

**Dossier documentaire**

*Remarque : pour une compréhension préalable, utilisation du powerpoint de Jézabel Couppey-Soubeyran*

- Pourquoi réglementer les banques ?

Document :

(...) les coûts sociaux de la faillite d'une banque, si elle est de taille importante, sont supérieurs aux coûts privés. Des implications d'ordre systémique sont donc associés aux faillites bancaires. D'une part, l'acheminement des ordres de paiement peut directement poser un problème systémique si une banque cesse son activité et cela indépendamment de tout mouvement de ruée bancaire. L'adoption du principe d'irrévocabilité dans l'organisation des systèmes de paiement, qui signifie que les paiements sont définitivement crédités aux bénéficiaires, assure une socialisation des pertes et éloigne efficacement le spectre d'un tel risque de système. D'autre part, une banque à problème peut entraîner une contagion de ruées bancaires sur les banques solvables (...), il peut en résulter de graves perturbations sur le fonctionnement du système de paiement et une récession accompagnée d'un accroissement des coûts fiscaux inhérents aux restructurations bancaires et au système d'assurance dépôt. La réglementation bancaire, dont les formes ont changé au cours du temps, vise dans tous les cas à éviter un tel scénario catastrophe en contraignant les banques dans leurs activités et comportements.

Source : L. Scialom, Économie bancaire, Ed. La Découverte, Coll. Repères, 2013.

- Réglementation prudentielle
  - Définition : les deux types de réglementation prudentielle

Document :

La régulation prudentielle est l'ensemble des règles qui assurent la stabilité du système financier. Elle répond à deux objectifs distincts :

- D'une part, elle cherche à assurer la sécurité des institutions financières à titre individuel. Son objectif est de protéger les déposants ou les investisseurs en cas d'accidents individuels. Il s'agit de la régulation micro-prudentielle.
- D'autre part, elle cherche à assurer la stabilité du système monétaire et financier dans sa dimension globale. Elle vise donc à prévenir ou à contenir le risque systémique. C'est ici le domaine de la régulation macro-prudentielle

L'approche micro-prudentielle consiste à limiter le risque de détresse financière pour des institutions individuelles indépendamment de leur impact sur le reste de l'économie. Alors que la finalité de l'approche macro-prudentielle est de limiter le risque de détresse financière impliquant des pertes significatives en termes d'output réel, donc pour l'économie dans son ensemble.

Cette distinction est parfois artificielle. Ainsi, l'existence d'un système d'assurance-dépôts est justifiée d'un point de vue micro-prudentiel par la protection qu'il apporte aux déposants des banques individuelles. Mais en même temps il supprime les incitations aux ruées bancaires, qui peuvent être la cause d'un krach global du système bancaire : un système d'assurance-dépôts a donc

aussi un rôle macro-prudentiel.

Source : Laurence Scialom, Pour une régulation macro-prudentielle, Note du site Terra Nova, avril 2009 dans <http://www.tnova.fr/note/pour-une-r-gulation-macro-prudentielle>

- Qui réglemente ou qui surveille ?

Document : situation avant la crise financière (Jez)

Quand ils ont mis en place dans les années 1930 aux États-Unis, à la suite de la crise de 1929, puis dans les années d'après-guerre en Europe, les dispositifs de supervision ont été conçus pour « administrer » le secteur bancaire et financier, en substitution du marché jugé défaillant. (...) Dans [un] contexte de « désintégration financière » et de repli sur soi, ces dispositifs de contrôle ont, au départ, été conçus institution par institution et pays par pays. Ces principes furent conservés lorsque la mise en place des dispositifs de supervision s'est poursuivie en Europe dans les années d'après guerre.

Dans beaucoup de pays, ces dispositifs sont ainsi restés nationaux et spécialisés par secteur (banque, assurance, titres) alors même que les activités bancaires et financières ont eu tendance à s'intégrer. Au cours des années 1990-2000, certains pays tels que l'Angleterre, l'Irlande, l'Allemagne, l'Autriche, le Japon ont toutefois réformé profondément l'organisation de leur supervision financière. Pour chacun de ces pays, l'objectif a été de décloisonner le dispositif de supervision et de mettre en place une instance dotée d'un large champ [de] compétence, à l'instar de la *Financial Supervision Authority* en Grande-Bretagne. Ce faisant, il s'est dessiné en Europe un clivage assez net entre, d'un côté, les pays d'Europe du Nord et les pays d'Europe du Sud. Les premiers se sont dotés d'un « méga superviseur » national en charge de contrôler l'ensemble des banques, des assurances, des entreprises d'investissement et des Bourses, au contraire des seconds qui demeurent caractérisés par des dispositifs de supervision sectoriels, la banque centrale étant généralement chargée dans ce type d'organisation de superviser des banques aux côtés d'autres autorités, chacune spécialisée dans le contrôle d'un autre type d'intermédiaire ou dans des opérations boursières. La France se situait avant la crise à mi-chemin entre ces deux modèles : la Commission bancaire contrôlait les banques, la Commission de contrôle des assurances et des mutuelles avait en charge le contrôle prudentiel des assurances, l'Autorité des marchés financiers celui des entreprises d'investissement (pour les quels intervient aussi la Commission bancaire) et des marchés

Source : J. Couppey-Soubeyran, Monnaie, banques, finance, PUF, 2012

- Quelles réformes ?

