

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

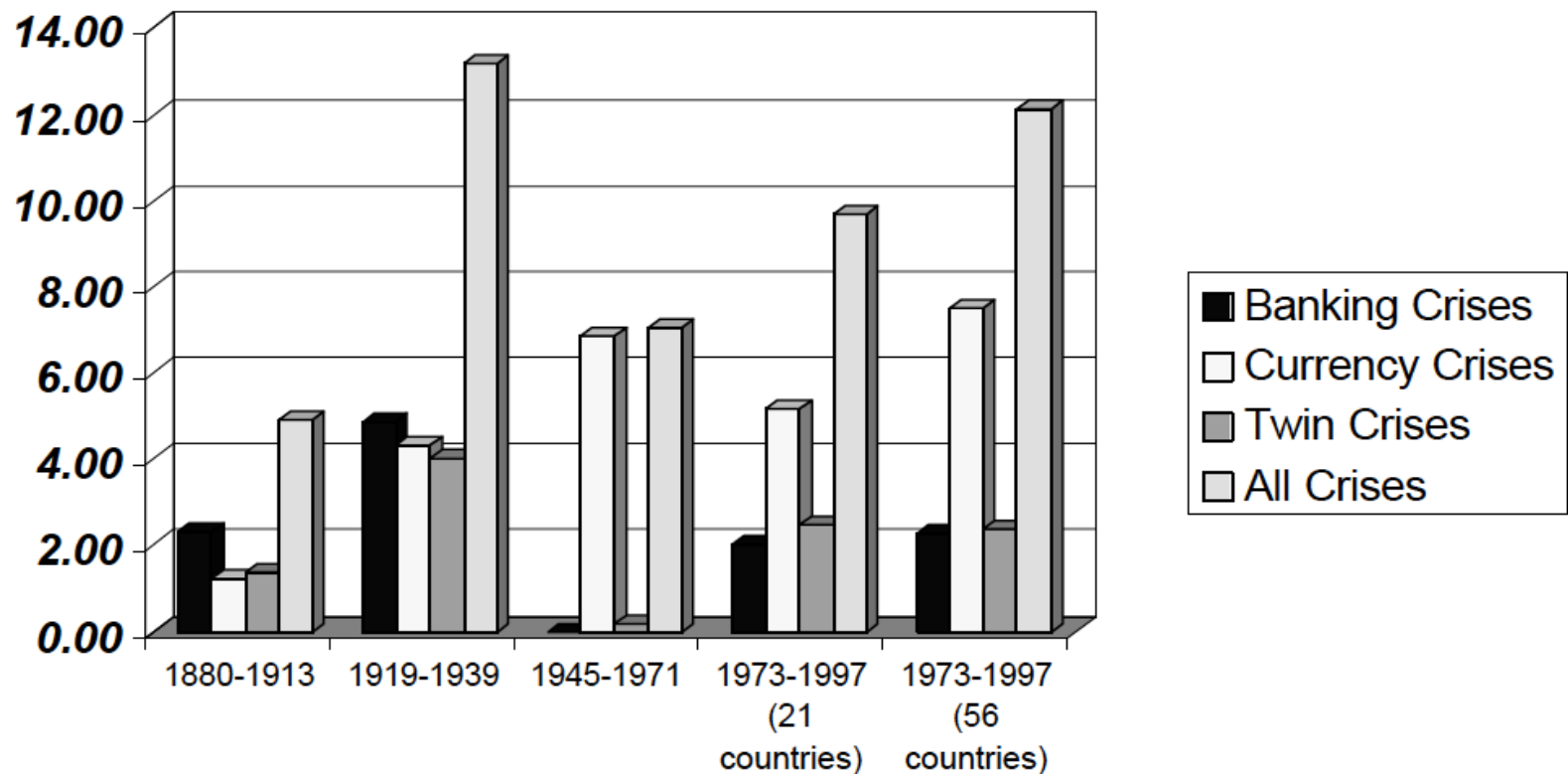
1/ Les banques sont réglementées car elles sont « spéciales » (2)

- **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

P u b l i c a t i o n
d'informations à
destination des
m a r c h é s
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

