

Fiche 45 – Quels sont les principaux instruments de régulation du système bancaire et financier qui permettent de réduire l'aléa moral des banques ?

Introduction

La place centrale des banques dans le système financier et le caractère crucial de celui-ci dans la prospérité économique d'un pays conduisent à la nécessité de prévenir les crises bancaires et financières. Si l'on trouve des ratios prudentiels dès 1909 au Texas, la réglementation bancaire a connu flux et reflux, se resserrant ou se relâchant au gré des innovations financières, des crises et des alternances politiques. Elle n'en reste pas moins indispensable, comme l'attestent les différentes crises bancaires et financières ayant eu lieu à travers l'histoire

□ **Des années 1930 aux années 1970 : une régulation des banques et de la finance :**

- après la crise bancaire des années 30, les Etats ont mis en place des réglementations. En effet, la crise des années 1930 a commencé par une crise boursière, qui s'est propagée à tout le système bancaire. Les banques avaient prêté de l'argent à des investisseurs qui achetaient des actions, se contentant de prendre les actions en garantie des prêts. Cela a amplifié le mouvement de hausse du cours des actions jusqu'à conduire au krach. Mais une fois celui-ci intervenu, les banques n'ont plus été remboursées des prêts qu'elles avaient accordés. Certaines ont fait faillite, entraînant la chute d'autres banques et provoquant une véritable crise du système bancaire qui s'est abattu comme un château de cartes. Résultat : plus personne dans l'économie ne trouvait de crédit.
- Les réglementations ont été de deux types :
 - La principale est l'interdiction de la banque universelle. Il y a alors une stricte spécialisation aux activités bancaires :
 - ✓ Les banques de dépôts qui se voyaient interdire la détention d'un portefeuille d'actions
 - ✓ Les banques d'investissement qui détenaient des actions mais ne pouvaient collecter de dépôts.
 - L'instauration d'un filet de sécurité public consistant à faire garantir par l'Etat les dépôts bancaires. L'objectif est de limiter le risque de bank run à l'avenir : comme les épargnants sont rassurés, ils sont peu incités à retirer leurs fonds en cas de retournement des anticipations
- Ces réglementations ont été efficaces puisque, durant les 30 Glorieuses, l'économie mondiale n'a été confrontée à aucune crise financière majeure. Mais ces réglementations entravaient la croissance en freinant la prise de risque. Aussi les économistes libéraux ont-ils prôné à la fin des années 1970 les 3D.

□ **Les 3 D au début des années 1980 ont pour but de dynamiser la croissance :** Henri Bourguinat a identifié les « trois D » à l'origine de la globalisation financière :

- **La déréglementation désigne le processus d'assouplissement ou de suppression des réglementations nationales régissant, et restreignant, la circulation des capitaux (contrôle des changes, encadrement du crédit, etc.). Partie des États-Unis et du Royaume-Uni, elle s'est progressivement étendue à tous les pays industrialisés dans les années 1980.**
- **Le décloisonnement désigne l'abolition des frontières segmentant les marchés financiers : segmentation des divers marchés nationaux, d'une part ; mais aussi segmentation, à l'intérieur d'un même pays, entre divers types de marchés financiers : marché monétaire, marché obligataire, marché des changes, marché à terme, etc. Aujourd'hui, les marchés financiers nationaux sont interconnectés, constituant un vaste marché global. Et les différents compartiments du marché financier ont été unifiés, pour créer un marché plus large et profond, accessible à tous les intervenants à la recherche d'instruments de financement, de placement, ou de couverture.**
- **La désintermédiation, enfin, désigne la possibilité offerte aux opérateurs désireux de placer ou d'emprunter des capitaux, d'intervenir directement sur les marchés financiers, sans être obligés de passer par ces intermédiaires financiers traditionnels que sont les banques. Dans des pays comme l'Allemagne ou la France, le financement des entreprises a longtemps été massivement intermédié, c'est-à-dire assuré par les banques ; mais la part du crédit bancaire dans le financement des entreprises a fortement diminué dans ces deux pays, passant des deux tiers à la fin des années 1970 à environ 50 % aujourd'hui.**

