



Eurofi – Stockholm, 28 avril 2023

Turbulences bancaires : trois alliages et un enterrement

Discours de François Villeroy de Galhau,

Gouverneur de la Banque de France

Contact presse : Mark Deen (mark.deen@banque-france.fr), Déborah Guedj
(deborah.quedj@banque-france.fr)

Mesdames, Messieurs,

Je suis très heureux de m'exprimer devant vous à l'occasion de ce séminaire Eurofi à Stockholm, et je tiens à remercier chaleureusement David Wright et Didier Cahen. Ce discours, comme les deux précédents, me semble une excellente occasion d'apporter un premier regard sur les leçons à tirer des turbulences bancaires de 2023. Comme j'ai le privilège de prendre la parole après mes amis Pablo Hernández de Cos et Klaas Knot, ma tâche en est simplifiée : ils ont déjà dit l'essentiel, et je pourrai donc m'exprimer encore plus librement, en intitulant mon discours « Trois alliages et un enterrement ».

Commençons par l'enterrement, dont au moins nous pouvons nous réjouir mais sans hélas qu'il soit définitif. Ce devrait être la condamnation et l'enterrement de la mauvaise gestion. En effet, c'est avant tout la mauvaise gestion évidente des risques et du modèle d'activité de certaines banques qui explique les récentes turbulences. Comme l'a déclaré Pablo à Washington, « se lancer sans préalable dans des débats sur les implications réglementaires et prudentielles des événements récents revient à excuser les banques de ne pas s'être acquittées de leurs responsabilités premières »¹. Pour le dire encore plus brutalement, quand certains conducteurs se comportent comme des chauffards sur la route, ce sont eux les premiers coupables, et pas les gendarmes. Après l'enterrement (provisoire, hélas), revenons aux trois alliages. Alliages, car il s'agit de politiques publiques robustes mais dont chacune peut aujourd'hui susciter des questions mêlées : I) la réglementation, II) la supervision et III) la résolution. Par conséquent, comment pourrions-nous revisiter chacune d'entre elle ?

I. La réglementation : un plaidoyer pour une mise en œuvre effective

Selon certains, si la réglementation avait été plus efficace, elle aurait permis d'éviter les turbulences du système bancaire. Pour ses détracteurs, Bâle III était trop polarisé sur les risques de liquidité et de contrepartie, et pas assez sur le

risque de taux d'intérêt. Et bien... permettez-moi de remettre en question ces idées.

De telles critiques sont ironiques : ne devrait-on pas souligner que la première vague de turbulences provient d'une banque qui n'est pas soumise à l'ensemble des normes de Bâle ? Si le cadre de Bâle s'applique dans son intégralité à toutes les banques européennes – plusieurs milliers d'entre elles –, il ne s'applique qu'à 13 banques aux États-Unis, laissant une multitude de banques régionales, mais parfois importantes, y compris SVB, soumises à des exigences beaucoup moins strictes. Selon nos estimations, et en ligne avec une étude réalisée par l'Université de Yale, le ratio de liquidité à court terme (LCR) de SVB aurait été inférieur à l'exigence de 100 % de Bâle.

Un autre point concerne le supposé traitement inadéquat des pertes latentes mais non comptabilisées dans le cadre prudentiel actuel. Tout d'abord, nous devrions tous être conscient que l'ensemble des actifs liquides inclus dans le ratio de liquidité à court terme sont comptabilisés à la juste valeur. De plus les moins-values latentes doivent être publiées dans les états financiers, garantissant la transparence. Il n'y a donc aucun problème à cet égard. S'agissant des fonds propres, nous devons nous montrer très attentifs au risque d'accroître la volatilité des fonds propres des banques si les plus et moins-values latentes devaient entièrement se refléter dans les fonds propres pour les titres détenus au coût amorti. Cela étant, et selon le FMI, l'impact serait 5 fois moins important pour les banques de l'UE que pour les banques américaines.

La faillite de SVB plaide en faveur d'une mise en œuvre efficace et plus large des exigences de Bâle III, plutôt que de s'efforcer perpétuellement de les retravailler – et donc d'en retarder l'application. En résumé, davantage de Bâle III dorénavant, quelles que soient les réticences de certaines banques européennes, plutôt qu'un Bâle IV hypothétique et retardé.

S'agissant de la réglementation, j'aimerais dire quelques mots sur deux sujets d'attention, en commençant par le marché des CDS mono-émetteurs. Fin mars, le manque de liquidité de ce marché et son opacité ont entraîné un épisode

injustifié de tensions financières affectant la Deutsche Bank. Nous ne devons pas accepter qu'un marché aussi dysfonctionnel entraîne de tels risques systémiques : la première étape doit être d'établir une meilleure compréhension des transactions, des intervenants et du risque de corrélation avec d'autres instruments financiers tels que l'AT1 et les dépôts.

Ensuite, nous devons reconnaître que la *vitesse* accrue des flux de sorties de dépôts – en raison de la technologie, combinée à la puissance des réseaux sociaux – soulève de nouveaux défis : devons-nous améliorer la garantie des dépôts, et/ou ajuster certains ratios de liquidité ? Aucune de ces mesures n'est évidente, c'est le moins que l'on puisse dire, mais aucune ne devrait être tabou.

