



# BÂLE II ET LES PAYS DE L'EST : LE POINT DE VUE D'UN BANQUIER CENTRAL

OLIVIER PRATO \*

La signature, le 16 avril dernier, du Traité d'adhésion par 10 nouveaux pays<sup>1</sup> et 15 États membres de l'Union européenne concrétisait la première étape du 5<sup>ème</sup> élargissement de l'Union européenne. Quelques jours plus tard, le 29 avril, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire publiait un troisième document consultatif présentant son projet de nouveau dispositif d'adéquation des fonds propres. Le parallélisme de ces processus d'élargissement de l'Union et de révision de l'Accord actuel sur les fonds propres des banques amène naturellement à s'interroger sur les enjeux et les impacts d'une telle réforme pour les nouveaux États membres et pour l'Union européenne. En effet, l'entrée de dix pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) dans l'Union européenne en mai 2004 et la mise en application du nouvel accord de Bâle (Bâle II) et de la future directive européenne sur les fonds propres (Cad III<sup>2</sup>) le 31 décembre 2006 devraient profondément modifier le cadre d'exercice de l'activité bancaire et de sa surveillance au sein de l'Union.

Avec l'adhésion de dix nouveaux membres, caractérisés par des situations économiques et des systèmes bancaires contrastés, le futur ratio de solvabilité doit contribuer à accroître la stabilité financière de l'Union. Pour y parvenir, tant les banques des pays accédants et des États membres de l'Union que les autorités de contrôle bancaire nationales doivent surmonter les défis inhérents à la mise en œuvre du nouveau dispositif.

\* Secrétariat Général de la Commission Bancaire, Direction de la surveillance générale du système bancaire, Service des affaires internationales.

*BÂLE II, UN ENJEU POUR LA STABILITÉ FINANCIÈRE  
DES PECO ET DE L'UNION*

Bâle II est une réforme qui s'inscrit, à l'instar des multiples travaux conduits sous l'égide du Comité de Bâle depuis bientôt trente ans, dans une volonté de renforcer la solidité, et par là même la stabilité, du système financier international. Conçu initialement comme son prédécesseur, le ratio « Cooke », pour n'être appliqué que par les grandes banques à vocation internationale des pays du G10, le nouvel accord devrait néanmoins, lui aussi, être adopté très largement par les pays non G10<sup>3</sup>. Ces derniers ont d'ailleurs été associés à la réforme, dès son origine, et sont représentés au sein d'un groupe du Comité de Bâle aujourd'hui largement dédié à l'application du futur ratio dans les pays émergents<sup>4</sup> et où siège, par exemple, la République Tchèque.

Les PECO sont encore plus étroitement associés au processus de révision de la directive européenne sur l'adéquation des fonds propres, menée sous l'égide de la Commission européenne. Cette dernière a, en effet, eu le souci permanent d'impliquer les pays accédants, de manière progressive et croissante, dans les travaux qu'elle conduit au travers de différents comités, en particulier ceux du Comité consultatif bancaire. Ces travaux sont d'autant plus essentiels pour les PECO et les États membres qu'à la différence de Bâle II, la future directive européenne sur les fonds propres (Cad III) s'appliquera, non seulement aux grandes banques, mais aussi à l'ensemble des établissements financiers de l'Union, y compris les entreprises d'investissement.

Cette implication des pays non G10 en général, et des PECO en particulier, dans la préparation et la mise en œuvre du futur ratio de solvabilité, traduit l'importance que cette réforme revêt pour la stabilité financière.

Les PECO sont caractérisés par de fortes disparités économiques et sociales au niveau national et régional, d'une ampleur supérieure à celles des pays des précédents élargissements, le PIB moyen des dix pays accédants n'atteignant que 40 % de la moyenne de l'Union contre 60 % lors de l'entrée de l'Irlande, de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce. Ces disparités se retrouvent également au niveau des systèmes bancaires, qui ont subi depuis une dizaine d'années une profonde restructuration, marquée tant par des vagues de privatisations que de consolidations. La privatisation du secteur bancaire des PECO est désormais largement accomplie et s'est traduite par une participation étrangère importante, en particulier des banques de l'Union. À fin 2002, la participation étrangère s'élevait ainsi, en pourcentage des actifs, à plus de 80 % en Slovaquie, ou encore à 75 %



en Pologne. La consolidation du secteur s'accélère par ailleurs, à la fois par consolidation entre banques de l'Union, entre banques d'Europe de l'Est, et parfois même entre banques d'un même PECO.