Document : la réglementation microprudentielle, les ratios de fonds propres (y compris pour les banques systémiques)

La crise a révélé l'insuffisance [des] dispositifs dit prudentiels. A peine Bâle 2 entrainé en application que les ministres des Finances en appelaient à renforcer la régulation financière lors d'une première réunion d'urgence du G20 organisée à Washington en novembre 2008 peu après la faillite de Lehman Brothers. (...) Selon un calendrier au départ très accommodant, il était recommandé que les banques respectent une contrainte de fonds propres renforcée en quantité et en qualité. Alors que les banques pouvaient auparavant respecter la contrainte de 8 % minimum de fonds propres avec seulement 2 % de vrais fonds propres (...), Bâle 3 recommande d'élever cette contrainte à 4,5 % à partir de 2013 et à 7 % à partir de 2019. Quantitativement, l'exigence totale de 8 % est rehaussée par un « coussin de conservation » de 2,5 %. Un coussin contracyclique supplémentaire, compris entre 0 (dans le creux du cycle) et 2,5 % (en haut du cycle), est également envisagé. La nouvelle exigence pourrait ainsi au maximum être portée à 13 %, auxquels pourrait aussi venir s'ajouter une surcharge pour les établissements dits systémiques (c'est-à-dire ceux contribuant de manière significative au

risque systémique). Toutes ces exigences devraient prendre leur plein effet en 2019 mais l'EBA a décidé d'accélérer le calendrier en exigeant des banques européennes qu'elles respectent un ration core tier 1 d'au moins 9 % dès 2012 pour disposer d'un coussin de sécurité financière.

Source: J. Couppey-Soubeyran, Monnaie, banques, finance, PUF, 2012

Document : la régulation microprudentielle, les exigences de liquidité

Les problèmes de liquidité ont été au cœur de la crise financière. A l'automne 2008, peu après la faillite de Lehman Brothers, le marché interbancaire s'était trouvé totalement paralysé : les banques n'acceptaient plus de se prêter mutuellement, chacune suspectant les autres de détenir des actifs toxiques. Les banques n'étaient clairement pas armées face à une telle crise de rétention des liquidités. Sans l'intervention des grandes banques centrales qui ont aussitôt considérablement assoupli les conditions du refinancement des banques, le secteur bancaire se serait littéralement écroulé. On a alors réalisé la nécessité d'obliger les banques à veiller à leur liquidité.

C'est là l'objet des exigences de liquidités recommandées dans les accords de Bâle 3. Deux nouveaux ratios entrent en jeu :

- le « *liquidity coverage ratio* » (LCR) exige des banques qu'elles soient en mesure de faire face à une crise de liquidité sévère qui, sur trente jours, les obligerait à puiser dans leurs actifs liquides (avoirs liquides, bons du Trésor ...) pour honorer leurs engagements nets : ce ration rapporte les actifs liquides haute qualité aux engagements nets à trente jours.

- le « *net stable funding ratio* » (NSFR) est défini à plus long terme et obligera les banques à allonger la maturité de leurs ressources pour réduire l'écart de maturité entre l'actif et le passif de leur bilan : il rapporte les ressources stables aux besoins de financement stables.

Source: J. Couppey-Soubeyran, De Bâle 2 à Bâle 3 : la nouvelle réglementation bancaire internationale dans « La finance mise au pas ? », Cahiers français 375, La documentation Française, Paris 2013.

Document : les quelques avancées de la la régulation macroprudentielle

La prévention du risque systémique implique également une approche globale des risques, dite « macroprudentielle ».

Il s'agit tout d'abord de contrebalancer la caractère « procyclique » de l'activité bancaire et financière (...) Limiter la procyclicité de l'activité bancaire et financière impose des mesures contracycliques. Bâle 3 introduit une mesure de ce type mais de manière modeste. La recommandation prend la forme d'un coussin contracyclique compris entre 0 et 2,5 % qui viendrait s'ajouter à l'exigence minimale de fonds propres. Cette mesure, dont l'application n'est pas envisagée avant 2019, resterait du ressort de chaque autorité nationale. L'exigence globale de fonds propres pourrait ainsi passer à 13 % dans la phase haute du cycle et tomberait à 10,5 % (fonds propres globaux) dans la phase basse.