II. La supervision : les enseignements du modèle actif de la zone euro

C'est très bien d'appliquer Bâle III ; mais ensuite un autre doute s'installe : Crédit suisse a fait faillite **malgré** le respect des exigences de Bâle III. La réponse est claire : une bonne réglementation est nécessaire ; elle n'est jamais suffisante. Les risques générés par des modèles d'activité spécifiques comme l'asymétrie dans la gestion actifs/passifs dans le cas de SVB ou la faible rentabilité et les contrôles internes insuffisants dans le cas du Crédit Suisse auraient normalement dû conduire à des exigences plus élevées. La surveillance prudentielle ne doit pas être considérée comme une activité statique ; elle doit être active et adaptée aux caractéristiques des banques. C'est précisément l'esprit du « pilier 2 » du cadre de Bâle, avec le processus annuel de contrôle prudentiel. J'entends parfois des doutes exprimés au sujet de la supervision, qui selon certains devrait être traitée comme un dialogue juridique, marqué par de la prudence (dans sa forme) et de la lenteur (dans ses effets). Ce n'est pas le cas : la supervision peut et doit être intrusive – y compris lors des inspections sur place –, exercée par des professionnels hautement qualifiés, être rapide dans ses réactions, forte dans l'exercice de ses pouvoirs. Ce n'est pas un vœu pieux : nous en faisons l'expérience depuis des décennies

au sein de l'ACPR, l'autorité de supervision française, et depuis des années à présent au sein du MSU européen.

Cette supervision active constitue en effet l'une des grandes réussites de notre union bancaire européenne. Au vu de l'épreuve récente de la réalité, je pense qu'il y a deux enseignements à tirer de notre modèle. Premièrement, l'expérience du Mécanisme de surveillance unique démontre les avantages que présente le fait de soumettre *tous* les acteurs concernés à *une* seule autorité principale reconnue dans un espace bancaire intégré, avec des responsabilités et une coordination clairement définies. Cette supervision unique permet de faire des comparaisons entre un vaste échantillon d'établissements comparables et de procéder à des campagnes thématiques pour les missions sur place.

Deuxièmement, notre supervision active comprend des exercices de tests de résistance réguliers et complets, y compris sur les risques de taux d'intérêt, qui sont également appliqués aux établissements moins importants. L'Autorité bancaire européenne (ABE) réalise tous les deux ans un test de résistance bancaire à l'échelle de l'UE, en tenant compte des dernières évolutions macrofinancières : en 2023, les scénarios des tests de résistance sont typiquement fondés sur une forte hausse des taux d'intérêt à court et à long terme. De plus, conformément aux orientations de l'ABE sur le risque de taux d'intérêt du portefeuille bancaire (*Interest Rate Risk of the Banking Book*, IRRBB) – dans le cadre de l'application rigoureuse du processus du pilier 2 – publiées en 2018 et améliorées en 2022, les banques européennes sont tenues de réaliser des tests prudentiels réguliers afin de mesurer l'impact des variations de taux d'intérêt sur leurs marges d'intérêt et la valeur économique de leurs fonds propres ; et les banques régionales américaines comme SVB ne sont pas soumises à cette obligation.

III. La résolution : comment faire pour qu'elle fonctionne

Nous en venons à présent à notre dernier alliage. Depuis la crise financière mondiale, les banques et les autorités ont renforcé leur capacité à faire face à des situations de crise en élaborant un cadre de résolution. Toutefois, dans le cas du Crédit Suisse, les autorités suisses ont opté pour une fusion. Cela a par conséquent soulevé de nouvelles questions sur la manière de rendre la résolution plus opérationnelle et plus fiable, face au risque susmentionné de paniques bancaires plus rapides. Nous devrions prendre cette question très au sérieux, sans pour autant en tirer des conclusions hâtives. Permettez-moi de partager seulement deux réflexions à ce stade.

La première concerne la résolution des grandes banques, voire des banques d'importance systémique. Les événements récents ont montré, parmi d'autres questionnements, que la fourniture d'un montant potentiellement significatif de liquidité en période de crise est un problème essentiel à résoudre. Nous devons réfléchir collectivement à la manière de garantir un filet de sécurité crédible pour les sources de financement existantes. Le cadre permettant à la BCE de fournir une « liquidité de l'Eurosystème pour la résolution » reste à construire.

L'autre priorité, à l'autre extrémité de l'échelle, est de passer de la résolution « pour une minorité » – une vraiment trop petite minorité : deux cas au cours des neuf dernières années – à la résolution « pour la majorité », y compris les banques de petite et moyenne taille. La proposition de la Commission européenne relative à un cadre révisé pour la gestion des crises et l'assurance des dépôts constitue un pas dans la bonne direction à cet égard : élargir l'utilisation de la résolution pour les banques de plus petite taille représente une opportunité de rendre plus opérationnels les instruments de transfert et d'assurer une sortie du marché cohérente et sans heurt pour les banques non viables. Toutefois, une mutualisation accrue entre le Fonds de résolution et les systèmes de garantie des dépôts est discutable, de même que le fait que les grandes entreprises bénéficient de la même protection que les dépôts moins importants des particuliers.

Permettez-moi de résumer les trois premières leçons: une supervision intrusive et effective ; une régulation mise en œuvre partout ; et un questionnement au sujet de la résolution. Mais comme le disait la reine des romans policiers, Agatha Christie : « La vérité, aussi laide soit-elle, est toujours curieuse et belle pour ceux qui la cherchent ». Nous continuerons d'analyser la situation et d'en tirer des enseignements. Mais cela ne doit pas faire oublier l'éléphant dans la pièce. Aujourd'hui, les intermédiaires financiers non bancaires, qui ne sont pas régulés de façon appropriée, constituent une des sources potentielles les plus importantes de vulnérabilité. C'est dans ce secteur que l'asymétrie de liquidité est la plus élevée et c'est pourquoi je suis tout à fait d'accord avec l'engagement déterminé de Klaas à mettre en œuvre le programme de travail du CSF dans ce domaine. Je vous remercie de votre attention.

¹Pablo Hernández de Cos, *Banking starts with banks : initial reflections on recent market stress episodes*, discours, 12 avril 2023.