

Risques bancaires et réglementation

Autor(en): **Mikdashi, Zuhayr**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **48 (1990)**

Heft 1

PDF erstellt am: **14.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-139958>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Risques bancaires et réglementation

Zuhayr Mikdashi
Professeur,
Systèmes bancaires et financiers,
Université de Lausanne

A l'occasion du 2^e *Colloque bancaire international* organisé par l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales de l'Université de Lausanne, une centaine de décideurs en provenance de tous les continents ont discuté d'une façon franche et informelle des problèmes posés à la sécurité et à la stabilité du secteur bancaire. Les travaux de ce Colloque ont été publiés en 1990 par ECONOMICA. L'auteur de cette note examine certains aspects des échanges en relation avec les risques bancaires et la réglementation.

* * *

Nonobstant l'accès à l'assurance et au soutien éventuel des autorités publiques, il appartient aux instances supérieures d'établir des directives judicieuses pour maîtriser les risques du secteur bancaire. Celles-ci devraient notamment porter sur les aspects suivants: exclusion ou limitation de certains types de risque, affectation du capital, diversification des portefeuilles à risque, couverture des risques de taux d'intérêt ou de change, surveillance continue du respect des coefficients de prudence, ainsi que l'application immédiate de mesures correctives le cas échéant.

Tous les domaines à risques doivent faire l'objet d'une observation permanente. Pour cela, des informations à jour, fiables et pertinentes sont devenues cruciales pour les banques afin de tirer le meilleur parti possible des opportunités commerciales et de faire face aux risques. Cet objectif a été principalement atteint par le recrutement de cadres compétents et par la formation permanente. En outre, plusieurs banques ont récemment établi des *réservoirs d'idées* qui fournissent des informations et conseils de qualité à l'usage de la direction, du personnel et de la clientèle.

Des investissements spectaculaires ont été réalisés ces dernières années et continueront de l'être à l'avenir dans le domaine de l'informatique: matériel et logiciel, télécommunications, matériel électronique de traitement de l'information, etc. Les objectifs de ces investissements sont multiples: précision, rapidité, satisfaction à l'échelle globale de besoins variés, traitement électronique des opérations bancaires permettant ainsi une extension des marchés, etc. Des réalisations importantes en matière de surveillance et d'analyse des risques, assorties de systèmes de détection précoce des points faibles et des abus ne cessent de voir le jour grâce aux progrès technologiques. Les banques ont également dû faire face à coup d'initiatives et d'imagination à l'évolution des besoins de la clientèle sur des marchés financiers de plus en plus libéralisés et mondialisés qui s'accompagnent d'une volatilité plus élevée dans des variables clefs, telles que taux d'intérêts, cours du change, inflation, etc. Les risques ne peuvent toutefois être complètement éliminés du système bancaire par des innovations financières. On peut même affirmer que certains types d'innovations pour-

raient accroître l'exposition du système aux risques et entraîner une détérioration des actifs des banques. C'est le cas du financement d'acquisitions d'entreprises avec «l'effet de levier» par endettement bancaire ou par l'émission d'obligations à haut rendement et haut risque — dites obligations «pourries» ou «junk bonds». C'est seulement par l'intermédiaire de politiques macro-économiques judicieuses — tant monétaires que non monétaires — que les risques du système pourront le plus vraisemblablement être réduits et la liquidité de l'économie améliorée.

Pour faire face à la volatilité réelle ou virtuelle des marchés financiers, une tendance à l'amélioration de la communication et à la convergence des politiques se fait jour dans les pays industrialisés. Ce phénomène s'est surtout manifesté par l'établissement de règles de prudence pour les banques avec deux objectifs principaux: protection de la solidité des systèmes bancaires et suppression de la concurrence déloyale. A cet égard, les centres financiers les moins réglementés jouissent d'un avantage concurrentiel injustifié par rapport à ceux qui le sont davantage.