□ **Mais ils contribuent à une discipline de marché défaillante**

- la « discipline de marché » signifie que les mécanismes internes à la banque et ceux du marché se complètent et fonctionnent, c'est-à-dire que :
 - le contrôle exercé sur les gestionnaires de la banque, par les actionnaires et les déposants et les autres créanciers n'est pas entravé par l'asymétrie d'information
 - donc que la « gouvernance d'entreprise » est bien basée sur
 - ✓ la transparence : normes comptables et publication de l'information pertinente ;
 - ✓ l'organisation d'un processus de décision fiable : compétences du comité de direction, du conseil d'administration, du comité d'audit, de l'assemblée générale

- ✓ le contrôle externe est fiable et objectif : il est délégué à des auditeurs externes - à des agences de « notation » (rating)
- Mais les défaillances du marché dues à l'aléa moral et à l'asymétrie d'informations ont généré des « effets externes » négatifs

Le problème de l'aléa moral causé par les banques au sein du système bancaire et financier

Le principal risque que font courir les activités bancaires et financières au système économique provient de l'aléa moral.

□ Définition de l'aléa moral bancaire :

- **L'aléa moral peut être défini comme le risque de crise bancaire , résultant des décisions prises par les agents qui cherchent à maximiser leur utilité individuelle sans avoir à supporter pleinement les conséquences négatives collectives de leurs actions .**
- **On parle aussi d'aléa moral quand les emprunteurs et les prêteurs évaluent les risques qu'ils prennent aujourd'hui sur les marchés financiers en fonction de l'assistance qu'ils escomptent recevoir des autorités monétaires à l'avenir en cas de difficultés**

□ Comment l'aléa moral contribue-t-il aux crises financières ?

- Au niveau le plus global, les banques créent un problème d'aléa moral vis-à-vis de leurs créanciers (les agents économiques qui leur prêtent des fonds) à commencer par les déposants. Les banques s'engagent dans des opérations risquées de transformation bancaire ou de prêts à des agents aux revenus incertains , dans des activités spéculatives sur les marchés financiers notamment en cas de bulle spéculative ; elles risquent alors la faillite. Or, la faillite d'une banque cause des pertes à ses créanciers qui lui ont prêté leurs fonds : les ménages et entreprises qui perdront leur épargne, les autres banques qui lui auront octroyé un prêt et ne seront pas remboursées.
- L'aléa moral apparaît ici : les créanciers ont fait confiance à la banque en déposant leurs fonds mais ils n'ont pas les moyens de contrôler l'utilisation qu'elle en fait. La banque peut adopter un comportement plus risqué que ne le souhaitent ses créanciers. En outre, les conséquences d'une faillite bancaire sont généralement graves et deviennent catastrophiques si elles sont suivies de faillites bancaires en chaîne réduisant fortement sur le financement de l'économie, la croissance économique et l'emploi.

