

Intervention de Dominique Laboureix Secrétaire Général de l'ACPR

Le secteur bancaire face à la crise

Le secrétaire général de l'ACPR fait tout d'abord un rapide état des lieux du système bancaire, en soulignant sa capacité à maintenir son rôle au service de l'économie **dans un contexte difficile**. Le maintien des financements bancaires est en grande partie due à l'intervention massive des pouvoirs publics ainsi qu'aux injections de liquidité des banques centrales. Le secteur bancaire s'est aussi montré particulièrement résilient en termes de solvabilité : les ratios de solvabilité se sont maintenus en dépit de l'accroissement des encours, ce qui montre que les fonds propres ont continué à augmenter.

En matière de rentabilité en revanche, l'année 2020 subit les conséquences de la crise du covid, puisque, en raison de risques en forte hausse, le niveau de provisionnement atteint plus de deux fois celui de 2019. L'année 2021 devrait connaître un retournement de tendance grâce à des reprises de provisions, car la qualité des crédits ne s'est pas autant dégradée qu'attendue. Les ROE devraient revenir à fin juin aux alentours de 7%, un niveau cependant inférieur à celui d'autres systèmes étrangers.

L'incertitude persiste

D. Laboureix évoque ensuite les défis à venir. Il fait état de son pessimisme grandissant face à la reprise de la crise sanitaire ces dernières semaines et de l'incertitude qui en découle sur l'évolution du contexte économique, alors même que s'annonce la sortie des mesures de soutien des Pouvoirs publics. *« Il va falloir apprendre à revenir à un fonctionnement plus normal avec moins d'intervention publique et sans doute moins de soutien monétaire, deux piliers qui ont permis d'éviter que cette crise ne devienne une crise financière, un troisième pilier étant les mesures prudentielles proprement dites »* explique D. Laboureix, qui estime également que *« les risques sont devant nous »*.

Le risque de crédit toujours sous surveillance

Le premier de ces risques reste le risque de crédit. La BCE a mené auprès des établissements soumis à sa supervision directe un programme de très grande vigilance sur le risque de crédit, non pas tant pour vérifier le niveau de provisionnement, même si des sous-provisionnements ont pu être constatés, mais plus pour vérifier que la culture du risque est bien installée dans les schémas de gouvernance, de contrôle interne et de suivi des risques des établissements. Le superviseur ne s'est pourtant pas opposé aux reprises de provision en 2021, mais en contrepartie il demande une meilleure prise en compte en interne du risque de crédit, avec des traductions plus rapides dans la constitution des provisions.

La finalisation de Bâle 3

Les enjeux réglementaires constituent encore et toujours un grand sujet d'actualité et de préoccupation dans le monde financier. Bâle 3 en est un des principaux, sur lequel D. Laboureix tient à mettre les choses au point. *« Les dernières évolutions dont on parle, ce n'est pas Bâle 4 »* affirme-t-il. *« C'est la finalisation de Bâle 3, qui est une réponse globale à la grande crise financière de 2007/2008 »*. Les réformes de 2013 et 2014 ont porté sur la question du numérateur du ratio de solvabilité, avec la nouvelle définition des fonds propres, le fameux CET1, déjà transposée en Europe. En décembre 2017,

c'est essentiellement la question du dénominateur du ratio de solvabilité qui a été traitée, portant sur les risques pondérés. « Elle a donné lieu à de vifs débats sur la place parisienne autour de l'*output floor*, moins ailleurs » glisse D. Laboureux qui reprecise l'origine de cette révision de l'accord de Bâle 3 : l'objectif est d'avoir des méthodes standards qui soient plus sensibles au risque. Les méthodes standards étaient initialement très basiques, parce qu'elles devaient être complétées par l'approche fondée sur les modèles internes. Cette hypothèse ne s'est pas vérifiée puisque notamment la juridiction américaine n'a pas transposé cette approche complémentaire, et de fait la question a été posée d'abandonner les modèles internes au profit de méthodes standards plus fines et plus sensibles. Il a finalement été décidé en 2017 de conserver l'approche par les modèles internes, préservant ainsi « une avancée majeure fondamentale de la réglementation bâloise » a souligné D. Laboureux, mais en la comparant avec des méthodes standards plus exigeantes et plus granulaires. Ce qui a conduit à définir la notion d'*output floor*.