Parallèlement à cette mesure qui vise à agir sur le cycle financier, viendront des surcharges de fonds propres pour les banques systémiques permettant de prévenir le risque systémique dans sa dimension transversale. C'est le Conseil de stabilité financière qui établit la liste des banques « systémiques » à partir de plusieurs critères : la taille de la banque bien sûr, mais aussi son degré d'interconnexion avec les autres banques qui signale l'ampleur des externalités négatives en cas de crise, la complexité de son activité ou son caractère indispensable, etc. Les banques systémiques se verront imposer un coussin supplémentaire de fonds propres à la demande des autorités compétentes. A la date d'octobre 2012, la liste comprenait 28 banques systémiques au plan mondial. Bâle 3 est loin cependant d'épuiser les mesures envisageables (...) Il y a bien eu quelques initiatives institutionnelles avec la mise en place, en Europe, d'un conseil européen du risque systémique (European Systemic Risk Board) en 2011, aux Etats-Unis du Financial Stability Oversight Council (FSOC) établi dans le cadre du Dodd-Franck Act puis du Systemic Risk Council, ou en France, de Corefris en 2010 bientôt remplacé dans le cadre de la nouvelle loi bancaire par le « Conseil de

stabilité financière ». Tantôt rattachées au Trésor tantôt à la banque centrale, ces nouvelles institutions ont pour l'instant une vocation d'analyse et d'étude plus qu'une véritable vocation opérationnelle.

Source: J. Coupey-Soubeyran, De Bâle 2 à Bâle 3 : la nouvelle réglementation bancaire internationale dans « La finance mise au pas ? », Cahiers français 375, La documentation Française, Paris 2013.

Document : les dangers de la réglementation de l'assurance dépôt publique.

(...) contrairement à l'idée dominante, le secteur financier est resté l'un des plus réglementés en dépit des politiques de déréglementation déjà évoquées. Et plusieurs de ces réglementations ont joué un rôle dans le développement de la crise financière et monétaire. Il en est ainsi dans le domaine de l'assurance des dépôts, activité qui fait généralement l'objet d'un monopole public. Si l'assurance des dépôts était fournie par des compagnies d'assurance privées, celles-ci seraient incitées à surveiller l'ensemble de l'activité des banques. Dans le cas où cette activité leur apparaîtrait trop risquée, elles augmenteraient le niveau de leurs primes – du fait des risques accrus –, ce qui constituerait pour les banques une incitation à réduire leurs prises de risque (et peut-être aussi une incitation pour leurs clients à être plus attentifs au caractère plus ou moins risqué de l'activité de leurs banques).

Source : P. Salin, Crise de déréglementation financière ou crise de l'intervention publique, Cahiers français n°375, La documentation française, Paris, 2013.

Document : Les dangers de la réglementation

La règle du *mark-to-market* a été imposée aux institutions financières américaines à la suite du fameux scandale d'Enron en décembre 2001 et elle fut appliquée en Europe à partir de 2005. (...) La règle du *mark-to-market* implique d'évaluer les actifs au prix de marché du jour qui précède la comptabilisation des valeurs. Ce prix est certes réaliste, mais il peut être très éloigné du prix de long terme qui correspond à la valeur véritable d'un actif. De même que, au plus haut d'une bulle financière, cette pratique surévalue la valeur des actifs et crée donc une richesse purement virtuelle, elle sous-évalue les actifs dans la période de dépression des actifs (...) Ainsi, (...) la valeur des créances hypothécaires détenues par les banques (...) a donc dû être abaissée dans leur comptabilité.

Les banques peuvent certes « absorber » ces baisses comptables de valeur en inscrivant des provisions dans leur comptabilité. Mais, une deuxième réglementation est venue télescoper la précédente. En effet, les banques sont obligées de détenir un ratio de fonds propres minimum (...) conformément à ce que l'on appelle les accords de Bâle II. Pour pouvoir satisfaire à cette obligation, les banques ont dû vendre des actifs afin de restaurer la valeur de leurs propres.

Source : P. Salin, Revenir au capitalisme, Pour éviter les crises, Odile Jacob, 2010.

- Contrôle des agents (agences de notation avec risque de conflits d'intérêt, banque d'affaire, shadow banking, hedge funds)
  - Par qui ?
  - Sur qui ?
  - Comment ?
  
- Transparence des marchés
  - Marchés de gré à gré
  - Marchés organisés