ?

L'accueil par la doctrine universitaire fut plutôt mitigé. C. Gavalda et J. Stoufflet écrivaient dans leur commentaire à la *Semaine juridique* : « compte tenu de l'époque de son élaboration, la législation de 1941 avait pu encadrer et accompagner juridiquement un fabuleux développement du système bancaire français de 1945 à 1978. Il est à craindre que le fragile et peu imaginaire texte de 1984, malgré ses 105 articles, n'ait pas un destin comparable. »

Nous célébrons aujourd'hui les 30 ans de cette loi et l'on peut dire que même si elle a fait l'objet de réformes importantes, concernant notamment les activités de contrôle et la séparation de certaines activités, ses règles fondamentales d'organisation demeurent et continuent de structurer le système bancaire français.

C'est sur le fondement de la loi de 1984 que s'est construit le système bancaire français actuel, caractérisé par un nombre limité de groupes bancaires généralistes dont la solidité a permis de traverser sans trop de dommages les crises financières mondiales qui se sont succédé. Aussi, pour mesurer la portée de la loi, faut-il rappeler l'état des lieux à la veille de son adoption.

I. L'ÉTAT DES LIEUX À LA VEILLE DE L'ADOPTION DE LA LOI DE 1984

La situation se caractérisait alors par un contraste de plus en plus flagrant entre « le fabuleux développement du système bancaire français »¹ et son cadre juridique datant de la Seconde Guerre mondiale, plus précisément de l'occupation et de la libération.

Les banques françaises ont accompagné les trente glorieuses qui ont vu la bancarisation du pays. L'élévation du niveau de vie a généré un besoin de services bancaires et les guichets se sont multipliés pour permettre l'accès à ces services.

L'offre de produits et services a connu un essor considérable, tant à destination des particuliers (crédits à la consommation et immobiliers, moyens de paiement, produits d'épargne...) que des professionnels (leasing, affacturage...). Parallèlement, les banques se sont développées à l'international. Toutes ces évolutions ont été grandement facilitées par l'informatisation des activités.

Face à cela, un système bancaire « éclaté », « morcelé », « balkanisé ». Certes les lois des 13 et 14 juin 1941 et du 2 décembre 1945 n'ont pas démerité, en ce sens qu'elles n'ont pas empêché le « fabuleux développement » déjà cité. L'ont-elles favorisé ? cela est moins sûr. Qu'on en juge :

– d'un côté, un secteur bancaire au sens strict regroupant les banques inscrites et les établissements financiers relevant de la Banque de France, du Conseil national

* Le style oral a été conservé.

1. Gavalda et Stoufflet, *op. cit.*

du crédit et de la Commission de contrôle des banques. Le concept de banque n'était pas lui-même homogène puisqu'il distinguait les banques de dépôts, les banques d'affaires et les banques de crédit à moyen et long terme ;

– d'un autre côté, les établissements à statut légal spécial échappant au droit commun bancaire, investis d'une mission de service public notamment de distribution de prêts bonifiés et bénéficiant d'un régime fiscal particulier. Ces établissements ne relevaient pas de la Commission de contrôle des banques et ne se voyaient appliquer que certaines règles édictées par le Conseil national du crédit ; ils développaient pourtant des activités identiques à celles des banques inscrites.

Le secteur bancaire classique ne représentait plus en 1983 que 40 % des dépôts (56 % en 1945) et 45 % des crédits.

C'est à cette fragmentation doublée d'une concurrence qui n'était pas nécessairement à « armes égales » que la loi de 1984 s'est attaquée. Initiative favorisée par le fait que la quasi-totalité du système bancaire a été nationalisé par la loi du 11 février 1982 (39 banques en sus des 3 banques nationalisées par la loi du 2 décembre 1945).

II. LA PORTÉE DE LA LOI : LE PRINCIPE D'UNIVERSALITÉ

La loi instaure un principe d'universalité. Mais attention, « universalité n'est pas uniformité », écrivait Jacques Delors dans la *Revue Banque*². Autrement dit, la loi crée un concept générique d'établissement de crédit couvrant différents types d'organisations. C'est l'apport essentiel de la loi de 1984 : elle permet la création du modèle de la banque universelle dont il faut évaluer la pertinence passée et future.