La finalisation du processus de privatisation et l'accélération de celui de consolidation, combinées le plus souvent à l'étroitesse des marchés nationaux des PECO, sont de nature à y rendre le risque systémique plus élevé. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la capitalisation et les réserves des banques des PECO sont généralement plus importantes que celles des banques de l'Union. La prévention d'un tel risque est au cœur du dispositif Bâle II, qui pose le principe à la fois d'une surveillance sur base consolidée des groupes bancaires mais aussi celui d'une allocation adéquate des fonds propres entre les différentes entités d'un même groupe bancaire.

Par ailleurs, les trois « piliers » du nouvel accord devraient permettre de limiter davantage l'occurrence d'un tel risque. D'abord, les exigences minimales de fonds propres réglementaires (pilier 1), plus sensibles aux risques, vont inciter les banques à la fois à assainir leur bilan et à accroître leur performance rapportée au risque. Ceci est d'autant plus important dans le cas des PECO que le niveau des créances douteuses y reste souvent élevé, comme par exemple en Slovaquie, en République Tchèque ou encore en Pologne, et que la rentabilité des crédits y est parfois faible, l'intermédiation bancaire pouvant souffrir de la petite taille des marchés nationaux, comme dans les pays Baltes, ainsi que d'un ralentissement des rythmes de croissance, comme en Hongrie et en République Tchèque.

Ensuite, le processus de surveillance prudentielle (pilier 2) prévu dans le nouveau dispositif permettra de mieux appréhender le profil de risque individuel des établissements, donc d'identifier, le cas échéant, leur caractère « atypique » ou leur nature systémique et d'y remédier par une action prudentielle appropriée. Une telle faculté d'appréciation est décisive dans le cas des PECO dans la mesure où, d'une part, le cadre légal et réglementaire de l'exercice des activités bancaires y connaît parfois certaines carences, et d'autre part, la gouvernance d'entreprise y demeure souvent lacunaire. Ainsi, les autorités de contrôle bancaires pourront mieux cerner, au-delà d'un simple calcul d'exigence de fonds propres, l'ampleur du risque opérationnel auquel peut être exposée une banque, notamment du fait, par exemple, de la lenteur et de l'inefficacité relatives des procédures collectives, ou encore de la validité juridique incertaine de ces opérations. De même, la gouvernance d'entreprise, en dépit d'une amélioration liée principalement aux vagues de privatisation et à la reprise de l'acquis communautaire dans le cadre des négociations d'adhésion, souffre

d'un fonctionnement souvent insatisfaisant des conseils d'administration. L'une des particularités de Bâle II est de promouvoir une saine pratique de la décision en matière de risques, en insistant notamment sur l'insertion des concepts, tels ceux développés au sein de l'approche de notations internes pour le risque de crédit, dans la gestion interne des établissements.

Enfin, la discipline de marché (pilier 3), au travers d'une transparence financière accrue, conduira les banques des PECO, ainsi que celles des États membres y opérant, à communiquer clairement sur la nature de leurs risques. Une telle discipline devrait être de nature à rationaliser les prises de décisions tant du côté des banques que des actionnaires et des investisseurs qui, mieux avertis, pourront sélectionner leurs engagements et leurs investissements avec davantage de pertinence. Appliquée avec rigueur, elle ne peut que conduire à renforcer le système bancaire de l'Europe de l'Est et de l'Union.

Si la réforme et son adoption par l'ensemble des pays accédants et des États membres de l'Union ne signifient pas, en tant que tel, l'existence d'un marché bancaire unique, elle contribuera sans nul doute à l'émergence d'une Europe financière élargie. Bâle II et sa transposition européenne, par une convergence des règles et des pratiques bancaires, devraient favoriser l'égalité de concurrence entre établissements de la future Union et réduire à terme les disparités entre banques de l'Europe de l'Est et banques de l'Europe de l'Ouest. Le rapprochement entre les caractéristiques structurelles des secteurs bancaires des PECO et de ceux des pays de l'Union, parfois déjà visible, devrait ainsi s'accélérer dans les prochaines années.

