

# **La régulation financière**

*Jézabel Couppey-Soubeyran*

*Université Paris 1,*

*Centre d'économie de la Sorbonne*

*Académie de Versailles*

*Plan national de formation*

# Plan de la présentation

1. Les banques sont réglementées car elles sont « spéciales »
2. Le renforcement des exigences de fonds propres (de Bâle 1 à Bâle 3)
3. La séparation des activités bancaires
4. Le projet européen d'Union bancaire

# 1/ Les banques sont réglementées car elles sont « spéciales » (1)

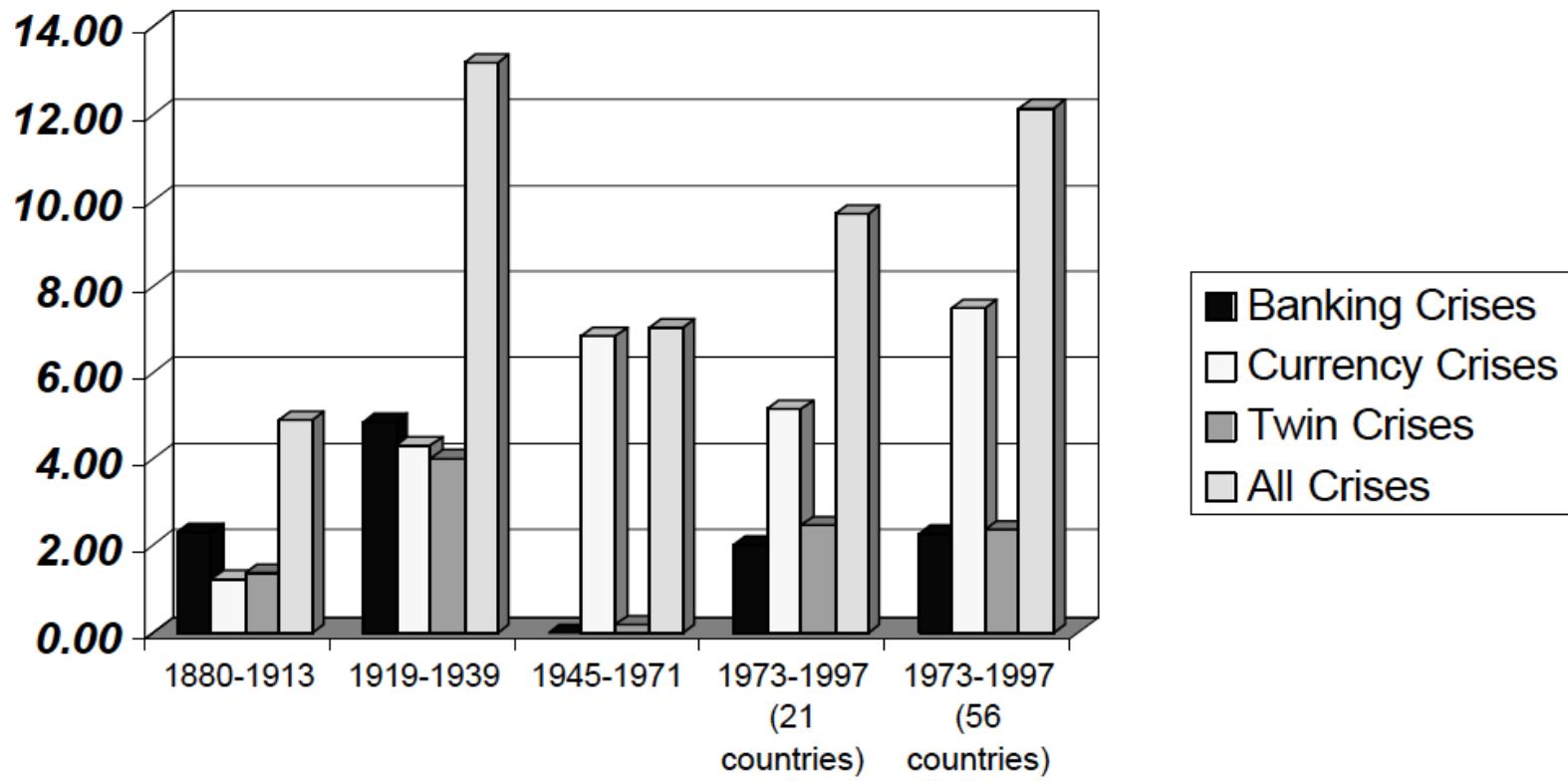
- **Les banques sont utiles**
  - Gestion des moyens de paiements
  - Service de liquidité
  - Service de financement
  - Service de placement

