



**Allocution de bienvenue de François Villeroy de Galhau,  
Gouverneur de la Banque de France et Président de l'ACPR**

**Banque de France – Conférence universitaire de l'ACPR  
Paris, 11 décembre 2017**

**« La surveillance des établissements bancaires  
importants et complexes »**

Bonjour,

Je suis très heureux de vous accueillir à cette conférence universitaire de haut niveau organisée conjointement par la direction de la Stabilité financière de la Banque de France et par l'Autorité française de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Cette année, la conférence sera consacrée aux défis posés par la surveillance des établissements bancaires importants et complexes.

Il est vrai que les grandes banques mondiales peuvent apparaître complexes. La grande crise financière de 2008 a montré comment des institutions financières fortement interconnectées qui étaient exposées à des produits dérivés excessivement complexes pouvaient diffuser et amplifier les chocs domestiques. Depuis lors, la question des établissements trop grands pour faire faillite (*too-big-to-fail*) a constitué une priorité pour le Conseil de stabilité financière et des progrès significatifs ont été réalisés à cet égard. Toutefois, des éléments montrent que la taille de certaines banques mondiales continue d'augmenter et que celles-ci deviennent peut-être encore plus complexes qu'avant.

La complexité n'est pas en elle-même un inconvénient. Après tout, la mondialisation des échanges commerciaux pourrait exiger une certaine dose de complexité soit en raison de la nature des produits financiers nécessaires pour se couvrir contre les risques traditionnels ou les nouveaux risques émergents, soit du fait des structures organisationnelles résultant des activités transfrontières. De même, on ne doit pas écarter les avantages en termes de diversification qui sont associés aux grandes institutions financières mondiales exposées à des marchés domestiques partiellement corrélés. La vraie question est de savoir comment trouver le juste équilibre entre les avantages en termes de diversification qui découlent du fait que de multiples entreprises financent l'économie réelle et les faiblesses potentielles dans la gestion du risque résultant de cette complexité accrue.

Ce matin, je commencerai par vous rappeler brièvement ce qui caractérisait principalement la complexité du système bancaire mondial avant la crise financière. Puis je donnerai un bref aperçu des mesures réglementaires et prudentielles vigoureuses mises en œuvre pour réduire les niveaux de complexité qui nuisent à l'efficacité. Enfin, je mentionnerai deux défis importants auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui pour modeler le système bancaire européen global.

## **A - Faits stylisés issus de la période précédant la crise financière : complexités organisationnelles et activités complexes**

Avant la grande crise financière, nous avons observé une augmentation régulière du nombre de banques étrangères, passé de 784 en 1995 à 1 301 en 2007, selon Claessens et Van Horen (2014)<sup>i</sup>. Dans le même temps, le nombre de banques nationales a diminué et, en conséquence, l'importance relative des banques étrangères a fortement augmenté, leur part passant de 19 % en 1995 à 32 % en 2007. Cette hausse pourrait être imputable à des facteurs structurels tels que les avancées technologiques, la libéralisation des marchés de capitaux et l'intégration économique<sup>ii</sup>. Elle s'est accompagnée d'un renforcement de l'importance des marchés du refinancement interbancaire dans le financement des activités bancaires et a entraîné une forte interconnexion entre institutions financières.

Au-delà de la complexité potentielle des structures organisationnelles de l'activité bancaire au niveau mondial, la crise financière a également été précédée d'un accroissement de la complexité des activités bancaires et des produits financiers. Par exemple, la valeur de marché brute des marchés des dérivés OTC est passée de 2 000 milliards de dollars en 1998 à 35 000 milliards fin 2008. L'utilisation intensive de produits complexes et hors bilan a éloigné l'emprunteur final de l'investisseur final. Comme l'a souligné une étude récente du FMI, la majeure partie de la mondialisation financière

observée avant la crise est intervenue au travers des activités transfrontières avec une faible implication des banques d'envergure mondiale dans l'activité de détail au niveau local. Cela a finalement conduit à une diminution des efforts des banques pour surveiller la solvabilité de leurs emprunteurs et atténuer les risques de défaut associés.

