



RÉGULATION ET SUPERVISION

DEUX APPROCHES POUR ASSURER
LA STABILITÉ FINANCIÈRE :

COHERENCE OU INCERTITUDES ?

VÉRONIQUE ORMEZZANO
AEFR, PARIS, 10 JANVIER 2023



BNP PARIBAS

The bank for a changing world

DISCLAIMER

The information contained in the present document does not constitute and should not be construed as specific legal or other professional advice. Figures, estimates and other data contained in this document are provided for general information purpose only and cannot be used for any other purposes. Calculations are done on the best effort basis. This document reflects only its authors' view and does not reflect BNP Paribas opinions. BNP Paribas shall assume no liability for the consequences of the use of any information/forecast described in the present document.

Au Commencement était la Supervision...

- BCBS créé en 1974, en réponse à la faillite de Herstatt
- « Basel CONCORDAT » signé en 1975 (5 p...)
 - Révisé en 1983, 1990 et 2012: « Core principles for effective banking supervision » (85 pages...)
 - Au programme du BCBS pour 2023/2024 ?
- 29 « Principles for effective banking supervision », entre autres:
 - Responsabilités, pouvoirs, indépendance
 - Approches, techniques et outils
 - Méthodes de revue de la gestion des risques
 - Supervision consolidée et relations home/host
 - Reporting, audit, disclosure

COMMITTEE ON BANKING REGULATIONS AND SUPERVISORY PRACTICES

Confidential

BS/75/114e

Report to the Governors on the
supervision of banks' foreign establishments

Introduction

The object of this report is to set out certain guidelines for co-operation between national authorities in the supervision of banks' foreign establishments, and to suggest ways of improving its efficacy.

Three types of foreign banking establishment are distinguished: branches, which are integral parts of a foreign parent bank; subsidiaries, which are legally independent institutions incorporated in the country of operation and controlled by one foreign parent bank; and joint ventures, which are legally independent banks incorporated in the country of operation and controlled by two or more parent institutions, most of which are foreign and not all of which are necessarily banks.

In addition, banking supervision is considered in this report from three different aspects: liquidity, solvency and foreign exchange operations and positions. The Committee recognises that these different aspects are to some extent overlapping. For instance, liquidity and solvency problems can shade into one another; and both liquidity and solvency considerations are among the reasons why countries supervise their banks' foreign exchange operations.

The need for co-operation

The Committee is agreed that the basic aim of international co-operation in this field should be to ensure that no foreign banking establishment escapes supervision.

It is also agreed that each country has a duty to ensure that foreign banking establishments in its territory are supervised; and that in the case of joint ventures involving parent institutions in more than one country there is no practicable alternative to supervision by host authorities.



Creating trust in the supervision of cross-border banks

Report on the supervision of banks' foreign establishments (Concordat) - Basel Committee - September 1975 (bis.org)