# 1/ Les banques sont réglementées car elles sont « spéciales » (2)

- **Mais aussi très fragiles**
  - « transformation d'échéance » → « risque d'illiquidité » → « paniques »
  - financements risqués → « risque de contrepartie »
  - Les faillites bancaires sont contagieuses → « risque systémique »
  - Le coût social des faillites bancaires >> leur coût privé

# Fréquence des crises bancaires et financières

**Figure 1. Crisis Frequency**  
(per cent probability per year)



Source : Bordo et al, 2001. *Is the Crisis problem growing more severe ?*

# Les crises bancaires et financières sont très coûteuses pour l'économie réelle

- Dans “The Aftermath of financial crises” (NBER WP n°14656, 2009), Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff montrent que suite aux grandes crises financières :
  - les prix de l’immobilier baissent en moyenne de 35% durant environ 6 ans
  - les cours boursiers chutent d’environ 55% et mettent plus de 3 ans et demi à se redresser
  - le chômage augmente de plus de 7 points en moyenne durant la phase descendante du cycle qui durerait environ 4 ans
  - la production recule en moyenne de plus de 9% mais se redresse plus rapidement que l’emploi

# ... et pour les finances publiques

- Les crises dégradent les finances publiques (cf. Laeven & Valencia, 2008, 2010, FMI)
  - augmentation de la dette publique évaluée à 25% du PIB suite à la crise débutée en 2007
  - pertes de production évaluées à près de 25% du PIB → pertes de recettes fiscales
  - Aides et garanties publiques apportées aux banques (1600 mds d'euros dans l'UE entre 2008 et 2011) → augmentation des dépenses et dégradation des ratings (hausse des taux d'intérêt)
- Cercle vicieux entre crise de la dette publique et crise bancaire

# Il faut donc réglementer les banques

- Pour protéger les déposants
  - Amener chaque banque à gérer de façon prudente ses risques individuels (réglementation et supervision micro-prudentielles)
- Pour prévenir une crise systémique
  - Éviter les phénomènes de contagion, d'amplification, lutter contre la procyclicité de l'activité bancaire (réglementation et supervision macroprudentielle)

## 2/ Le renforcement des exigences de fonds propres

- La réglementation bancaire a radicalement changé de nature dans le courant des 80's.
- Les réglementations « structurelles » ont laissé place à des réglementations « prudentielles »
- Exemple emblématique de la réglementation prudentielle : le ratio Cooke (1ers accords de Bâle, en 1988)

# Ratio Cooke (1989)

- Fonds propres / crédits pondérés par les risques  $\geq 8\%$
- Fonds propres = ressources permanentes et disponibles rapidement pour absorber des pertes (tier 1  $\neq$  tier 2)
- Problèmes :
  - risques mal mesurés
  - Assiette de risques insuffisante
- Extension aux risques de marché en 1996 + autorisation des modèles internes

# Bâle 2 (entrée en vigueur : 2007)

## Pilier 1 :

Exigence minimale  
de fonds propres

- Le **ratio minimum de fonds propres de 8%** inclut les risques de crédit, de marché et opérationnel.
- Les banques peuvent utiliser des modèles internes pour le calculer.

## Pilier 2 :

Surveillance  
prudentielle

Les autorités de supervision peuvent exiger un **ratio de fonds propres supérieur à 8%** en fonction de risques non pris en compte dans le pilier 1.

## Pilier 3 :

Discipline de marché

Publication d'informations à destination des marchés financiers.