L'ACPR, dans une position commune avec la profession bancaire française, a proposé à la Commission européenne un scénario de transposition de l'*output floor* fondé sur une évolution dite *parallel stack* (l'*output floor* s'appliquant aux seules exigences de capital bâloises, en excluant les exigences de fonds propres imposées par la réglementation européenne), mais celle-ci n'a pas été retenue. Pour autant, certaines spécificités françaises ont été reconnues au niveau international : c'est notamment le cas du crédit cautionné, que les banques françaises sont à peu près les seules au monde à utiliser pour le crédit à l'habitat.

En termes de calendrier de mise en œuvre, et compte tenu des urgences liées au covid, le Comité de Bâle a consenti un délai supplémentaire d'un an : les accords de 2017 doivent être appliqués à partir de 2023 (au lieu de 2022) et jusqu'à fin 2029 pour l'entrée en application complète de l'*output floor*. Les travaux ont commencé en Europe dès 2019 avec l'idée de transposer l'accord de Bâle en tenant compte de spécificités européennes, mais tout en essayant d'éviter une augmentation significative des fonds propres. Ces travaux ont abouti à la proposition CRR3/CRD6 de la Commission du 27 octobre 2021, qui va plus loin que Bâle 3 proprement dit, puisqu'elle inclut des éléments sur la surveillance des risques ESG, la régulation des succursales de pays tiers, ou encore la consolidation prudentielle des holdings. C'est une proposition ambitieuse, selon le secrétaire général de l'ACPR, mais qui dit d'emblée que l'Europe ne sera pas prête pour 2023, mais à partir du 1^{er} janvier 2025 pour finaliser ces travaux en 2030. En dépit de ce retard supplémentaire, les Européens sont les premiers à avoir mis sur la table un projet de transposition complet de l'ensemble de la révision de Bâle 3 de 2017. Ce projet contraint l'ensemble des établissements de crédit en Europe à appliquer la réglementation Bâle 3, alors que la plupart des juridictions dans le monde le réservent aux seuls établissements internationaux, mais il prévoit en contrepartie l'intégration de certaines spécificités européennes.

La proposition est désormais entre les mains des colégislateurs européens qui vont prendre le relais au sein des trilogues. Les négociations ne seront certainement pas achevées sous la présidence française qui démarrera pour 6 mois au 1^{er} janvier 2022, mais celle-ci jouera un rôle très actif de préparation des travaux techniques. L'objectif est de finaliser ce paquet législatif vers 2023, pour pouvoir raisonnablement le mettre en œuvre à partir de 2025.

Faire avancer l'Union Bancaire

Dominique Laboureix revient ensuite sur l'Union bancaire et répond à ceux qui pensent que cette réforme européenne institutionnelle est aujourd'hui dans l'impasse. Il souligne qu'elle n'est pas achevée, mais que les deux premiers piliers qui la constituent, la supervision et la résolution, sont en place et fonctionnent. Le troisième pilier sur le système européen de garantie de dépôt, EDIS, fait problème, mais il reste un objectif nécessaire pour construire une véritable zone unique qui couvre toutes les dimensions de la stabilité prudentielle européenne. La Commission, à travers sa consultation sur la gestion de crise publiée début 2021, pourra peut-être relancer le projet, avec une dimension plus modeste mais plus réaliste autour de la notion d'EDIS. D. Laboureix, s'exprimant à titre personnel, espère voir déboucher ce dernier volet d'une manière ou d'une autre, mais reconnaît que « *des divergences entre les pays européens subsistent, en particulier sur la question home/host pour la supervision des groupes transfrontières qui reste un débat difficile* », que les pays de l'Union ont des cultures différentes eu égard à la gestion de crise, ce qui avait déjà suscité beaucoup d'incompréhensions au moment des discussions sur le deuxième pilier « résolution », et qui restent toujours aussi régnantes sur la question de la garantie des dépôts.

