

BÂLE II : QUELLES CONDITIONS POUR RÉUSSIR ?

JEAN-PIERRE JOUYET *

Les établissements de crédit jouent un rôle fondamental dans le financement des économies modernes. Les grandes entreprises font, certes, appel aux marchés financiers, mais les concours bancaires restent déterminants. En France, le taux d'intermédiation s'élevait à 40,9 % en 2001, il a probablement augmenté depuis. La bonne santé du système bancaire est essentielle à une allocation optimale des ressources et à la stabilité économique et financière. Aussi, la plupart des pays ont imposé aux entreprises faisant le commerce de l'argent une réglementation spécifique qui s'ajoute aux prescriptions de droit commun et dont l'application fait l'objet d'un contrôle approprié. Dans la plupart des pays, les objectifs poursuivis en matière de surveillance bancaire sont très proches : les règles prudentielles imposées, comme les méthodes de contrôle utilisées, sont de plus en plus comparables, en raison du mouvement d'harmonisation internationale qui se développe dans le cadre des instances de l'Union européenne et du Comité de Bâle.

La réforme du ratio de solvabilité engagée par le Comité de Bâle (« Bâle II ») et celle entreprise parallèlement par la Commission européenne dans le cadre de la réforme de la Directive sur l'adéquation des fonds propres renouvelle un état des lieux. Même si les règles prudentielles ne sont pas soumises au même régime que celles encadrant les conditions de concurrence internationale¹, il n'en reste pas moins que leur évolution influencera les conditions d'exercice de l'activité bancaire et donc de la concurrence.

* Directeur du Trésor.

BÂLE II DEVRAIT MODIFIER LES CONDITIONS DE CONCURRENCE

L'impact de Bâle II sur les conditions de concurrence entre banques est double.

Tout d'abord, la mise en œuvre du nouveau ratio prudentiel n'est pas uniforme : l'Union européenne adoptera un dispositif, certes proche des grands principes édictés par le Comité de Bâle, mais se différenciant toutefois du texte international sur certains points². Les États-Unis ont déjà pris certaines orientations spécifiques. Certains pays, notamment la Chine et l'Inde, continueront d'appliquer l'ancien accord, préférant surseoir à l'adoption du nouveau dispositif prudentiel³.

Ensuite, le nouveau dispositif prudentiel modulera les exigences en fonds propres des établissements en fonction des profils de risque et des méthodes retenues pour analyser ces risques. Les régulateurs disposeront donc d'une marge d'appréciation importante qui affectera également la concurrence.

Les projets de texte européen et bâlois devraient avancer parallèlement tout en comportant des différences

Le nouveau cadre européen en matière de ratio de solvabilité bancaire sera défini par la troisième directive sur l'adéquation des fonds propres (CAD III). La Commission européenne, depuis la mise en place du premier ratio de solvabilité, en 1988 (ratio Cooke), a fait le choix de travailler en parallèle avec le Comité de Bâle. C'est, en effet, un aspect fondamental pour la compétitivité des établissements européens que de pouvoir appliquer les normes prudentielles les plus récentes sans délai par rapport à leurs grands concurrents. À cet égard, le calendrier des travaux de l'Union européenne est, en soi, un facteur clé dans la concurrence internationale. C'est pourquoi, à la suite des travaux du groupe des sages dirigé par Alexandre Lamfalussy, tout un processus d'accélération de l'édiction des normes techniques en matière financière a été engagé à Bruxelles.

Les projets élaborés par la Commission se sont donc très largement inspirés des textes préparés par le Comité de Bâle. Pour autant, afin de tenir compte des spécificités européennes, la Commission ne prévoit pas, comme pour le ratio Cooke, de transposer littéralement le texte bâlois. Il importe, bien sûr, de faire coïncider les calendriers d'élaboration et de mise en œuvre des textes et de limiter les différences.