□ L'effet pervers de la régulation bancaire en situation d'aléa moral

- En théorie le risque de faillite, par la discipline de marché qu'il impose est le mode de régulation qui conduit un agent à éviter les comportements les plus risqués. Mais en réalité en raison du rôle majeur des banques dans le financement de l'économie les Etats sont conduits à protéger les banques de la faillite. Cela génère un effet pervers du type « pile, je gagne ; face, le contribuable perd » (Mishkin, 2013, p. 363) car l'Etat utilisera les fonds des citoyens pour sauver les banques. Une régulation de ce type conduit donc à augmenter la prise de risque des banques plutôt qu'à la diminuer.
- Ce risque d'aléa moral est renforcé pour certaines banques de très grande taille qui deviennent alors tellement importantes pour l'économie qu'il n'est pas envisageable de les laisser faire faillite. **Ces banques de très grande taille ou qui sont susceptibles d'entraîner d'autres banques dans leur chute sont appelées banques systémiques.** On dit qu'elles sont non seulement « too big to fail », mais aussi « too big to jail » si elles adoptent des comportements illégaux. L'existence de banques d'importance systémique renforce ainsi le risque d'aléa moral : si une banque pense qu'elle est d'importance systémique, elle sait qu'elle sera sauvée par les autorités si elle se retrouve au bord de la faillite. Elle est alors incitée à prendre plus de risques (par exemple en prêtant davantage à des agents risqués ou en faisant des placements risqués) pour réaliser plus de profits, mais elle augmentera par là le risque qu'il y ait une crise financière
- L'aléa moral des banques peut donc conduire à de très fortes externalités négatives touchant tout le système économique. C'est pourquoi les autorités tentent de contrôler l'activité des banques et de limiter ce risque d'aléa moral en instaurant un « filet de sécurité » (« safety net »)

Les principaux instruments de régulation du système bancaire et financier

□ Définition de la réglementation financière :

- **La réglementation financière est l'ensemble de règles, d'incitations et de pratiques des autorités publiques qui vise à instaurer et à maintenir la stabilité financière. La stabilité financière est la capacité du système financier à absorber des chocs sans provoquer de processus cumulatif qui empêche l'allocation des financements ou le paiement des transactions (faillites en chaîne...)**
- **La réglementation bancaire a 3 composantes interdépendantes :**
 - **la fonction de prêteur en dernier ressort, exercée par la banque centrale et l'Etat**
 - **la politique microprudentielle : réglementation qui vise à maintenir des établissements de crédit sains, solvables et solides, à garantir une concurrence équitable, et à veiller à la protection des déposants**
 - **la politique macroprudentielle : mettre en œuvre une architecture cohérente et efficace des institutions et des réglementations (sans antisélection, risque moral, d'incitations négatives), assurer le bon fonctionnement de l'industrie bancaire, prévenir / résoudre les crises du système bancaire et financiers)**

□ La fonction de prêteur en dernier ressort :

- le principe est de se préserver du « bank run », c'est-à-dire une panique qui incite les déposants à retirer leur argent des banques. La banque centrale va alors garantir aux déposants une partie des montants déposés. Cette garantie de remboursement des dépôts plafonnée, quoiqu'il arrive à la banque, repose sur un système d'assurance : les banques cotisent à un fonds de

garantie. En cas d'insuffisance d'assurance des dépôts, le prêteur en dernier ressort (PDR) c'est-à-dire la Banque Centrale aide les banques à faire face à d'éventuels retraits massifs, sous forme de prêts

- Mais ces garanties de l'Etat génère un risque d'aléa moral qui incite les banques à la prise de risque (cf paragraphe sur l'aléa moral ci-dessus)
- Deux solutions sont alors mises en œuvre par les autorités :
 - en cas de sauvetage par adossement (on adosse une banque en difficultés à une banque plus solide) , les gestionnaires de la banque sont en général licenciés, et les actionnaires perdent leurs actions donc leur apport ; cela limite l'incitation à prendre des risques
 - en cas de sauvetage par indemnisation des déposants, les déposants ayant des montants supérieurs au plafond de remboursement (100 000 euros dans la zone euro) sont incités à surveiller la banque, donc il ne faut pas que la garantie sur les dépôts soit trop élevée.

