

Le rôle et la responsabilité de la Commission bancaire dans la crise.

La Commission bancaire (CB) a pour rôle premier **de contrôler le respect** par les établissements de crédit et les entreprises d'investissements **des dispositions législatives et réglementaires** qui leur sont applicables. En outre, au-delà du contrôle stricto sensu du respect de la réglementation, elle a pour tâche d'examiner les conditions de leur exploitation et veille à la qualité de leur **situation financière**.

Le rôle de la CB n'est pas de s'immiscer dans la gestion des établissements et de se substituer aux organes d'administration et de direction des établissements auxquels incombe la responsabilité de la gestion. Le rôle du **superviseur n'est pas non plus d'empêcher les banques de prendre des risques**. Il est en revanche de veiller à ce que :

- ces risques soient correctement mesurés et suivis par les établissements ;
- la situation financière des établissements, appréciée notamment au regard des exigences de solvabilité, de liquidité et de division des risques, leur permette de prendre ces risques et de les absorber dans l'hypothèse où ces risques se matérialiseraient.

C'est dans ce cadre ainsi fixé par la Loi que la CB et son Secrétariat général (SGCB) ont développé bien en amont du déclenchement de la crise, une **action préventive** forte et déterminée (1) et **sont intervenus, au cours de la crise, au côté de la Banque de France**, de manière diligente et que je crois efficace (2). En tout état de cause, et même s'il faut reconnaître que l'ampleur et la vitesse de diffusion de la crise n'ont pas été pleinement anticipées, le **système bancaire français** s'est montré plus résistant celui d'autre économies développées (3).

1. L'action préventive, avant le déclenchement de la crise, de la CB

Menée sur plusieurs fronts, véhiculée par de multiples canaux, l'action préventive de la CB et de son Secrétariat général, développée bien en amont de la crise, aura aidé le système bancaire français à se trouver moins exposé et plus résistant que d'autres.

a) au plan prudentiel.

En dépit des remarques qu'ont pu exprimer dans le passé les banques françaises, considérant que le superviseur français avait été plus exigeant que d'autres, voire trop, la CB a toujours œuvré à la définition de réglementations prudentielles et comptables rigoureuses. Qui plus est, elle a, de manière constante et volontaire, usé des pouvoirs qui lui étaient donnés pour **fixer un cadre prudentiel allant au-delà des normes minimales**. Quelques exemples en attestent :

- en matière de solvabilité d'abord : la CB (avec l'aide du CECEI) n'a pas attendu la mise en place de Bâle 2 et de la déclinaison européenne du « Pilier 2 » pour imposer aux banques (notamment les plus grandes) des **exigences en fonds propres supérieures aux minima réglementaires**. Elle a agi en ce sens dès le début des années 2000. De même, la CB a toujours veillé à ce que la **qualité des fonds propres** soit assurée, n'acceptant que dans des conditions strictes des produits hybrides émis massivement par d'autres banques. En ce domaine, elle a milité activement au niveau international, au sein du Comité de Bâle

d'abord puis, dès sa création, au travers du Comité européen des contrôleurs bancaires (CEBS), pour que cette exigence soit partagée ;

- en matière de **division des risques** ensuite : alors que les règles européennes prévoient une limite d'exposition sur une contrepartie donnée de 25 % (des fonds propres), les grands groupes bancaires français sont tenus de respecter une limite de 10 % qui nous a toujours paru plus conforme à une saine gestion des risques et de nature à assurer une capacité d'absorption des défauts ;

- en matière d'**exigence prudentielle relative à la titrisation** également : dès 1993, la France a mis en place une réglementation restrictive, imposant aux banques une charge en capital supplémentaire pour les risques qu'elles conservaient ; en 2002, elle a demandé aux banques de pondérer de manière plus prudente qu'elles ne le faisaient certaines expositions dont la crise a montré qu'elles constituaient un canal de diffusion important ;

- en matière de **maîtrise des risques** enfin, la France a mis en place dès 1997, un cadre exigeant sur le système de contrôle interne dont les banques devaient se doter de manière à ce que les fonctions de contrôle interne, permanent et périodique, et les systèmes d'information, comptable et prudentiel, puissent garantir un encadrement, une mesure et un suivi des risques efficaces.

b) dans le domaine comptable.