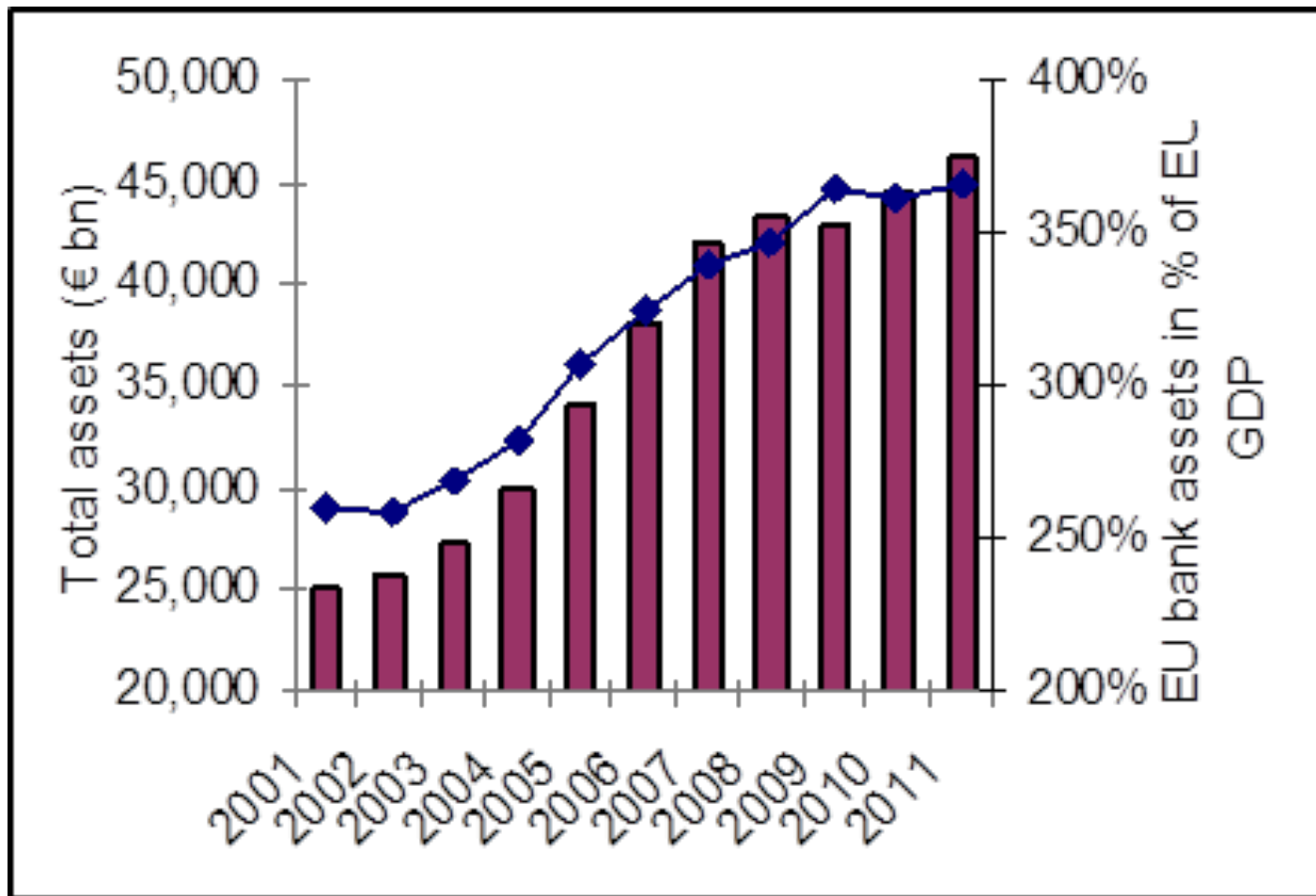
Un diagnostic peu contestable (1)