Le champ d'application du projet de directive est plus large que celui de Bâle II puisqu'il inclut notamment les entreprises d'investissement

L'une des spécificités du projet européen par rapport à celui du Comité de Bâle réside dans le périmètre d'application. Alors que le ratio bâlois a

vocation à s'appliquer aux grandes banques ou aux établissements internationalement actifs (ce qui n'est pas, en soi, criticable en termes de concurrence puisque ce sont précisément celles entre lesquelles se déroule l'essentiel de la compétition internationale), la future directive (comme l'actuelle) couvrira l'ensemble des établissements de crédit européens, quel que soit leur volume d'activité, ainsi que les entreprises d'investissement⁴. L'inclusion des entreprises d'investissement dans le régime prudentiel applicable aux établissements de crédit tient notamment au fait qu'en Europe, et en particulier en France, les prestations de services d'investissements peuvent être réalisées, tant par les premières que par les seconds. Il est donc nécessaire, pour éviter toute distorsion de réglementation et de concurrence en Europe, que de mêmes règles prudentielles pèsent sur les deux catégories d'établissements financiers qui peuvent être amenés à fournir des services identiques.

Dans la mesure où il s'agit d'un seul choix européen, des distorsions pourront apparaître avec les entreprises d'investissement situées dans des pays tiers : ainsi, la question demeure ouverte pour les établissements financiers américains habilités à vendre des services d'investissement. Toutefois, les implantations en Europe des entreprises d'investissement ayant leur siège social dans un pays tiers seront soumises à la future directive. Ensuite, les entreprises d'investissement américaines se sont vues suggérer par leurs autorités de régulation d'opter sur base volontaire pour les nouvelles règles bâloises ; il est encore toutefois trop tôt pour savoir dans quelle mesure cette proposition sera suivie d'effet.

En outre, les exigences en fonds propres au titre du risque opérationnel, qui constitueront une contrainte prudentielle forte pour les entreprises d'investissement, ont été progressivement aménagées lors des différentes consultations menées par la Commission européenne afin de tenir compte des spécificités de ce secteur d'activité. D'autres adaptations sont envisageables.

Le calcul des exigences en fonds propres pourra se faire sur la base des comptes sociaux pour les établissements nécessitant une attention particulière

Le calcul des exigences en fonds propres s'effectue traditionnellement sur base consolidée. À titre exceptionnel, toutefois, le régulateur bancaire peut décider d'assujettir les établissements au respect des normes de fonds propres sur la base des comptes sociaux. Cette disposition permet un contrôle plus efficace des établissements fragiles ou nécessitant une attention particulière.

La Commission européenne pourrait créer, pour les groupes transfrontaliers, un troisième niveau de contrôle sur une base dite sous-consolidée, qui serait à mi-chemin entre une base fondée sur des

comptes consolidés et une base fondée sur les comptes sociaux. Ces groupes calculeraient leurs ratios sur ces bases sous-consolidées, par pays d'implantation.

Le choix de la Commission européenne s'explique par la nécessité d'obtenir, de la part des groupes à vocation internationale, une bonne répartition de leurs fonds propres. En effet, il ne suffit pas que le groupe dispose de fonds propres au niveau consolidé, encore faut-il que chaque sous-groupe qui le compose dispose d'une solvabilité suffisante pour assurer sa pérennité. Toutefois, cette disposition constituerait, pour les grands groupes bancaires ayant des implantations dans plusieurs pays européens, une contrainte forte et peu conforme à l'unification du marché européen. Au demeurant, cette règle ne concernerait pas les implantations situées hors de l'Union européenne.

Par ailleurs, le projet de la Commission prévoit la mise en œuvre systématique, d'un calcul des exigences en fonds propre sur la base des comptes sociaux. Cette disposition pourrait placer les groupes bancaires ayant de nombreuses filiales spécialisées - ce qui est le cas en France - en situation défavorable vis-à-vis des groupes plus intégrés, qui disposent d'un nombre de filiales plus limité. La France souhaite, dans le cadre des négociations en cours, davantage de souplesse dans l'application de ces mesures.