Ces deux niveaux de complexités ont été accentués durant la crise de la dette souveraine en Europe, les banques européennes étant soumises à des tensions sur leur financement par les intervenants de marché ; ceux-ci étaient en effet préoccupés par l'opacité de la composition de leurs portefeuilles et le manque de crédibilité du mécanisme de résolution existant à l'époque.

## **B – En réponse, des mesures globales et fortes : du côté réglementaire comme du côté prudentiel**

Cependant, je veux juste vous démontrer combien les mesures réglementaires et prudentielles prises depuis lors ont été efficaces pour réduire les effets dommageables que pourraient entraîner des organisations ou des activités excessivement complexes.

Premièrement, le nouveau cadre réglementaire prend en compte différemment les banques mondiales et complexes. Les banques d'importance systémique mondiale (G-SIB) sont soumises à des exigences de fonds propres plus élevées qui sont déterminées explicitement par l'importance de leurs créances et de leurs engagements interjuridictionnels, de leurs dérivés OTC et de leur exposition aux actifs de niveau 3. Ces exigences iront de 1% jusqu'à éventuellement 3,5 % de leur ratio CET1 après la période de mise en place progressive (par exemple 2019).

Nous avons constaté par le passé que les institutions financières complexes étaient trop dépendantes du financement interbancaire, alors que celui-ci risque de se tarir rapidement en périodes de tensions ; les nouveaux ratios de liquidité (exigence de couverture des besoins de liquidité (*liquidity coverage*

*ratio* - LCR), exigence de financement stable (*net stable funding ratio* – NSFR)) contribuent à favoriser la résistance à court terme du profil de risque de liquidité des banques et une structure par échéances soutenable pour les actifs et les passifs. La finalisation de Bâle III, qui a fait l'objet d'un accord récemment, renforce la surveillance des modèles internes et les exigences de fonds propres sur les activités plus complexes, notamment le FTRB, le CVA<sup>iii</sup> et le CTP<sup>iv</sup> pour les activités de marché.

Avant 2008, nous ne disposions pas des instruments permettant d'orchestrer la restructuration ordonnée d'une banque en faillite ou susceptible de l'être. Avec la directive sur le redressement et la résolution des établissements de crédit (BRRD), les banques en Europe sont désormais tenues d'établir des plans de résolution (également appelés « *living wills* » par les régulateurs américains) afin d'anticiper la restructuration nécessaire en cas de problème. En définissant *ex ante* le rang de priorité de chaque créancier et en autorisant le renflouement interne (*bail-in*) de certains d'entre eux (y compris la dette senior non garantie) en cas de crise, nous devrions avoir potentiellement limité le recours aux fonds publics pour la résolution des défaillances bancaires privées.

Deuxièmement, non seulement la réglementation bancaire mais également la surveillance pratiquée dans ce secteur ont véritablement réduit les effets néfastes de la complexité bancaire. Le nouveau cadre de surveillance est plus cohérent et harmonisé. Dans les pays participants au MSU, les grandes banques mondiales sont désormais placées sous la surveillance d'un superviseur unique, associant la BCE et les superviseurs nationaux au sein d'équipes de surveillance conjointes (*joint supervisory teams* – JST), comme c'est également le cas pour leurs filiales étrangères locales.

Les banques de la zone euro ont été soumises à des exercices prudentiels de grande envergure et harmonisés. Des tests de résistance qui appliquent une méthodologie commune et une assurance qualité commune sont réalisés tous

les deux ans depuis 2011, sous l'égide de l'ABE. Un exercice de transparence est mené chaque année par l'ABE. Il divulgue beaucoup de données sur les banques européennes. Depuis 2014, à chaque fois qu'une banque est placée sous la surveillance directe du MSU, elle fait l'objet d'un examen de la qualité de ses actifs et d'une évaluation complète, qui sont rendus publics. La BCE conduit actuellement un vaste examen des modèles internes utilisés par les banques européennes (*Targeted Review of Internal Models – TRIM*), qui vise à accroître la fiabilité et le niveau de comparabilité des modèles de risque servant au calcul des exigences de fonds propres.

