

LES CARNETS DE L'ÉCONOMIE ET DE L'ENTREPRISE

Notre lettre aux parlementaires

ETATS-UNIS

QUEL AVENIR POUR LA RÉGLEMENTATION BANCAIRE ET FINANCIÈRE SOUS LA PRÉSIDENTE DE DONALD TRUMP ?

Au terme d'une campagne marquée par des déclarations souvent fracassantes ou contradictoires, de nombreux observateurs s'interrogent sur l'action à venir du futur président des Etats-Unis, en particulier en matière économique et financière. Quelles seront ses positions notamment sur la réglementation en général et sur la réglementation bancaire et financière en particulier ? Par ailleurs, les positions américaines vont-elles évoluer vis-à-vis des travaux des instances de réglementation internationales, tel le Comité de Bâle ? Les déclarations du candidat Trump et de ses équipes donnent déjà quelques éléments de réponse.

La déréglementation, « pierre angulaire » de l'équipe Trump

Durant sa campagne, Donald Trump a martelé l'idée qu'une fois élu, il libérerait l'économie et les entreprises des contraintes imposées par une réglementation « qui détruit des emplois et fait enfler le gouvernement »¹. A plusieurs reprises², il a rappelé qu'il demanderait aux différents départements du gouvernement et aux agences fédérales de lui soumettre une liste de législations fédérales « inutiles et contreproductives » pour les éliminer. Il souhaite aussi annuler les ordres exécutifs (executive orders) de Barack Obama considérés comme illégaux ou trop intrusifs, et veut un moratoire sur toutes les réglementations n'ayant pas été autorisées par le Congrès, ou justifiées par la sécurité de la nation. A ce sujet, le 15 novembre, les dirigeants de plusieurs comités de la Chambre des représentants ont envoyé une lettre aux chefs de l'administration fédérale d'Obama. Ils leur conseillent de cesser leurs travaux en cours sur de nouvelles réglementations, qui seront de toute façon étudiées ou « renversées » par la nouvelle majorité au Congrès.

L'équipe de transition, récemment rejointe par Steven Mnuchin, ancien associé de Goldman Sachs et futur secrétaire du Trésor des Etats-Unis, estime que, d'une manière générale, « la réforme de la réglementation est une pierre angulaire de l'équipe Trump »³. Elle considère que, depuis 2009, l'administration Obama a mis en place « 20 642 » nouvelles législations, qui ont augmenté les coûts de mise en conformité réglementaire de plus de « 100 milliards de dollars chaque année ».

Vers une réforme de la loi Dodd-Frank ?

Plus spécifiquement, en matière de réglementation bancaire et financière, Donald Trump a indiqué souhaiter revoir la réforme Dodd-Frank, signée en juillet 2010 par Barack Obama, et qui vise notamment à « promouvoir la stabilité financière des Etats-Unis en améliorant la responsabilisation et la transparence dans le système financier, à mettre fin au « too big to fail » et à protéger le contribuable américain en mettant fin aux sauvetages financiers »⁴.

Durant sa campagne, Donald Trump s'est attaqué à cette réforme à de nombreuses reprises. Il la juge « épouvantable », la qualifiant de « désastre », qu'il allait « évidemment abroger » une fois entré en fonction. Dans une interview, il explique que « sous Dodd-Frank, les régulateurs contrôlent les banques. Elles sont pétrifiées devant les régulateurs. Le problème, c'est que les banques ne prêtent plus aux personnes qui créeront des emplois »⁵.

Le parti Républicain, dans son programme établi en juillet 2016, qualifie la loi Dodd-Frank de « Godzilla législatif démocrate », aux conséquences « mauvaises pour tout le monde », qui « étend le contrôle du gouvernement sur l'économie, en créant de nouvelles bureaucraties qui n'ont à rendre de comptes à personne ».

Il estime que la loi « n'a pas créé d'emplois, elle en a détruit », sans appeler pour autant explicitement à son abrogation.