4

Une nécessaire coïncidence des dispositifs bâlois et bruxellois

Il est nécessaire que les calendriers d'élaboration et de mise en œuvre du ratio de Bâle et du ratio de solvabilité européen coïncident et que les aménagements apportés au dispositif bâlois ne conduisent pas à de trop grandes divergences de nature à remettre en cause l'équilibre de l'accord.

Le délai qui nous est imparti avant la conclusion de l'accord doit être l'occasion de nous interroger sur l'impact du nouveau ratio sur les conditions de concurrence dans l'économie réelle. À ce sujet, l'étude commandée en 2002 par l'Ecofin de Barcelone à la Commission européenne devrait permettre de s'assurer que Bâle II ne crée pas de distorsion de concurrence préjudiciable à nos agents économiques. La France a adressé un rapport à la Commission européenne fin mars 2003 au terme d'une consultation approfondie des milieux économiques menée par la Direction du Trésor. Même si le sujet le plus important - le traitement des PME - semble aujourd'hui résolu, ces travaux peuvent encore conduire, si nécessaire, à demander des aménagements des dispositifs envisagés. Il est notamment fondamental, pour éviter certains effets procycliques, que le provisionnement dynamique, déjà très présent dans certains systèmes bancaires comme en Espagne, puisse être généralisé. Il convient naturellement que l'International Accounting Standard Board puisse reconnaître ce mode de provisionnement en comptabilité.

L'application de Bâle II aux États-Unis

Les autorités américaines ont, dès le début de 2003, pris deux orientations d'application de Bâle II aux États-Unis.

La première vise à n'assujettir au nouveau dispositif que les banques américaines internationalement actives, soit dans un premier temps 10 établissements. D'autres grandes banques - une dizaine - devraient, par la suite, opter pour le futur ratio sur une base volontaire. Les autres banques (plus de 8 000 établissements, pour la plupart de petite taille) continueront à se voir appliquer un régime prudentiel plus simple⁵. Les banques concernées totaliseraient une part très importante du total des actifs bancaires domestiques, et représenteraient environ 95 % de l'activité internationale des banques américaines. Ainsi, le risque que des établissements américains en concurrence avec des banques européennes ne soient pas assujettis à Bâle II apparaît, en première analyse, limité.

La seconde pourrait, en revanche, soulever davantage d'interrogations, dans la mesure où elle prévoit d'imposer aux banques assujetties la plus avancée⁶ des trois méthodes d'évaluation du risque. Cette disposition viserait *a priori* les implantations américaines des banques européennes, qui pourraient être amenées à dissocier le suivi des risques américains du suivi des autres risques et adapter leur système d'information en conséquence. Cette situation rendrait plus difficile une surveillance consolidée des risques au niveau du groupe, et serait génératrice de coûts et de difficultés opérationnelles.

C'est pourquoi une discussion est engagée entre les régulateurs américains et la Commission européenne. Avec la Commission, nous sommes particulièrement vigilants sur les conditions de concurrence entre établissements européens et américains. Les banques européennes disposant d'une implantation américaine doivent bénéficier d'un traitement prudentiel qui ne crée pas de contraintes excessives par rapport aux établissements américains.

La modulation des exigences en fonds propres peut également faire évoluer les conditions de la concurrence

Cette modulation est au cœur de la réforme. Il s'agit de rendre les exigences en fonds propres plus sensibles aux risques en fonction de la nature des activités et des modes d'évaluation des dits risques.

Le dispositif est calibré en fonction des profils de risques

Le nouveau ratio conduit à favoriser, en termes d'exigences en fonds propres, les activités les moins risquées. Il influera donc sur le développement des différents métiers bancaires.

