



Atelier n° 4

Les défis du contrôle bancaire après Bâle III

Présidence : Sabine LAUTENSCHLÄGER (Membre du Directoire et vice-Présidente du Conseil de surveillance prudentielle de la BCE)

Introduction

La finalisation de Bâle III en décembre 2017 a constitué une étape importante, marquant l'achèvement de la réforme globale du dispositif réglementaire qui avait été engagée au lendemain de la crise financière¹. Prises dans leur ensemble, ces réformes ont permis un net renforcement des fonds propres aux plans qualitatif et quantitatif et une meilleure prise en compte de la diversité des risques encourus par les banques ; des éléments prudentiels ont été ajoutés, ainsi que de nombreuses mesures de soutien visant à réduire les risques de liquidité et d'endettement excessif. Il n'en demeure pas moins crucial que Bâle III soit mis en œuvre intégralement, dans les temps et de façon concordante afin de bâtir un système financier résilient, de maintenir la confiance du public dans les ratios réglementaires et d'instaurer les conditions d'une concurrence équitable entre les banques actives à l'international². Pour les autorités de contrôle, le « gros du travail » – à savoir les efforts visant à assurer une mise en œuvre efficace et une surveillance rigoureuse de l'environnement post-Bâle III – ne fait donc que commencer avec cette finalisation de Bâle III³.

À mesure que les autorités poursuivront leurs efforts de mise en application des normes de Bâle III, les organes de contrôle feront face à des exigences considérables. Elles devront assimiler et superviser une vaste série de règles, acquérir une compréhension fine des profils de risque individuels des banques réglementées, intégrant les différents stades du cycle économique à travers le monde, recourir à des évaluations prospectives et prendre des mesures précoces pour anticiper les problèmes⁴. Il leur faudra aussi étendre la portée des contrôles prudentiels face à l'apparition de nouveaux risques, tout en gérant les problèmes hérités du passé et la viabilité des modèles opérationnels. Ajoutant à la complexité, les autorités de contrôle doivent également jouer un rôle dans l'appréciation des fragilités systémiques et des pressions macroéconomiques affectant le système financier mondial, ce qui pourrait soulever des questions en termes de coordination macroprudentielle. En outre, il semblerait que les priorités politiques soient en train de changer, ce qui pourrait aussi avoir un impact sur l'horizon réglementaire⁵. Enfin, malgré les efforts importants qui ont été fournis en termes de résolution des défaillances bancaires et de gestion des crises, il existe un risque que les autorités de contrôle n'aient pas totalement paré à l'éventualité de la faillite d'une banque d'envergure mondiale. Dans ce contexte, les autorités de contrôle pourraient faire

¹ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2017c).

² Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2017b).

³ Carstens, A. (2018b), Ingves, S. (2018).

⁴ Carstens, A. (2018b).

⁵ Carstens, A. (2018a), Carstens, A. (2018c).

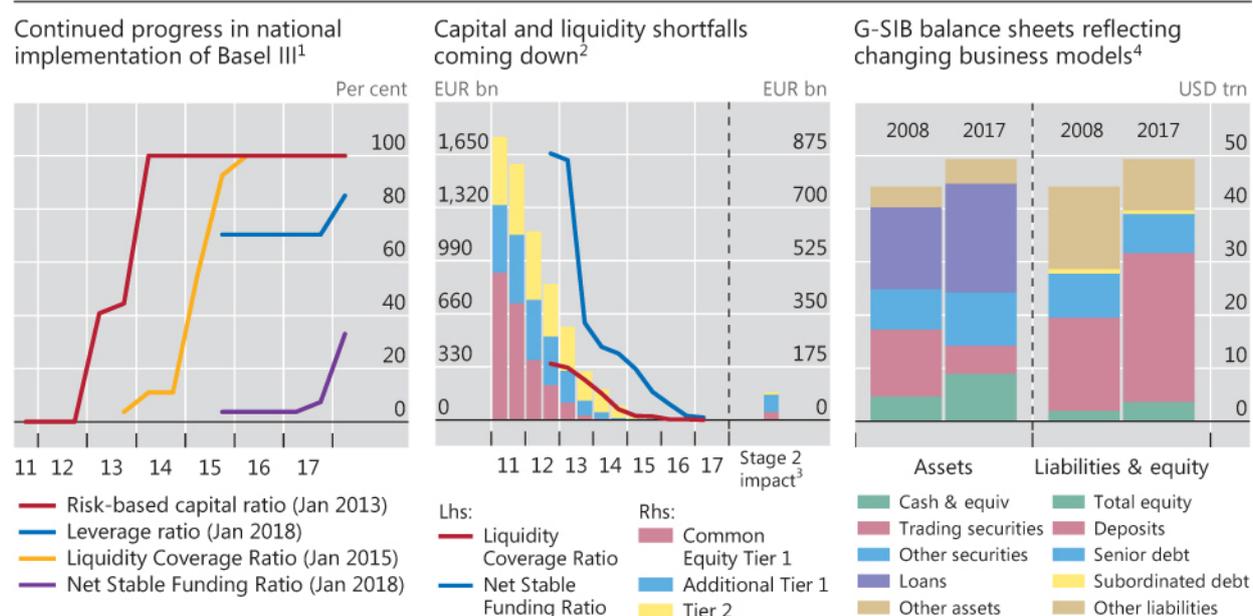
face à l'avenir à des défis et à des risques considérables et il pourrait être difficile de trouver des équipes disposant de l'ensemble des compétences nécessaires pour remplir cette mission de plus large portée.