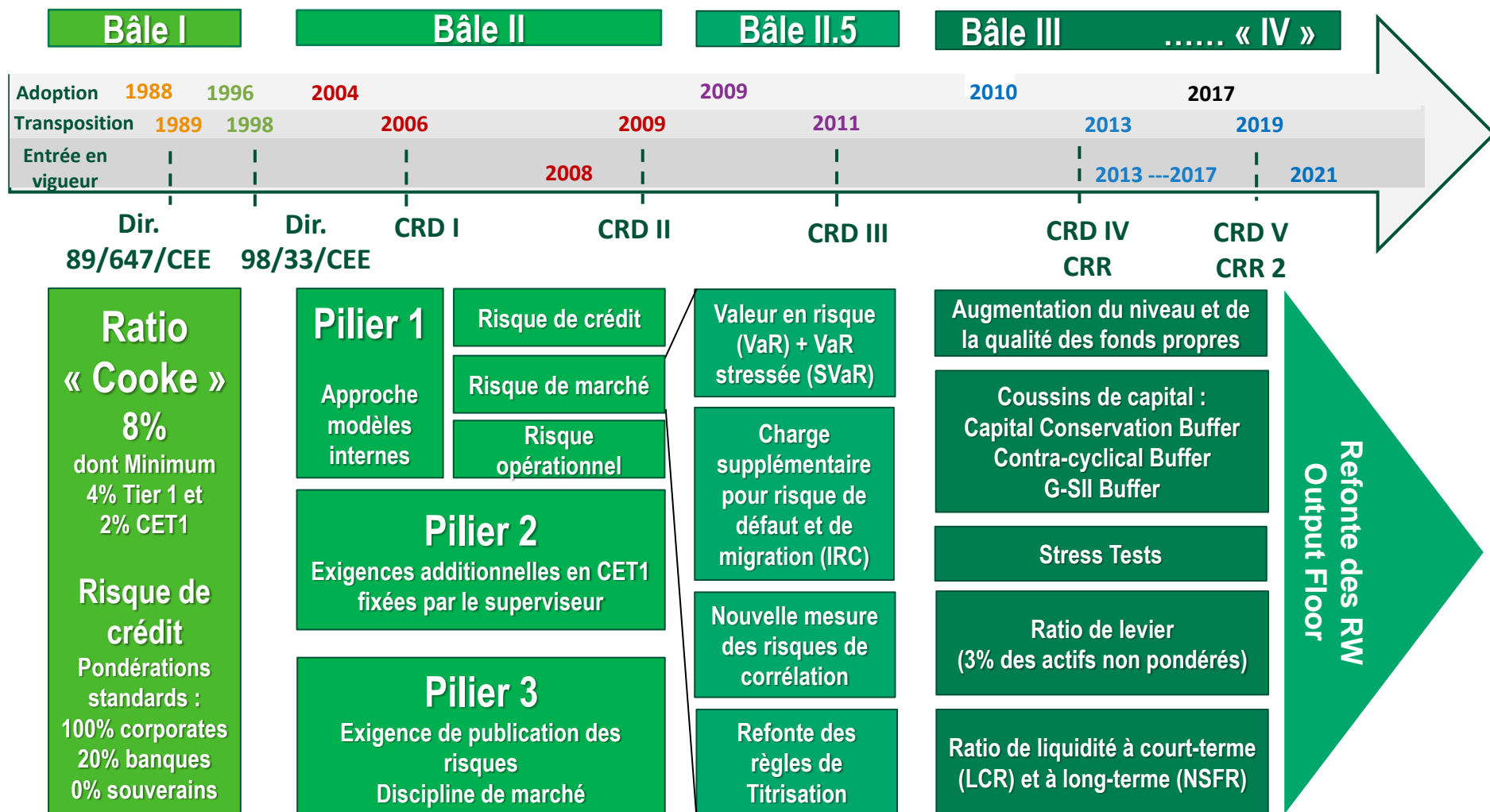
BNP PARIBAS

The bank for a changing world

3

FINANCE
& STRATEGY

... puis est venu le(s) Livre(s) de Règles :



Régulation vs Supervision : théorie et pratique ?

Régulation vs Supervision



- Single Rule Book : harmonisation des règles
- Niveau 1/2/3
- Contrôle démocratique
- Régulation des pouvoirs de la supervision / supervisory convergence



- Contrôle du respect des règles
- Gouvernance/gestion des risques
- Vulnérabilités
- Approche au cas par cas

Régulation vs Supervision : théorie et pratique ?

Régulation vs Supervision



- Règles trop (pas assez) prescriptives ?
- Prise en compte des intérêts économiques ?
- Trop de mandats de niveau 2 ?
- Trop de discrétions nationales ?



- Data driven vs jugement ?
- Benchmarking ?
- Goldplating du niveau 1 and 2 ?
- Overlaps
- Guidelines de facto requirements ?
- Buffers de facto requirements ?