À titre d'illustration, les activités de banque de détail ont fait l'objet d'aménagements successifs afin de tenir compte des spécificités de cette activité (répartition des risques sur un large portefeuille d'engagements, mutualisation du risque de défaillance...). Parmi les différentes mesures adoptées, les engagements sur le portefeuille de détail sont désormais pondérés à 75 % en méthode standard, et non plus 100 % comme précédemment. Cette mesure devrait donc avoir des conséquences favorables pour les banques qui disposent d'une importante activité de détail et, par voie de conséquence, pour les professionnels et les petites PME qui sont inclus dans ce portefeuille.

À l'inverse, les exigences en fonds propres pesant sur le capital-investissement risquent de modifier les conditions de financement de cette activité. Aujourd'hui, le financement s'opère, soit par recours aux marchés financiers, soit par concours bancaires. Le projet de directive prévoit une pondération fortement majorée pour les investissements des établissements de crédit dans le capital-investissement, laquelle pourrait être trois à quatre fois supérieure à celle en vigueur dans le régime actuel⁷. Or, dans la mesure où une large partie des structures de capital-investissement, et plus particulièrement les opérateurs régionaux, se financent en France pour l'essentiel auprès du système bancaire, une telle pondération leur serait très préjudiciable. Ce sujet est source d'inquiétude chez les professionnels et favorise l'émergence d'un modèle privilégiant le recours aux marchés financiers. Ceci n'est pas acceptable et nécessite des adaptations.

Le nouveau dispositif bâlois entend favoriser le recours aux notations internes

A priori, les petits établissements bancaires ne disposeront pas forcément des ressources financières et humaines nécessaires pour développer et mettre en œuvre les approches les plus avancées, qui, à risques comparables, devraient générer des exigences en fonds propres potentiellement inférieures à l'approche standard. Cette situation pourrait effectivement conduire à des mouvements de rapprochement entre établissements désireux de partager les coûts d'une telle réforme et, *in fine*, favoriser la concentration de ce secteur économique en Europe au profit des établissements les plus avancés.

Néanmoins, un tel préjudice pour les petits établissements n'est pas avéré. En effet, les systèmes bancaires sont déjà très concentrés. Ainsi, en France, il demeure environ 6 petites banques totalement indépendantes. La plupart des établissements, filiales des grands groupes, devraient bénéficier des avancées techniques de leur maison mère.

*UNE CONVERGENCE ACCRUE RESTE LA MEILLEURE
GARANTIE D'UNE CONCURRENCE ÉQUITABLE*

La portée du nouveau dispositif sur les conditions de concurrence doit s'apprécier au regard de son impact sur le coût du crédit. Les fonds propres, qui sont au cœur du dispositif prudentiel, sont une des composantes de ce coût.

Bâle II donnant une liberté plus grande au contrôleur bancaire dans son appréciation de la situation des établissements, il est nécessaire d'assurer une convergence accrue des pratiques de contrôle.

L'impact des nouvelles normes de fonds propres sur les conditions de concurrence doit être relativisé

Le coût en fonds propres n'est qu'une des composantes du coût du crédit

Le coût du crédit comprend différentes composantes dont les exigences prudentielles ne constituent qu'une part minoritaire. En effet, le coût du crédit comprend également la rémunération de la ressource qui permet de financer le crédit octroyé à la contrepartie, les coûts opérationnels et administratifs (charges de structure...) et le coût de la couverture du risque de non remboursement du prêt ou de remboursement partiel.

Ainsi, la mise en place du nouveau ratio de solvabilité ne modifie qu'une des composantes de l'équation du coût du crédit et ne devrait donc avoir, sous réserve des pratiques des banques, qu'un impact limité sur celui-ci.