En matière comptable, le SGCB a depuis plusieurs années agi dans une optique prudentielle, y compris dans les périodes où les propos et les analyses dominants prônaient l'emploi sans frein de la juste valeur et s'inscrivaient dans un horizon « court termiste » sans souci des modes de gestion réels des banques et de « l'économie réelle ».

Ainsi, en France, via sa participation au Conseil national de la Comptabilité, ou au niveau international via le Comité de Bâle puis le Comité européen des superviseurs bancaires (CEBS), bien avant même le déclenchement de la crise et les critiques portées par le G20 au cadre comptable développé par les normalisateurs internationaux (IASB et FASB), la CB :

- a défendu l'idée du **provisionnement dynamique** ;

- a émis des **réserves appuyées sur plusieurs aspects critiquables des normes IFRS** qu'il s'agisse (i) de l'emploi étendu de la juste valeur (« full fair value »), (ii) du traitement de certains passifs à la juste valeur et notamment de l'enregistrement d'un profit alors même que la signature des établissements EC se dégraderait), (iii) de la comptabilisation d'un profit lors de l'enregistrement initial d'un instrument alors même que les données de valorisation utilisées ne seraient pas observables (« day one profit ») et (iv) de l'abandon du principe de prudence.

c) dans le domaine du contrôle permanent

En sus des entretiens, fréquents et réguliers, avec les Directeurs financier et les Directeurs des risques et de l'envoi de courriers aux dirigeants des établissements -et communiquées à leur organe délibérant-, demandant des mesures correctives chaque fois que des dysfonctionnement étaient révélés par des missions de contrôle sur place -courriers dont les banques ont à de nombreuses reprises « souligné » la rigueur-, le SGCB adresse, une fois par an, en début d'année, aux principaux groupes bancaires français, des « **lettres de cadrage** » venant synthétiser le diagnostic qu'il porte, au vue des contrôles permanents de l'exercice écoulé, sur leur situation. C'est ainsi que **début 2007**, l'attention des dirigeants de ces groupes ont traités de thèmes souvent identiques, leur demandant notamment :

- de mieux maîtriser le rythme de l'**augmentation des risques** et de leur croissance externe ;
- de ne pas relâcher la vigilance sur le risque de crédit (et notamment de LBO) alors même que le coût du risque ressortait, en 2006, à un niveau historiquement et de **développer des « stress tests » internes** ;
- d'améliorer leur méthodes internes de **mesure des risques de marché** et de les compléter par des calculs de scénarios de crise ;
- de ne pas considérer que les conditions très favorables de **liquidité** et de prix observées sur le marché de la titrisation perdureraient ;
- et « last but not least » de maintenir en permanence une structure et un niveau de **fonds propres** leur permettant de disposer d'une marge de manœuvre suffisante.

Le SGCB a également progressivement renforcé, tout au long de ces dernières années, le cadre de la **surveillance prospective** du système bancaire français. Les tests de résistance (dits de « stress tests ») dont les résultats constituent un bon indicateur de la robustesse des banques sous revue, sont une illustration des travaux menés en ce sens. **Ces exercices sont conduits de longue date** et ont pu être utilisés en 2004 lors de la mission d'évaluation du système financier français menée par le FMI. Ils sont régulièrement renouvelés depuis lors, sur la base de scénarios plus ou moins complexes. Même s'il ne s'agit aucunement de prévisions mais seulement de simulations permettant d'appréhender le degré de résistance des banques à un ou plusieurs chocs préédéfinis, les résultats obtenus permettent, en conjonction avec d'autres informations, de s'assurer qu'une banque dispose de suffisamment de fonds propres pour pouvoir supporter un choc sévère.