Bâle III : fin de partie ? Anciens et nouveaux risques pour le système bancaire

Certains observateurs du secteur ont vu dans l'achèvement de Bâle III une sorte de « dernier acte ». Cette forme de stabilité en termes de politiques publiques a été favorablement accueillie par les marchés et les banques, les cours de celles-ci s'appréciant et les analystes révisant leurs calculs pour tenir compte des besoins supplémentaires de fonds propres dans le secteur⁶. De fait, d'importants progrès avaient déjà été accomplis dans le renforcement de la résilience bancaire, la plupart des établissements ayant procédé à l'avance à des ajustements clés de leur bilan, de façon à satisfaire les nouvelles exigences minimales (graphique 1)⁷.

Graphique 1

Implementation of new requirements and banks' adjustments are progressing



¹ Percentage of BCBS member jurisdictions in which each standard is in force; agreed implementation dates in parentheses. ² The height of each bar shows the aggregated capital shortfall considering requirements for each tier (ie CET1, Additional Tier 1 and Tier 2) of capital for the major internationally active banks monitored by the BCBS (BCBS (2018)). ³ Estimates based on end-2015 bank balance sheet information (BCBS (2017), Table 3). ⁴ Total values; based on a balanced sample of 28 G-SIBs. Cash & equiv = cash and cash equivalents.

Sources: BCBS; BCBS, *Basel III monitoring report*, December 2017 and March 2018; SNL; BIS calculations.

© Bank for International Settlements

Néanmoins, malgré ces avancées, les valorisations boursières et les notes de crédit de nombreuses banques continuent de refléter le scepticisme des investisseurs quant à leurs perspectives de résultats. Ainsi, les ratios cours/valeur comptable moyens du secteur bancaire demeurent inférieurs à leurs

⁶ Voir par exemple les recherches de BBVA (2017) et le magazine Euromoney (2017).

⁷ BRI (2018), chapitre III.

niveaux de l'avant-crise dans de nombreuses économies avancées⁸. Si la rentabilité des banques a en grande partie été entravée par un environnement macroéconomique difficile, ce scepticisme persistant du marché reflète aussi d'autres inquiétudes, comme l'incertitude des investisseurs quant à la viabilité des modèles stratégiques des banques et à l'impact des coûts liés aux problèmes hérités du passé.

Les banques font face au défi constant de devoir non seulement gérer ces problèmes hérités du passé, mais aussi réaliser les ajustements stratégiques qui pourraient se révéler nécessaires afin que leurs modèles stratégiques soutiennent une rentabilité durable. Les banques doivent couvrir le coût de leur capital à un moment où, du fait de la persistance de faibles taux d'intérêt dans de nombreux pays, il leur est difficile d'accroître leurs marges. Une augmentation des pressions sur la rentabilité étant attendue et les banques cherchant des moyens d'accroître leurs bénéfices, la quête de rendement restera probablement à l'ordre du jour. De ce fait, les banques pourraient envisager d'accroître leurs portefeuilles de prêts en adoptant des critères d'octroi moins stricts, ou en adoptant des politiques tarifaires plus agressives. Elles pourraient aussi décider de réduire encore davantage leur base de coûts, mais en ciblant les fonctions non directement liées à la production de bénéfices, comme le contrôle interne et la gestion des risques.

Pour les autorités de contrôle, suivre les efforts des banques en matière d'assainissement bilanciel tout en surveillant le type et la nature des modifications apportées aux modèles opérationnels reste un défi complexe. Elles recourent à des outils d'analyse des modèles opérationnels en vue d'évaluer la viabilité de certaines lignes de métier. Cependant, mettre au défi les conseils d'administration et équipes dirigeantes des banques sans passer pour des intervenants qui influencent ou orientent la stratégie des établissements est un équilibre délicat à trouver pour les autorités de contrôle. Lancer de tels défis est d'autant plus difficile que les tendances en matière de rentabilité des modèles opérationnels peuvent différer selon les établissements. Par ailleurs, évaluer la viabilité d'un modèle opérationnel lorsque le cycle financier est en phase d'expansion dans de nombreuses économies avancées – ce qui soutient l'activité économique – peut biaiser les résultats⁹.

Outre ces pressions, il est largement admis que la prise de risque excessive qui a conduit à la crise financière est attribuable aux échecs et aux faiblesses de la gouvernance d'entreprise¹⁰. Malgré les efforts déployés par les autorités pour améliorer les pratiques de gouvernance des établissements bancaires¹¹, ceux-ci ont continué à se voir infliger de fortes amendes pour comportements inappropriés et manquements à la conformité. Le coût des amendes et des règlements de litiges supporté par les banques sur la période 2009-2016 est estimé à 321 milliards de dollars¹². Non seulement ces amendes pour mauvaise conduite et ces règlements de litiges sont devenus une importante source de pertes pour de nombreuses banques d'envergure mondiale, mais les coûts liés aux provisions continuent de peser sur la rentabilité des banques et sur leurs ratios de fonds propres¹³. Selon un rapport du Groupe des Trente (G30), si les amendes pour mauvaise conduite et les coûts liés aux litiges affectent les valorisations des banques, l'imprévisibilité de ces coûts à l'avenir et les incertitudes à leur sujet sont citées comme l'un des principaux obstacles à une réelle revalorisation du secteur bancaire. Plus fondamentalement, la réputation

⁸ Borio, C. (2016) et BRI (2018), chapitre III.

⁹ BRI (2017), chapitre III.

¹⁰ Kirkpatrick, G. (2009).

¹¹ Voir, par exemple, Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2010, 2015). Voir aussi Conseil de stabilité financière, *Guidance on Supervisory Interaction with Financial Institutions on Risk Culture* (2014) et *Strengthening Governance Frameworks to Mitigate Misconduct Risk: A Toolkit for Firms and Supervisors* (2018).

¹² Boston Consulting Group (2017).