L'incitation dans le nouveau dispositif à l'adoption des meilleures pratiques en matière de mesure, de gestion et de contrôle des risques bancaires constitue une opportunité pour l'ensemble des banques de l'Union élargie. Les banques des pays de l'Est y trouveront notamment un encouragement à une maîtrise plus forte et plus exhaustive de leurs risques. Celles des États membres y verront une occasion de développer et de traduire leurs analyses et leurs approches dans des environnements économiques locaux plus risqués et incertains. En effet, si l'exposition en risque des banques des États membres sur l'Europe de l'Est demeure limitée, celle-ci pourrait augmenter à la lumière d'un rythme de croissance des PECO en 2004 plus élevé que celui de 2003<sup>5</sup> et plus proche du potentiel de ces derniers.

Pour répondre à l'enjeu de la réforme en matière de stabilité financière européenne, les banques de l'Union, en particulier celles de ses futurs membres, ainsi que les autorités en charge de leur surveillance devront relever d'importants défis.



### *BÂLE II, UN DÉFI POUR LES PECO ET L'UNION*

Bâle II constitue en premier lieu un défi pour les pays accédants, qui auront à développer les meilleures pratiques bancaires pour mettre en œuvre ce nouvel accord centré sur la gestion des risques. Tant le calendrier de la réforme que son ampleur rendent nécessaires le déploiement par les établissements et par les autorités de contrôle d'efforts soutenus.

L'entrée en application du nouvel accord de Bâle sur les fonds propres et de la Cad III est fixée au 31 décembre 2006, échéance qui a été confirmée après les résultats jugés satisfaisants de la troisième étude d'impact (QIS3<sup>6</sup>) menée par le Comité de Bâle en octobre dernier, étude à laquelle ont participé tous les États membres de l'Union ainsi que cinq pays accédants. Les banques et les autorités de contrôle bancaires de l'Europe de l'Est ne disposent donc guère que d'un temps limité pour se préparer, d'ici à la mise en œuvre du nouveau dispositif.

La complexité relative du nouvel accord, reflet de la sophistication croissante des activités bancaires et des méthodes de gestion des risques, résulte principalement de sa plus grande sensibilité aux risques réellement encourus par les banques. La mise en œuvre d'approches avancées de mesure et de gestion du risque de crédit et du risque opérationnel suppose de réelles compétences, une organisation et des systèmes d'information très solides. Pour les banques en général et celles des PECO en particulier, cette adaptation ne peut être que progressive, ne serait-ce que pour constituer les historiques de données nécessaires à l'utilisation de telles approches. Au-delà du calcul des exigences de fonds propres, la mise en œuvre de saines pratiques et l'appropriation d'une véritable « culture » des risques nécessiteront un investissement lourd, d'autant plus en Europe de l'Est qu'elles s'appliqueront dans des secteurs bancaires qui, il y a encore dix ans, étaient entièrement étatisés, planifiés et centralisés.

Les pays de l'Est ont néanmoins la capacité d'engager cette réforme. D'une part, Bâle II offre, à l'instar de l'amendement actuel sur les risques de marché (1996), un choix d'approches, tant pour la mesure du risque de crédit que du risque opérationnel. Chaque approche pourra donc être choisie en fonction de « l'état de l'art » au sein des banques. Par ailleurs, tous les PECO, et de manière plus globale les pays non G10, ne rencontreront pas les mêmes difficultés dans la mise en œuvre du nouveau dispositif, leurs systèmes bancaires ne représentant pas un ensemble homogène. De surcroît, les PECO disposeront d'une souplesse accrue dans la conduite de cette tâche, le Comité de Bâle comptant mettre à la disposition des banques des pays non G10 une version simplifiée du nouveau dispositif, dont la principale caractéristique serait de proposer une approche « alternative » pour la mesure du risque de



crédit, approche de transition vers l'approche standard « classique ». Cette version simplifiée devrait ainsi permettre aux pays accédants d'établir les bases nécessaires à l'application efficace, à terme, du nouvel accord dans son intégralité. L'ampleur de la réforme du ratio de solvabilité justifie l'introduction d'une telle souplesse. En effet, parmi la centaine de pays qui appliquent l'accord actuel, certains, notamment de nombreux pays de l'Est, ne l'ont fait que récemment, en particulier pour le traitement des risques de marché<sup>7</sup>.