- 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

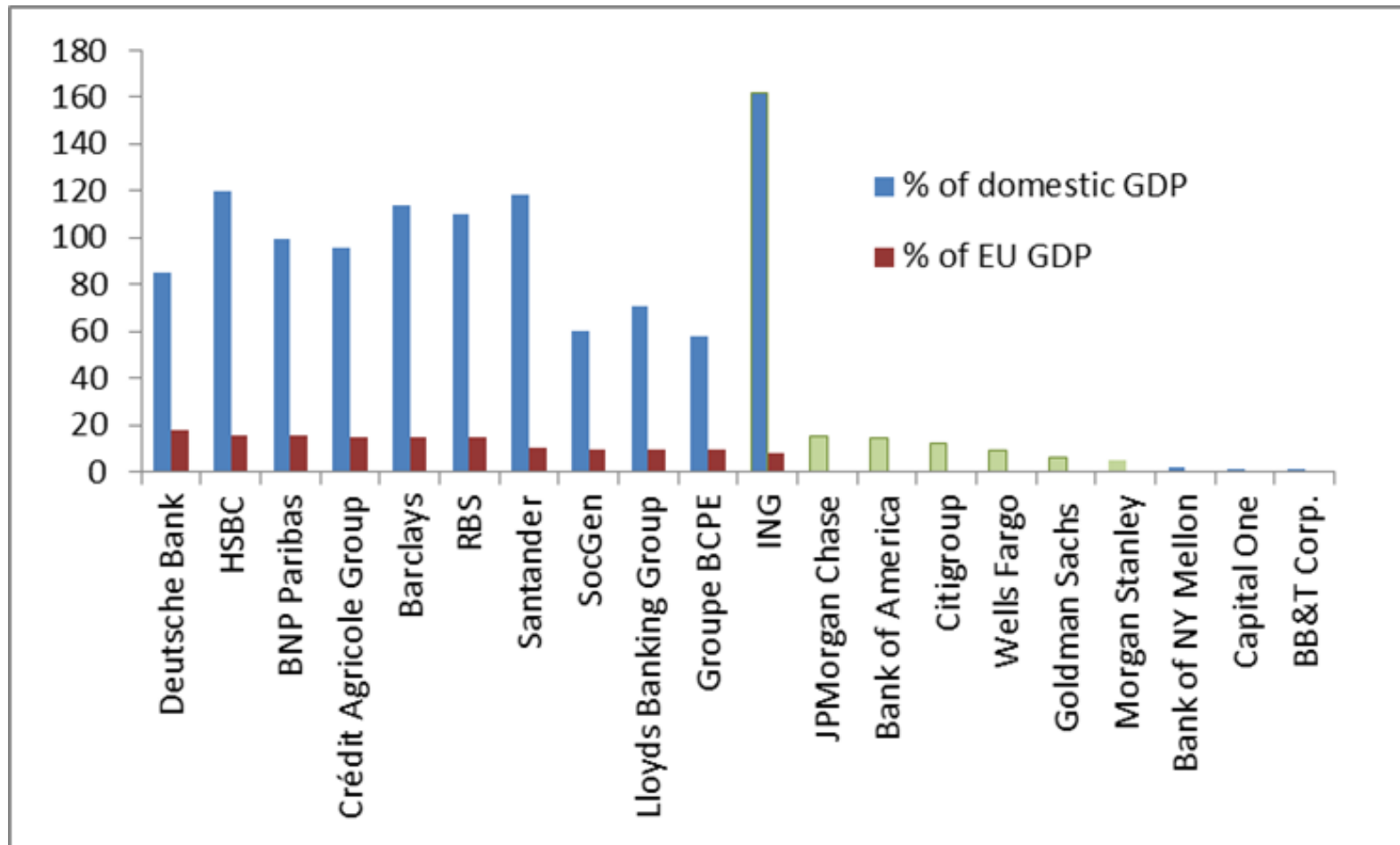
Impact de la crise sur le taux de croissance du PIB



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

France	Avantage induit par la garantie publique (2010)	Profits annuels moyen (2005-2010)	Impôts annuels moyen (2005-2010)
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>		
Allemagne			
Deutsche Bank AG	3,897	3,498	0,757
Commerzbank AG	13,277	0,475	0,158
Landesbank Baden-Württemberg	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>		
Royaume-Uni			
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 ?