# Le régulateur et les banques jouent au « jeu du chat et de la souris »



# « dialectique réglementaire »

- La réglementation court toujours après l'innovation financière :

## Réglementation – Innovation – re-réglementation

- *Contournement* : la « titrisation » est un bon exemple d'innovation ayant permis de contourner la réglementation des fonds propres
- *Optimisation* : le recours aux approches « avancées » dans Bâle 2 ont permis aux banques de réduire la base d'actifs à couvrir (actifs pondérés par les risques)

# Bâle 3 (2013 ?)

- Réponse à la crise pour renforcer l'encadrement des banques :
  - Des fonds propres
    - de meilleure qualité
    - en plus grande quantité (4,5% de fonds propres durs en % des actifs pondérés par les risques en 2015 puis 7% en 2019)
  - Limitation du levier d'actifs → ratio de levier indépendant du risque des actifs
  - 2 ratios de liquidités
  - Un petit coussin de conservation contracyclique

**“Basel: the mouse that did not roar”**  
**(Martin Wolf, 14 sept 2010,**  
**The Financial Times)**



## Bâle 3 (2013 ?)

- Un calendrier au départ très accommodant (2013-2019) accéléré par la commission européenne
- L'Europe se presse de transposer B3 (CRD4), les USA beaucoup moins !

# Bâle 3 (2013 ?)

- Bâle 3 très critiqué par les banques : rationnement du crédit ? Augmentation du coût du crédit ? ... Shadow banking ?
- Le bilan doit comparer les coûts pour l'activité bancaire et les gains en termes de stabilité financière
- C'est bien plus pour son excès de prudence que B3 peut être critiqué
  - Trop peu de dispositions macroprudentielles dans Bâle 3
  - Ratio de levier très faible

# Bâle 3 (2013 ?)

- Révision récente du ratio de liquidité de court terme (LCR : exigence d'un encours suffisant d'actifs liquides de haute qualité pour faire face à une crise de liquidité):
  - Ce ratio avait été défini avant la crise des dettes souveraines
  - La redéfinition des actifs liquides de haute qualité s'imposait (extension de la gamme des actifs éligibles)
  - Le ratio de liquidité à court terme minimal sera de 60 % en 2015 ; il sera relevé de 10 points de pourcentage chaque année, jusqu'à atteindre 100 % en 2019

### 3. La séparation des activités bancaires

- Aux USA, au RU, dans l’UE, puis en France ont été formulées différentes propositions de « séparation » des activités bancaires :
  - Règles Volcker aux USA (Dodd-Frank Act de 2010)
  - Rapport Vickers au RU (2011)
  - Rapport Liikanen pour l’UE (septembre 2012)
  - Titre 1 du projet de loi de réforme bancaire en France (décembre 2012)

### 3. La séparation des activités bancaires

- Les règles Volcker limitent les possibilités d'investissement des banques dans les *hedge funds* et dans les fonds de *private equity* (à moins de 3% de leurs fonds propres au sens de *tier 1*) et le *trading* pour compte propre
- Le rapport Vickers recommande de mettre la banque de détail à l'abri des activités de marché
- Le rapport Liikanen préfère cantonner le « lion » plutôt que la « gazelle » !
- Le projet de loi de réforme bancaire propose d'isoler séparation des activités « utiles au financement de l'économie » de celles jugées spéculatives

