

Conférence de l'AFGAP

Jeudi 20 juin 2024

Leçons des turbulences bancaires de 2023

Discours de Denis Beau, Premier sous-gouverneur

[Introduction] **[Slide 2]**

Mesdames, Messieurs,

Je suis très heureux d'intervenir devant vous aujourd'hui pour évoquer les leçons des turbulences bancaires de 2023 et plus largement des turbulences financières de ces dernières années.

Les turbulences bancaires du premier semestre 2023 ont ceci de particulier qu'elles combinent des facteurs de risques anciens, inhérents à l'activité bancaire, et des vulnérabilités nouvelles : elles résultent ainsi pour l'essentiel de la matérialisation de des risques de liquidité et de taux d'intérêt, auxquels les acteurs financiers sont habituellement exposés, et en particulier les trésoriers dans le cadre de leur gestion actif/passif. A ces ressorts traditionnels s'est ajouté un paramètre nouveau, celui de la numérisation croissante des activités bancaires et financières, qui a eu un double effet d'accélérateur et d'amplificateur de certaines vulnérabilités.

Dès lors, il est légitime de se poser la question du caractère adapté des outils des superviseurs, pour ce qui concerne leur action préventive – la réglementation prudentielle et la supervision des intermédiaires financiers - et leurs capacités d'interventions curatives – les instruments de gestion des crises. Il est aussi essentiel d'élargir la focale et d'analyser les enseignements pour les autres acteurs de la sphère financière, les acteurs non bancaires, dont le rôle et les interconnexions avec les acteurs bancaires se sont fortement accrus depuis la Grande Crise Financière.

De mon point de vue, ce qui ressort avant tout des turbulences de 2023, c'est d'abord qu'il s'est agi d'une crise touchant quelques banques, aux caractéristiques bien spécifiques, et non d'une crise du secteur bancaire de portée systémique. Ensuite, les principales leçons à tirer de cet épisode incitent plutôt à apporter une réponse prudente et différenciée : pour la finance bancaire, il s'agira pour l'essentiel de mieux mettre en œuvre les règles et de renforcer ponctuellement le cadre de supervision ; pour la finance non-bancaire, des actions plus substantielles demeurent nécessaires, notamment le développement d'outils d'encadrement des risques macro-prudentiels.

1. Un cadre de prévention et de gestion des crises bancaires à mieux mettre en œuvre et à adapter

A- Priorité à la mise en œuvre du cadre réglementaire et au renforcement de la supervision

- i. Un cadre dont la pertinence n'a pas été invalidée même si quelques amendements peuvent s'avérer utiles [slide 3]

Le cadre de Bâle 3, issu de la grande crise financière de 2008, a incontestablement renforcé la préparation du secteur bancaire à faire face aux situations de stress. La capacité de résilience des banques françaises et européennes face aux crises majeures qu'ont été la récession liée à la pandémie de la covid-19 et la forte inflation qui a suivi le déclenchement de la guerre en Ukraine en est la parfaite illustration.

Les faillites des banques régionales américaines ne contredisent pas ce constat. C'est la non-application organisée du cadre bâlois qui a retardé, voire empêché, l'identification par le superviseur des risques excessifs liés au modèle d'affaire défaillant de ces banques, et la mise en œuvre d'actions correctrices appropriées.

La banque SVB bénéficiait, depuis 2019 et au nom d'une application très étendue du principe de proportionnalité (la banque affichant tout de même un bilan de plus de USD 200mds), d'une réglementation allégée par rapport au cadre bâlois, notamment sur les risques de liquidité et de taux d'intérêt, dont la matérialisation a été à l'origine de sa chute.

Les analyses *post mortem* réalisées et publiées par la FED suggèrent que SVB n'aurait pas respecté les standards *minimums* internationaux s'ils lui avaient été appliqués, **que ce soit pour le risque de liquidité**, ou le risque de taux. Le Comité de Bâle ne s'est pour autant pas octroyé un satisfecit définitif, et a saisi « l'opportunité de la crise » pour s'interroger, à juste titre, sur la possibilité d'améliorer le cadre bâlois par le biais d'ajustements ciblés. Dans cette perspective, il me semble essentiel que les approches réglementaires et de supervision soient convoquées à bon escient pour intégrer ces ajustements ciblés. Nous soutenons en premier lieu, à l'ACPR, une approche visant le renforcement de la supervision, mais reconnaissons que les pondérations de certains types de dépôts (par exemple ceux non-assurés des sociétés non financières ou de hauts montants pour la clientèle de détail), qui sont plus volatils, pourraient nécessiter d'être revues.

