

Audition publique par la Commission des finances du Sénat : remarques liminaires

William Coen
Secrétaire Général du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

Audition publique par la *Commission des finances du Sénat*
Paris, France, mercredi 22 février 2017

Madame la présidente, Monsieur le rapporteur général, Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Je suis heureux de pouvoir aujourd'hui vous faire part des travaux du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire en ma qualité de Secrétaire général.

J'axerai ces remarques liminaires sur trois thématiques. Tout d'abord, je fournirai quelques éléments de contexte sur le Comité de Bâle, notamment sur sa gouvernance et ses activités. Ensuite, j'aborderai les points clés des réformes engagées par le Comité au lendemain de la crise financière mondiale, en soulignant les raisons pour lesquelles ces réformes ont été conçues. Enfin, je dirai quelques mots de la finalisation des réformes de l'après-crise à laquelle travaille le Comité.

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

Commençons par une vue d'ensemble du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

Le Comité de Bâle est le principal organe d'élaboration des normes internationales pour la régulation et le contrôle prudentiels des banques. Il sert de forum de coopération sur le contrôle bancaire pour les banques centrales et les autorités prudentielles. Le Comité a pour mandat de renforcer la réglementation, le contrôle et les pratiques des banques à l'échelle mondiale en vue d'améliorer la stabilité financière globale. Des normes prudentielles robustes, à l'échelle mondiale, constituent un bien commun et, associées à un contrôle bancaire efficace, sont des éléments indispensables à la promotion de systèmes bancaires sûrs, sains et résilients.

Je souhaiterais souligner l'importance de normes prudentielles mondiales solides :

- des normes solides renforcent la résilience des banques actives à l'international, ainsi que la stabilité financière des différentes juridictions dans lesquelles elles exercent leurs activités ;
- en instaurant une égalité concurrentielle, des normes mondiales robustes facilitent une utilisation efficace des ressources et une allocation efficace des capitaux ;
- un système bancaire résilient est mieux à même de soutenir l'économie réelle et de contribuer à la croissance à moyen et à long terme ;
- les normes du Comité de Bâle constituent des règles communes minimales. Une fois qu'un accord est conclu dans le cadre du Comité de Bâle, sa transposition dans les législations ou les réglementations nationales relève de la responsabilité des différentes juridictions.
- l'absence de normes prudentielles mondiales aboutit à une situation de fragmentation réglementaire, où les grandes banques actives à l'international doivent se conformer à des règles



différentes dans les multiples juridictions où elles sont présentes. Une telle hétérogénéité est à la fois coûteuse et inefficace.

Le Comité de Bâle rend compte au Groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire. Le gouverneur de la Banque de France, François Villeroy de Galhau, fait partie de ce groupe, qui est dirigé par Mario Draghi, le président de la Banque centrale européenne. Le rôle du Groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire est d'approuver les grandes décisions du Comité de Bâle et d'en fixer les priorités stratégiques. Le Comité comprend des représentants du monde entier : il compte 53 membres et observateurs, et plus de 30 juridictions participent à ses réunions. Le Comité inclut tous les membres du G20 et informe régulièrement les dirigeants du G20 de l'avancement de ses travaux. Environ un tiers des membres du Comité émane de l'Union européenne, y compris la BCE et le Mécanisme de surveillance unique. La Commission européenne et l'Autorité bancaire européenne participent également de manière active aux travaux du Comité. La France est représentée au sein du Comité de Bâle par la *Banque de France* et l'*Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*.

Le Comité de Bâle n'a pas le statut de personne juridique ni ne jouit d'aucune autorité exécutoire formelle. Comme l'indique notre Charte mise à la disposition du public, le Comité compte sur l'engagement de ses membres à mettre en œuvre les normes convenues. Les membres du Comité rendent directement compte à leurs législateurs nationaux. La manière dont les normes convenues s'appliquent est laissée à la discrétion des juridictions. Certaines ont choisi d'appliquer les règles uniquement aux banques actives à l'international les plus importantes de leurs pays. C'est par exemple le cas des États-Unis et du Japon. D'autres, comme l'Union européenne, ont décidé d'appliquer les règles à l'ensemble des établissements financiers.

En concevant ses normes et recommandations mondiales, le Comité de Bâle suit trois principes :

- un engagement sans faille à remplir son mandat, qui vise à renforcer la réglementation, le contrôle et les pratiques des banques à travers le monde en vue d'améliorer la stabilité financière ;
- un vaste processus de consultation publique. Un large éventail de parties prenantes participent à ce processus, qu'il s'agisse d'intervenants du secteur bancaire, d'universitaires, d'analystes, de banques centrales et d'autorités de contrôle, du secteur public ou du grand public ; et
- une évaluation complète et rigoureuse de l'impact des propositions du Comité.

Les résultats des consultations publiques et des évaluations d'impact constituent des éléments clés sur lesquels s'appuie le Comité pour concevoir et calibrer ses normes.

La réponse du Comité de Bâle à la crise financière mondiale

Je vais maintenant dire quelques mots des travaux du Comité de Bâle depuis la crise financière mondiale. Les lacunes mises au jour par la crise sont bien connues, tout comme leurs conséquences catastrophiques, mais nous avons parfois la mémoire courte. Il est donc utile de rappeler le contexte dans lequel nous avons élaboré notre réponse à la crise et à ses retombées.