Le Cadre Européen implique une complexité supplémentaire

- Post GFC, création des ESAs, harmonisation des règles sans pouvoirs de supervision directe
 - Rapport J de Larosière
 - Révisions successives (2018, 2021)
- Post crise de l'Euro, création du SSM et du SRB, avec transfert (partiel) des pouvoirs de supervision et de résolution
 - Grandes banques
 - Pouvoir macro-prudentiel aux autorités nationales
 - Waivers de capital et de liquidité
 - Licences (IF, NBF, nouveaux entrants, etc...)
 - Approches nationales en matières de marché, d'AML, etc...
- En pratique, un contexte « home-host »
 - Accumulation de contraintes et de buffers
 - Convergence insuffisante des pratiques bancaires et de supervision
 - Gouvernance des ESAs largement dominée par les autorités nationales
 - Marché fragmenté et absence de consolidation européenne

Hard law / soft law : le statut ambigu des Guidelines

- Adressées aux superviseurs ... et aux banques
- Vont généralement au-delà des textes réglementaires
- « Comply or Explain »
 - Si le superviseur « complies », les banques doivent de facto se conformer
- Sanctions généralement en add-on de Pilier 2, assorti ou non de plans de remédiation
- Pas de possibilité de recours
- Exemples :
 - Loan Origination & Monitoring
 - Provisionnement des NPLs
- De même, les « supervisory expectations » sont des obligations de fait
 - Risque Climatique et Environnemental

De la Supervision à la Régulation : un Cercle Vicieux ?

Comment la pratique de supervision devient règle :