Les pays qui semblent emprunter la voie d'un degré de convergence élevé sont ceux qui font partie de la Communauté Européenne. A partir de 1993, les institutions financières des douze pays de la CEE seront libres d'exercer leurs activités sans aucune entrave dans l'ensemble de cette zone économique. Ce marché financier unique restera toutefois incomplet tant que les gouvernements des Etats membres n'auront pas accepté de réduire l'autonomie de leur autorités monétaires en faveur d'une institution supranationale. Les douze pays européens continueront probablement à harmoniser de plus en plus leurs politiques économiques, mais on ne considère pas que cette évolution doive se faire aux dépens du reste du monde. Le ministre néerlandais des finances, H. Otto Ruding, est opposé — d'ailleurs comme d'autres hauts responsables de la Communauté — au concept de *forteresse européenne*, c'est-à-dire à la création d'une zone économique protectionniste repliée sur elle-même; il préconise, au contraire, un espace européen intégré économiquement tout en étant ouvert aux échanges internationaux.

La question de savoir si les banques peuvent se satisfaire de règles de prudence auto-imposées a été souvent débattue. Il est généralement admis que si un contrôle interne est impératif, une inspection externe indépendante est tout aussi essentielle pour faire face à de possibles carences de gestion, quelles qu'en soient les causes. Les autorités publiques de surveillance mettent en doute la capacité des institutions financières poussées par des considérations commerciales, d'observer des mesures de contrôle et de prudence à elles seules. L'instinct poussant les banques à réaliser des profits pourrait entraîner un relâchement de l'auto-discipline et une insuffisance du contrôle interne des risques. Une telle situation requiert des mesures de surveillance par des organismes gouvernementaux appropriés, afin de protéger les intérêts du public.

Certains banquiers tiennent pour «excessives» les exigences de prudence des autorités de surveillance. Ils craignent que celles-ci n'influencent défavorablement l'initiative et les bénéfices. D'autres soutiennent qu'un gouvernement peut protéger la rentabilité des institutions financières par une réglementation étroite de leurs opérations, en particulier en ce qui concerne les taux d'intérêt, les marges, les commissions, la segmentation du marché, les entraves à la concurrence, etc. C'est ainsi que les taux d'intérêts ont été réglementés au Japon jusqu'à la fin des années 1980: ils fournissaient des marges intéressantes aux banques grâce

au maintien artificiellement bas des taux d'intérêts sur les dépôts, et cela pendant de longues périodes, au détriment des épargnants.

La segmentation géographique du marché a été également imposée aux banques par les autorités, par exemple aux Etats-Unis. Ces mesures ont souvent contribué à bloquer ou à limiter l'expansion territoriale des activités d'une banque et ont donc réduit le champ de diversification de ses activités. La politique de renforcement du capital dans ce contexte de marché segmenté peut s'avérer inadéquate pour faire face aux risques rencontrés par les banques. Selon un éminent banquier américain, il existe au total un excédent de capital dans le système bancaire global, sinon le rendement inférieur du capital dans les activités bancaires par rapport aux autres industries à risque comparable ne s'expliquerait pas. Le problème réside dans le fait que la «surcapitalisation» est répartie parmi beaucoup trop d'unités bancaires morcelées. Les organes régulateurs voient les arbres mais pas la forêt et tendent à augmenter le capital par unité, mais le véritable problème est une question de consolidation et de liquidation — soutient pertinemment ce banquier.

Les banquiers et les organes régulateurs sont souvent incapables d'évaluer les risques *ex ante* et cela en temps opportun, c'est-à-dire avant que les dommages n'interviennent. La tâche incombant aux autorités régulatrices consiste à opérer un choix entre: (i) assurer une protection contre les négligences ou abus de la direction, du personnel ou de la clientèle d'une banque et (ii) laisser suffisamment de liberté aux banques afin de leur permettre d'innover davantage et d'atteindre une plus grande efficacité.