Le critère unificateur est l'exercice de l'activité bancaire, qui consiste à effectuer à titre habituel des opérations de banque (réception des fonds du public, opérations de crédit, gestion de mise à disposition des moyens de paiement). Sur ce fondement, le législateur opère une unification partielle des statuts :

– d'une part, il fusionne les banques de dépôts et les banques d'affaires (les banques) ;
– d'autre part, il banalise les banques mutualistes et coopératives et, dans une certaine mesure, les caisses d'épargne.

Ces trois catégories d'établissements vont pouvoir accomplir toutes les opérations de banque, sauf, pour les banques mutualistes et coopératives et les caisses d'épargne, à respecter les limitations définies par les textes particuliers qui les régissent, limitations qui vont s'estomper au fil du temps.

Si l'on ajoute à cela la possibilité pour les banques d'exercer des activités financières, d'abord à titre d'opérations connexes puis, ultérieurement, comme prestataires de services d'investissement (loi de modernisation des activités financières du 2 juillet 1996), nous

sommes bien en présence de la banque « universelle » au sens économique du terme, c'est-à-dire capable d'offrir à ses clients tous les produits et services bancaires et financiers dont ils ont besoin.

Le recul de 30 ans dont nous bénéficions maintenant nous permet d'évaluer avec certitude la pertinence de ce modèle. Les principaux groupes bancaires français l'ont adopté, soit au travers de la même structure juridique, soit par plusieurs structures consolidées. Ses avantages sont nettement identifiés. Il permet :

– d'offrir, comme on l'a dit, toute la gamme de produits et de services aux clients, en tenant compte du fait que produits bancaires et financiers sont étroitement liés (couverture de risque de taux, de change, etc.), ce qui est particulièrement vrai dans le domaine du financement des entreprises ;

– la division des risques entre les différentes activités ;
– de profiter des différents cycles de l'activité économique, tantôt plus favorable aux activités de détail, tantôt aux activités de banque de financement et d'investissement.

La solidité du modèle s'est vérifiée lors des crises récentes. Elle résulte notamment du constat que les établissements défaillants ont été pour l'essentiel des établissements spécialisés, soit dans les activités de marchés (Lehman Brothers), soit dans les activités de détail (Northern Rock, les banques espagnoles).

Certains établissements qui avaient concentré leurs activités sur les opérations de marché se sont « réuniversalisés », en développant à nouveau une activité de banque de détail. Pour le futur, les réformes visant à la séparation des activités ne remettent-elles pas en cause ce modèle ? S'agissant de la loi française du 26 juillet 2013, la réponse est sans aucun doute négative³.

Il ne s'agit pas de couper les banques en deux, à la manière du Glass Steagall Act abrogé aux États-Unis en 1999. Il s'agit simplement d'isoler des activités de pur compte propre sans lien avec les besoins de la clientèle (arbitrage, activités directionnelles et financement non sécurisé des *hedge funds*). Dès lors qu'elles sont destinées à la clientèle d'investisseurs, les activités pour compte propre ne sont pas soumises à l'obligation de séparation. Des solutions comparables sont adoptées dans les lois américaine (Volcker Rule), allemande et dans le projet belge.

En revanche, le projet de règlement européen publié le 29 janvier 2014 risquerait de remettre en cause le modèle de la banque universelle. Il prévoit en effet le cumul d'une interdiction des activités de pur compte propre et la filialisation des activités de compte propre exercées pour les besoins de la clientèle, incluant notamment la tenue de marché. Ce projet ne sera pas discuté avant la fin de la présente législature européenne. S'il était adopté en l'état, le texte signerait la mort de la loi du 24 janvier 1984. ■

2. *Revue Banque*, mars 1983, p. 341.

3. V. A. Gourio, « Loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires : la séparation de certaines activités », *RDBF*, nov.-déc. 2013, dossier, n° 53.