Exemple 1 : Prêts non performants

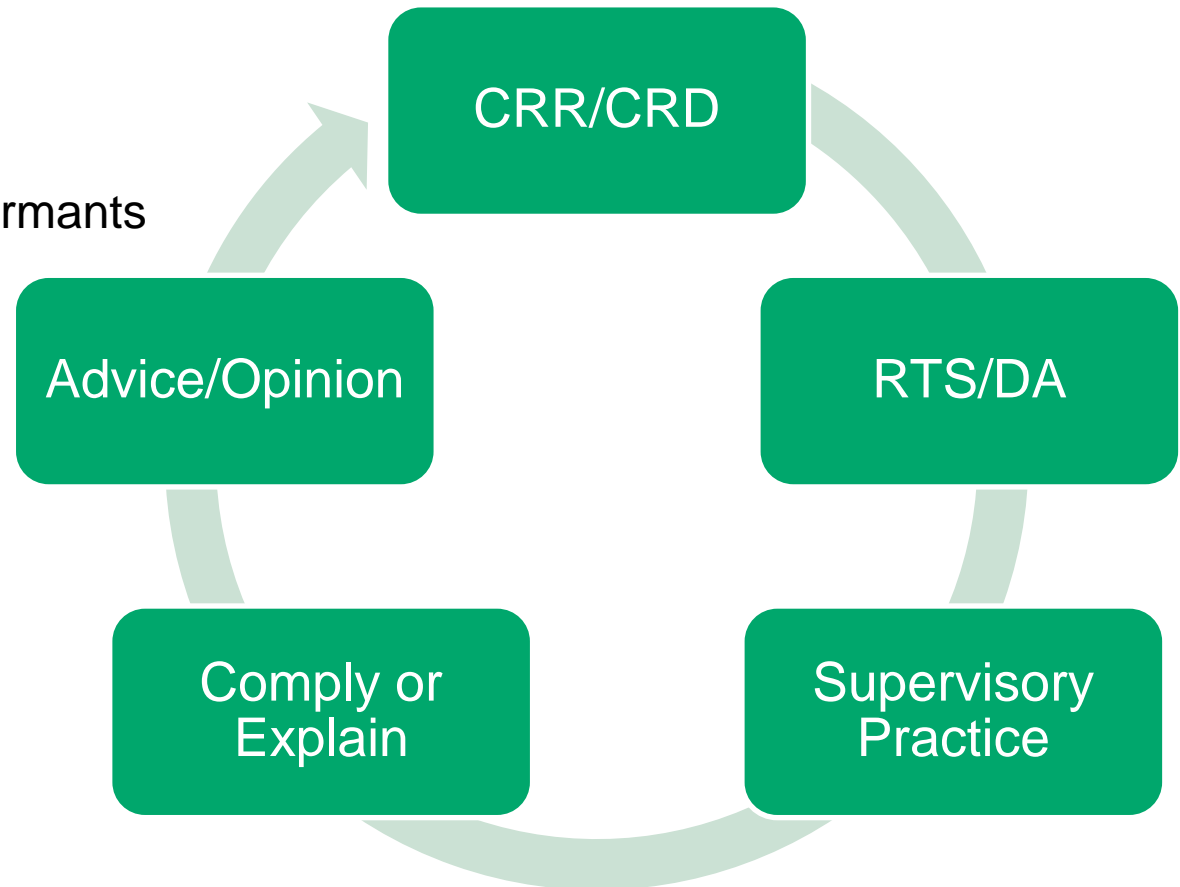
- cf page suivante

Exemple 2 : Titrison SRT

- Tests CRR
- Tests supplémentaires BCE
- Rapport de l'EBA
- Acte Délégué ?

Exemple 3 : BTAR

Etc...



Exemple du “NPL backstop”



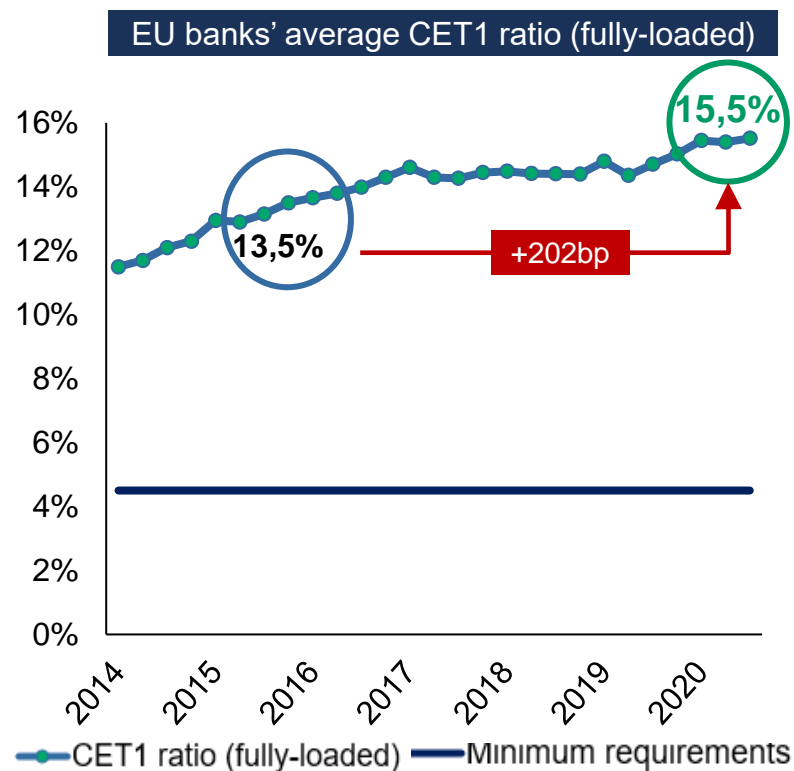
- **March 2018** : ECB Addendum introducing a prudential provisioning backstop for **new NPL flows**. Even if framed as a Pillar 2 measure, the addendum was meant to apply in a systematic manner and was de facto preempting potential intentions of EU policy makers to change the Level 1 text in this direction.
- **July 2018** : ECB press release announcing intention to «achieve same coverage of NPL stock and flow over the medium term»
- **April 2019** : Regulation (EU) 2019/630 amending the CRR as regards minimum loss coverage for non-performing exposures established statutory prudential treatment under Pillar 1 for NPEs arising from **loans originated from 26 April 2019 onwards (ie only flows)**. Deduction from capital in case of insufficient provisioning. These new rules did not apply to the existing stock and would kick-in on a progressive basis as and when new loans become NPLs in the future.
- **August 2019** : ECB Communication **aligning** its supervisory coverage expectations for NPEs **with Pillar 1** but maintaining, **under the Pillar 2** prerogatives, the calendar provisioning for current NPL flows and well as the approach to **stock**, thereby stating its intentions to gold-plate in practice the Level 1 text.



