



Dix ans après Lehman, un système financier plus sûr ?

Intervention de Frédéric Visnovsky, Secrétaire général adjoint de l'ACPR

Dîner de la session académique 2018-2019 de la Société d'Économie Politique

Paris - Lundi 20 mai 2019

Été 2007, le monde de la finance entre dans la plus grave crise de sa longue histoire.

Avril 2009, les chefs d'États et de gouvernement du G20 lancent un plan d'action pour remédier aux failles à l'origine de cette crise.

10 ans plus tard, le système financier mondial paraît plus résilient même si la stabilité financière n'est jamais acquise et que des vulnérabilités existent qui sont autant de défis pour demain.

1 - Les réformes engagées post crise reposent sur 5 axes (ou 5 piliers) auxquels, en Europe, il faut ajouter la nouvelle architecture institutionnelle mise en place pour soutenir les banques européennes.

Le 1^{er} pilier a visé à **renforcer la résilience des banques**, c'est tout le dispositif appelé Bâle 3. Il s'est agi d'augmenter très sensiblement les niveaux d'exigences en fonds propres, ce qui a conduit à ce que les plus grandes banques disposent aujourd'hui de niveaux de fonds propres de bonne qualité (leur capital et réserves) qui ont plus que doublé depuis la crise.

Les réformes ont aussi fait en sorte de renforcer la stabilité du financement des banques en leur imposant de respecter un montant suffisant d'actifs liquides pour

couvrir une période de crise de 30 jours (ratio de liquidité à court terme dit *LCR*) et en garantissant le maintien de ressources stables de financements avec le respect d'un ratio structurel de liquidité (ratio de liquidité à long terme dit *NSFR*).

Le 2^{ème} pilier a été de répondre au **défi posé par le fameux « too big to fail »** et de faire en sorte que, demain, une banque défailante n'ait plus à être renflouée par des fonds publics.

Les banques systémiques sont désormais identifiées, elles doivent disposer de coussins supplémentaires de fonds propres mais surtout il leur a été imposé des exigences en matière d'élaboration de plans de rétablissement pour faire face à des crises et de stratégie de résolution.

Elles ont également dû renforcer leur capacité d'absorption des pertes pour maintenir leurs fonctions critiques en cas de choc sans recourir aux fonds publics.

Le 3^{ème} pilier apporte un complément aux règles dites « micro-prudentielles », c'est-à-dire le suivi par les superviseurs de la situation individuelle des banques avec un cadre et des **outils dit « macro-prudentiels »**, c'est-à-dire un cadre d'analyse et de régulation de la stabilité du système financier.

La politique macro-prudentielle a un rôle complémentaire à jouer dans une logique plus préventive et avec une perspective embrassant le système financier dans son ensemble, notamment face à la dynamique de l'endettement et du cycle financier.

Le 4^{ème} pilier a cherché à améliorer la sécurité sur le **marché des produits dérivés de gré à gré**. La crise a clairement mis en évidence les problèmes soulevés par les transactions complexes, faites de réseaux bilatéraux et d'absence de connaissance des expositions réelles de chaque banque. Les effets de contagion s'en sont trouvés renforcés dans un contexte d'incertitude et au final de blocage des transactions.

Désormais, l'obligation de compensation centrale des contrats standardisés apporte une gestion plus efficace des risques. Les chambres de compensation, dont

l'importance systémique s'est accrue, doivent encore faire l'objet d'une réglementation et d'un contrôle renforcés.

Le 5^{ème} pilier, probablement le plus compliqué et donc le moins avancé encore aujourd'hui, vise à renforcer la surveillance de ce que l'on appelle le « **shadow banking** » (**la finance parallèle**) ou **la finance non bancaire**. Ne perdons pas de vue que la crise est née en partie d'activités non régulées porteuses de risques de crédit et de risques de liquidité. Si les dispositifs les plus opaques ou à fort effet de levier ont diminué, il reste du chemin à faire notamment sur les activités de gestion d'actifs dont les actifs gérés ont considérablement augmenté par rapport à la situation d'avant-crise.