¹³ En 2016, les 10 plus grandes banques d'investissement avaient provisionné au total 43,7 milliards de dollars en vue du paiement de futurs amendes et règlements de litiges, contre 36,3 milliards de dollars début 2015. Voir le Financial Times (2016).

du secteur bancaire s'est dégradée depuis la crise financière et l'image de l'intégrité des services financiers dans l'opinion reste bien inférieure à ses niveaux de l'avant-crise¹⁴.

Un élément central à tout processus de surveillance prudentielle est l'évaluation des structures et processus de décision des banques en termes de gouvernance. Cependant, la culture du risque dans le secteur bancaire est une question prudentielle très complexe car elle a trait aux comportements et rend donc difficile toute définition ou mesure. Les autorités de contrôle doivent faire preuve d'un sens très aigu du discernement pour déterminer si le conseil d'administration et l'équipe dirigeante d'une banque promeuvent une saine culture d'entreprise. La crise a montré que pour anticiper les problèmes bien avant qu'ils n'apparaissent, l'intervention prudentielle doit être précoce et plus proactive. Néanmoins, dans la période de l'après-crise, ce type d'intervention précoce reste ardu car il requiert un arbitrage délicat. Une intervention excessive et trop fréquente risque d'être assimilée à une interférence prudentielle, tandis qu'intervenir trop peu risque de conduire à une forme d'excès de confiance et d'indulgence prudentiels¹⁵. Pour les autorités de contrôle, toute la difficulté est donc de parvenir à adopter une approche plus intensive et proactive sans influencer indûment les décisions stratégiques des équipes dirigeantes des banques¹⁶.

Si les autorités de contrôle doivent rester concentrées sur ces sources de risque existantes, un autre grand défi est la nécessité d'élargir leur champ d'action aux nouveaux risques et aux risques émergents qui ont une incidence sur la surveillance prudentielle¹⁷. L'exemple le plus évident est l'importance croissante de la technologie financière (« fintech ») et de la cybersécurité (graphique 2)¹⁸. La multiplicité des points de contact des systèmes bancaires avec l'extérieur s'accompagne d'une grande vulnérabilité aux cyberattaques et pourrait servir de point de départ à des attaques visant d'autres parties du système financier¹⁹. La technologie financière a le potentiel non seulement de modifier les modèles opérationnels, structures et activités classiques des banques, y compris la prestation de services financiers, mais aussi d'accroître leur exposition aux cyberrisques. Ces changements liés à la fintech exigeront des autorités de contrôle bancaire qu'elles réévaluent leurs ressources et modèles de contrôle actuels afin de garantir le maintien d'une surveillance efficace du système bancaire. De nouvelles compétences pourraient en outre être nécessaires pour évaluer l'évolution des risques liée aux technologies, y compris le risque stratégique, le risque opérationnel, le cyberrisque et le risque de conformité²⁰.

¹⁴ G30 (2015), Lagarde (2015), Conseil européen du risque systémique (2015).

¹⁵ Caruana, J. (2017).

¹⁶ G30 (2015).

¹⁷ Carstens, A. (2018b).

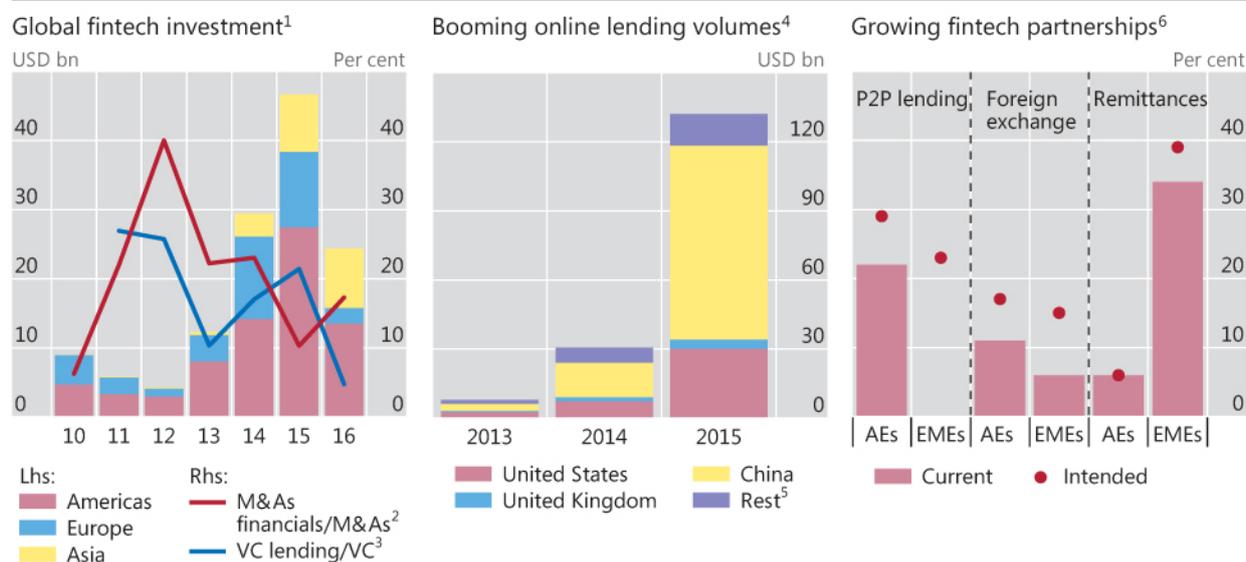
¹⁸ Le Comité de Bâle définit la technologie financière comme l'« innovation financière fondée sur la technologie, susceptible de donner lieu à de nouveaux modèles stratégiques, applications, processus ou produits ayant un impact important sur les marchés et établissements financiers ainsi que sur la prestation de services financiers ». Les sujets de la technologie financière et du cyberrisque feront l'objet d'une large couverture lors de la conférence ICBS 2018.

¹⁹ Crisanto et Prenio (2017).

²⁰ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2018).