De facto, ECB quantitative prudential expectations goes beyond applicable accounting standards, and somehow forces banks into its belief that the preferable way to manage NPLs is 3rd party disposal (as opposed to management and recovery), potentially to the detriment of value preservation for banks, and customer protection.

Toujours plus de capital ?

- Augmentation du ratio CET1 moyen de **~200bp depuis 2016**
 - Soit depuis le G20/ECOFIN commitment “no significant capital increase” !
- Ratio CET1 post stress 2021 : **10,2%**
- Impact sur le crédit :
 - Plus d'exigences, plus de crédit ?
 - Plus de “marge de manœuvre”, plus de crédit” ?
 - Loi des rendements décroissants ?



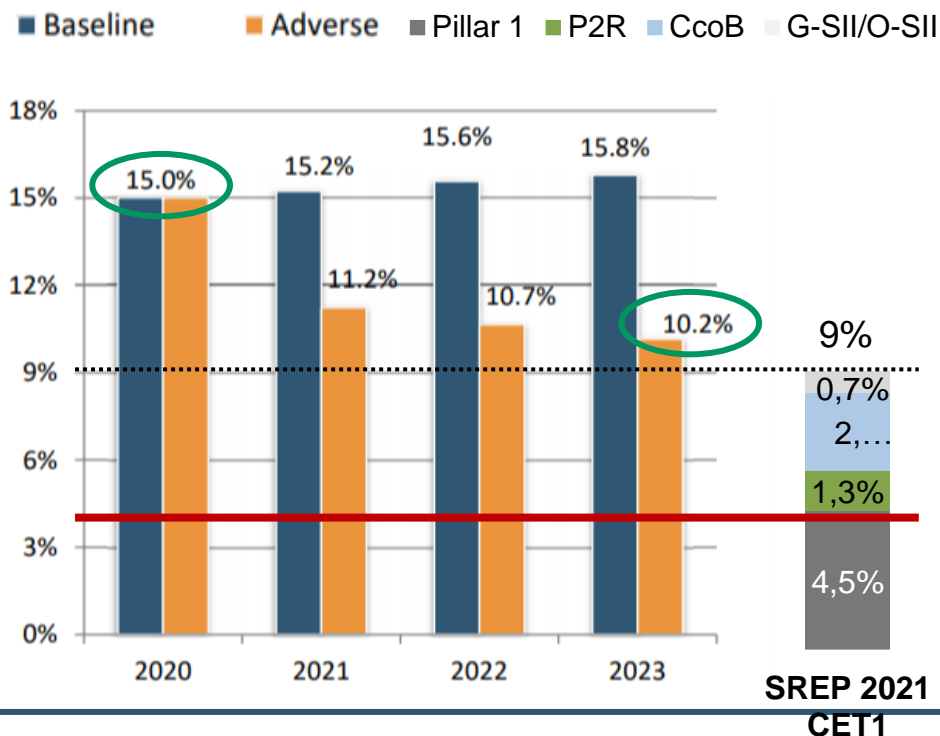
Source: EBA report on 2021 EU Wide stress-tests results, July 2021, SSM SREP Report, 2021

Stress-tests et P2G

- Conceptuellement, le stress test consiste à ajouter un coussin de capital à un Pilier 1 déjà stressé.
- Le niveau de capital attendu après stress devrait être aligné sur le minimum requis (yc surcharge G-SIB) pour que la banque puisse continuer à opérer
 - Pour les banques EU : [5.5 / 6%]
 - Fort signal de véritable utilisabilité des coussins
- US : Stressed Capital Buffer

