

Colloque en l'honneur de
Christian de Boissieu
Sorbonne 21 Septembre 2017

REFLEXIONS SUR LA REGLEMENTATION
BANCAIRE DEPUIS LA CRISE

Je suis heureux d'avoir été invité à participer au colloque en l'honneur de mon ami Christian de Boissieu.

Ce n'est pas le hasard qui a poussé les organisateurs de cette journée à me demander d'évoquer la question de la réglementation bancaire depuis la crise.

De fait, Christian et moi avons travaillé sur ces sujets lorsque j'étais à la Banque de France et que Christian fut membre du Comité des Etablissements de crédit.

Aussi, je tenterai aujourd'hui de m'inspirer de l'exemple qu'a donné Christian tant dans son action que dans son enseignement, à savoir : à partir de l'observation des faits, toujours s'attacher à comprendre et à présenter clairement une vision d'ensemble. Défi difficile à relever !

§

J'aborderai le sujet sous trois angles en m'efforçant de donner une vue générale des évolutions :

- 1) Ce qui va mieux depuis la crise ;
- 2) Ce qui va moins bien ;
- 3) Ce qui est encore en chantier.

§

1.- Ce qui va mieux depuis la crise

Je vois quatre éléments positifs principaux :

1) Le renforcement du capital des banques

Il est de fait que la base en capital des banques avant la crise était, en général, insuffisante et que la nature des fonds propres exigés était de qualité inégale et souvent trop loin de la « pure equity ».

Aussi, le Comité de Bâle a-t-il œuvré efficacement pour renforcer les exigences réglementaires en matière de capital tant en termes quantitatifs que qualitatifs. Pour les banques « de droit commun » le ratio de capital sur risques pondérés est passé de 2% (Bâle 1) à 7% et à 9.5% pour les grandes banques dites « systémiques ». En bref, plus d'un quadruplement en termes de capital pur.

Il faut mettre cet effort en perspective : il avait fallu cent ans dans la période précédente pour arriver à un résultat de cette importance !

On peut ajouter que les nouvelles exigences en matière de liquidité sont de nature à rendre le système bancaire plus résistant en cas de crise.

2) La pénalisation des opérations d'investissement et de financement

C'est l'importance excessive de ces opérations -amplifiées par la facilité de la titrisation- qui a été à l'origine des grandes faillites bancaires de 2008.

Les nouvelles règles (Bâle 2,5) ont corrigé le tir en multipliant par 4 le poids de ces opérations pour le calcul de risques pondérés .

Et, de fait, on a vu une sérieuse contraction de la part de ces activités dans les bilans bancaires depuis ces nouvelles règles.

3) Une gouvernance bancaire de plus en plus sous contrôle

Les banques sont toutes dotées aujourd'hui de systèmes précis de contrôles (internes et externes) , de directions de la « compliance » Et elles ont renforcé leurs mécanismes de détection et de gestion des risques, tout en impliquant davantage la responsabilité personnelle des membres des conseils

d'administration en matière non seulement de stratégie mais de prises de risques.

4) Une « common rule book »

Alors qu'une partie de l'Europe s'était unifiée monétairement, on observait paradoxalement une extrême diversité dans l'application des règles par les différents Etats. Cette hétérogénéité était due aux exceptions et marges d'interprétations nationales que le « processus Lamfalussy », introduit au début des années 2000, n'avait pu corriger du fait de son caractère purement consultatif.

Depuis les réformes de 2011, une « Autorité bancaire européenne » est chargée d'unifier les règles d'application.

La création, en 2014, d'un « Mécanisme de Supervision bancaire Unique » au niveau de la BCE, chargé de superviser les 130 banques les plus significatives de la zone euro, constitue un pas essentiel vers la constitution d'une Union bancaire sur le continent.