Le président de l'ACPR et Gouverneur de la Banque de France a de son côté mentionné lors de son intervention au Forum Eurofi en septembre 2021 quelques pistes sur ce sujet. D'abord, il recommande d'utiliser le cadre existant pour faire avancer l'Union bancaire : les superviseurs peuvent avoir recours à des *waivers*. Ces dérogations restent une pratique peu utilisée jusqu'à aujourd'hui, en raison de la structure interne du SSM et des tensions existant entre certains superviseurs membres du Supervisory Board du SSM, qu'il faut donc parvenir à surmonter. Une autre piste évoquée depuis longtemps est celle de la « succursalisation ». C'est une décision à la main des établissements de crédit, qui aurait le mérite de créer les conditions d'un électrochoc peut-être nécessaire pour faire évoluer certains modes de pensée, mais avec des conséquences significatives compte tenu des adhérences fiscales, des lois sur le travail, etc. EDIS pourrait également se déployer dans des configurations différentes du projet original : par exemple avec un système de soutien de liquidité entre les systèmes de garantie nationaux, déjà évoqué par les autorités, voire de façon plus disruptive, par l'affiliation des filiales étrangères au système de garantie des dépôts de leur pays d'origine. Ce scénario peut toutefois poser des problèmes opérationnels importants, notamment quand les filiales ne sont pas détenues à 100% par un seul groupe

La digitalisation rebat les business models

Au-delà de la dimension réglementaire, la digitalisation est également un enjeu de taille pour le secteur financier. D. Laboureix a rappelé que lors de la conférence annuelle de l'ACPR le 25 novembre, le président de l'ACPR reviendrait dans son discours introductif sur les enjeux structurels de la finance digitale. De son côté, en tant que superviseur, il constate que le développement de la finance digitale impacte toutes les missions de l'ACPR, car il crée des risques opérationnels nouveaux : les menaces d'intrusion, l'inclusion et l'accompagnement des clients, l'encadrement des données personnelles par certaines législations, comme le RGPD en Europe, les problèmes de concentration et d'interconnexion des acteurs financiers qui créent des risques de contagion, sont autant d'évolutions qui peuvent affecter la stabilité financière. Comment encadrer les intermédiaires qui ont pris une place dans des chaînes de traitement de plus en plus fragmentées, notamment dans les paiements ? Qui porte la responsabilité de quoi, avec quel risque prudentiel ? Faut-il craindre des contournements de la réglementation ? Quelle mission générale comportent ces nouveaux usages en termes de LCBFT pour le superviseur ?

Ces sujets suscitent déjà des initiatives réglementaires. En Europe, le paquet DORA/MiCA a été publié en septembre 2020. La partie MiCA (Markets in Crypto Assets) cible les cryptoactifs, tandis que la partie DORA (Digital Operational Resilience Act) couvre un domaine plus vaste, lié à la résilience opérationnelle, l'utilisation du *cloud*, ou encore l'encadrement des prestataires de service. Récemment le scandale Wirecard a relancé la question de la révision du périmètre de consolidation réglementaire posée dans Bâle 3. Enfin un *call for advice* important a été adressé par la Commission européenne aux trois agences européennes sur un certain nombre de sujets : les plateformes, les groupes d'activité mixtes, et le *non bank lending* ... L'ACPR et la Banque de France essaient de faire atterrir ces débats sur des schémas simples : même risque, même activité, même règle.

Les risques cyber en croissance

La numérisation grandissante des activités conduit à se préoccuper également des risques cyber. Les attaques se sont démultipliées pendant la crise du covid, notamment dans le secteur financier. La mise à distance a créé un nouveau contexte : une étude de la BRI montre une connexion entre le télétravail et les risques cyber. Un des problèmes identifiés par le superviseur est que ces risques ne sont pas suffisamment partagés dans les échelons supérieurs de gouvernance. Il faut que cette préoccupation remonte très haut dans les organigrammes, jusqu'au conseil d'administration, pour pouvoir dégager les ressources financières et humaines nécessaires, sachant que ces dernières notamment sont rares et chères. « *C'est un processus difficile, délicat, coûteux et qui prend du temps mais il faut le faire* » a souligné D. Laboureix, « *c'est vital pour l'avenir des établissements* ». L'ACPR essaie d'accompagner ce mouvement et d'alimenter cette culture du risque informatique cyber, avec un certain nombre de notifications ou de notices sectorielles, et des modifications du règlement sur le contrôle interne.

Les risques climat et ESG désormais incontournables

Les enjeux climatiques également ont pris une ampleur considérable au cours des dernières années, à juste titre, mais ils posent la question de la captation de ce risque en raison de la désadéquation des horizons : le ratio de solvabilité est calculé à un an, alors que le risque climatique s'évalue à 30 ans. Mais la différence d'horizon entre les exigences prudentielles et les risques climatiques et ESG ne doit pas empêcher d'avancer, affirme D. Laboureix, en rappelant que les financements immobiliers à 40 ans sont bien intégrés dans la pondération du ratio de solvabilité, avec une approche en probabilité de défaut ...