D'autres pistes de réflexion appellent en revanche à plus de prudence : je pense au débat sur la comptabilisation des actifs liquides au coût amorti, inclus dans la réserve de liquidité, que certaines voix appellent à limiter. Il s'agit de ne pas lâcher la proie pour l'ombre : nous devons tenir compte en particulier des possibles impacts sur la procyclicité des fonds propres, et des

incidences sur la composition du coussin de liquidité qui pourrait évoluer en faveur des réserves banque centrale au détriment des titres souverains, réduisant *de facto* indirectement le financement de long terme de l'économie. L'enjeu me semble en effet davantage se situer dans la capacité des banques à monétiser promptement leurs actifs liquides au coût amorti, qui doit être suivie de près par les superviseurs et encouragée par la réglementation. Nous privilégions à cet égard une application plus rigoureuse des tests de monétisation, et le renforcement des capacités opérationnelles d'accès aux facilités de banque centrale.

ii. Mais un cadre dont la mise en œuvre peut être rendue plus homogène et plus exigeante

[Slide 4]

Le cadre bâlois de prévention des risques est donc adapté : gardons-le et déployons-le de façon plus systématique, à l'ensemble des banques ayant le potentiel d'affecter la stabilité financière, du fait de leurs interconnexions avec le reste du système financier, y compris la finance non-bancaire.

La FED semble s'engager dans ce sens : en parallèle de sa proposition sur la transposition des règles de Bâle 3, qui plaide pour un élargissement des entités assujetties à toutes les banques dont le bilan est supérieur à USD 100 mds, la FED prévoit également d'étendre les exigences du LCR sur un périmètre équivalent.

Le paysage en Europe est différent et, j'ajouterais, rassurant. Le cadre bâlois s'applique en effet dans son intégralité à toutes les banques. L'Europe a finalisé en 2023¹ la transposition des derniers renforcements des accords de Bâle 3, tenant compte des spécificités de son industrie bancaire. La réglementation européenne a par ailleurs complété dès 2016 le dispositif bâlois sur la liquidité, par des outils additionnels de mesure et de suivi du risque déclarés sur base mensuelle auprès du superviseur. Enfin, le cadre sur le risque de taux d'intérêt a été renforcé en 2023, permettant notamment au superviseur d'imposer l'usage de l'approche standard si les mesures internes des banques étaient jugées insatisfaisantes.

Puisque j'aborde ici la question de la supervision, et pour revenir aux leçons des crises de 2023, c'est pour moi le principal enseignement : SVB comme Crédit Suisse en font foi, au-delà des règles applicables, ce qui est décisif c'est la qualité de la gouvernance de la banque, et de l'intensité de la supervision exercée sur elle – dont la FED elle-même a rappelé la défaillance dans son rapport post-mortem courageux sur la faillite de SVB. A cet égard, je souhaite rappeler la spécificité de la Zone Euro, qui peut s'appuyer sur l'existence d'un superviseur unique, bénéficiant de pouvoirs de surveillance étendus qu'il peut mobiliser de façon proactive et intrusive. C'est en particulier le cas pour le suivi du risque de taux d'intérêt, dont le traitement par

¹ Accord politique des co-législateurs sur le paquet bancaire CRR3/CRD6 en novembre 2023 ; publication au JOUE attendue le **9 juillet 2024**

la voie du pilier 2, prévu par le cadre bâlois, reste pleinement pertinent, à condition d'être appliqué de manière rigoureuse et exigeante.