§

II.- Ce qui va moins bien qu'avant la crise

1) La fragmentation du marché bancaire en Europe

Alors que l'intégration bancaire en Europe avait progressé au début des années 2000 (notamment pour les activités de banque d'investissement), ce phénomène s'est arrêté depuis la crise.

C'est évidemment là en partie le résultat de la crise elle-même : les banques ont souvent perdu confiance dans la solidité des autres établissements. L'assèchement du marché interbancaire est une manifestation de ce phénomène de repli sur soi.

Mais les superviseurs ont aussi leur part de responsabilité en exigeant des banques étrangères travaillant sur leur territoire de localiser sur celui-ci une part croissante de leurs liquidités et de leurs fonds propres.

Or cette tentation du « ring-fencing » non seulement vide d'une partie de son contenu la notion de « groupe » (en obligeant, de fait, les filiales à disperser géographiquement leurs actifs et donc, pour le groupe, à perdre le bénéfice d'une trésorerie centralisée) mais s'avère un frein à une concentration paneuropéenne de grandes banques transfrontalières dont on aurait particulièrement besoin dans la période actuelle de restructuration post-crise.

On peut ajouter que l'obsession des régulateurs anglo-saxons à l'encontre des banques « too big to fail », décourage les établissements classés systémiques (et qui sont soumis à des obligations de capital particulièrement rigoureuses en fonction de leur taille) d'acquiescer à des établissements tiers au risque d'aggraver leurs contraintes réglementaires.

2) La remise en cause des systèmes internes de calcul de la pondération des risques

On s'aperçoit, avec les propositions développées par les régulateurs depuis deux ans (dénommées « Bâle 4 »), qu'une des avancées majeures de Bâle 2 (1994)- réalisée sous le leadership de M. Mc Donough, alors Président de la Fed de New York- commence à être remise en cause. Les règles de Bâle 2 avaient ouvert la voie à un régime méthodique et précis pour le calcul de la pondération des risques. Ce système était destiné à donner leur pleine efficacité aux ratios de capital.

Ce régime permettait aux établissements bancaires qui en avaient la capacité technique et opérationnelle, de calculer les pondérations sur la base de modèles internes validés par les superviseurs.

Mais, en fait, les superviseurs se sont peu investis dans la compréhension et le contrôle de ces modèles complexes. Ceci, joint à une assez forte hétérogénéité - de banque à banque- des résultats de ces modèles, a amené les régulateurs américains à préconiser le retour à des méthodes d'évaluation plus forfaitaires. Leurs collègues européens ont fini par les suivre au risque de se priver d'un outil indispensable à la maîtrise des risques.

Un certain nombre de banques européennes qui s'étaient équipées de modèles très sûrs (et qui sont, de ce point de vue, en avance sur les banques US), se verraient obligées d'appliquer des standards plus exigeants en capital mais, en fin de compte plus dangereux. Le risque est, en effet, de voir de telles banques se tourner vers des opérations moins « taxées » en capital et de se détourner de transactions pourtant plus sûres et bien garanties, mais dont le nouveau système envisagé ne prend guère en compte les spécificités.

En bref, au lieu de s'attacher à comprendre les modèles internes et à tester leur validité ou leurs insuffisances, les régulateurs semblent tentés par la solution de facilité : « dérisquer » les bilans bancaires avec des méthodes forfaitaires (et donc, par définition, imparfaites), alors qu'il faudrait les « dérisquer » sur la base de l'étude approfondie des probabilités de défaut constatées.

§

III.- Ce qui est encore en chantier

1) La mise en œuvre d'un système efficace de résolution reste à parachever

L'architecture adoptée en 2014 en cette matière est à la fois très complète mais aussi d'une grande complexité.

Le principe est simple : désormais, les banques en difficulté ne pourront plus être renflouées par l'Etat et donc par les contribuables. Avant d'envisager, et ce seulement si la banque en question est viable à terme, de recourir à des soutiens communautaires en dernier ressort, la première ligne d'absorption des pertes devra être assurée, d'abord, par les fonds propres et assimilés de la banque elle-même (MREL-équivalent à 8% de ses engagements totaux- ou, dans sa version bâloise ,le TLAC), en second lieu par les actionnaires et enfin par les créanciers juniors.(le « bail in »).