Mi-novembre, l'équipe de transition de Donald Trump a déclaré que la loi Dodd-Frank était « une législation étendue et complexe, qui a déclenché des centaines de nouvelles règles et plusieurs nouveaux organismes bureaucratiques ». Elle estime que la loi a mis en danger les « institutions financières communautaires »⁶, et qu'à cause d'elle, « les contribuables restent utilisés pour renflouer les firmes financières jugées too big to fail ». Elle rappelle que la « bureaucratie et les mandats de Washington » ne sont pas la solution pour redémarrer l'économie, et que l'équipe de mise en œuvre de la politique des services financiers de Donald Trump allait « démanteler la loi Dodd-Frank » pour « la remplacer par de nouvelles politiques visant à encourager la croissance économique et la création d'emplois »³.

Le projet de loi « Financial CHOICE act »

Par ailleurs, le Congrès américain étudie actuellement le « Financial CHOICE act », porté par Jeb Hensarling, directeur du comité des services financiers de la Chambre des représentants et fervent opposant à la loi Dodd-Frank, qu'il a promis de « jeter dans les poubelles de l'histoire ». Le projet de loi « Financial CHOICE act » propose notamment une disposition (la « bretelle de sortie ») qui exempterait les banques des réglementations les plus restrictives de la loi Dodd-Frank, si leur capital est au moins égal à 10% du montant de leurs actifs. Elle prévoit également la suppression de la règle Volcker : Hensarling l'accuse de réduire la liquidité des banques et d'augmenter les coûts de négociation sur le marché obligataire. Enfin, dans le cas d'une faillite de banque, Hensarling veut remplacer



la clause de renfouement des établissements bancaires « too big to fail » par un nouveau sous-chapitre de la loi sur les faillites. Plusieurs observateurs ont noté la similitude des idées, et surtout du vocabulaire employé par Hensarling et Donald Trump au sujet de la loi Dodd-Frank. Hensarling espère que le Congrès étudiera son projet de loi dès les premières semaines de 2017.

Le périmètre du projet de loi « Financial CHOICE act » est extrêmement large : la banque de détail, la protection des consommateurs, les prérogatives du Consumer financial protection bureau (CFPB), certaines règles prudentielles, les pouvoirs extraordinaires en cas de crise financière ou encore la résolution d'institutions financières. Plusieurs de ses dispositions modifieront la loi Dodd-Frank, ou en abrogeront des parties (comme la règle Volcker).

Les Etats-Unis vont-ils s'affranchir des règles de Bâle ?

Concernant les règles prudentielles définies par le Comité de Bâle, il est difficile de savoir

à ce stade quelles seront les positions du futur président et de son équipe. Ni le parti républicain, ni Donald Trump, que ce soit en tant que candidat ou comme président-élu, ne se sont pour l'instant prononcés sur ce sujet.

Donald Trump défend néanmoins deux principes fondamentaux qui pourraient modifier à l'avenir l'approche américaine vis-à-vis des réglementations définies au niveau international. D'une part, il défend l'indépendance des Etats-Unis, ce qui signifie que la transposition de nouvelles règles définies par des instances internationales ne pourra intervenir d'une part sans évaluation précise préalable (le « Financial CHOICE act » prévoit ainsi que la réserve fédérale et plusieurs agences fédérales devraient fournir une étude avantages-coûts quantitative et qualitative de toute réglementation financière nouvelle proposée), et d'autre part sans l'aval du président ou du Congrès (le Congrès pourrait ainsi surveiller et désapprouver toute réglementation financière majeure jugée non-essentielle, et l'approbation du Congrès, via une résolution

commune, serait nécessaire pour que cette nouvelle législation soit appliquée). Selon le nouveau président, les Etats-Unis seuls décideront de leur avenir, une idée sous-entendue dans le slogan de campagne « America first ». Ces différents éléments laissent penser que les Etats-Unis, sous l'impulsion du nouveau président, pourraient à l'avenir s'écarter encore plus franchement que par le passé des règles définies par le Comité de Bâle voire s'en affranchir totalement.