Graphique 2

Buoyant global investment in fintech and online credit volumes



¹ Total global investment: venture capital, mergers and acquisitions (M&As) and private equity. ² M&As by financials as a share of total M&As. ³ Venture capital (VC) investment in online lending as a share of total fintech VC investment. ⁴ Total volume of financing, including crowdfunding, by online platforms. ⁵ Americas excluding the United States, Europe excluding the United Kingdom and Asia excluding China. ⁶ Percentage of banks offering services in partnership with fintech companies and expectations (next 12 months); survey of 61 banks across 24 countries, as of May 2016.

Sources: KPMG, *The pulse of fintech Q4 2016*, February 2017 (data sourced from PitchBook); Cambridge Centre for Alternative Finance; UBS.

La viabilité des bénéfiques est un sujet de préoccupation important pour de nombreux organes de contrôle, mais certaines autorités élargissent le concept de viabilité à la question de la stabilité financière. Le nouveau mouvement de réflexion à la base de la « finance verte » part du principe qu'avec le changement climatique, nous faisons collectivement face à une externalité négative de très grande ampleur, potentiellement irréversible, ayant de vastes effets distributifs à travers les sociétés. Par conséquent, le secteur financier, les banques centrales et les autorités prudentielles se voient de plus en plus appelés à endosser un rôle particulier dans l'économie du changement climatique. Plus précisément, certaines autorités plaident en faveur de l'utilisation d'une panoplie d'instruments pour traiter les externalités négatives liées au changement climatique en modifiant les incitations des intervenants des marchés financiers²¹.

Par exemple, le groupe d'études du G20 sur la finance verte et le groupe de travail du Conseil de stabilité financière (CSF) chargé de la communication financière liée au climat ont recommandé des mesures pour encourager les établissements financiers à réaliser une analyse des risques environnementaux et améliorer la divulgation d'informations relatives à l'environnement et au climat²². Plus récemment, le Réseau des banques centrales et des autorités de contrôle pour le verdissement du

²¹ Pereira da Silva, L. (2017).

²² Le groupe d'études sur la finance verte a été mis en place en 2016 pour soutenir l'objectif stratégique du G20 de promouvoir une croissance solide, viable et équilibrée. La « finance verte » peut s'entendre comme le financement d'investissements apportant des bénéfices environnementaux dans le contexte élargi d'un développement écologiquement viable. Le groupe de travail sur la communication financière relative au changement climatique (TCFD) favorise la communication, à titre volontaire, d'informations comparables par les entreprises sur leurs risques financiers liés au changement climatique, à destination des investisseurs, prêteurs, assureurs et autres parties prenantes. Pour de plus amples informations, voir <https://www.fsb-tcfd.org/>.

système financier a été officiellement établi pour promouvoir un rôle accru du système financier dans la gestion des risques et l'incitation aux investissements verts et peu carbonés, dans le contexte plus général d'un développement écologiquement viable²³.

Comme pour tout risque existant ou émergent, trouver l'équilibre entre prudence et incitations réglementaires à l'innovation, sans créer de distorsion sur les marchés, participera de la tâche complexe des autorités prudentielles à l'avenir. Néanmoins, à un niveau plus pratique, conserver et développer les compétences et les ressources prudentielles nécessaires à la gestion des risques existants et émergents paraît être le défi le plus important à court terme pour les autorités de contrôle. Les autorités de contrôle bancaire pourraient avoir à évaluer leurs effectifs et programmes de formation existants afin de garantir que les connaissances, les compétences et les outils de leur personnel demeurent pertinents et efficaces pour la surveillance des risques des nouvelles technologies et des modèles stratégiques innovants²⁴.

Excès de confiance et politique : risques pour le système financier

En juin 2018, le Rapport économique annuel de la Banque des Règlements Internationaux (BRI) soulignait, d'un côté, que l'économie mondiale avait dépassé les attentes, la croissance s'étant élargie et renforcée, l'inflation demeurant modérée et les conditions financières mondiales continuant de s'assouplir malgré le progressif retour à la normale de la politique monétaire. D'un autre côté, il mettait en lumière l'augmentation des fragilités financières et l'apparente survalorisation des marchés financiers. Point inquiétant, le stock mondial de dette (publique et privée) a continué de croître en proportion du produit intérieur brut (PIB), et les épisodes de volatilité financière sont allés croissants dans les économies de marché émergentes (EME)²⁵.

Plus généralement, les cycles financiers ont été un déterminant essentiel de la dynamique macroéconomique et de la stabilité financière. Les pics des cycles ont généralement été précurseurs d'épisodes ultérieurs de tensions bancaires ou financières. De ce point de vue, la BRI a observé que, si le cycle financier en était à un stade relativement précoce de sa phase d'expansion dans certaines grandes économies avancées, le retournement en cours ou attendu du cycle dans certaines EME et économies avancées de plus petite taille menaçait les perspectives. Globalement, l'analyse de la BRI suggère que les risques pesant sur le cycle financier sont importants dans un certain nombre d'économies, et qu'il est difficile de prévoir de quelle manière le durcissement des conditions financières se déroulera à travers les régions²⁶.

Ce qui apparaît comme une discordance entre l'optimisme des marchés et les faibles mesures de volatilité dans un environnement où les fragilités financières s'accroissent est donc de plus en plus préoccupant. Les valorisations des marchés financiers semblent excessives et, dans certaines économies, le crédit a connu une expansion très marquée, souvent accompagnée d'une forte progression des prix immobiliers et parfois conjuguée à des emprunts importants en devises. Au niveau mondial, le total agrégé de la dette non financière a encore augmenté en proportion du revenu²⁷. L'exubérance financière pourrait être vue comme une lumière au bout du tunnel de l'après-crise, mais elle pourrait aussi indiquer que les

²³ Voir par exemple Banque de France, *Network for Greening the Financial System*, <https://www.banque-france.fr/en/financial-stability/international-role/network-greening-financial-system>

²⁴ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2018).