Le calibrage du nouveau dispositif a été conduit de façon à éviter toute modification substantielle des exigences globales et individuelles en fonds propres

Le Comité de Bâle a décidé de procéder à plusieurs exercices d'évaluation, à partir d'échantillons d'établissements, afin de mesurer l'impact du dispositif envisagé sur les exigences en fonds propres. L'objectif fixé par le Comité a consisté à assurer un maintien du niveau global de l'exigence en fonds propres pour le secteur bancaire pendant une période de deux ans suivant la mise en place du dispositif prudentiel, et, par ailleurs, à éviter des modifications trop importantes des exigences au niveau individuel. Pour atteindre cet objectif, trois principes de mise en œuvre ont été retenus :

- la mise en place du nouveau dispositif ne doit pas se traduire au démarrage, pour l'ensemble du système bancaire, par une charge globale en fonds propres ni plus ni moins élevée que dans l'ancien accord. Néanmoins, au niveau individuel, le nouveau ratio pourrait se traduire par des différences par rapport à la situation actuelle en fonction des

profils de risque des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et de la méthode retenue. Toutefois, des « garde-fous » ont été prévus ;

- le nouveau ratio prévoit qu'il existe trois méthodes de calcul en fonction du degré de sophistication de l'évaluation des risques des banques (méthode standard, méthode interne dite fondation, méthode interne avancée). Afin d'inciter les établissements à investir dans l'analyse interne de leurs risques, des niveaux d'exigence réduits sont prévus pour les méthodes les plus avancées. Cette réduction est toutefois limitée, pour l'ensemble des établissements, à 0,2 % pour la méthode fondation et 0,4 % pour la méthode avancée, par rapport à la situation actuelle ;

- au niveau individuel, les établissements qui choisiront la méthode avancée ne pourront bénéficier d'une baisse de leurs exigences de fonds propres de plus de 10 % la première année et 20 % la seconde. Cette limite vise à empêcher qu'un établissement puisse profiter de manière excessive des dispositions les plus favorables de l'accord. Dans le même ordre d'idées, les établissements devront mettre en place des *stress scenarii* afin de mesurer le besoin en fonds propres en situation de crise et les autorités pourront demander des mesures correctrices, y compris aux établissements respectant le seuil minimum du ratio réglementaire.

8

*Il est néanmoins indispensable de veiller à la convergence
des pratiques des contrôleurs bancaires*

*Le nouveau dispositif accroîtra les marges de manœuvre du contrôleur
bancaire*

Bâle II repose sur une organisation en trois piliers. Le premier pilier concerne les exigences réglementaires en fonds propres et leurs modalités de calcul. Le deuxième pilier confie aux contrôleurs la responsabilité de vérifier les politiques d'allocation des fonds propres économiques et les autorise à une modulation des exigences en capital en fonction du profil de risque des établissements. Le troisième pilier est relatif à la transparence de l'information de marché. L'accord prévoit des obligations d'information du marché afin que les opérateurs puissent juger eux-mêmes de la santé financière des établissements.

Bâle II donnera ainsi beaucoup plus de flexibilité aux contrôleurs bancaires que l'ancien système dans le choix des mesures, avec notamment, la possibilité d'imposer, en fonction du profil de risque, des exigences en fonds propres supérieures aux exigences réglementaires⁸.

*La convergence des pratiques des contrôleurs est indispensable
à une véritable concurrence entre acteurs*

Si l'harmonisation des pratiques des contrôleurs, et en particulier de leurs critères d'appréciation était insuffisante, certaines banques pourraient se voir imposer des exigences en fonds propres, au titre du pilier II, supérieures à celles fixées par d'autres contrôleurs à leurs concurrents présentant un profil de risques comparable.

Il convient donc de renforcer, avant la mise en place effective de l'accord, la convergence des pratiques des contrôleurs afin de permettre une application la plus égale possible des règles au sein de l'Union européenne et, au niveau international, entre l'Union européenne et ses principaux partenaires économiques.

À cette fin, le cadre institutionnel doit évoluer

Au niveau européen, la coopération institutionnelle dans le secteur bancaire et financier se structure autour de plusieurs instances : le Comité consultatif bancaire (CCB) et le Groupe de contact⁹.