En résumé, nous avons mis en place en Europe un cadre réglementaire qui pénalise les activités bancaires inutilement complexes en imposant des exigences de fonds propres plus élevées, en autorisant une surveillance plus intrusive et complète et en favorisant une plus grande transparence. Le nouveau mécanisme de résolution vise à supprimer les garanties implicites de l'État, qui incitent à la prise de risque excessive et à l'accumulation de niveaux de complexité pour obtenir le statut de « trop grand pour faire faillite » (*too-big-to-fail*).

### **C – Des défis restent à relever : une meilleure coordination des parties intervenant dans le processus de résolution et la nécessité de consolidations transfrontières en Europe.**

Mais nous devons encore relever d'importants défis. Je voudrais en souligner deux : le mécanisme de résolution unique, deuxième pilier de l'union bancaire, vient juste de passer avec succès son premier vrai test cet été avec la résolution ordonnée de Banco Popular. Toutefois, des améliorations peuvent encore être apportées dans la coordination entre les nombreuses institutions et autorités participant à ces procédures. Cela signifie que chaque participant doit connaître et très clairement comprendre son rôle dans le processus pour garantir l'efficacité de la résolution.

Deuxièmement, l'Europe souffre encore de capacités excédentaires en matière bancaire et une consolidation transfrontière est nécessaire. Aux États-Unis, la part de marché des cinq premières banques représente plus de 40 %, contre 20 % à peine en Europe. Avec le nouveau cadre réglementaire et prudentiel que j'ai décrit précédemment, nous estimons que l'Union bancaire devrait être considérée – selon les critères définis par le Comité de Bâle – comme une seule et unique zone géographique. De plus, nous atteignons le stade en Europe où le fait de faciliter des fusions transfrontières saines et bien conçues pourrait effectivement améliorer la stabilité financière. Cela permettrait aux banques de mieux diversifier leurs risques, de réaliser des économies d'échelle et de gagner en efficacité. Et comme nous avons renforcé la surveillance et la résolution uniques des établissements importants, nous ne devrions pas craindre le problème du « trop grand pour faire faillite ». La consolidation transfrontière favoriserait une allocation plus efficace de l'épargne vers les investissements productifs en Europe et elle améliorerait la position des banques européennes en termes de compétition internationale.

En conclusion, les interactions entre pouvoirs publics, chercheurs et professionnels sont très précieuses et je suis certain que cette conférence contribuera à les alimenter. Nous sommes fermement convaincus des répercussions positives d'une interconnexion étroite entre la fonction de recherche et les directions responsables de la surveillance et de la stabilité financière. En particulier, les évaluations empiriques et les travaux théoriques sur l'élaboration des politiques – dont certains seront présentés aujourd'hui – sont absolument nécessaires pour affiner et renforcer les réformes réglementaires qui ont été mises en œuvre non seulement en Europe mais aussi dans le monde entier.

Je vous souhaite une conférence très fructueuse et je cède à présent la parole à Henri Fraisse, qui présidera la première session. Je vous remercie de votre attention.

---

<sup>i</sup> Claessens, Stijn and van Horen, Neeltje (2014), « *The Impact of the Global Financial Crisis on Banking Globalization* », *FMI working paper* 14/197. Leur ensemble de données couvre 138 pays d'accueil pour la période 1995-2013.

<sup>ii</sup> Focarelli, Dario and Pozzolo, Alberto (2005), « *Where Do Banks Expand Abroad? An Empirical Analysis* », *The Journal of Business*, 78, Issue 6, p. 2435-2464, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:ucp:jnlbus:v:78:y:2005:i:6:p:2435-2464>.

<sup>iii</sup> Risque d'ajustement de l'évaluation de crédit

<sup>iv</sup> Portefeuille de négociation en corrélation