²⁵ Éditorial, Rapport économique annuel BRI (2018).

²⁶ BRI (2017), chapitre III.

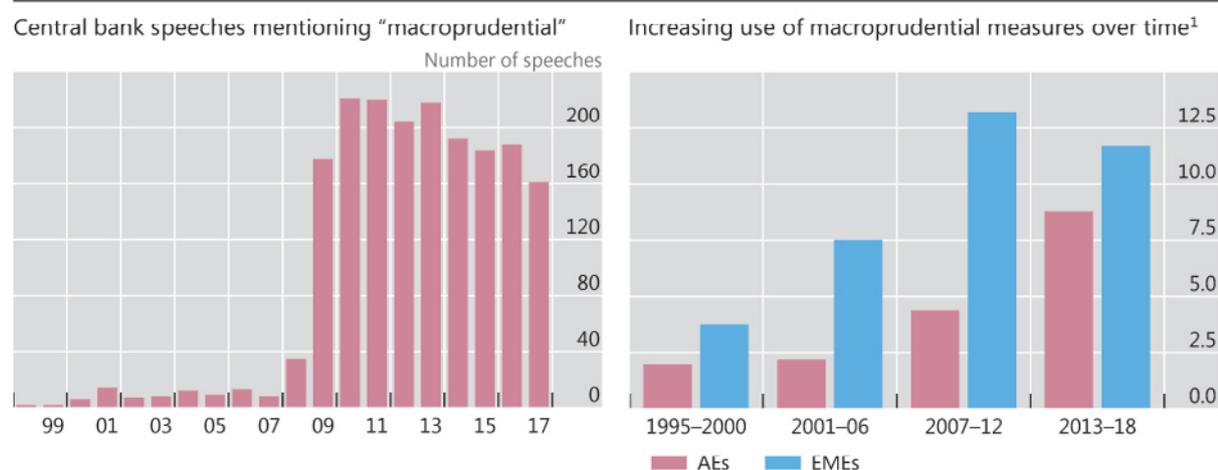
²⁷ BRI (2018), chapitre I.

marchés ne tiennent pas compte des risques de dégradation potentiels. « Excès de confiance et aveuglement » constituent donc le risque principal pour l'économie et le système financier mondiaux²⁸.

De quelle manière les autorités de contrôle devraient-elles surveiller les vulnérabilités systémiques ? L'un des principaux enseignements de la crise est que des fragilités peuvent s'accumuler à travers le système alors même que les établissements, pris isolément, semblent stables. Les nouveaux dispositifs macroprudentiels mis en place sont donc conçus pour englober le système financier dans son ensemble, les risques systémiques pouvant avoir un impact direct sur la stabilité des établissements financiers. Après la crise, le terme « macroprudentiel » a fait son entrée dans la terminologie courante utilisée par les autorités dans l'évaluation de la stabilité financière. L'adoption de mesures macroprudentielles a en outre fortement augmenté depuis la crise, un certain nombre d'économies avancées y ayant eu de plus en plus recours ces dernières années (graphique 3)²⁹.

Graphique 3

Macroprudential orientation moves to the mainstream



¹ The bars show the average number of macroprudential measures per year and per 10 economies in each group of economies.

Sources: BIS central bankers' speeches; BIS calculations based on macroprudential measures recorded in Table IV.1.

© Bank for International Settlements

Cependant, les travaux de la BRI et du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Comité de Bâle) ont montré que l'adoption de mesures macroprudentielles s'accompagnait de certaines difficultés³⁰. Les autorités de contrôle se servent habituellement d'indicateurs d'alerte précoce pour identifier les risques systémiques, mais il est difficile de déterminer exactement, et avec un degré de certitude suffisante, à quel moment il convient de prendre des mesures. Des risques peuvent s'accumuler lentement sur de nombreuses années, sans pour autant donner lieu à de vives tensions. Le Comité de Bâle a également fait état d'une grande variabilité entre ses membres, par exemple en ce qui concerne le nombre d'indicateurs utilisés pour identifier les périodes d'excès de crédit et de risque systémique. Les autorités ont également fait usage d'une vaste panoplie de mesures visant à cibler spécifiquement les risques macrofinanciers. Néanmoins, évaluer l'efficacité et l'impact de ces outils macroprudentiels est très délicat compte tenu de leur interaction complexe avec d'autres politiques réglementaires, monétaires et budgétaires.

²⁸ Pereira da Silva, L. and Takats, E. (2017).

²⁹ BRI (2018), chapitre IV.

³⁰ BRI (2018), chapitre IV ; Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2017a).

La gouvernance ou les arrangements institutionnels en place dans le cadre des dispositifs macroprudentiels varient aussi beaucoup selon les pays. Ces différences peuvent également expliquer que certaines autorités suivent une approche formelle et que d'autres se fient à leur jugement dans leurs prises de décision (notamment en ce qui concerne le volant de fonds propres contracyclique, ou « CCyB ») et leurs pratiques de communication et de réciprocité³¹. Dans la plupart des cas, les décisions macroprudentielles des autorités de contrôle doivent être coordonnées avec d'autres institutions telles que la banque centrale ou une autorité séparée chargée des questions macroprudentielles. Une approche commune consiste à assigner les fonctions macroprudentielles à plusieurs autorités, qui sont ensuite coordonnées par un comité.