Wladimir GARCIN-BERSON

Affaires publiques France, BNP Paribas

1 - Site de campagne de Donald Trump, [rubrique réglementations](#).

2 - Au [Club économique de Detroit](#), ou encore au [Club économique de New York](#).

3- Site de l'équipe de transition de Donald Trump

4- Texte de la [loi Dodd-Frank](#).

5 - Interview de Donald Trump à « The Hill », 14 octobre 2015.

6 - « *community financial institutions* », par opposition aux « big banks ».

L'ESSENTIEL SUR LA LOI DODD-FRANK ET LA RÈGLE VOLCKER

Elaborée au lendemain de la crise financière et économique de 2007-2008, la loi Dodd-Frank modifie la législation du système bancaire et financier américain. Parmi ses très nombreuses dispositions, elle :

- créé plusieurs nouvelles agences fédérales supervisant les domaines bancaires et financiers, dont le Financial stability oversight council, ou encore le Bureau of consumer financial protection ;
- établit des normes prudentielles plus strictes pour les banques dont les actifs sont supérieurs à 50 milliards de dollars ;
- met fin au système de sauvetage des institutions financières par les contribuables américains, en créant la Orderly liquidation authority, afin de protéger les contribuables des pertes éventuelles dans le cas de résolution de banques et de sociétés financières susceptibles d'être considérées comme « too big to fail » ;
- prévoit un système d'avertissement avancé sur la stabilité de l'économie ;
- crée de nouvelles règles sur la rémunération des dirigeants et la gouvernance des entreprises ;
- établit l'Office of credit rating, qui supervise les agences de notation de crédit ;
- exige que la Federal reserve, en consultation avec le secrétaire au Trésor des Etats-Unis, établisse des politiques et procédures visant à s'assurer qu'en cas de crise, la priorité soit donnée au renforcement de la liquidité du système financier et non au soutien d'une société financière en difficulté.

Un des éléments majeurs de la loi Dodd-Frank est la « règle Volcker », dont l'objectif est de limiter les implications des « entités bancaires » dans une activité de spéculation. Elle stipule que les banques ne peuvent investir que 3% de leurs capitaux propres (Tier 1) dans des *hedge funds* ou des fonds de *private equity*. La règle interdit également les opérations pour compte propre (*proprietary trading*) dans des sociétés de gestion de portefeuille.



Identités numériques et secteur bancaire, la nouvelle frontière

Deux événements d'actualité ont rappelé cet automne la nécessité de la mise en place rapide d'un schéma d'identité numérique en France.

Tout d'abord, la promulgation de la Loi pour une République numérique qui inclut une disposition d'habilitation visant à mettre en place par ordonnance « **l'utilisation [d'un] processus d'identification électronique pour justifier de son identité [...] et pour communiquer dans le cadre de transactions commerciales ou d'échanges entre particuliers et professionnels** » (art. 86).

Par ailleurs, la mise en place du fichier TES (Titres électroniques sécurisés) résultant du décret du 28 octobre 2016 concernant le traitement des données à caractère personnel a donné lieu à un large débat. Celui-ci fait bien sûr écho à celui intervenu en 2012 dans le cadre du projet de carte d'identité électronique, qui avait donné lieu à une décision d'invalidation partielle de la part du Conseil constitutionnel, conduisant de fait à son abandon.

L'identité numérique est un outil structurant pour faciliter des usages numériques diversifiés, organisés autour de deux pôles : l'accès aux services publics ainsi qu'à des opérations commerciales. Un schéma d'identité numérique de qualité permet de simplifier radicalement de nombreuses procédures, de gérer de façon efficace les habilitations (« qui a accès à quoi ») et de « débloquer » les usages en s'affranchissant de l'obligation de présence physique.