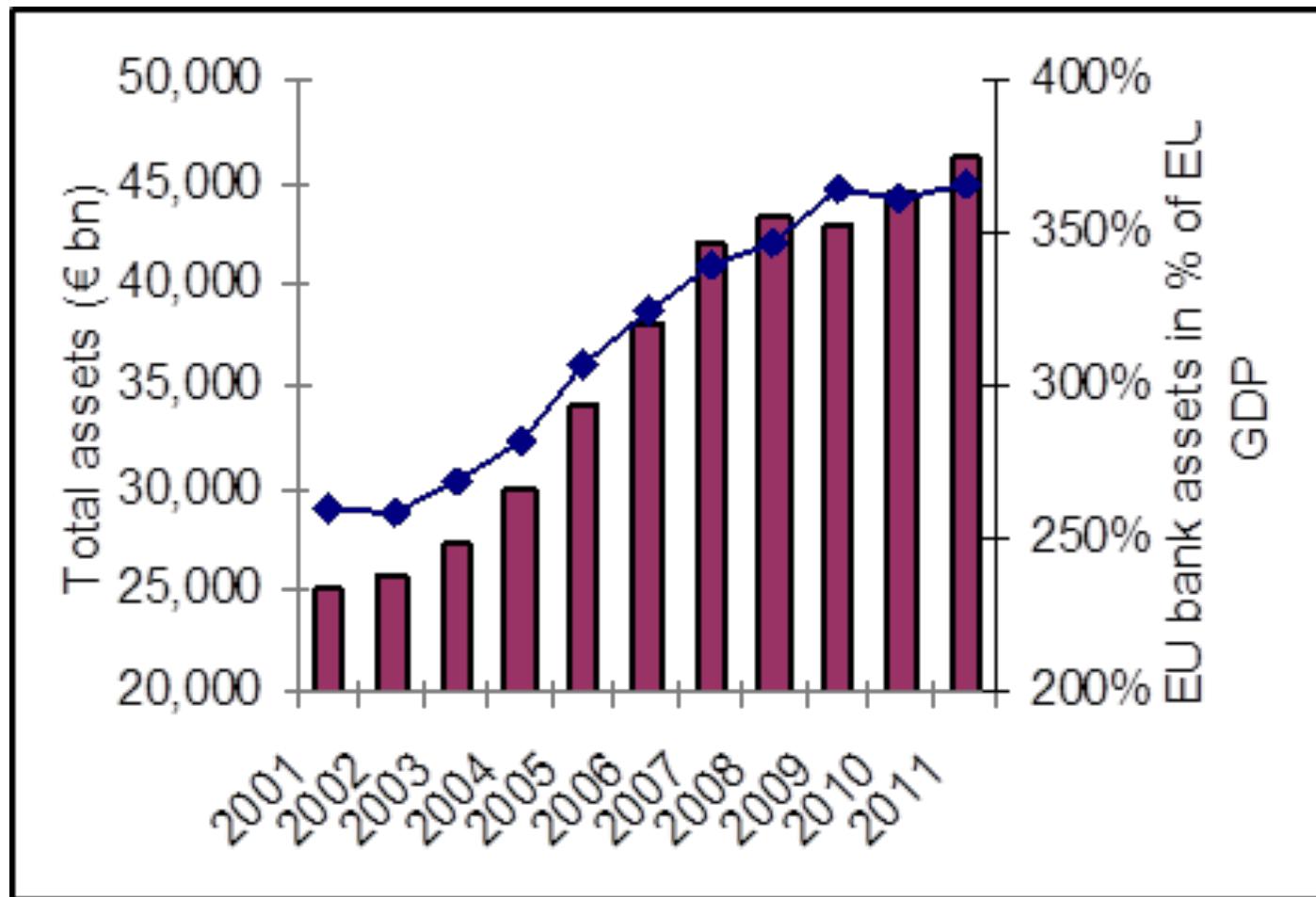
# Un diagnostic peu contestable (1)

- 1/ La crise a eu un impact considérable sur l'économie réelle
- 2/ Le secteur bancaire a connu une croissance excessive au cours des années 2000
- 3/ Certains groupes bancaires sont devenus excessivement gros, tout particulièrement en Europe