Cependant, la BRI et le Comité de Bâle ont observé que l'efficacité de ces arrangements n'était pas encore totalement établie, notamment dans des situations où les objectifs macroprudentiels pourraient aller à l'encontre des perspectives microprudentielles. Ainsi, en phase de boom économique, les autorités de contrôle bancaire pourraient ne pas juger nécessaire de durcir les exigences réglementaires, tandis que, d'un point de vue microprudentiel, la prise de risque cumulée et la procyclicité potentielle dans le système susciteraient des inquiétudes. Inversement, lors d'un ralentissement généralisé, les objectifs macroprudentiels consisteraient à mobiliser les volants de sécurité afin d'atténuer l'impact sur l'économie réelle, tandis que les autorités de contrôle pourraient préférer que les banques préservent autant de fonds propres que possible pour mieux surmonter leurs pertes³².

Une plus grande difficulté pourrait être, pour les autorités, de déterminer la stratégie de communication à mettre en place concernant l'utilisation des mesures macroprudentielles dans des secteurs de l'économie ayant des implications politiques. Les mesures de durcissement qui affectent les prêts et les emprunts sur le marché des logements en sont un exemple. Une communication efficace est donc cruciale pour expliquer les objectifs, la stratégie et le processus au grand public, et encourager ainsi un soutien politique³³. Cependant, même lorsque de telles stratégies de communication sont mises en œuvre, le risque existe que la réaction de l'opinion et des médias soit négative, ce qui peut porter sensiblement atteinte à la réputation des autorités.

Dans un environnement associant une forte volonté politique et un soutien en faveur d'exigences réglementaires rigoureuses, une perception négative par le public et les médias n'entraverait pas la capacité des organes de contrôle et autorités à imposer de telles mesures. Une source non négligeable d'inquiétudes tient toutefois au changement apparent des priorités politiques ces derniers temps. Après plusieurs décennies de coopération internationale accrue, ce changement peut être en partie imputé à la récession qui a fait suite à la crise. L'augmentation des tensions internationales se reflète dans certaines évolutions préoccupantes, comme le Brexit au Royaume-Uni, les mouvements nationalistes et la réorientation de la politique commerciale aux États-Unis³⁴.

Témoignant d'une volonté de revenir sur l'ouverture des marchés au profit du protectionnisme, ces phénomènes menacent les gains économiques réels que le multilatéralisme a produits au travers d'un resserrement des liens dans le domaine des échanges et des investissements. Mais ils accroissent également le risque d'une fragmentation financière et de délitement du programme de réformes réglementaires mis en place après la crise. Un mouvement politique de rejet de la mondialisation pourrait nourrir les suspicions à l'égard des accords internationaux et le sentiment négatif envers les autorités

³¹ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2017a).

³² BRI (2018), chapitre IV.

³³ BRI (2018), chapitre IV.

³⁴ Carstens, A. (2018c).

réglementaires et les banques centrales³⁵. Le travail prudentiel consistant à surveiller les efforts des banques pour développer leur résilience pourrait s'en trouver d'autant plus difficile.

Faillite bancaire : sommes-nous prêts ?

Avant la crise financière, l'approche classique des autorités de contrôle consistait essentiellement à évaluer les risques et à réduire les probabilités de faillite bancaire. La crise financière a toutefois mis au jour deux faiblesses majeures dans cette approche. Premièrement, lorsqu'une banque est active à l'international, il peut être difficile pour les autorités de contrôle de bien comprendre l'intégralité des risques générés par l'établissement en l'absence de surveillance, coopération et coordination transfrontières efficaces dans le pays d'origine/d'accueil. Deuxièmement, les autorités de contrôle n'étaient pas suffisamment préparées à une faillite bancaire, de nombreuses juridictions manquant des pouvoirs et procédures nécessaires à la résolution des banques d'importance systémique³⁶.

L'approche de la surveillance des banques actives à l'international avant la crise a été décrite comme fragmentaire, les autorités de contrôle des pays d'accueil se concentrant sur le risque local des entités domiciliées sur place, et les autorités de contrôle des pays d'origine n'ayant pas pris la pleine mesure des risques issus des activités à l'étranger. Juste après la crise, les approches nationales qui ont prévalu se caractérisaient par une fragmentation qui a rapidement été qualifiée de « balkanisation » réglementaire³⁷. Non seulement les filiales locales ont été séparées de leurs maisons mères pour garantir une indépendance suffisante, mais en outre des changements *ad hoc* ont été réalisés afin de « cloisonner » certaines activités au sein des groupes bancaires³⁸.

Les réformes engagées après la crise pour résoudre le problème des établissements trop importants pour faire faillite ont nettement renforcé le dispositif mondial de résolution des banques d'importance systémique, réduisant le risque qu'une fragmentation ou balkanisation réglementaire ne se reproduise en cas de faillite³⁹. La planification efficace d'une résolution et la résolution ordonnée d'une banque transfrontière nécessitent que les autorités nationales disposent de pouvoirs juridiques et de processus efficaces de partage d'informations, qu'elles aient conclu des accords de coopération spécifiques avec les autorités des pays d'accueil sur les groupes de gestion de crise pour les G-SIFI et qu'elles soient capables de donner suite rapidement aux mesures étrangères de résolution.

Cependant, en dépit de progrès significatifs dans la mise en œuvre de ces réformes, le CSF a indiqué qu'un long chemin restait à parcourir dans l'instauration de régimes de résolution efficace et pour rendre opérationnels les plans destinés aux banques d'importance systémique et aux établissements financiers non bancaires⁴⁰. D'importants défis restent à relever dans la mise en place de ces arrangements, et dans la levée des obstacles à la coopération et à l'échange d'informations sur les résolutions avec toutes

³⁵ Pereira da Silva, L. and Takats, E. (2017).

³⁶ Breeden, S. (2016),

³⁷ Breeden, S. (2016), Carstens, A. (2018a).