2021 Stress-Tests v. SREP/minimum requirements

- Stress test impact: -485bps
- Capital depletion: €265bn
- Increase in total REA: €868bn



Source: EBA report on 2021 EU Wide stress-tests results, July 2021, SSM SREP Report, 2021

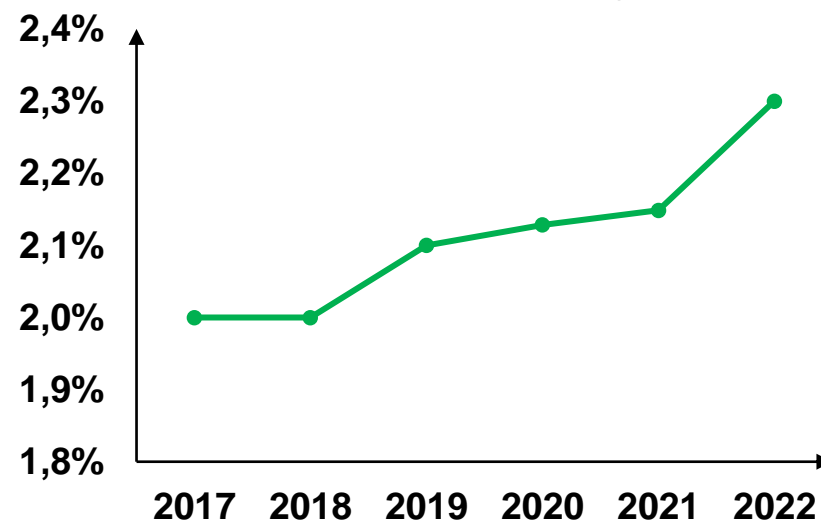
Stress-tests, Buffers et Situations de Crises

- **Gérer les vrais risques, et non les métriques standards**
- **Eviter une augmentation des exigences de buffers en temps de crise (en €)**
 - Pour les banques en IRB, les RWA augmentent mécaniquement en temps de crise, impactant le Pilier 1 mais aussi tous les buffers, exprimés en % des RWA
 - Vers des scénarios de stress contracycliques ? (cf US 2021)
- **Les autorités doivent avoir la flexibilité de mettre en oeuvre les allègements nécessaires**
 - Réduction des buffers, VaR multiplier, mesures ad-hoc...
- **Les allègements doivent être mis en oeuvre de manière harmonisée, et impacter les différents “stacks” (leverage, risk-based, résolution).**
 - Différents comportements des métriques en temps de crise
 - Coordination des autorités indispensable, en l'absence d'une autorité unique
 - Les coussins de levier vont rendre le levier plus mordant, et donc l'importance de la flexibilité encore plus nécessaire
 - Les exigences de MREL/TLAC sont fonction des RWA et du levier. Un ajustement automatique devrait être mis en place.

Empilement des Coussins : éviter les « Doubles Comptages » ?

- Augmentation du P2R malgré la mise en oeuvre de TRIM et d'IRB Repair
- CRR3 doit s'accompagner d'une recalibration du P2R, et pas seulement pour tenir compte de l'output floor :
 - Les augmentations avant Floor representent 2/3 de l'augmentation des RWA
 - Input floors, mandatory SA or IRB-F, FRTB, etc...
- Tentation d'utiliser le Systemic Risk Buffers pour les "nouveaux risques"
 - ESG risks are risk drivers of existing credit, market, and operational risks
 - Cyber risks are risk drivers of operational risk

Evolution du P2R moyen



Flexibiliser les coussins ?