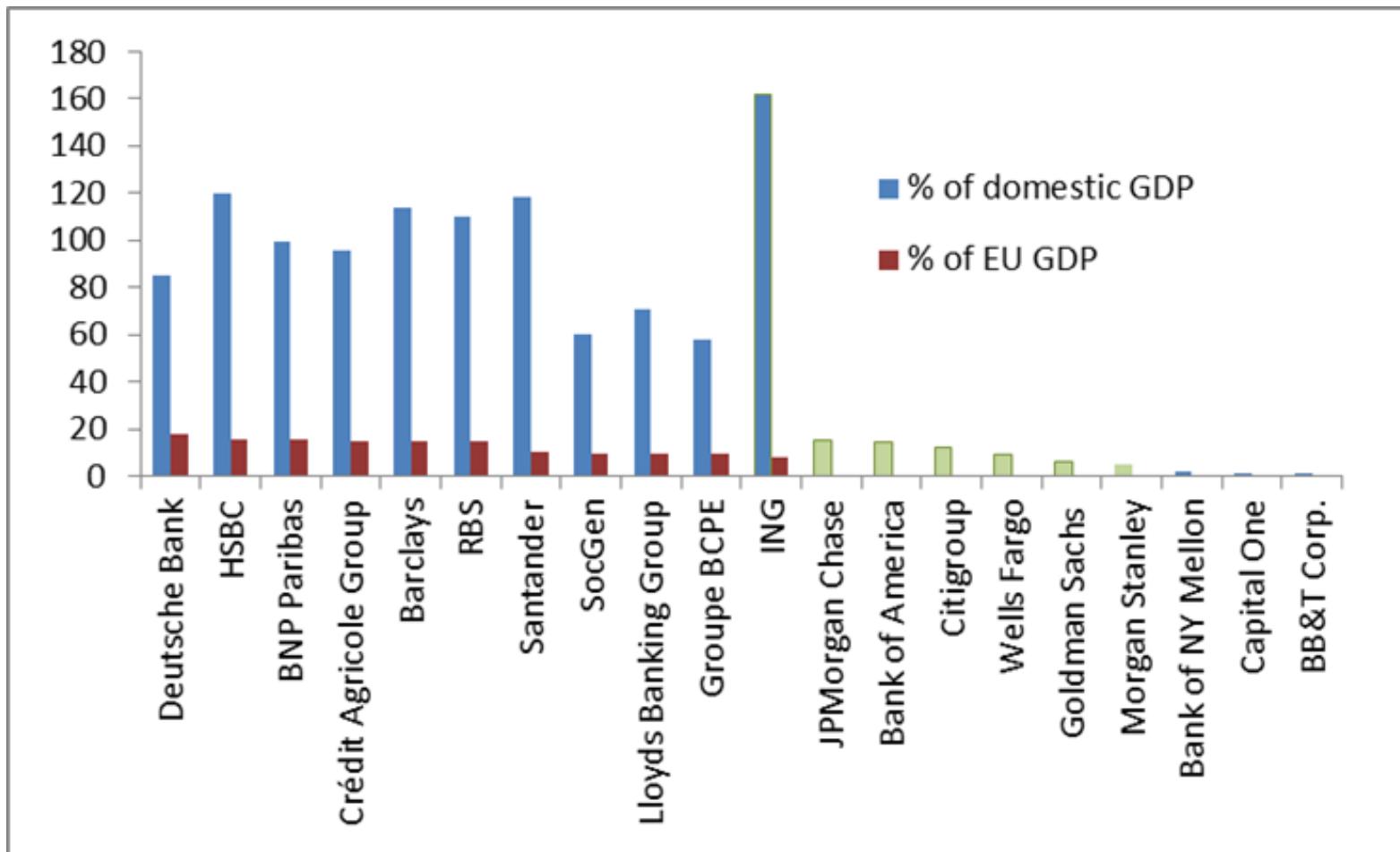
# Impact de la crise sur le taux de croissance du PIB



# Augmentation de l'actif bancaire



# Actif total des groupes bancaires (UE & US, 2011 en % du PIB national)



# Un diagnostic peu contestable (2)

- 4/ Les structures capitalistiques des groupes financiers sont devenues extraordinairement complexes
- 5/ Les exigences de fonds propres portant sur les activités de marché des banques ont été très insuffisantes
- 6/ Les activités de marchés des banques bénéficient indûment de la garantie publique de sauvetage

<b>France</b>	<b>Avantage induit par la garantie publique</b>	<b>Profits annuels moyen (2005-2010)</b>	<b>Impôts annuels moyen (2005-2010)</b>
	<b>(2010)</b>		
BNP Paribas	6,221	9,333	2,417
Crédit Agricole SA	12,293	3,690	0,635
Société Générale	5,398	4,556	1,140
BPCE	23,988	< 0	< 0
<i>Total</i>	<i>47,900</i>		
<i>Moyenne</i>	<i>11,975</i>		
<b>Allemagne</b>			
Deutsche Bank AG	3,897	3,498	0,757
Commerzbank AG	13,277	0,475	0,158
Landesbank Baden-Würtemberg	9,653	na.	na.
DZ Bank	5,377	0,673	0,163
<i>Total</i>	<i>32,205</i>		
<i>Moyenne</i>	<i>8,051</i>		
<b>Royaume-Uni</b>			
Barclays	11,829	7,787	1,911
Royal Bank of Scotland	15,383	4,283	1,541
Lloyds TSB Bank Plc	7,646	2,394	0,635
HSBC Bank Plc	17,228	5,07	1,12
<i>Total</i>	<i>52,086</i>	<i>19,534</i>	<i>5,207</i>
<i>Moyenne</i>	<i>13,022</i>	<i>4,884</i>	<i>1,302</i>