Au niveau international, on a assisté à un heureux début de convergence des règles de prudence. Cette coordination a été réalisée par des accords parmi le groupe des Dix, qui coopèrent au sein du Comité des règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires, qui se réunit dans le cadre de la Banque des Règlements Internationaux, à Bâle (Suisse). Un accord important a été conclu en 1988 sur la détermination des normes minimales d'adéquation de capital pour les institutions bancaires; cet accord s'inscrivait dans la continuation des concordats antérieurs de 1975 et 1983, qui avaient attribué des responsabilités aux pays d'origine et d'accueil pour l'amélioration de la collaboration internationale en matière de surveillance; cette dernière couvre notamment la recommandation de procédures pour la consolidation des succursales, filiales et entreprises associées, afin d'améliorer la connaissance de l'étendue des risques auxquels sont exposées les institutions surveillées. Les nouvelles normes internationales concernant l'adéquation du capital ont le mérite de tenter d'établir un rapport entre le capital d'une banque et le profil de risque de ses actifs figurant au bilan et de ses encours hors bilan. Les banques devront dès lors gérer judicieusement tant le volume que la composition de leurs activités afin de se conformer aux exigences de capital, tout en réalisant des bénéfices satisfaisants. Une plus grande coordination internationale est nécessaire pour garantir une surveillance complète, couvrant notamment divers autres éléments des activités d'une banque (par ex. liquidités, positions ouvertes, concentration des risques, risques liés aux pays, risques relatifs aux taux d'intérêts et aux cours du change, etc.).

La liquidation d'une banque insolvable est dictée par les forces du marché dans une économie de libre concurrence où la réussite appartient aux meilleurs. Les banques faibles ou sous-capitalisées risquent fort d'être évincées ou absorbées par des banques dynamiques. En éliminant les piètres opérateurs, l'industrie bancaire en sortira renforcée pour servir sa

clientèle d'une façon plus efficace. Si l'on fait abstraction d'une crise de confiance générale, la fermeture d'une banque insolvable constitue la sanction naturelle d'un marché libre frappant la performance inadéquate ou insatisfaisante de sa direction pour raisons d'incompétence, de fraude, d'escroquerie, etc. La rentabilité et la stabilité d'une banque dépendent en tout premier lieu de la compétence et de la probité de la direction et du personnel, avec l'application d'une auto-réglementation efficace. Ces préalables peuvent être codifiés dans la législation et dans la réglementation qui établissent les principes et critères de prudence à la base de tout bon fonctionnement d'une banque.

Les facteurs sous la sphère d'influence de la banque peuvent être tant de nature assurable que non-assurable ou partiellement assurable. Les risques commercialement assurables sont ceux qui peuvent être calculés par la méthode actuarielle. Il s'agit d'incidents tels que cambriolage, déloyauté d'employé, contrefaçon, extorsion, délinquance informatique, etc. Certains des éléments de l'actif financier d'une banque, tels le crédit à la consommation, peuvent également être assurés commercialement. Par comparaison, le passif d'une banque, notamment ses dépôts, n'ont pu bénéficier d'une assurance commerciale à des conditions raisonnables.

L'assurance des dépôts est souvent prise en charge par les autorités ou bénéficie de leur soutien. Elle représente un filet de sécurité supplémentaire pour l'ensemble du système bancaire, dans la mesure où elle peut barrer les effets de réaction en chaîne et empêcher la transmission de la faillite d'une banque insolvable aux autres banques, protégeant ainsi la viabilité des banques bien gérées. L'assurance des dépôts ne peut réduire le risque systémique que si elle est associée à une amélioration de la surveillance, en vue d'établir que les règles de prudence soient correctement observées par les banques assurées. Ce système comporterait la possibilité pour l'assureur d'appliquer des mesures dissuasives et des sanctions énergiques, telles qu'une hausse des primes d'assurance, soutenue par la menace de l'annulation rapide de l'assurance des dépôts en cas de comportement excessivement hasardeux ou fautif de la banque concernée. La pénalisation ultime consisterait en la fermeture immédiate de la banque insolvable.

Les responsables de l'institution d'assurance des dépôts sont confrontés à un certain nombre de défis et de choix dont les principaux sont liés aux questions suivantes: nature gouvernementale ou privée de l'institution d'assurance des dépôts, opportunité ou inopportunité d'un subside gouvernemental, extension de la couverture des dépôts au-delà des petits dépôts, aptitude de l'assureur à évaluer *ex ante* les risques bancaires, opportunité de primes uniformes ou variables liées au risque, acceptation du fait qu'une banque insolvable peut être mise en faillite, fût-elle petite ou grande.