d) en matière de contrôle sur place

La CB a diligenté dès 2005 et 2006 des missions de contrôle sur place sur le pilotage des risques dans des groupes bancaires¹ ainsi que sur les « Hedge Funds » et les LBO². Les rapports d'inspection ont contribué à sensibiliser les dirigeants quant à la nécessité d'améliorer les méthodes de pilotage des risques consolidés, de disposer de systèmes d'information davantage intégrés, de mieux encadrer et contrôler leurs risques et partant permis aux établissements de mieux affronter la crise.

e) les messages d'avertissement de la CB

La CB avait, dans son rapport annuel au titre de l'exercice 2004, attiré l'attention des établissements sur le fait que les primes de risques observées sur le marché financier pouvaient ne pas refléter le risque intrinsèque des actifs sous-jacents. L'éventualité d'une **correction brutale des marchés**, susceptible d'aboutir à un assèchement de la liquidité, était déjà évoquée.

Pour 2005, la CB avait mis l'accent sur les risques découlant des **dérivés de crédit** et plus généralement des opérations complexes, en lien en particulier avec les fonds alternatifs. Elle appelait les banques à améliorer leurs techniques de réduction du risque, à diviser leurs expositions et à développer des stress tests.

¹ Dexia Crédit Local, Groupe Crédit Mutuel-CIC, Groupe Crédit Agricole, Groupe Crédit Immobilier de France. Ces missions se sont poursuivies en 2007 et 2008 dans le Groupe Caisse d'Épargne, et le Groupe des Banques Populaires.

² Société Générale, BNPP, Calyon et GE Corporate Finance, CIC, Natixis

L'année suivante au titre de 2006, la CB signalait la dégradation du secteur de l'immobilier américain, l'accroissement du risque sur les segments « subprime », la possibilité d'une diminution de la liquidité de certains marchés et indiquait que le développement des produits de transfert du risque de crédit n'était pas sans danger pour la stabilité financière.

2. Une action diligente au cours de la crise

La crise survenue, la CB et son Secrétariat général ont très rapidement évalué la situation, informé la Banque de France, coordonné leur action avec d'autres autorités nationales et étrangères et travaillé de manière très volontariste à l'amélioration des réglementations.

a) **Dès les premières manifestations de la crise**, en juillet 2007, les contacts quotidiens avec les établissements susceptibles d'être les plus impactés par les défauts sur les prêts « subprimes » ont été organisés. Ainsi :

- il a pu être vérifié que (i) les établissements français ayant des activités de prêts hypothécaires aux Etats Unis n'étaient que très marginalement concernés, (ii) l'équivalent de ce type de prêts n'existe pas en France.

- l'ampleur des expositions, indirectes via des parts ou véhicules de titrisation (RMBS, CDO) à des actifs de type « subprime » ou équivalents et des possibilités de contagion via des OPCVM a pu être rapidement appréciée, les premières évaluations de perte réalisées et les premières mesures de gestion, prises par les établissements concernés.

De fait, la Banque de France était en état en de communiquer sur le phénomène dès juillet 2007 (cf. l'éditorial du bulletin de la banque de France).

b) Des **missions d'inspection sur place** ont été conduites dès le second semestre 2007 auprès des principaux groupes bancaires³ pour déterminer :

- la manière dont les **modèles internes** de « Value at Risk » reflétaient les perturbations liées à la crise des subprimes. De nombreuses demandes ont été formulées afin d'améliorer les mesures, la gouvernance des modèles et les contrôles ;

- le niveau des expositions mettant en jeu les **réhausseurs monolines**. Les méthodes de mesure des risques de contreparties et les taux de couverture ont, notamment, donné lieu à des observations destinées à assurer une meilleure maîtrise de ces risques.

Les **modèles de valorisation et de comptabilisation des instruments complexes** ont été revus dans ces mêmes groupes fin 2008 et en 2009.

La **mesure et la surveillance des risques de liquidité** ont renforcées à la suite de missions conduites⁴ sur la gestion de la liquidité et du refinancement fin 2008 et en 2009.

Les **dispositifs de prévention et de surveillance des risques opérationnels** induits par les risques de marché, à la suite de « l'affaire Kerviel », ont été examinés au cours du premier semestre 2008 dans les principaux groupes bancaires⁵.