Cependant, **son déploiement passera impérativement par la définition d'une politique claire et stricte de respect de la confidentialité des données personnelles ainsi que par un contrôle de l'utilisation des données à des fins administratives ou commerciales**. Il s'agit d'un préalable indispensable à la mise en place d'un environnement numérique basé sur la confiance et accepté par l'ensemble des citoyens.

Ce sujet est encadré par le règlement européen eIDAS, entré en vigueur le 1^{er} juillet et qui met en place, d'ici à 2018, un schéma de reconnaissance mutuelle des identités numériques validées par des certificats numériques qualifiés délivrés par des Tiers de Confiance agréés au niveau européen ou français.

Les problèmes de cybersécurité nous engagent à agir rapidement. Nous sommes confrontés, dans nos usages numériques, à l'obligation de mettre en place un nombre important d'identités numériques, **qui sont souvent simplement déclaratives et de faible qualité**. Le besoin de mutualisation des identités numérique entraîne le développement d'identités mutualisées principalement diffusées par les GAFAs et les réseaux sociaux (Facebook Connect, Google Identity, ...) et/ou basées sur les protocoles OpenID (porté notamment par Google, Microsoft, Oracle, et Paypal) ou Mobile Connect (porté par le GSMA et de très nombreux opérateurs de téléphonie mobile dans le monde).

Or les vols et usurpations d'identités numériques prennent des proportions considérables, notamment dans le cas de cyberattaques massives, et minent la confiance dans l'économie numérique.

De la déclaration d'identité à la validation numérique : le processus d'entrée en relation

L'exemple d'autres pays européens montre qu'il est possible d'assurer à la fois un niveau élevé de protection des données personnelles, en ligne avec les dispositions du récent règlement européen sur la protection des données personnelles¹, et un dispositif d'identité numérique offrant un niveau de fiabilité élevé et donnant accès à une large palette d'usages, qu'il s'agisse de services publics ou à de transactions professionnelles ou commerciales.

Un autre enseignement des expériences étrangères européennes est **l'importance d'une implication du secteur privé dans la mise en place, la diffusion et l'exploitation des solutions d'identité**, qu'il s'agisse de fournisseurs de services de confiance² ou d'acteurs proposant des solutions d'identification et de validation numérique de qualité – au tout premier rang desquels figure le secteur bancaire et celui de la téléphonie mobile. Les solutions de cryptographie utilisées pour créer des identités numériques de qualité sont également utilisées pour la signature électronique (identité numérique d'une personne physique appliquée à un document) et les cachets numériques (identité numérique d'une personne morale appliquée à un document) mais également pour les recommandés électroniques et horodatages électroniques ainsi que les certifications électroniques de sites internet,

lesquels créent collectivement un **écosystème de confiance essentiel pour sécuriser la vie des affaires**³ - qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers.

De plus, parce qu'elle simplifie radicalement les étapes d'authentification et de validation numérique, **une identité numérique facilite grandement le processus d'entrée en relation**, ce qui est un élément clé pour l'ensemble des secteurs économiques. Cette donnée est évidemment fondamentale à l'heure de la mise en place du marché unique numérique européen, dont l'un des objectifs est précisément de faciliter l'accès aux biens, services et marchés digitaux et de « décloisonner » les marchés nationaux. Cet objectif est notamment assuré par le **règlement eIDAS qui définit des critères de reconnaissance sur l'ensemble des pays de l'Union européenne des schémas d'identité notifiés par les Etats membres ainsi que des services de confiance**. L'enjeu est considérable : il est essentiel de permettre à nos entreprises d'aborder dans des conditions d'équité la concurrence étrangère sur les marchés de l'Union européenne.