La BCE s'y attèle pleinement. Elle a identifié dès 2022 le risque de taux comme une de ses priorités de supervision, se traduisant dans les faits par une campagne dédiée de missions d'inspection ayant abouti à des recommandations fortes : application de surcharges en capital et diverses mesures qualitatives sur la révision des hypothèses de modélisation, développement de nouveaux indicateurs de risque, mise en place de stress tests spécifiques. Le caractère intrusif du suivi de ce risque s'est encore renforcé dans le contexte de la remontée rapide des taux d'intérêt.

J'ai mentionné la nécessaire réactivité du superviseur. Dans le sillage des événements de 2023, la BCE a rapidement fait du risque de liquidité une nouvelle priorité de supervision. Cela s'est déjà traduit par de premiers examens ciblés des plans de financements des établissements, complétés là encore par des inspections permettant d'entrer dans le « cœur du réacteur ». Les premières analyses sont rassurantes et ont déjà mis en évidence des niveaux de liquidité solides et le plus faible ratio d'encombrement des actifs jamais observé pour les banques européennes. Une attention particulière a également été donnée au suivi des plus ou moins-values latentes dans les portefeuilles obligataires détenus au coût amorti. Elle s'est traduite par une collecte ad hoc - dont les principaux enseignements ont été rassemblés dans une publication de la BCE en juillet 2023 – succédant à une campagne de suivi de l'évolution des plus ou moins-values latente dans le cadre de l'ICAAP.

L'action vigoureuse de la BCE illustre ce en quoi nous croyons fermement : la mise en œuvre **globale** d'une réglementation saine est indissociable d'une supervision exigeante, rigoureuse et réactive. Les standards bâlois prévoient bien cette perspective de pilier 2, en complément de celles en pilier 1 (exigences minimum automatiques) et 3 (transparence), dédiée à l'analyse des risques idiosyncratiques d'une banque.

C'est ce versant du cadre bâlois qui a fait défaut dans le cas de SVB de l'aveu même de la FED. Mais des ajustements ciblés sont aussi envisageables pour diversifier les outils du superviseur. Les travaux en cours du Comité initiés à la suite de la crise, explorent plusieurs pistes. Je voudrais citer deux voies d'amélioration possibles :

1. Pour la gestion du risque de liquidité, celle du suivi renforcé, via une plus grande granularité des reportings, de la concentration des déposants selon leur catégorie - dont on peut penser que certaines se caractérisent par des probabilités de fuite plus importantes - pour mettre à jour des vulnérabilités susceptibles aujourd'hui de passer sous les radars de la supervision.
2. Pour la gestion du risque de taux, celle d'une amélioration de la robustesse des modèles comportementaux des déposants et des hypothèses qui les sous-tendent, et d'exigences

renforcées au niveau de la gouvernance et de la définition du cadre d'appétit au risque, qui doit être davantage formalisé, couvrant l'intégralité du groupe de manière cohérente.

B- Priorité à l'adaptation pour le cadre de gestion des crises [Slide 5]

S'il est essentiel de continuer à faire évoluer les réglementation et supervision prudentielles en tenant compte des enseignements des crises financières, il l'est tout autant de disposer d'outils de gestion des crises adaptés, pour en limiter les impacts ; et les évènements de 2023 nous permettent de tirer les trois enseignements suivants pour ces outils :

- D'abord, les banques centrales doivent pouvoir, dans des circonstances exceptionnelles, assurer une fourniture de liquidité aux banques en résolution. En Europe, nous devons ainsi œuvrer à la mise en place d'un système unique commun à l'ensemble des banques centrales de l'Eurosystème qui permette à une banque en résolution de faire face à des besoins de liquidité qui seraient temporairement élevés;
- L'opérationnalisation du cadre de résolution des banques systémiques doit être renforcé pour garantir, en cas de crise, l'utilisation de l'ensemble de ses outils, au-delà du seul « *bail-in* ». Je pense ici aux dispositifs de cession d'établissements, de filiales, d'actifs, qui devront être prêts à l'emploi au même titre que le renflouement interne ;
- Le périmètre d'assujettissement du cadre européen de résolution doit être étendu au-delà des plus grandes banques. Il est essentiel de garantir les capacités d'absorption des pertes en résolution de banques qui, bien que non systémiques, pourraient affecter l'ensemble du système financier en cas de défaillance, par effet de contagion.