³⁸ Par exemple, la loi exige des plus grandes banques britanniques qu'elles séparent les services bancaires de détail de leurs investissements et de leurs activités bancaires internationales à partir du 1er janvier 2019. Ce processus est connu sous le nom de « ring-fencing » en anglais. Voir Banque d'Angleterre, <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/key-initiatives/structural-reform>

³⁹ Ces réformes incluent par exemple le dispositif pour les établissements bancaires d'importance systémique mondiale (G-SIB), la norme sur la capacité totale d'absorption des pertes (TLAC) et les principales dispositions des régimes de résolution efficace des établissements financiers.

⁴⁰ CSF (2017).

les autorités concernées. Par exemple, seules certaines juridictions d'origine de banques d'importance systémique mondiale (G-SIB) ont mis en place des régimes de résolution intégrant des pouvoirs globaux conformes aux principales dispositions des régimes de résolution efficace des établissements financiers du CSF. Des groupes de gestion de crise ont été établis pour toutes les G-SIB mais ils n'ont pas de pouvoir juridique, et des accords de coopération transfrontières doivent être instaurés avant que les plans de résolution puissent devenir opérationnels. Cependant, le CSF indiquait en 2017 que de tels accords de coopération n'avaient toujours pas été établis dans le cas de neuf G-SIB⁴¹. Selon le CSF, des réformes sont en cours dans plusieurs juridictions pour régler ces problèmes, mais de nouvelles réformes seront nécessaires pour combler les lacunes.

La voie à suivre

Après dix ans d'intense activité en termes de politiques publiques à l'international, il est tentant de se laisser aller à penser que les difficultés de l'après-crise ont largement diminué. En réalité, les autorités de contrôle ont devant elle une immense tâche à accomplir, les risques continuant d'évoluer et de croître à la fois pour les banques et pour le système financier. Cette situation n'est toutefois pas unique, et la nécessité pour les autorités de contrôle de traiter des risques et des évolutions complexes n'est pas nouvelle. En 2001, le Directeur Général de la BRI notait :

« Au cours des dernières décennies, le monde est devenu beaucoup plus compliqué. Les entreprises font face à des risques plus complexes, les lignes de séparation entre les secteurs se brouillent et les marchés connaissent une intégration mondiale. Dans ce contexte, le travail des autorités chargées de la stabilité financière est plus difficile à définir et à effectuer : les paramètres à prendre en compte sont plus nombreux, les chocs peuvent avoir des origines beaucoup plus diverses et la manière dont les mesures prudentielles affectent les établissements surveillés est bien plus complexe »⁴².

Près de 20 ans plus tard, les autorités de contrôle doivent gérer un environnement encore plus complexe. L'outil le plus important à la disposition des autorités prudentielles est une surveillance rigoureuse, s'appuyant sur des équipes de première ligne très qualifiées et déterminées, qui sont les mieux placées pour dire « non » même lorsqu'elles sont pressées de dire « oui »⁴³. À cette fin, le développement de capacités prudentielles est essentiel, y compris les compétences techniques et le jugement prudentiel nécessaires aux évaluations quantitatives et qualitatives. Une surveillance rigoureuse se fonde sur des agents formés et entraînés à prendre des mesures. La diversité de parcours et d'expérience de leur personnel peut aussi aider les autorités à disposer de vastes compétences techniques et comportementales. Les évaluations prospectives et outils sophistiqués ont donc peu de valeur s'ils ne s'accompagnent pas des investissements adéquats dans le développement de ressources prudentielles.

Enfin, à un moment où les priorités politiques évoluent et où le risque existe d'assister à un retour en arrière après les grands progrès réalisés dans la résilience du système bancaire, la poursuite de la coopération internationale est particulièrement cruciale. Un domaine clé de coopération est l'échange régulier de pratiques et d'expériences entre autorités de contrôle, qui non seulement permet d'accroître le partage de connaissances sur les zones à risque, mais contribue aussi à la confiance au sein de la communauté réglementaire internationale. Entretenir un esprit de coopération assidu permettra donc aux autorités de contrôle de faire face efficacement aux défis qui nous attendent⁴⁴.

⁴¹ Caruana, J. (2016), CSF (2017). Les G-SIB qui n'ont pas mis en place d'accords de coopération n'ont pas été identifiés dans le rapport du CSF.

⁴² Crockett, A. (2001).

⁴³ Carstens, A. (2018b) ; voir aussi Viñals et Fiechter (2010).

⁴⁴ Caruana, J. (2017).

- Q1. Quels défis propres à l'après-crise votre autorité doit-elle relever et de quelle manière vos effectifs gèrent-ils les « anciens » et les « nouveaux » risques ? Souhaitez-vous attirer l'attention sur d'autres risques mondiaux ?
- Q2. Pouvez-vous citer certaines des difficultés que votre autorité rencontre dans le développement de l'expertise et des compétences nécessaires à l'évaluation des nouvelles sources de risque ?
- Q3. Comment les autorités de contrôle peuvent-elles approfondir leur coopération avec d'autres autorités financières, tant à l'échelle locale qu'au plan international, dans le cadre d'une approche conciliant homogénéité et reconnaissance adéquate des différences ?
- Q4. Que peuvent faire les autorités de contrôle pour s'assurer le soutien des parties prenantes concernées tout en protégeant leur indépendance vis-à-vis des marchés et d'autres types de pressions ?