Cette crise financière a mis en lumière un certain nombre de faiblesses au sein du système financier et du cadre réglementaire mondial, dont :

- le recours excessif des banques à l'effet de levier (la dette des banques dépassant nettement leurs fonds propres) et l'insuffisance de capitaux de qualité pour financer leurs actifs ;



- une croissance trop rapide du crédit, alimentée en partie par des critères d'octroi de prêts trop cléments et une sous-évaluation du risque de crédit et de liquidité ;
- un degré élevé de risque systémique, mesuré, entre autres, par l'interdépendance des établissements financiers et l'exposition commune à des chocs similaires ;
- des volants de fonds propres inappropriés, ne permettant pas aux banques d'atténuer la procyclicité inhérente aux marchés financiers ni de maintenir le crédit à l'économie réelle en période de tensions ;
- des volants de liquidité insuffisants et une exposition excessive au risque de liquidité, tant directe qu'indirecte (par exemple, au travers du système bancaire parallèle).

Ces faiblesses ont amplifié la portée et la gravité de la crise financière. Au pic de la crise, le marché a perdu confiance dans les positions de solvabilité et de liquidité déclarées par un grand nombre de banques. Les faiblesses du secteur bancaire ont gagné le reste du système financier et l'économie réelle, ce qui s'est traduit par des coûts substantiels. Près de dix ans plus tard, l'économie mondiale conserve les stigmates de la crise. La dette publique est beaucoup plus élevée, le chômage a augmenté et les pertes de production ont été considérables. La perte de production cumulée depuis la crise correspond environ à 25 % du produit intérieur brut mondial sur un an. La croissance nominale a diminué de moitié par rapport à son niveau d'avant crise.

Dans ce contexte, le Comité de Bâle a entrepris de renforcer une vaste série de normes bancaires mondiales, notamment au travers du dispositif de Bâle III. Ce dispositif s'articule autour de deux objectifs complémentaires : (i) établir des normes mondiales minimales de résistance aux chocs, pour limiter la probabilité de faillite dans le secteur financier, et (ii), réduire l'impact de la faillite d'un établissement sur le système financier et l'économie.

Outre le renforcement du dispositif prudentiel, le Comité a mis en place une série de mesures visant à la convergence des facteurs d'incitation et au renforcement des modalités de gouvernance des banques. Il a continué d'améliorer l'efficacité du contrôle bancaire. Par ailleurs, afin de promouvoir l'application complète, ponctuelle et homogène de ses réformes de l'après-crise, le Comité a, en 2011, établi un dispositif rigoureux de surveillance et de revue de la mise en œuvre, par ses membres, du dispositif prudentiel de Bâle.

La finalisation des réformes de l'après-crise

Je vais à présent évoquer les réformes prudentielles qu'il nous reste à mettre en place. L'un de nos objectifs clés, en la matière, est de restaurer pleinement la confiance dans le dispositif de fonds propres réglementaires. Afin d'atteindre cet objectif, le Comité a entrepris :

- de renforcer la solidité et la sensibilité au risque des approches standards appliquées au risque de crédit et au risque opérationnel, de manière à faciliter la comparaison des ratios de fonds propres entre banques ;
- de remplacer le plancher de fonds propres existant par un plancher plus robuste fondé sur les approches standards révisées du Comité. Ce plancher (« output floor »), soulignons-le, n'est pas nouveau : il fait partie du dispositif de fonds propres depuis que le Comité a accepté de reconnaître les modèles internes aux fins du calcul des fonds propres réglementaires en regard du risque de crédit. Le plancher fixe une limite globale aux avantages qu'une banque peut tirer de l'utilisation de ses modèles internes ;



- de poser des limites à certains paramètres utilisés pour calculer les exigences de fonds propres dans le cadre de l'approche du risque de crédit fondée sur les modèles internes, et de révoquer l'usage de l'approche fondée sur les modèles internes pour le risque opérationnel ; et
- de réviser le ratio de levier en incluant une exigence supplémentaire de fonds propres afin de limiter plus encore l'effet de levier des établissements bancaires d'importance systémique mondiale (EBISm).

Une grande partie du travail technique est terminée et des discussions sont en cours pour finaliser ces réformes. Le plancher de fonds propres (« output floor »), composante essentielle du dispositif, est l'un des éléments à finaliser. Compte tenu de son importance, nous prenons le temps d'évaluer prudemment le calibrage qu'il serait raisonnable d'établir en tant que norme mondiale et qui permettrait de garantir l'intégrité du dispositif de fonds propres.

Pour conclure, je souhaiterais souligner l'importance de la stabilité réglementaire. Nous savons que les banques, les investisseurs et les autres parties prenantes ont besoin d'avoir une vision claire et sûre du dispositif mondial de fonds propres réglementaires. Les révisions dont le dispositif de Bâle doit encore faire l'objet s'appuient sur les précieuses contributions que nous apportent de vastes consultations publiques et analyses d'impact quantitatives. Nous sommes conscients que certains établissements seront davantage affectés que d'autres. L'ensemble de ces révisions, une fois finalisé, inclura donc probablement des dispositions transitoires donnant aux banques le temps de s'adapter aux changements proposés. C'est l'approche que nous avons adoptée en 2010 lors de l'introduction des précédentes modifications de Bâle III. La régulation a un coût, mais ce coût est bien moindre que celui d'une crise financière. Les bénéfices issus de réformes prudentielles robustes, comme la réduction de la fréquence des crises financières ou l'atténuation de leurs effets, l'emportent largement sur les coûts.

Je suis heureux d'avoir pu m'adresser à vous aujourd'hui et je vous remercie de votre attention. Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.