Dans le cadre de la mise en place du processus Lamfalussy dans le secteur bancaire demandée par le Conseil Ecofin du 3 décembre 2002, l'architecture institutionnelle du secteur devrait évoluer. Cette évolution se traduira par la mise en place d'un comité de niveau 3, qui réunira les contrôleurs bancaires et les banques centrales impliquées dans la surveillance prudentielle, et un comité de niveau 2 réunissant les représentants des ministères des Finances¹⁰.

Le Comité des contrôleurs bancaires européens (niveau 3) a vocation à assister le Comité de niveau 2 dans l'élaboration des textes les plus techniques et à renforcer la coopération entre les autorités de contrôle. Le Comité de niveau 3 devrait donc être, en Europe, l'instance de l'harmonisation, à un haut niveau, des pratiques de supervision en assurant une coopération étroite entre autorités de tutelle bancaire. Il convient, dans ce cadre, d'assurer à ce comité les moyens nécessaires à son fonctionnement et à son institutionnalisation progressive. À cet égard, les représentants de la profession bancaire française souhaitent la création d'une autorité unique de supervision bancaire en Europe, seule à même, selon eux, de parvenir à une égalité totale de traitement.

Au niveau plus technique, la pérennisation du Groupe de contact apparaît utile pour assister le Comité de niveau 3 dans cet exercice de convergence.

Toutefois, l'architecture mise en place dans le cadre du processus Lamfalussy ne pourra pleinement assurer une harmonisation approfondie des conditions de concurrence que s'il existe une coordination étroite entre les superviseurs bancaires et les représentants des ministères

des Finances concernés responsables, en dernier ressort de l'adoption des textes en procédure « comitologique ». Il y a donc là une nécessité d'assurer une bonne articulation entre le Comité de niveau 2 et le Comité de niveau 3. C'est d'autant plus indispensable, qu'au niveau international, seuls sont représentés au Comité de Bâle les superviseurs bancaires et les banques centrales nationales.

Enfin, le Comité de Bâle doit poursuivre et approfondir ses travaux dans le cadre de l'*Accord implementation group* (AIG) en vue de favoriser l'harmonisation du dispositif au niveau international. Tous les acteurs concernés sont attachés à une formalisation des travaux de ce groupe.

Bâle II est une réforme essentielle qui améliore la stabilité financière et c'est une opportunité à saisir pour tous les établissements de crédit et les entreprises d'investissement. Elle doit permettre de mieux apprécier les risques pris par les établissements financiers en analysant mieux leurs engagements. L'existence d'une vraie et équitable concurrence, entre tous les établissements au niveau international, est la clé du succès.

1. Au demeurant, les normes prudentielles bénéficient d'une exception spécifique dans le Traité de l'Union européenne et de dérogations dans les différents groupes de travail de l'Organisation mondiale du commerce.
2. Il convient de préciser que les développements qui suivent ne reprennent pas l'ensemble des différences entre les textes bâlois et européen, mais seulement les plus importantes, notamment au regard de leur impact sur les conditions de concurrence.
3. En pratique, ces pays appliqueront Bâle I, le pilier II et le pilier III.
4. Comme dans le dispositif Bâle I.
5. Le même que celui applicable actuellement (qui est un régime prudentiel hybride, mélange de dispositions calquées sur le ratio Cooke et de règles fixées par le régulateur américain ; ce régime serait selon la Commission bancaire plus coûteux en fonds propres que le ratio Mc Donough appliqué avec la méthode standard).
6. Les établissements auront le choix entre trois méthodes : la méthode standard, la méthode fondation, et la méthode dite avancée.
7. Pour ces activités statistiquement plus risquées, l'exigence en fonds propres passerait ainsi de 8 % à 24 %, voire 32 % du montant investi.
8. Cette possibilité existait déjà dans quelques pays comme la France.
9. Par ailleurs, le Comité de supervision bancaire, sous l'autorité de la Banque centrale européenne, réunit les superviseurs sur les analyses macro-prudentielles.
10. À la suite de la modification de la directive n° 2000-12 transformant le Comité consultatif bancaire.