Cette souplesse ne dispensera pas néanmoins les pays accédants à l'Union d'adopter les principes mêmes de la réforme, en particulier la complémentarité des trois piliers, ainsi que de renforcer le cadre général de sa mise en œuvre, notamment en parachevant la conformité de leurs systèmes bancaires avec les standards internationaux, en premier lieu desquels les principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace. Ces principes, élaborés en 1997 par le Comité de Bâle en étroite collaboration avec les pays non G10 couvrent plusieurs domaines : les conditions préalables à un contrôle bancaire efficace, l'agrément et la structure de propriété des établissements, les méthodes de contrôle bancaire permanent, les pouvoirs institutionnels des autorités prudentielles et le cadre des activités bancaires transfrontières. Pour contribuer à leur application et à leur évaluation, le Comité de Bâle a, par ailleurs, publié en octobre 1999 une méthodologie. Cette mise en conformité est d'autant plus importante que l'évaluation par le Fond monétaire international et par la Banque mondiale du secteur financier des différents pays inclut l'évaluation du respect de ces principes, parmi lesquels figure la nécessité, pour les banques, d'opérer avec un niveau de fonds propres minimum supérieur à celui fixé par le Comité de Bâle (principe n° 6).

Dans cette tâche, les pays accédants bénéficieront de la reprise de l'acquis communautaire ainsi que d'une participation au niveau de l'Union, tant au Comité consultatif bancaire<sup>8</sup> (CCB) et au Groupe de contact<sup>9</sup> (GdC) qu'au Comité de surveillance bancaire<sup>10</sup> (CSB). En outre, une telle participation favorisera la convergence des règles et des pratiques entre les secteurs bancaires des PECO et de l'Union. Or, cette convergence est d'autant plus un facteur-clé de succès pour l'établissement d'un marché bancaire unique dans l'Union élargie que Bâle II et la future directive européenne, dans un souci d'égalité de concurrence mais aussi de prise en compte des singularités nationales, offriront des marges de manœuvre tant aux banques qu'aux autorités nationales dans l'application du futur ratio.

Dans la mesure où le nouveau dispositif confère par ailleurs aux autorités de contrôle bancaires un rôle accru, la question de leurs moyens prend une importance toute particulière. D'ici à la fin de 2006,



celles-ci auront en effet à évaluer et valider les modèles d'évaluation des risques des banques ayant opté pour les approches avancées de mesure du risque de crédit et du risque opérationnel. Les besoins des autorités en ressources humaines qualifiées sur le sujet seront donc importants et les efforts de formation conséquents. Dans les PECO, même si de nombreuses banques domestiques devraient, dans un premier temps, adopter les approches de base, voire une version simplifiée du nouvel accord, le renforcement des moyens de la surveillance prudentielle impliquera aussi néanmoins de tels efforts, ne serait-ce que pour assurer la mise en œuvre effective du second pilier de la réforme (processus de surveillance prudentielle).

À cet égard, l'Institut pour la stabilité financière (FSI<sup>11</sup>) de la Banque des règlements internationaux (BRI) jouera un rôle important dans la préparation des PECO à la mise en œuvre du nouveau dispositif. Conscient des difficultés prudentielles et des défis techniques qu'une telle mise en application peut poser dans les pays non G10, le Comité de Bâle, en association avec le CPLG, a créé au début de l'année 2003 un groupe conjoint en charge d'établir un guide de mise en œuvre du nouvel accord à l'intention des pays ayant choisi de l'appliquer tel quel.