Parmi les moyens externes envisageables, au cas où l'on déciderait de sauver l'institution, figurent :

- les fonds de résolution financés par l'ensemble des banques européennes (objectif : 1% des dépôts à achever en 8 ans, avec une mutualisation progressive dans un Fonds de Résolution) ;

- le mécanisme Européen de stabilité pourra aider à la recapitalisation de banques systémiques en tout dernier ressort pour des montants limités.

L'administration de ce système complexe a été testée récemment en deux occasions différentes.

Le cas de Monte Paschi di Siena a été un échec dû, en partie, au fait qu'un grand nombre de créanciers, qui devaient en principe, être « bailed in » étaient,

en fait de petits détenteurs de bons commercialisés sur le marché de détail italien et qu'il a fallu exempter de cette obligation pour des raisons politiques et sociales . En fin de compte c'est l'Etat italien qui a dû intervenir.

Le cas, tout récent, du Banco Popular en Espagne a été plus heureux :

- une évaluation rigoureuse de la valeur de la banque par un expert indépendant a été fournie ;

- un important repreneur, Santander, a racheté la banque pour un euro mais en garantissant l'avenir de l'institution (constitution d'une provision de 8 milliards d'euros et annonce d'une augmentation de capital de 7 milliards) ;

- l'exécution de l'opération a été impeccable et rapide.

- les principes de la Directive sur la Résolution ont été entièrement respectés.

Il reste donc à roder le mécanisme européen qui souffre, cependant, d'une insuffisance par rapport au système efficace du FDIC américain : il ne dispose pas d'une ligne de financement à court terme illimitée sur le « Trésor européen » ce qui est essentiel pour préserver des rapports de force équilibrés dans la première phase de négociations avec des repreneurs éventuels.

2) La garantie mutualisée des dépôts reste encore à décider

Il y a, certes eu un accord sur une garantie minimale de 100.000 euros par déposant .Cette garantie doit être financée par les systèmes bancaires nationaux (le total des fonds de garantie devra atteindre 0,8% des dépôts en 10 ans)

Mais le mécanisme demeure national, sans précision sur une éventuelle mutualisation au niveau de l'Europe. C'est évidemment regrettable du point de vue d'une véritable Union bancaire qui devrait rassurer tous les déposants européens quant à l'égalité de leurs droits, condition d'un retour à la confiance et à la fongibilité des capitaux dans l'espace européen.

En définitive, vue de Sirius, la situation des banques européennes dix ans après la crise paraît quelque peu étrange :

- le système est très fragmenté, les activités transfrontalières se sont rétrécies ;

- le coût du capital bancaire (environ 10%) est plus élevé que dans le reste de l'industrie, ce qui est le signe que le marché a encore des doutes sur la profitabilité d'un secteur soumis à des incertitudes continues en matière de charges réglementaires toujours croissantes ;

- de fait, le rendement sur fonds propres est faible (de l'ordre de 3 à 4%) ce qui est dû en partie à l'existence de taux d'intérêt proches de zéro ;

- le danger, dans ces circonstances, est la recherche d'actifs à haut rendement mais plus risqués, et aussi la faible discrimination entre bons et mauvais risques ;

- le lien entre banques et leur souverain n'est pas brisé et le fait, pour les régulateurs, de retenir pour zéro le risque sur les actifs gouvernementaux, ne peut que pousser les banques à en détenir des montants importants ;

- enfin, l'existence d'un vaste secteur de banques parallèles (« shadow banking ») beaucoup moins contrôlé que les banques proprement dites, est de nature à favoriser l'arbitrage réglementaire.

Jacques de Larosière