La crise a révélé des faiblesses au sein du système financier mondial, mais elle a aussi mis au jour des lacunes dans l'architecture du système financier européen. En effet, l'intégration imparfaite au plan financier s'est traduite, pendant la crise, par l'apparition d'une fragmentation des conditions de financement au sein de la Zone Euro, qui a contribué à amplifier le choc de la crise. Aux réformes post crise, c'est ajoutée **une nouvelle organisation européenne** pour soutenir les banques de l'Union européenne.

La création du Système européen de surveillance financière (SFEF) avec des autorités européennes de régulation (et notamment l'Autorité Bancaire Européenne) a constitué une étape essentielle pour faire reposer le système financier européen sur un ensemble plus solide de règles communes.

Mais la situation d'extrêmes difficultés de certains systèmes bancaires a conduit à un projet plus vaste de création d'une vraie Union bancaire avec l'instauration d'un Mécanisme de surveillance unique (MSU) avec une responsabilité de supervision bancaire assumée par la Banque centrale européenne et un Mécanisme de résolution unique (MRU) avec une nouvelle autorité, le Conseil de résolution unique (CRU). Le 3^{ème} pilier de cette nouvelle construction reste à achever avec un Système européen de garantie des dépôts.

Avec tout ce qui a été fait, il y a une évidence : nous avons renforcé la résilience du système financier et c'est un facteur de confiance important. Mais ne nous trompons pas, le système financier est fait de turbulences, de crises plus ou moins importantes ; celle de 2007-2009 a été d'une ampleur exceptionnelle.

2 - Le système financier est plus sûr mais cela ne doit pas conduire à la complaisance, ni dans l'achèvement des réformes engagées, y compris la complète application des nouvelles règles de Bâle, ni dans les compléments qui sont nécessaires au bon fonctionnement de l'Union bancaire, ni bien évidemment dans la prévention et la limitation de nouveaux chocs possibles. Ce sont autant de défis à relever.

S'agissant de l'Union bancaire, son succès dépend notamment de la finalisation d'un mécanisme de résolution robuste, sans doute bien plus que d'un système complet et commun de garantie des dépôts.

Si le MSU et le MRU ont su gérer leurs premiers cas de résolution (banques vénètes, Banco Popular), le Pilier de la résolution reste à finaliser. Celui-ci est essentiel, notamment pour prévenir la contagion des crises bancaires et assurer la continuité des fonctions critiques assurées par les banques

Des questions sont encore en suspens s'agissant du fonctionnement du fonds de résolution unique, en particulier l'idée d'un filet de sécurité.

Mais, nous n'aurons pas de vraie avancée de l'Union bancaire sans consolidation transfrontière en Europe. Il existe de multiples raisons qui freinent ce mouvement mais, comparé au marché américain, le secteur bancaire européen reste fragmenté : la part de marché des 5 principales banques européennes s'élève à 20 % contre plus de 40 % aux États-Unis. Nous avons besoin de véritables groupes bancaires pan-européens qui pourraient exercer plus efficacement leurs activités et mieux faire face à la concurrence internationale, avec un partage des risques accru et à une meilleure allocation des ressources.

Toutefois, l'intégration financière ne se résume pas à une intégration bancaire. Le financement équilibré et soutenable d'une économie passe aussi par les marchés, ce qui favorise une diversification géographique de l'utilisation de l'épargne et qui répond aux besoins de financement, notamment en fonds propres, des entreprises. Il s'agit de construire l'Union des marchés de capitaux pour développer une véritable Union de financement.

Un système financier plus sûr, ce n'est pas non plus la disparition des risques, qu'ils soient liés à un environnement difficile et incertain ou qu'il s'agisse de risques « moins classiques » comme ceux qui émergent dans le contexte de la digitalisation du secteur financier ou encore les questions autour de la finance verte.

10 ans après Lehman, beaucoup a été fait mais rien n'est jamais acquis. Il peut toujours exister des velléités chez certains de défaire des pans de la réglementation. Les avancées européennes peuvent toujours être remises en cause, voyez l'exemple du Brexit.

Les risques traditionnels ou nouveaux font partie intégrante du fonctionnement du système financier. Vigilance face aux risques, volontarisme pour progresser dans la coopération internationale et l'intégration en Europe sont autant d'atouts pour faire face aux prochaines crises.