Enfin, dans la mesure où les systèmes bancaires de l'Europe de l'Est sont marqués par l'existence d'une participation étrangère importante, le renforcement de la coopération entre les Banques centrales et les autorités de contrôle bancaire des PECO (pays d'accueil) et celles des autres pays (pays d'origine) apparaît indispensable. D'une part, dans le processus de validation des approches utilisées par les banques, ce qui suppose une définition précise des règles de répartition des compétences et des responsabilités entre autorités de contrôles locales et étrangères<sup>12</sup>. D'autre part, dans l'effort de suivi des risques systémiques que peuvent poser les filiales et/ou succursales de groupes étrangers implantés dans ces pays. De manière générale, la nécessité d'une telle coopération renforcée pourrait conduire à la multiplication des *Memoranda of Understanding* (MOU) passés entre autorités de contrôle bancaire des pays de l'Est et autorités étrangères, mais aussi entre autorités de contrôle bancaire des pays de l'Est elles-mêmes. De tels accords de coopération permettent en effet d'échanger davantage d'informations et de définir des modalités plus efficaces de contrôle sur place. Au niveau européen, le Groupe de contact (GdC) devrait constituer pour les pays accédants le lieu privilégié pour échanger les informations prudentielles nécessaires tant au suivi des règles et des pratiques bancaires au sein des États membres que de la surveillance individuelle des banques présentant un caractère systémique.

Bâle II constitue donc, tant pour les pays de l'Est que pour l'Union dans son ensemble, un enjeu pour la stabilité financière et un défi pour l'ensemble de la communauté bancaire y opérant. Sa transposition dans la future directive européenne marquera sans nul doute une nouvelle étape en direction d'un marché bancaire unique européen au sein duquel les pays accédants trouveront progressivement leur place. En structurant profondément le mode de gestion des banques, la réforme devrait créer une culture du risque qui favorisera les échanges et la convergence des pratiques bancaires. Cette convergence des règles et des pratiques nécessitera une coordination et une coopération renforcées des autorités de contrôle nationales. En ce sens, Bâle II et sa transposition européenne constituent pour les banques et les contrôleurs bancaires, tant dans les pays accédants que dans l'Union, autant une contrainte et un défi qu'une opportunité et un espoir.

## NOTES

1. Sur la liste des pays candidats à l'accession, figurent dix pays de l'Est : Chypre, République Tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie et Slovénie.
2. Capital Adequacy Directive III.
3. Plus d'une centaine de pays appliquent actuellement l'accord de 1988.
4. Le Core Principles Liaison Group ou CPLG.
5. Dans son rapport sur la transition publié le 22 avril dernier, la BERD (Banque européenne pour la reconstruction et pour le développement) prévoit une croissance des PECO en 2003 de 4 % en moyenne (contre 3,7 % en 2002).
6. Quantitative Impact Study III.
7. Traitement posé par l'amendement de 1996 sur les risques de marché.
8. Le Comité consultatif bancaire (CCB) est le comité de réglementation du secteur bancaire, composé de hauts représentants des ministères des Finances, banques centrales nationales et autorités de contrôle des États membres. Mis en place en 1977 dans le cadre de la Première directive de coordination bancaire, il exerce principalement ses compétences dans le domaine de la réglementation et assiste la Commission européenne dans l'élaboration des nouvelles propositions de réglementation et des adaptations techniques des directives bancaires et autres instruments juridiques.
9. Le Groupe de contact (GdC) joue un rôle actif dans le secteur bancaire en favorisant la coopération entre les autorités de contrôle au niveau technique. Il a été mis en place en 1972 et se compose des autorités de contrôle bancaire des États membres de l'Union. Sa principale fonction consiste à promouvoir l'échange d'informations sur les évolutions de la réglementation et du contrôle bancaire, ainsi que sur des situations individuelles de banques. Il entreprend actuellement des travaux importants dans le domaine de la convergence des pratiques en matière de surveillance.
10. Les Pays accédants participent déjà aux travaux du Comité de surveillance bancaire (CSB) en qualité d'observateurs. Le CSB est un comité du SEBC composé de hauts représentants des autorités de contrôle bancaire et des banques centrales nationales. Il assiste le SEBC dans l'accomplissement de ses missions





BÂLE II ET LES PAYS DE L'EST :  
LE POINT DE VUE D'UN BANQUIER CENTRAL

---

statutaires relatives au contrôle prudentiel et à la stabilité financière. La Commission européenne et le Groupe de contact participent également aux travaux du CSB en qualité d'observateurs, assurant ainsi la coordination avec les autres comités de réglementation et de contrôle de l'UE.

11. Financial Stability Institute.

12. Dans cette optique, le Comité de Bâle a publié le 19 août 2003 un document posant les principes directeurs de la mise en œuvre transfrontière du nouvel accord (« High-level principles for the cross-border implementation of the new Accord »).