Nous souhaitons la prise en compte de ces considérations dans les discussions en cours sur le projet de réforme du cadre européen de gestion des crises bancaires. Elles devraient permettre de réduire les opportunités de contournement du cadre harmonisé de la résolution, dont nous avons pu être les témoins à plusieurs reprises depuis 2015, au détriment, le plus souvent des fonds publics, et donc de l'intérêt général.

Nous l'avons vu, des marges de progrès existent pour compléter la réglementation bancaire et développer l'efficacité de la supervision. Ce constat ne doit toutefois pas masquer le caractère prioritaire d'un autre chantier : celui de l'encadrement de la finance non-bancaire, qui fait peser des risques systémiques pour la stabilité financière.

2. L'intermédiation financière non-bancaire : un secteur en croissance et porteur de risques qui appelle une attention accrue des régulateurs

A – Un secteur aux contours flous [slide 6]

La finance non-bancaire (NBF) désigne un système de collecte de fonds et d'octroi de financements impliquant des acteurs qui n'appartiennent pas au système bancaire « traditionnel ». Ce secteur se caractérise notamment par sa diversité : la diapositive à l'écran (graphique de droite) l'illustre parfaitement [Slide 6 sur la cartographie de la NBF en France]. Par défaut, nous définissons d'ailleurs ce secteur par une négation.

Le secteur de la NBF a connu une croissance importante au cours des dernières années et il représente désormais près de la moitié des actifs financiers mondiaux. Ce ratio est un peu moins important en France comme vous pouvez le voir à l'écran (graphique de gauche). Une bonne nouvelle : certains de ces acteurs sont déjà régulés, généralement dans une logique de protection des investisseurs (assureurs, fonds de pension, véhicules d'investissement collectifs).

Mais, dans une optique de stabilité financière, il est indispensable d'approfondir notre compréhension des interactions entre ces différents acteurs et leurs interconnexions avec le reste du système financier (en particulier bancaire). Sans surprise, il y a ici un enjeu fort lié à l'accès à des données de qualité, mais aussi d'identification et de définition de métriques pertinentes.

B – Un secteur porteur de risques, dont certains ont une dimension systémique

Plusieurs chocs récents ont mis en évidence d'importantes vulnérabilités associées au secteur de la NBF pouvant avoir des conséquences notables pour la stabilité financière. Je citerai : (i) au moment de la Covid-19, un choc de liquidité qui a entraîné des demandes de rachat massives auprès de certains fonds monétaires, (ii) la chute du fonds Archegos en mars 2021 qui a causé plus de 10 Mds USD de pertes du fait d'une accumulation mal identifiée de positions à effet de levier, (iii) en septembre 2022, les dysfonctionnements sur le marché de la dette souveraine au Royaume-Uni qui ont entraîné des ventes forcées par les fonds de pension britanniques utilisant l'effet de levier, nécessitant *in fine* une intervention de la Banque d'Angleterre.

Ces chocs ont mis en évidence trois grands risques liés à la NBF :

- Le risque de liquidité : asymétrie de liquidité entre l'actif et le passif des fonds.
- Le risque de levier : qui permet aux entités de la NBF de multiplier l'exposition de leurs investissements par l'emprunt ou par le biais de produits dérivés.
- [Slide 7] Ces risques peuvent être amplifiés par les fortes interconnexions entre la NBF et le système financier. Les entités de la NBF sont exposées directement ou indirectement au reste du secteur financier par le biais de leurs investissements et de leurs investisseurs. Vous

voyez à l'écran un graphique présentant ces interconnexions pour la France [Slide 7]. Je vous invite à consulter notre publication « Évaluation des risques du système financier » de décembre 2023 pour plus de détails.