Références

Banque centrale européenne, MSU, (2017), *Guidance to banks on non-performing loans*, mars, voir https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/guidance_on_npl.en.pdf

Banque des Règlements Internationaux (2017), *Rapport économique annuel*, chapitre III. « Économie mondiale : maturité des reprises, inversion des cycles financiers ? », voir https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2017_3_fr.htm

Banque des Règlements Internationaux (2018), *Rapport économique annuel*, Éditorial, voir https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2018_ov_fr.htm

Banque des Règlements Internationaux (2018), *Rapport économique annuel*, chapitre I, « Inscrire dans la durée une croissance plus robuste », voir https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2018_1_fr.pdf

Banque des Règlements Internationaux (2018), *Rapport économique annuel*, chapitre III. « Le secteur financier après la crise : adaptation et sources de pressions », voir https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2018_3_fr.htm

Banque des Règlements Internationaux (2018), *Rapport économique annuel*, chapitre IV. « Dispositifs macroprudentiels : état des lieux et perspectives », voir https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2018_4_fr.htm

BBVA (2017), « Basel III End Game », voir <https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2017/12/Watch-Basel-IV.pdf>

Borio, C. (2016), « The banking industry: struggling to move on », « Competition in banking: implications for financial regulation and supervision », 5ème atelier de recherche de l'ABE, Londres, 28-29 novembre, voir <https://www.bis.org/speeches/sp161128.pdf>

Boston Consulting Group (2017) *Staying the course in Banking, Global Risk 2017*, voir http://image-src.bcg.com/BCG-Staying-the-Course-in-Banking-Mar-2017_tcm9-146794.pdf

Breeden, S. (2016), « Taming international banks - time for some new tricks? » Série de conférences d'invités sur la finance internationale, Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts, 22 mars, voir <https://www.bis.org/review/r160418e.htm>

Carstens, A. (2018a), « A level playing field in banking », dîner de l'Institute of International Finance Board of Directors, Zurich, 21 janvier, voir <https://www.bis.org/speeches/sp180130.pdf>

Carstens, A. (2018b), « Supervision in a post-Basel III world », 13ème réunion de haut niveau sur le contrôle bancaire en Asie-Pacifique, Singapour, 28 février, voir <https://www.bis.org/speeches/sp180228.pdf>

Carstens, A. (2018c), « Global market structures and the high price of protectionism », 42ème colloque organisé par la Banque de Réserve fédérale de Kansas City à Jackson Hole, Wyoming, 25 août, voir <https://www.bis.org/speeches/sp180825.pdf>

Caruana, J. (2016), « Post-crisis financial safety net framework: lessons, responses and remaining challenges », Conférence FSI-IADI sur la résolution bancaire, la gestion de crise et l'assurance des dépôts, Bâle, 6 décembre, voir <https://www.bis.org/speeches/sp170105.htm>

Caruana, J. (2017), « Challenges for regulators and supervisors after the post-crisis reforms », Conférence FSI à Bâle, 18 septembre, voir <https://www.bis.org/speeches/sp170918.htm>

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2010), *Principles for enhancing corporate governance*, voir <https://www.bis.org/publ/bcbs176.htm>

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2015), *Principes de gouvernance d'entreprise à l'intention des banques*, voir https://www.bis.org/bcbs/publ/d328_fr.htm

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2017a), *Range of practices in implementing the countercyclical capital buffer policy*, voir <https://www.bis.org/bcbs/publ/d407.pdf>

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2017b), *Implementation of Basel standards*, voir <https://www.bis.org/bcbs/publ/d412.htm>

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2017c), *Les gouverneurs de banque centrale et les responsables du contrôle bancaire finalisent les réformes de Bâle III*, communiqué de presse, 7 décembre, voir https://www.bis.org/press/p171207_fr.htm

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2018), *Sound Practices Implications of fintech developments for banks and bank supervisors*, février, voir <https://www.bis.org/bcbs/publ/d431.pdf>

Crisanto, J. C. et Prenio, J. (2017), « Regulatory approaches to enhance banks' cyber-security frameworks », *FSI Insights on policy implementation*, n° 2, voir <https://www.bis.org/fsi/publ/insights2.pdf>

Conseil européen du risque systémique (2015), *Report on misconduct risk in the banking sector*, juin, voir https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/150625_report_misconduct_risk.en.pdf

Conseil de stabilité financière (2017), *Implementation and Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms*, 3ème Rapport annuel, 3 juillet, voir <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P030717-2.pdf>

Euromoney (2017), « Bankers welcome final Basel III rules through gritted teeth », 13 décembre, voir <https://www.euromoney.com/article/b1611h1m2wx315/bankers-welcome-final-basel-iii-rules-through-gritted-teeth>

Financial Times (2016), *Investment bank fines on course to rebound*, 4 septembre 2016, voir <https://www.ft.com/content/83dfde22-7115-11e6-a0c9-1365ce54b926>

Groupe des Trente (2015), *Banking Conduct and Culture: A Call for Sustained and Comprehensive Reform*, voir <http://group30.org/publications/detail/166>

Ingves, S. (2018), « Basel III: Are we done now? », Conférence à l'Institute for Law and Finance, Goethe University, Francfort, 29 janvier, voir <https://www.bis.org/speeches/sp180129.pdf>

Kirkpatrick, G. (2009), « The Corporate Governance Lessons from the Financial Crisis, Financial Market Trends », OCDE, voir <https://www.oecd.org/finance/financial-markets/42229620.pdf>

Lagarde, C. (2015), *The Role of Personal Accountability in Reforming Culture and Behaviour in the Financial Services Industry*, Banque de Réserve fédérale de New York, 5 novembre, voir <http://www.imf.org/external/np/speeches/2015/110515.htm>

London School of Economics, CCP Research Foundation, (2015), *The Conduct Cost Project Report 2015*, voir <http://foreigners.textovirtual.com/ccp-research-conduct-costs/274/202565/conduct-costs-project-report-2015-final.pdf>

Pereira da Silva, L. et Takats, E. (2017) « The risk of complacency and self-delusion », Eurofi High Level Seminar, Malte, 5-7 avril, voir <https://www.bis.org/speeches/sp170406.pdf>

Viñals, J. et Fiechter, J. (2010), « The Making of Good Supervision: Learning to Say "No" », *IMF Staff Position Note*, 18 mai, SPN/10/08, voir <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1008.pdf>