- **CCyB : seul coussin qui fonctionne, étant le seul flexible**
 - Faut-il appliquer la même flexibilité aux autres coussins (notamment CCoB) ?
 - Ou se contenter d'augmenter le CCyB : "Positive neutral CCyB"?
 - Dans ce cas, diminution équivalente du CCoB
- **CCyB, efficace dans sa réduction, pas pour les surchauffes**
 - Add-on forfaitaire non basé sur les risques
 - Décalage nécessaire d'un an entre décision et mise en place
 - Non ciblé à des secteurs spécifiques
 - Sans impact sur les sources de financement non-bancaires
- **Privilégier les "Borrower-based" measures**
 - Plus ciblées et immédiatement applicables
 - Potentiellement applicables à tous les acteurs yc non bancaires
- **La montée récente des coussins Contracycliques et Systémiques est prématurée**
 - Environnement macro-economique moins favorable
 - Resserrement monétaire (QE tapering, réforme du TLTRO, politique de taux)
 - L'activation simultanée de tous les leviers peut avoir un effet cumulé excessif sur le ralentissement économique.

BCBS definition of CCyB:

The CCyB "will be deployed by national jurisdictions when excess aggregate credit growth is judged to be associated with a build-up of system-wide risk [...] This focus on excess aggregate credit growth means that jurisdictions are likely to only need to deploy the buffer on an infrequent basis."

Gestion des risques ou gestion de fait ?

- Des investigations de plus en plus intrusives
- Une implication forte dans la gouvernance
 - Conseils d'Administration
 - Fit and proper
- Enjeux de stratégie
 - Focus profitabilité
 - Analyses de business models
 - Adaptation au digital
 - Plans de transition ESG
- Retour des investisseurs : « A qui appartient une banque ? »

Dialogue ou médiatisation ?

- [Banks need to be climate change proof \(europa.eu\)](#), 02/11/22

Frank Elderson, Member of the Executive Board of the ECB and Vice-Chair of the Supervisory Board of the ECB

- [Strong rules, strong banks: let's stick to our commitments \(europa.eu\)](#), 04/11/22

José Manuel Campa, Chairperson of the European Banking Authority, Luis de Guindos, Vice-President of the ECB and Andrea Enria, Chair of the Supervisory Board of the ECB

- [Are banks ready to weather rising interest rates? \(europa.eu\)](#) 20/12/22

Luis de Guindos, Vice-President of the ECB and Andrea Enria, Chair of the Supervisory Board of the ECB

Dialogue ou médiatisation : l'exemple des stress tests

Press Release

June 24, 2021

Federal Reserve Board releases results of annual bank stress tests, which show that large banks continue to have strong capital levels and could continue lending to households and businesses during a severe recession.

[Federal Reserve Board releases results of annual bank stress tests](#)



EBA publishes the results of its 2021 EU-wide stress test

30 July 2021

Under a very severe scenario, the EU banking sector would stay above a CET1 ratio of 10%, with a capital depletion of EUR 265bn against a starting CET1 ratio of 15%. Credit losses, like in previous such exercises, would explain most of the capital depletion. The “lower-for-longer” scenario narrative would also result in a significant decrease in the contribution of profits from continuing operations, especially from net interest income.

[EBA publishes the results of its 2021 EU-wide stress test | European Banking Authority \(europa.eu\)](#)



ECB PRESS RELEASE

30 July 2021

Stress test shows euro area banking system resilient under challenging macroeconomic scenario

[Stress test shows euro area banking system resilient under challenging macroeconomic scenario](#)



Egalité ou Equité ?

- Approche idiosyncratique vs globale
- Benchmarking vs jugement
- Holistique vs risk by risk
- Matérialité / Proportionnalité
- Prise en compte de la compétitivité internationale

Vers une supervision plus efficace ?

- Juste équilibre entre contrôle et confiance
- Dans un contexte institutionnel nécessairement fragmenté, intensification du dialogue entre autorités, au sein de l'Union Bancaire, de l'EU et au-delà
- Partage des données, comme base de ce dialogue
- Echanges entre autorités et industrie
- Approche concrète des nouveaux enjeux : ESG, cyber,...
 - Capacity building
 - Co-construction
 - Le capital n'est pas forcément la bonne réponse...