



Dix ans de réformes post crise : le système financier est-il plus sûr ?

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

Assemblée générale du Centre des Professions Financières

Paris – Mardi 4 juin 2019

Quand on parle de crise financière, il n'y a rien de pire que l'oubli, mais un autre risque c'est de regarder la situation d'aujourd'hui avec les yeux, avec la grille de lecture, de la crise précédente. Le système financier est complexe, les crises évoluent, les canaux de transmission sont nombreux, il est donc important de se prémunir de ces deux risques.

Le rôle des régulateurs et des superviseurs, c'est bien évidemment de répondre aux insuffisances, aux failles que peut révéler une crise, mais c'est aussi une vigilance constante, une anticipation. J'utilise souvent la comparaison entre le superviseur et le médecin traitant, celui qui va suivre son patient, déceler une éventuelle maladie et identifier le bon traitement le plus tôt possible. Le superviseur est bien le médecin traitant de ceux qu'il contrôle. Mais, il arrive aussi que le médecin, et donc le superviseur, soit confronté à une maladie soudaine et là, il est essentiel de savoir réagir, de disposer des outils adaptés ou surtout d'imaginer des solutions nouvelles par rapport à une situation elle-même nouvelle.

Revenons un instant en arrière, sans analyser les causes de la crise mais pour voir les réponses qui ont été apportées dans le domaine de la réglementation et de la supervision bancaire. Je n'évoquerai donc pas tous les aspects et notamment le rôle majeur joué par les banques centrales pour la fourniture de liquidités au système financier et l'appui à la soutenabilité de certaines dettes.

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 (c'est-à-dire, quelles réponses la banque apportera en cas de chocs

importants sur ses activités) et les autorités doivent développer des stratégies de résolution (quelles options appliquées, c'est-à-dire comment faire payer les créanciers – bail-in– et comment maintenir certaines activités de la banque si la solution n'est pas la liquidation de la banque).

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, ce que l'on appelle l'exigence de TLAC (*Total Loss-absorbing Capacity*) pour les banques systémiques ou de MREL (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*) pour toutes les banques européennes. Le principe est simple : la banque doit disposer de 12 % de fonds propres (capital et réserves) et d'un même montant de dettes qui se transforment en capital lorsqu'une recapitalisation est nécessaire après des pertes.

Le 3^{ème} pilier apporte un complément aux règles dites « micro-prudentielles », (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 préventive et avec une perspective embrassant le système financier dans son ensemble, notamment face à la dynamique de l'endettement et du cycle financier.

C'est ce type d'outil qui a récemment été mis en œuvre en France par le HSCF (Haut Conseil de Stabilité Financière), instance présidée par le Ministre de l'Économie, qui a décidé que la poursuite de l'accélération du cycle financier justifiait la mise en place d'un coussin supplémentaire (dit coussin contra cyclique) à hauteur de 0,25 % des risques portés par les banques à partir de juillet 2019 et porté à 0,50 % en avril 2020. Le coussin de fonds propres ainsi constitué de façon préventive a vocation à être utilisé en cas de retournement de cycle, son relâchement immédiat permettant alors aux banques de mobiliser cette réserve de capital pour maintenir leur offre de crédit, notamment aux petites et moyennes entreprises qui sont les plus dépendantes du financement bancaire.

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 mais, 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 réponse à la crise a donc été internationale, car il s'est agi d'une crise internationale mais, par ses prolongements, **cette crise 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.

À la crise financière, s'est ajoutée une crise des dettes souveraines et il a été nécessaire de compléter les réformes post crise, décidées par le G20, par la mise en place d'**une nouvelle organisation européenne** pour soutenir les banques de l'Union européenne.

La création du Système européen de surveillance financière (SESF), 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), confiant la responsabilité de supervision bancaire à 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.

La mise en œuvre des **accords de Bâle** doit être une évidence pour tous. Il nous faut éviter de céder à la tentation de l'oubli, de penser que, 10 ans après la crise, ce complément aux réformes engagées ne serait pas nécessaire. La finalisation de Bâle 3, c'est une meilleure manière de mesurer les risques, en maintenant la possibilité d'utiliser des modèles internes, tout en corrigeant les dérives qui ont pu être observées chez certaines banques et dans certains pays.

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 néanmoins à finaliser. Celui-ci est essentiel, notamment pour prévenir la contagion des crises bancaires et maintenir 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 et de la capacité à fournir de la liquidité à des banques après résolution. Le dispositif a été conçu en priorité pour éviter l'apport de fonds publics, la réglementation traite donc la situation du capital mais, si la liquidité est absente, c'est l'essence dans le moteur de la banque qui est absente et il n'y a pas de maintien possible d'une activité.

Mais, au-delà des aspects techniques (et parfois politiques) qu'il faut encore traiter, 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 (le contexte de taux bas pose des défis considérables aux banques) 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.

Le système bancaire est engagé dans une transformation importante : défi réglementaire, défi technologique, défi de conformité, nouvelles attentes des clients, pression sur les marges. Les enjeux sont nombreux, les risques sont multiples.

*

Face à ces enjeux, 10 ans après le plan d'action décidé par la G20, 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.