**Subventions  
implicites  
des grandes  
banques  
anglaises,  
allemandes  
et françaises  
(en milliards  
d'euros)**

*Source : New  
Economics  
Foundation,  
« Quid Pro  
Quo.*

*Redressing  
the privileges  
of the  
banking  
industry »,  
2011*

# Mais une efficacité qui reste à prouver (1)

- Une gamme d'activités plus étroite garantit-elle une taille plus petite ?
- Pour contenir la taille du secteur bancaire, la taxation des bilans bancaires ne serait-elle pas un moyen plus efficace ?
- Les autorités de la concurrence ne devraient-elle pas se préoccuper de la concentration du secteur bancaire ?

## Mais une efficacité qui reste à prouver (2)

- Pour simplifier les structures, un « testament bancaire » (living will) n'est-il pas plus simple que la séparation (cf. nouvelle loi bancaire française) ?
- Pour réduire les activités de marché risquées, pourquoi ne pas les soumettre à un simple ratio de levier plus contraignant ?

# Et des hypothèses contestables

- « La séparation réduit le risque systémique »  
→ Faux en cas de séparation « soft »
- « une banque spécialisée est moins risquée qu'une banque universelle »  
→ Ni la théorie ni l'observation récente ne le prouve
- « une pure banque de détail est moins grosse qu'une banque universelle »  
→ La corrélation positive entre gamme et échelle d'activité reste à prouver
- « Le modèle d'activité des banques est neutre pour le financement de l'économie »  
→ Faux ! Syst fin. anglo-saxon / syst fi d'Europe continentale

## 4. Le projet européen d'Union bancaire

- Objectif : rompre le cercle vicieux entre crise bancaire et dégradation des finances publiques
- 3 volets :
  - **Un superviseur unique**
  - Un dispositif unique de garantie des dépôts
  - Un dispositif européen de résolution des faillites

## 4. Le projet européen d'Union bancaire

- Plusieurs questions se posaient :
  - A quelle institution confier la supervision ?
  - Banques systémiques ou toutes les banques ?
  - Quel périmètre (zone euro / UE) ?
- Peu de choix malheureusement pour confier cette mission à une institution suffisamment crédible et indépendante → BCE

## 4. Le projet européen d'Union bancaire

- Au conseil européen de décembre 2012, il a été décidé que
  - la BCE débuterait sa mission en mars 2014 (et non début 2013)
  - qu'elle s'appliquerait obligatoirement aux banques de la zone euro ...
  - ... dont l'actif dépasse 30 milliards d'euros (soit environ 200 banques au lieu des 6000 envisagées).

# Quid de l'architecture de la supervision en Europe qui avait été décidée en janvier 2011 ?

## Conseil européen du risque systémique

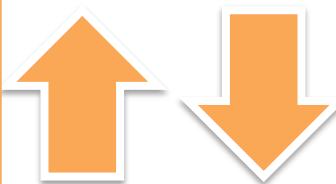
Gouverneurs  
des 27 BCN

Président et  
VP de la BCE

Commission  
européenne

Présidents des 3  
autorités  
européennes

*Information sur les  
développements  
microprudentiels*



*Mécanisme d'alerte  
précoce. Information sur  
les risques systémiques*

## Système européen de supervision financière

Autorité bancaire  
européenne

Autorité  
européenne des  
assurances

Autorité  
européenne des  
marchés financiers

# Quelques questions en suspend

- La nécessité d'une union bancaire ne faisait aucun doute (elle est même trop tardive)
- La BCE est-elle bien armée pour exercer la supervision microprudentielle ?
- Cela ne retardera-t-il sa mission macroprudentielle au risque sinon de concentrer trop de missions au sein de la BCE ?