Les pratiques des établissements de crédit en matière de **crédits immobiliers à taux révisables et de prêts aux collectivités locales** ont également été contrôlées⁶.

³ Calyon, Société Générale, Natixis, BNPP.

⁴ Chez HSBC, BNPP, Crédit Agricole, Crédit immobilier de France,

⁵ BNPP, Société Générale, Calyon, Natixis.

c) Le superviseur a apporté à la **Banque de France** les informations nécessaires à son action qu'il s'agisse :

- du recensement des actifs que les banques ont dû ré-intermédiaire, notamment ceux repris aux OPCVM ou provenant du tirage des lignes de liquidité ou de réhaussement octroyées à des véhicules de titrisation ;
- de la situation de liquidité et de l'analyse de la solvabilité des banques afin que la Banque centrale soit certaine que son intervention était bien destinée à améliorer la liquidité et non à faire face à un problème structurel plus grave ;

d) De même, le SGCB a apporté à la **DGTPE** :

- son expertise, en relation avec la Banque de France, à l'occasion de la création de la **SFEF** (détermination des collatéraux éligibles, statuts, règles de fonctionnement) et a contrôlé cette structure afin de s'assurer que son fonctionnement était conforme aux normes de sécurité définies ;
- des critères de calibrage des besoins en fonds propres qui ont servi à déterminer les moyens à accorder à la **SPPE**.

e) Alors que la crise s'était développée, la CB n'a pas freiné son action rigoureuse et, avant même que tous les superviseurs ne réclament des renforcements de fonds propres, elle a revu à la hausse, dès l'automne 2008, les **exigences minimales** qui étaient imposées aux banques.

f) Au cours de la crise, la CB a agi de manière volontariste pour que la **transparence** soit établie sur la valeur des actifs que l'on a appelé ensuite « toxiques ». Ce n'est pas un hasard si la communication financière des établissements de crédit français est apparue à maints égards dès le premier trimestre 2008 comme d'une qualité qui n'avait rien à envier à celle de beaucoup de ses concurrents européens et américains.

Dans la même veine, le SGCB a dirigé au niveau européen les travaux conduisant à la définition de principes –actuellement en cours de consultation sous l'égide du CEBS- de manière à ce que soit publiée une information de qualité de l'ensemble des activités qui pourraient se trouver « demain » en difficulté, soit en raison de circonstances qui leur seraient propres, soit au contraire tiendraient à l'environnement général.

g) Avant même le démarrage de la crise, la SGCB avait entrepris de **revoir la réglementation sur la liquidité**. Le nouveau dispositif, applicable au 30 juin 2010, permettra aux établissements assujettis d'utiliser des outils de mesure et de gestion du risque de liquidité adaptés à leur profil de risque: ainsi pour les établissements au profil simple, une approche « standard », essentiellement quantitative, normalisée ; pour les établissements présentant un profil de risque de liquidité plus complexe et diversifié, une approche dite « avancée », qui les incite à développer des méthodologies propres et à en rendre compte au SGCB.

h) **Dès avril 2008** le SGCB a décidé d'engager de lourds travaux avec les principaux établissements de la Place en vue d'améliorer et de renforcer, notamment par voie réglementaire, les **dispositifs de gestion des risques et de fixation des**

⁶ Groupe Crédit Foncier, Crédit Immobilier de France, UCB, Groupe Crédit Agricole, Groupe Caisse d'Epargne, Dexia Crédit Local.

rémunérations variables⁷. De fait, sur de nombreux et importants aspects, le règlement sur les systèmes de contrôle interne a déjà été revu ou le sera. C'est ainsi que :

- l'arrêté du 14 janvier 2009 a enrichi le règlement n° 97-02 avec :

- plusieurs aspects relatifs au **risque opérationnel** (incluant une référence explicite au risque de fraude, l'obligation de mettre en place des critères et seuils permettant d'identifier comme significatifs les incidents révélés par les procédures de contrôle interne et de les communiquer à la Commission bancaire),
 - des dispositions indiquant que le dispositif de contrôle interne doit **s'assurer de la mise en place effective d'actions correctrices** consécutives aux différentes missions d'audit, internes et externes
 - la nécessité que le dispositif de contrôle interne s'assure de l'**adéquation entre politique de rémunération et gestion des risques**.
- ce même règlement devrait intégrer dans un proche avenir des dispositions relatives à la gestion des risques avec l'introduction de dispositions visant à **renforcer de manière très significative la « filière risques »** (avec notamment le rattachement de son responsable à l'organe exécutif) et l'information de la CB.