□ **Une réglementation internationale : les accords de Bâle qui visent à articuler contrôle micro et macro prudentiel**

- Les 3 « piliers » de la réglementation de Bâle :
 - définir des normes de fonds propres pour limiter le risque de défaut (solvabilité)
 - assurer une supervision du système bancaire pour anticiper la crise financière
 - assurer une discipline de marché pour limiter la prise de risque
- La crise financière de 2008 a mis en exergue les carences et les insuffisances du dispositif de Bâle I et II. De manière générale, la question soulevée était celle du rapport entre le niveau de fonds propres des établissements financiers et les risques encourus par leur activités en raison des innovations financières, de la taille croissante des banques (risque systémique) et de la prise de risque (aléa moral) (innovation des subprimes par exemple).
- Les Accords de Bâle III (2006) ont pour but de renforcer la solvabilité des banques dans un contexte de crise . Par conséquent, la nouvelle réglementation vise à accroître la capacité de résilience des banques en renforçant leur faculté à absorber les pertes liées à leur activité. À cet effet, le dispositif élève la quantité et la qualité des fonds propres réglementaires ainsi que les normes de solvabilité. Il introduit également un nouveau ratio destiné à limiter le recours abusif à l'effet de levier et met en place divers éléments macro prudentiels visant à contenir le risque systémique. L'idée du Comité de Bâle est ainsi relativement simple : plus de fonds propres ; des fonds propres de meilleure qualité ; plus de transparence pour limiter l'asymétrie d'informations
- la Banque des Règlements Internationaux qui fixe les règles de Bâle pose que pour Bâle III :
 - le ratio de solvabilité doit être de 8 % : les fonds propres doivent représenter au minimum 8 % des engagements des banques (crédits accordés etc.) pondérés par les risques. La crise a en effet montré que certains fonds propres sont moins durs que d'autres dans leur capacité d'absorption des pertes. Il s'agit donc d'améliorer la qualité du « noyau dur » des capitaux des banques. Il s'agit alors d'allouer plus de fonds propres de meilleure qualité aux activités les plus risquées, la solvabilité des banques se trouvera ainsi accrue.
 - En plus de ce ratio de solvabilité, il existe aussi un « coussin de conservation » (nouvelle réglementation) d'un taux de 2,5 % pour faire face aux pertes possibles des banques en cas de crise ce qui porte le total à 10,5 % des engagements sous forme de fonds propres.
 - De plus, il existe un « coussin de sécurité » contracyclique (innovation de Bâle III) qui représente entre 0 % et 2,5 % des engagements pondérés par les risques : lorsqu'on est dans une phase ascendante du cycle économique, avec un bon niveau de croissance économique et le risque de laisser se développer de manière trop rapide les crédits (période un peu euphorique où la tendance à minorer les risques est forte), ce taux peut être fixé à 2,5 % des engagements. À l'inverse, en période de ralentissement de la croissance économique (phase descendante du cycle), ce taux peut être ramené à 0 % pour inciter les banques à accorder des crédits en période de récession. Il s'agit de faire varier le ratio contra-cyclique en fonction de la conjoncture économique.
 - Les engagements sous forme de fonds propres peuvent ainsi atteindre 13 % (8+2.5+2.5)
- Le contrôle des banques distingue enfin les approches microprudentielle et macroprudentielle afin de protéger l'économie des crises systémique que font porter les banques de grande taille nées de la globalisation financière (3 D)

Les deux approches du contrôle des banques d'après C. BORIO

	Approche microprudentielle	Approche macroprudentielle
Objectif intermédiaire	Limiter les faillites individuelles de banques	Limiter l'instabilité des systèmes financiers
Objectif final	Protéger les déposants et les investisseurs	Protéger la croissance
Origine des risques à maîtriser	Extérieure au système financier	Intérieure au système financier
Surveillance des liens entre établissements financiers	Inexistante	Essentielle
Type de contrôle des risques	Risques individuels , un bon contrôle des banques assure un bon contrôle du système financier (bottom-up)	Risques systémiques , un bon contrôle du système assure un bon contrôle des banques (top-down)

La supervision des banques par le système européen des Banques centrales

Dans le cadre de l'union bancaire, il existe ce qui est appelé une supervision unique qui est réalisée par le système européen des banques centrales (SEBC) qui comprend les Banques centrales nationales et la Banque Centrale Européenne (BCE). L'objectif est d'avoir un cadre réglementaire unique au sein de l'Union européenne malgré la diversité des pays