Identité faible ou identité forte ? Le rôle crucial des niveaux de garantie

Cet enjeu est également essentiel pour le **secteur bancaire, qui est fortement concerné par la réglementation sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC-FT)**, laquelle implique des mesures particulières en matière de connaissance des clients (« *Know Your Customer* »). Le niveau de sécurité d'une « identité numérique d'usage bancaire » ou « BankID » ne peut être celui des « identités faibles » déjà largement utilisées par les réseaux sociaux. Ceux-ci diffusent des identités déclaratives de type Facebook Connect permettant de s'inscrire sur un nouveau site sans saisir une nouvelle fois ses attributs d'identité. Cela présente l'avantage d'une grande souplesse d'utilisation et une utilisation ergonomique et fluide, mais **au prix d'une faible protection des données personnelles et d'une absence structurelle de vérification des attributs d'identité**.

Un travail important de normalisation a été fait en ce domaine en Europe avec le règlement eIDAS, qui définit les critères de trois « niveaux de garantie » (de fiabilité) pour les schémas d'identité numérique des Etats membres ainsi que de trois niveaux différen-



ciés pour les solutions d'authentification et de validation numérique (signature électronique et cachet numérique) – voir schéma. C'est dans ce cadre que s'inscrira le futur 'processus d'identification électronique' français annoncé par la loi pour une République numérique. Ce dispositif devra être notifié à la Commission européenne par chaque pays membre de l'Union au plus tard en 2018. Enfin, **la qualité d'un schéma d'entrée en relation numérique doit s'apprécier de façon globale, en combinant les trois éléments que sont l'identité, l'authentification et la signature numériques**, lesquels constituent l'ensemble du processus d'entrée en relation, et non seulement en considération d'un seul niveau d'identité numérique. On pourrait, dans ce contexte, bâtir un schéma efficient combinant une identité numérique basée sur des attributs vérifiés, une authentification multi-facteurs (combinaison de deux parmi les trois facteurs suivants : ce que je connais (mot de passe), ce que je possède (un smartphone), ce que je suis (mes données biométriques) et une signature électronique à base de certificat numérique (signature avancée) – lequel marquerait d'ailleurs un progrès important en matière de fiabilité par rapport à la situation communément rencontrée.

Vers un schéma d'identité numérique centralisé ou décentralisé?

Le parallèle fait avec la carte nationale d'identité délivrée de façon centralisée par l'Etat conduit souvent à envisager, à l'instar de ce qu'a récemment mis en place l'Estonie avec sa e-residency card⁴, une solution centralisée pour construire une solution nationale d'identité numérique ouvrant l'accès à des usages multiples.

D'autres architectures sont toutefois possibles. **Un schéma d'identité numérique décentralisé, basé sur des interactions entre plusieurs fournisseurs d'identité numériques choisis par les utilisateurs et répondant à un cahier des charges défini par les pouvoirs publics garantissant notamment un niveau élevé de protection des données personnelles semble le plus à même de permettre le développement d'un écosystème d'innovations digitales en France** tout en mettant les usagers au centre des choix de diffusion et d'utilisation de leurs données personnelles. Cette dernière considération est d'autant plus cruciale que se développent des solutions d'identification intégrant des données biométriques. Un tel schéma est par exemple déployé au Royaume-Uni dans le cadre du projet UK Verify.

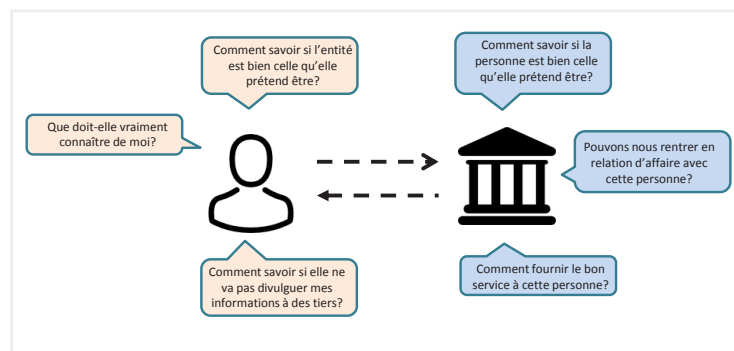
Le secteur bancaire, acteur clé du déploiement et de la sécurité de l'identité numérique

Le secteur bancaire apportera une contribution importante au développement de l'identité numérique, notamment en apportant son expertise en matière de sécurité.