3. Au total, le système bancaire français a mieux résisté que d'autres en dépit de l'ampleur et de la rapidité de diffusion de la crise

a) **La crise est survenue sans que ses facteurs déclenchant aient été appréhendés de manière suffisamment anticipée.** Surtout, même si les canaux de diffusion de la « crise des subprimes » ont été rapidement cernés, ses développements et les dommages collatéraux qu'ils ont entraînés ont dépassé, au plan international en tout cas, ce qui était anticipé. De fait le SGCB :

- n'avait pas pris conscience avant mars 2007 que des établissements ne faisant l'objet d'**aucune surveillance prudentielle** octroyaient aux Etats-Unis des prêts hypothécaires à une clientèle peu ou pas solvable ou dont la solvabilité n'était pas vérifiée ;

- n'avait pas réalisé que des actifs titrisés bénéficiant de **notations externes** favorables pouvaient être structurés à partir de sous-jacents qui pouvaient être mis en défaut entraînant des pertes dans des proportions ou pour des montants incompatibles avec l'octroi desdites notes ;

- n'avait pas non plus considéré que des produits structurés bénéficiant de la protection de rehausseurs **monolines** pourraient se retrouver sans cette sécurité. De fait, début août 2007 les tests de résistance, très rassurants, conduits par des agences de notation ne laissaient aucunement présager que, 3 mois après, les mêmes agences de notation modifieraient de manière drastique leur analyse ;

- n'avait pas intégrée le fait que le **contrôle des ces monolines** par des autorités de supervision d'assurance ne constituait pas un élément de sécurité suffisant ;

⁷ Il ne sera pas fait référence ici aux évolutions liées aux nouveaux « standards » internationaux du Conseil de Stabilité Financière adoptés par les membres du G20 lors du sommet de Pittsburgh concernant le rôle du conseil d'administration et de son comité spécialisé chargé des rémunérations, des grands principes de gestion et de contrôle interne des politiques de rémunération, des règles de différé, de « malus », de paiement en actions et d'interdiction des bonus garantis au-delà d'un an et de la rémunération des agents chargés du contrôle des risques.

- n'avait pas anticipé que des **défaillances humaines** dans la chaîne des contrôles pouvaient suffire à rendre inopérant un système de contrôle interne à un point tel qu'un établissement comme la Société générale se trouve dans une situation telle que celle qu'elle a connue dans les premiers jours de 2008 ;

- n'avait pas réellement envisagé la faillite d'une banque de l'importance de **Lehman Brothers** pouvait intervenir aussi brutalement que ce fut le cas en 2008 non plus que la situation d'un géant de l'assurance comme AIG pouvait se détériorer aussi rapidement.

b) Reste que comme l'indiquait en juillet le FMI à l'issue de sa mission d'évaluation de la situation financière de la France, dans le cadre dit de « l'article 4 », « les banques françaises ont relativement bien résisté à la crise financière ». En effet, **les grands groupes français, ont globalement mieux résisté à la crise que plusieurs de leurs grands concurrents**, en partie, vraisemblablement parce que leur mode de développement, axé sur la banque universelle, les a protégés. Mais aussi vraisemblablement parce que les exigences formulées avant crise par la CB ont conduit à limiter les prises de risques dans des volumes trop importants.