C – Explorer l'idée d'une approche macroprudentielle pour le secteur de la NBF

De nombreux travaux ont été déjà engagés, notamment au sein du Conseil de stabilité financière, pour combler les lacunes identifiées dans le cadre réglementaire de la NBF et la Banque de France y a participé activement. Permettez-moi de citer en exemple les travaux d'un groupe de travail que je co-préside, dédiés aux pratiques de marges. Ces travaux ont conduit à la publication en avril dernier d'un document de consultation incluant huit recommandations qui visent à assurer une meilleure préparation en liquidité des acteurs non bancaires aux appels de marges en période de stress. Pour autant, il reste encore beaucoup à faire pour atteindre un niveau de résilience adéquat pour la NBF et traiter le risque systémique qui lui est associé. Les exemples de *stress* précédemment cités montrent en effet que les instruments microprudentiels existants présentent certaines limites. C'est pourquoi la Banque de France, et nous ne sommes pas isolés, promeut l'idée du développement d'une approche macroprudentielle pour la NBF, en plus d'une base microprudentielle plus solide, afin de réduire les risques systémiques. D'abord, et c'est un pré-requis, il nous faut améliorer l'accès et la qualité des données nous permettant d'évaluer les principaux enjeux auxquels nous devons répondre en priorité. Ainsi, nous souhaitons travailler à la réalisation d'exercices de stress test dits « system-wide ». Dans un second temps, il nous faudra réfléchir à développer des outils macroprudentiels adaptés à la diversité des acteurs de la NBF et de leurs modèles d'affaires : par exemple, des outils de gestion de liquidité à la main des autorités. L'objectif n'est pas d'avoir une « taille unique » d'outils pour tous les acteurs ni de transposer le cadre bancaire au secteur de la NBF. Nous devons aussi rester ambitieux sur les réponses à apporter à la question de l'usage excessif du levier.

Permettez-moi d'ailleurs de saluer le lancement récent, par la Commission européenne, d'une consultation ciblée sur l'adéquation du cadre macroprudentiel pour la NBF, afin d'identifier d'éventuelles pistes d'amélioration.

Je terminerai mon développement sur ce secteur en élargissant mon propos : nous, européens, sommes aujourd'hui confrontés à des besoins de financement considérables liés en particulier à la double transition écologique et numérique. L'agenda de l'Union des marchés de capitaux a retrouvé un vrai *momentum* ces derniers mois, notamment sous l'impulsion du Gouverneur de la Banque de France. J'insiste donc sur un point : les acteurs de la NBF étant une source importante de financement, le renforcement de la résilience du secteur est complémentaire de la relance de l'UMC.

3. Conclusion : les transformations de la finance appellent une vigilance constante des régulateurs et superviseurs [slide 8]

Vous l'aurez compris, les leçons de la crise bancaire de 2023 doivent être appréhendées de manière globale, en tenant compte des épisodes qui l'ont précédée et qui ont touché la NBF1. Plus largement, il s'agit pour nous superviseurs de penser les nouvelles formes de la finance, et les innovations technologiques sur lesquelles elles peuvent s'appuyer ; ces dernières apportant leur lot de nouveaux risques mais aussi de bénéfiques, en termes d'efficience du secteur financier et de services au client.

À ce titre, ces évolutions occupent une place importante dans nos réflexions à la Banque de France et à l'ACPR, du point de vue de notre mandat de stabilité financière. Je crois cruciale l'édification d'un cadre réglementaire adapté, au niveau national, mais aussi et surtout au niveau européen et international pour tirer les bénéfices de ces innovations sans préjudice pour la stabilité financière. Ce processus est en cours en Europe avec notamment la proposition de règlement UE FIDA, et la prochaine entrée en application des règlements DORA et MiCA.

De leur côté, les banques centrales devront faire leur part pour être pleinement intégrées à la dynamique de ces innovations. Elles devront s'approprier ces nouvelles technologies et innover pour offrir par exemple des services en monnaie de banque centrale adaptés à un système financier en transition numérique. La Banque de France est très active dans ces travaux d'investigation et de préparation à l'émission d'une monnaie numérique de banque centrale. C'est en particulier le cas pour les usages entre intermédiaires financiers pour lesquels nous conduisons depuis 2020 des expérimentations, qui visent à mettre à disposition la monnaie centrale directement sur blockchain. L'objectif est clair : garantir la possibilité de réaliser des échanges et des paiements avec l'actif de règlement le plus sûr et le plus liquide qui soit. Vous le voyez, sur ce sujet comme sur les précédents, la Banque de France prend toute sa part pour œuvrer à la stabilité financière.

Je vous remercie pour votre attention.