- La BCE est chargée de la surveillance des banques les plus importantes (par exemple, les 11 plus grandes banques françaises), les banques dites systémiques dont la faillite aurait des conséquences sur le système financier européen dans son ensemble et sur l'activité économique de l'Union européenne. Ces banques systémiques sont soumises à des contraintes supplémentaires en termes de ratios (de 1 à 5 % des engagements des banques).
- Les Banques centrales nationales (dont la Banque de France) sont chargées, quant à elles, des autres banques plus petites dont l'organisation, les activités sont moins complexes et dont la faillite n'impacterait pas le système bancaire dans son ensemble.

Conclusion

Le durcissement des règles visant à renforcer les fonds propres en particulier des banques systémiques et à les soumettre à des stress tests afin de vérifier leur solidité en cas de crise présente à la fois des avantages et des inconvénients.

□ Des avantages:

- Un matelas plus gros, de meilleure qualité et contracyclique qui réduit fortement le risque de défaut et de panique bancaire
- Il permet d'internaliser les coûts de la prise de risque : c'est-à-dire de responsabiliser les banques. On peut alors distinguer :
 - le renflouement interne : il s'agit tout simplement d'éviter que l'État utilise les impôts pour sauver une banque de la faillite comme cela a pu être le cas durant la crise financière de 2007-2008. Les créanciers de la banque sont mis à contribution par exemple en transformant une partie de leur créance en fonds propres : cela soulage les finances de l'État.
 - la recapitalisation de banques en difficulté grâce à un fonds alimenté par les banques elles-mêmes en fonction de leur taille. Plus elles sont systémiques, plus elles contribuent à ce fonds, ce qui a pour but de limiter l'aléa moral.

□ Mais aussi des désavantages:

- L'augmentation du coût de l'intermédiation rend le financement de l'économie plus coûteux et les règles prudentielles peuvent désinciter les banques à financer les projets les plus risqués mais aussi les plus innovants donc porteurs de croissance. Les annonces du Comité de Bâle ont fait de ce point de vue l'objet d'appréciations contradictoires. Les banques insistent notamment sur les effets de renchérissement et de restriction des crédits. Le cabinet d'analyse économique Copenhagen Economics a estimé dans un rapport paru en 2019 que les exigences en capital de Bâle III allaient pénaliser les banques et entraîner une réduction permanente du PIB européen d'environ 0,5 %.
- On assiste à un risque de progression du shadow banking : **le shadow banking appelé depuis 2018 l'Intermédiation Financière Non Bancaire (IFNB, encore dénommée la « finance de l'ombre »), désigne un système de collecte de fonds et d'octroi de financements impliquant des acteurs qui n'appartiennent pas au système bancaire traditionnel donc qui ne sont pas soumis aux mêmes règles prudentielles et de contrôle, bien qu'ils puissent conduire des activités similaires à celles des banques.** Les activités de l'IFNB représentent aujourd'hui un poids considérable : 48% des actifs financiers mondiaux
- La concurrence avec les IFNB est donc compliquée et porteuse de risques. En effet, leur modèle économique repose fréquemment sur l'endettement, la transformation de liquidité et de maturité -par exemple quand un acteur se finance à court terme pour prêter à long terme- et l'effet de levier -ensemble de techniques permettant d'investir un montant supérieur au capital détenu-, autant d'éléments qui ont constitué des facteurs aggravants lors de la crise financière de 2008. Mieux contrôler les banques est alors porteur d'effets pervers si un secteur moins contrôlé, porteurs de plus de risques concurrence le système bancaire.
- C'est pourquoi les instances internationales promeuvent l'adoption d'un cadre commun proportionné et fondé sur le principe : « mêmes activités, mêmes risques, mêmes règles » permettant notamment de garantir une concurrence équitable entre acteurs bancaires traditionnels et acteurs de l'IFNB.