De fait, plusieurs données factuelles attestent de la résistance des banques, à tout le moins en termes comparatifs :

- le **coût cumulé de la crise** des quatre principaux groupes⁸ atteint, à fin juin 2009, 29 GEUR, soit un peu plus de 24 % de leurs propres de base pré-crise (juin 2007). Ce pourcentage est bien entendu trop élevés mais il reste nettement inférieur à celui observé pour bon nombre d'autres grandes banques à l'étranger (53% pour un échantillon de 9 grandes banques britanniques, allemandes et Suisse) ;

- le ratio moyen de « **Tier one** » des 5 principaux groupes bancaires⁹ , est passé de 8,2 % à 9,4 % entre fin 2008 et juin 2009 -et ce en dépit du fait que les dépréciations ont pesé sur le montant des fonds propres (numérateur du ratio) et que les risques (au dénominateur) ont continué de croître (signe que le financement de l'économie s'est poursuivi). Il se situe au-delà du ratio médian observé en Europe. Par ailleurs, presque tous les établissements ont remboursé les aides en fonds propres reçues de l'Etat pour leur substituer des ressources issues du marché ;

- les **résultats nets** de ces mêmes cinq groupes atteignent, au total, 4,1 milliards d'euros au premier semestre de cette année ;

- pour ce qui des aspects relatifs à la liquidité, on peut constater que les banques françaises sont progressivement passées de l'**émission** d'une dette garantie par l'Etat à des émissions sans cette garantie (« covered bonds » ou émissions classiques) ;

- ces éléments plutôt favorables se reflètent au demeurant dans la prime de risques dont sont assortis les **CDS bancaires**, celle des principales banques françaises ressortant à un niveau inférieur à celui observé pour un ensemble de grandes banques internationales.

*

Conclusion :

⁸ Groupe Crédit agricole, Société générale, Natixis et BNPP

⁹ BNPP, Groupe Crédit agricole, Société générale, Crédit Mutuel 5, Groupe Banque Populaire/Groupe Caisse d'épargne puis BPCE.

Au final, le modèle de supervision mis en place reposant sur d'une part des contrôles sur pièces et sur place rigoureux, adossé à la Banque de France et actif à l'international a correctement fonctionné :

- c'est vraisemblablement en partie en raison de l'**action préventive** qu'ont menée la CB et son Secrétariat général que le système bancaire français a plutôt mieux résisté qu'ailleurs. Aucune faillite même de « petits établissements » n'est à déplorer. Qu'on compare un instant cette situation à celle des Etats-Unis où une centaine de banques ont disparu depuis le début de l'année. Qu'on songe également au niveau d'aide que l'Etat britannique a dû apporter à plusieurs des grands groupes anglais ;

- il a permis d'**informer très rapidement et très régulièrement, parfois au jour le jour**, la **Banque de France** de la situation des établissements dont la CB assure le contrôle, la Banque centrale a pu pleinement jouer son rôle en France et au sein de la BCE. La Banque de France a ainsi notamment su faciliter l'accès au marché interbancaire, au financement court terme (avec un marché des TCN qui est un des rares à avoir continué à fonctionner) ou à long terme (en assurant le fonctionnement de la SFEF) ;

- en menant une **politique active** d'abord au niveau national mais également international (cf. les aspects relatifs aux fonds propres, aux rémunérations), la CB a su dès les premiers signes de la crise **travailler à la définition de réglementations plus exigeantes** (cf. le renforcement de la filière risque).

La CB n'a jamais été une adepte de la « soft regulation » ou de la « light touch regulation ». Elle n'est pas davantage décidée à favoriser une supervision qui soit moins rigoureuse qu'elle ne l'a été.

Naturellement, dans un monde global, les autorités de supervision se doivent de coordonner leur contrôle. L'efficacité de la mission de la CB passe donc par une collaboration toujours plus étroite avec les autres autorités compétentes tant françaises qu'internationales. C'est pourquoi la CB entend continuer à travailler dans la direction qui a été la sienne au cours de ces dernières années, **participant activement au niveau national, européen et mondial, d'une part à la définition de règles strictes et partagées et d'autre part à leur mise en œuvre effective, rigoureuse et également partagée**. C'est en tout cas cette culture qu'elle apportera à la future Autorité prudentielle dont le champ de compétence s'étendra au-delà du secteur bancaire à celui des assurances et prendra en compte les objectifs de stabilité financière.