La Commission européenne souligne de son côté, dans sa proposition CRR3/CRD6, que la réglementation prudentielle a un rôle crucial à jouer dans la prise en compte des risques ESG et climatiques. Cette préoccupation se traduit pour le moment par une approche en piliers 2 et 3, sans modification du ratio de solvabilité lui-même, en pilier 1. Il n'en reste pas moins que la base des risques pondérés sur laquelle se fonde le ratio de solvabilité est principalement constituée de risques de non-remboursement de crédit : comment capter les risques ESG dans le risque de crédit ? Faut-il influencer la décision de crédit en sous pondérant ou sur pondérant le risque financier suivant qu'il s'agit d'actifs verts ou bruns ? Ce sont des axes de travail sur lesquels l'EBA doit se positionner dans les deux prochaines années.

En attendant, il faut que le pilier 2 joue son rôle. Les risques ESG sont désormais intégrés dans le processus SREP, qui sera notamment alimenté par des stress tests ESG. L'ACPR a mené un premier stress test de cette nature en 2020 sur une base *bottom up* avec la participation de 80% du système français

de la banque et de l'assurance. Mais elle a souhaité pour un premier exercice de ce genre le déconnecter du pilier 2. Cela va changer avec le stress test climatique qui sera conduit par la BCE en 2022. L'objectif sera d'essayer de tirer des conséquences qualitatives sur les déterminations de pilier 2 dès la fin de 2022, et peut-être quantitatives dans les stress tests suivants. Quant au pilier 3, le superviseur ne compte pas attendre l'achèvement de la construction d'une taxonomie harmonisée aujourd'hui en cours, pour aller de l'avant dans les exigences de publication et de transparence sur ces risques. Certaines figurent déjà dans le CRR3 et une norme de l'EBA devrait venir rapidement les compléter, les premières publications étant prévues pour 2023 sur la base des éléments disponibles au 31 décembre 2022.

Le Comité de Bâle a également publié un rapport récent qui propose des *guidelines* sur le management des risques climat et appelle à commentaires d'ici à février 2022. Enfin, concernant l'actualité la plus récente, les membres du NGFS ont pris des engagements lors de la COP26, de même que certains acteurs financiers au sein de la *Net Zero Coalition*. D. Laboureix rappelle à cet égard que le NGFS a été parmi les premiers à souligner la connexion entre les risques ESG et la stabilité financière. Ce schéma, considéré comme hétérodoxe il y a 10 ans, est aujourd'hui largement partagé. Il a également rappelé qu'il faut dissocier clairement l'objectif politique de celui de la réglementation prudentielle, qui peuvent être antinomiques. Le premier peut souhaiter faciliter le financement de projets verts innovants mais dont le remboursement est incertain ; le second cherchera, face à de tels projets, à prendre des précautions supplémentaires pour mieux en maîtriser le risque. Dans cette optique, « *si aujourd'hui, vous me demandiez si je suis favorable à un green ou brown factor, je suis évidemment favorable à un brown penalizing factor* » affirme D. Laboureix.

Une supervision trop intrusive ?

Dans la traditionnelle séance de questions qui a suivi la présentation du superviseur, une interrogation a porté sur les interventions de la BCE jugées très complètes, mais aussi très intrusives et très mécaniques au regard des pratiques antérieures où certains établissements retrouvaient une dimension plus forte de dialogue avec le superviseur. A ce sujet, D. Laboureix a fait part d'une conviction forgée au cours de ses années bruxelloises : « *nous avons l'Europe que nous avons voulu. Nous avons voulu la comparabilité, c'est-à-dire faire en sorte que personne ne bénéficie d'un régime plus favorable que les autres, mais tout en préservant quand même certaines spécificités nationales* ». La construction du système de contrôle européen s'est donc articulée entre des corps centraux avec des pouvoirs centralisés dont l'objectif est de veiller à l'harmonisation des pratiques, et la prise en compte d'options et de discrétions nationales, mais l'équilibre n'a pas été facile à trouver (chantier de l'AQR en 2014, prélude au lancement du SSM, montrant une application souvent différente d'un même corpus réglementaire d'un pays à l'autre ; intervention du SSM pour réduire les options et discrétions nationales ; *joint supervisory team (JST)* pour prendre en compte des aspects culturels de connaissance fine du terrain ; création par la BCE d'une direction transversale pour vérifier que les normes de la BCE sont appliquées de la même manière par les différents JST).