Le gouvernement des Etats-Unis a depuis 1934 deux sociétés fédérales d'assurances des dépôts en vue de protéger les petits déposants (actuellement pour un maximum de \$ 100'000 par compte) des banques assurées en faillite. Par comparaison, les assureurs de dépôts en RFA sont organisés de manière indépendante et autofinancée couvrant divers segments de la communauté bancaire allemande. En outre, les banques commerciales allemandes assurées jouissent d'une assurance de dépôts pratiquement illimitée représentant par compte de dépôts la valeur de 30% du capital de la banque à qui est confié ledit dépôt.

Mû par des considérations d'équité, le système américain d'assurances des dépôts a été conçu initialement pour protéger les petits déposants et pour faciliter aux petites banques

l'accès aux ressources de ce type de déposants. Le concept consistait à permettre aux petites banques de faire face à la concurrence des institutions plus importantes. Bien que les dépôts excédant \$ 100'000 aient été formellement exclus de la protection officielle du système américain d'assurances des dépôts, tous les déposants et les créanciers des banques importantes qui ont fait faillite ont bénéficié *de fait* de la protection. Ceci a contribué à rendre les grandes banques plus sûres que les petites institutions se limitant à une petite zone géographique et à quelques services bancaires.

Les dirigeants des grandes banques aux Etats-Unis pourraient succomber au péril moral du relâchement de la discipline, eu égard à la garantie gouvernementale tacite d'assurer tous leurs dépôts. Les petites banques ne bénéficient pas de cette garantie et sont acculées à la faillite si elles deviennent insolvables. Le sauvetage des grandes banques, malgré leurs mauvais résultats, a été justifié par des motifs de stabilité générale. Cette politique se fonde sur l'argument selon lequel la faillite d'une grande banque — eu égard à l'ampleur de son imbrication dans l'économie et au réseau étendu de ses relations — peut ébranler l'économie tant nationale qu'internationale, tandis que la faillite d'une petite banque reste localisée. Ce point de vue a été clairement exposé par le président de l'institution gouvernementale d'assurance des dépôts: «... aucun des grands pays industrialisés n'a permis à des grandes banques de manquer à leurs engagements parce qu'ils ne veulent risquer les conséquences. Déjà la concurrence internationale dans tous les domaines rend un changement d'attitude improbable dans ce domaine. Il s'ensuit qu'un système d'assurance, qui à l'origine était destiné à permettre aux petites banques d'en concurrencer de plus grandes, aujourd'hui favorise les grandes banques au détriment des plus modestes. Mais tout comme se plaignait César: *Tous les mauvais précédents ont vu le jour sous la forme de mesures justifiables*» (L. William Seidman).

Les banquiers et les organismes régulateurs de certains pays à économie libérale comme la Suisse soutiennent qu'il n'est pas nécessaire de soustraire les agents économiques à la discipline du marché ou d'encourager les incompétences et le risque par la création d'un mécanisme d'assurance des dépôts. La sécurité et la solvabilité des banques sont plus efficacement garanties par une gestion saine, ainsi que par des fonds propres adéquats et des liquidités suffisantes en vue de faire face respectivement aux chocs de pertes éventuels ou de retraits considérables de dépôts.

La réglementation des activités bancaires doit inciter à la prudence tout en se gardant, soit d'étouffer le dynamisme et l'initiative des banquiers en leur imposant des contrôles excessifs, soit de *surprotéger* les banques et leur clientèle. Aussi, les banques, bien gérées et performantes ne devraient pas être accablées ou gênées par les erreurs et échecs de banques incompétentes ou gérées imprudemment. Les pouvoirs publics, les banques et la clientèle ont tous intérêt dans un système bancaire et financier sûr et efficace. En vue de la plus grande interdépendance des marchés financiers, le besoin de coopération dans le domaine tant monétaire que de surveillance est évident. Plusieurs défis restent à surmonter, tant au niveau de la coordination de la surveillance des risques qu'à celui de l'institution d'un «prêteur de dernier recours» à l'échelle internationale pour faire face à des crises de liquidité. Les désastres du passé doivent donc inciter tous et chacun à la vigilance et la coopération. En commettant la prudence et la discipline, un ancien gouverneur de banque centrale a cité le proverbe: «Lorsque le danger est passé, on se moque des saints.»

(P. Languetin).