Les banques gèrent en effet depuis longtemps un nombre considérable de données personnelles de leurs clients, et la protection de ces données est au cœur de leurs missions. Elles sont, à ce titre, directement concernées par le nouveau règlement européen sur la protection des données personnelles qui fixe les standards élevés en matière de protection et intègre dès l'origine les contraintes de « privacy by design » (prise en compte des exigences de protection dès la conception des services et processus bancaires). Le secteur bancaire est le secteur d'activité dans lequel les clients ont le plus naturellement confiance, qu'il s'agisse de la protection de leurs avoirs ou de leurs données. Les systèmes d'information des banques ont été dès l'origine conçus pour résister aux cyberattaques et tentatives d'intrusion et ils sont régulièrement modifiés et adaptés, représentant l'un des pôles d'investissement les plus importants pour les banques. Celles-ci ont ainsi développé et mis en œuvre des standards de haut niveau en matière de sécurisation des données, en particulier personnelles – qu'il s'agisse de stockage ou de flux.

Par ailleurs, comme nous l'avons rappelé, le secteur bancaire est au cœur de la lutte contre le blanchiment des flux financiers et du financement du terrorisme, et à ce titre soumis de longue date à des règles strictes de connaissance des clients. Là encore, il a procédé à de substantiels investissements et a déployé d'importants dispositifs de conformité visant à garantir une bonne connaissance de l'identité de ses clients, et la régularité des transactions.

La question du **choix du support des certificats numériques à la base des solutions d'identité numérique** est très importante dans un monde où les volumes de données reçues sur les smartphones croissent de façon beaucoup plus rapide que ceux de l'internet fixe. **Il est essentiel de privilégier une solution d'identité numérique « nativement compatible » avec la**



téléphonie mobile. C'est ce qui explique d'ailleurs le développement des « ID Mobiles » dans plusieurs pays (voir par exemple la solution Secure Key développée avec un pool de banques au Canada).

Enfin, **la carte bancaire, massivement utilisée et associée à des usages « engageants », pourrait être un support possible pour des certificats numériques.** Dans ce contexte, **le Groupement Cartes Bancaires pourrait jouer en France un rôle déterminant de déploiement de fonctionnalités d'identité et de signature numérique utilisables en complément de services bancaires existants ou vecteurs de nouveaux services.**

Le rôle du secteur bancaire dans la construction et l'exploitation des schémas d'identité numérique, et dans la garantie d'un niveau élevé de sécurité, devrait être déterminant – le Forum Economique mondial a d'ailleurs récemment consacré une étude mettant en valeur le rôle des banques⁵.

Mais dans le futur écosystème numérique, les banques joueront également un rôle d'émetteurs d'identités numériques.

Stéphane MOUY

stephane.mouy@bnpparibas.com

Affaires juridiques Groupe, BNP Paribas

1 - Le Règlement UE 216/679 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données » du 27 avril 2016 entrera en vigueur le 25 mai 2018.

2 - Les 'fournisseurs de services' de confiance sont des entités agréées pour déployer les 5 services de confiance du règlement eIDAS précité.

3 - Ces 5 'services de confiance' sont ceux mis en place par le règlement eIDAS précité.

4 - Cette carte offrant des fonctionnalités d'identité numérique et de signature numérique qualifiées est disponible indépendamment de critères de nationalité – voir <https://e-estonia.com/e-residents/about/>. Elle ne donne toutefois pas accès au territoire estonien.

5 - World Economic Forum – A blueprint for digital identity : The role of financial institutions in building digital identity – août 2016. http://www3.weforum.org/docs/WEF_A_Blueprint_for_Digital_Identity.pdf