Aujourd'hui cette phase de construction du système européen de contrôle est achevée et une phase de maturité va s'ouvrir, où se posera la question de préserver le dialogue qui doit continuer d'exister entre les contrôleurs et les entités contrôlées. Mais D. Laboureix rappelle qu'il ne revient pas aux contrôleurs de terrain de prendre la responsabilité d'accepter que les pratiques divergent de la règle. Le dialogue nécessaire pour prendre en compte les spécificités et les arbitrages quand ils sont justifiés seront décidés à un échelon supérieur de la supervision.

Après le Brexit

Le Brexit reste un sujet d'inquiétude pour les professionnels qui craignent de voir le Royaume-Uni s'éloigner des règles européennes. Dominique Laboureix ne croit pas à cette hypothèse. Le RU fait partie des pays dont le système bancaire a été très impacté par la grande crise financière, et les Britanniques l'ont payé cher dans leur feuille d'impôt. Cette réalité reste très présente dans le débat politique britannique et n'incite pas le gouvernement à s'affranchir des règles mises en place depuis la crise financière. Sans compter l'avis des tiers, les agences de rating, qui pourraient montrer du doigt les dérives potentielles du système financier britannique. Il y a donc peu de chance que le Royaume-Uni prenne un tel risque, ce qui n'empêche pas certains aménagements. Ainsi le RU pourrait décider d'appliquer la réglementation internationale uniquement à ses établissements les plus importants et un régime simplifié *principle based* pour les entités plus petites. Face à ce risque, l'Union européenne doit afficher clairement ses ambitions. C'est notamment le cas sur le sujet de la reconnaissance des chambres de compensation (CCPs) britanniques dont les banques continentales européennes sont les premiers clients pour les fonds en euros ... L'Europe doit poser des exigences sur ces acteurs, et de manière générale sur les CCPs, pour avoir la sécurité financière nécessaire, qu'elles soient logées à Londres ou ailleurs, même si D. Laboureix estime à titre personnel qu'il est préférable que les CCPs soient dans la même zone monétaire que la banque centrale de référence. L'Europe doit agir pour fixer ses propres règles et limites à ses acteurs, et que ces derniers jouent le jeu ...

Les enjeux européens de la LCB-FT

D. Laboureix revient également sur l'évolution de la réglementation LCB-FT et du rôle de l'ACPR dans ce domaine. La Commission a annoncé la création d'une autorité centrale européenne en charge d'un système de supervision unique en matière de LCB-FT, en connexion avec les superviseurs financiers et les autorités en charge de la lutte anti-blanchiment. Elle devrait superviser les opérations cross border pour les établissements qui ont des profils de risque élevé. La difficulté est de bien cibler les entités qui peuvent être réellement des véhicules de blanchiment, via une approche par les risques, parce qu'un établissement peut être petit mais très dangereux, ou au contraire de grande taille mais avec des activités très maîtrisées. Autre observation, la proposition de la Commission spécifie que l'autorité créée comptera environ 250 collaborateurs, ce qui représente des moyens limités à l'échelle européenne et conduira sans doute la nouvelle autorité à s'appuyer largement sur les compétences au niveau national.

Vers un reporting centralisé direct ?

Questionné sur la perspective d'un reporting centralisé direct (Projets IReF de la BCE et IReS de l'EBA), D. Laboureix explique que l'EBA doit, dans l'ordre logique, délivrer la première sa réponse à la Commission d'ici à la fin de l'année sur les avantages et inconvénients de cette centralisation, même si la BCE semble avoir des volontés de prendre le leadership. Ce projet présente toutefois des difficultés concrètes sur les périmètres et établissements à prendre en compte ; quel que soit le cas de figure, il nécessitera vraisemblablement des adaptations coûteuses pour tout le monde. En outre, il demande des précautions concernant la manipulation des données et les usages dont pourront bénéficier les différents membres de l'union monétaire et de l'union bancaire dans le cadre de cette centralisation. Mais, a reconnu le superviseur, maintenir des systèmes décentralisés de collecte peut sembler peu cohérent avec l'idée d'avoir une union monétaire et une union bancaire européennes.