

## BÂLE II EN DIX POINTS

CHRISTIAN DE BOISSIEU\*

Le passage du ratio Cooke (Bâle I) au ratio McDonough (Bâle II) constitue, sans conteste, l'un des chantiers réglementaires majeurs de ce début de siècle. Les enjeux sont considérables, puisqu'ils touchent à la fois au financement de l'économie, à la santé des banques, à la sécurité des systèmes financiers... De plus, il y a là un exemple, jusqu'à présent réussi, de concertation internationale : face à la minceur des résultats obtenus, depuis des années, par le G7 en matière économique et financière (en particulier sur les taux de change), n'est-il pas logique et équitable de souligner les succès du Comité de supervision bancaire (Comité de Bâle) depuis sa création ?

L'objet de cet article n'est pas de revenir en détail sur les aspects techniques de Bâle II. Il est plutôt d'organiser, en dix points, certaines questions et réponses suscitées par cette transition réglementaire majeure.

### VIVE BÂLE II !

Une chose est sûre : il était temps de sortir du dispositif mis en place à la fin

des années 1980 et au début des années 1990. Le ratio Cooke, introduit à ce moment-là, a eu un double mérite :

- sur un sujet de première importance, susciter une coordination internationale, au départ entre les pays les plus avancés ;

- renforcer les exigences prudentielles à l'égard des banques, dans le contexte de crises bancaires et financières récurrentes et à portée systémique fréquente. Mais, au fil du temps, il est apparu que le ratio Cooke était de plus en plus décalé par rapport à la réalité.

Cela est devenu patent pour la prise en compte du risque de crédit. Tous les États doivent-ils être pondérés à 0 % au regard du ratio de solvabilité, à partir du moment où ils appartiennent à la zone OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) ? Certainement pas, et l'extension même de cette zone nécessite de différencier, du point de vue de la qualité de la signature, les États-Unis, la France... d'un côté, la Corée du Sud, le Mexique... de l'autre côté. Toutes les entreprises privées non garanties par l'État devraient-elles continuer à être pondérées à 100 %, comme le postule l'actuel ratio Cooke ?

---

\* Professeur à l'université Paris I (Panthéon-Sorbonne), président délégué du Conseil d'analyse économique.

Certainement pas, et tout conduit au contraire à faire la différence entre la grande firme multinationale et la toute petite PME du coin de la rue. Pourquoi le même poids (20 %) à toutes les collectivités locales dans la zone OCDE ? On peut allonger la liste des insuffisances actuelles. L'innovation centrale de Bâle II va être de partir de la réalité concrète du risque de crédit, grâce à une grille de pondérations plus adaptée et plus fine, et, ce faisant, de combler le fossé qui s'était creusé entre le capital réglementaire (celui exigé par le ratio de solvabilité) et le capital économique (celui économiquement justifié compte tenu de la probabilité de défaillance de l'emprunteur et d'un certain nombre d'autres paramètres) des banques. Il y a donc là un progrès indiscutable.

### QUEL ÉQUILIBRE ENTRE CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION ?

Chaque établissement de crédit va, pour fixer la grille des pondérations à appliquer sur ses différents engagements, avoir le choix en trois systèmes :

- un modèle externe standard, s'appuyant en partie sur les notations délivrées par les grandes agences de *rating* ;
- un modèle interne de base (*Foundation Internal Ratings Based - IRB*), reposant sur le système de notation interne de la banque ;
- un modèle interne avancé (*advanced IRB*), exploitant également les notations internes.

La séparation entre les deux catégo-

ries de modèles internes tient au degré de complexité des évaluations (traitement comptable des engagements sur instruments dérivés, possibilité de « compensation » plus ou moins étendue entre ces engagements...).

Les options ainsi offertes à chaque banque donnent la possibilité de s'adosser à la notation externe des agences de *rating*, sans conférer à celles-ci de monopole, ni même de compétence privilégiée dans l'analyse du risque de crédit. Sous cet angle, l'équilibre obtenu après beaucoup de tâtonnements et de négociations est préférable aux premières versions de Bâle II qui accordaient trop de poids et trop de place aux agences de *rating*.

Du point de vue de chaque établissement de crédit, le choix d'une formule parmi les trois proposées doit dépendre du calcul microéconomique. Ainsi, il faudra préférer le modèle interne avancé lorsque les avantages à en attendre par rapport aux autres solutions (en particulier l'économie de fonds propres rendue possible grâce à une méthodologie approchant au plus fin la réalité du risque de crédit) l'emportent clairement sur les coûts engagés pour la construction, l'application et le suivi d'un tel modèle (coûts en informatique, en personnel qualifié...). Ce type de calcul, combiné à des considérations d'image et de prestige, devrait conduire les grands établissements, ainsi que les filiales de grandes banques, à recourir à des modèles internes avancés.

Encore faut-il s'assurer qu'une telle réglementation, faite à la fois pour des considérations prudentielles, mais aussi pour réduire certaines distorsions de concurrence, n'a pas pour résultat

involontaire d'introduire de nouvelles distorsions. C'est pourquoi il faut compter sur l'intervention d'un arbitre (en pratique, le superviseur bancaire, en France donc la Commission bancaire) pour évaluer et comparer la qualité des modèles internes. Cette opération est déjà pratiquée pour les modèles internes de risques de marché, pris en compte depuis 1995 pour l'application du ratio Cooke. Elle revient à introduire de la coordination et même de la centralisation dans une démarche globalement décentralisée. Les autorités réglementaires reprennent-elles ainsi d'une main ce qu'elles lâchent de l'autre ? Vu la force de l'argument de la concurrence loyale (*level playing field*), c'était sans doute inévitable. En pratique, il restera à voir la façon concrète dont les autorités réglementaires vont exercer leur prérogative de surveillance et d'évaluation vis-à-vis des modèles internes.

Un autre aspect important du débat centralisation/décentralisation touche à l'application concrète du pilier II (la supervision au cas par cas) et le pilier III (la discipline de marché) de Bâle II. C'est la pratique plus que la théorie qui fixera sur ces sujets les équilibres.

## LA RECONNAISSANCE DU RISQUE OPÉRATIONNEL

Bâle I avait commencé par s'occuper du risque de crédit, pour étendre les exigences prudentielles aux risques de marché à partir du milieu des années 1990. Bâle II innove en ajoutant une troisième catégorie de risques : les risques opérationnels.

Cette innovation est féconde puisqu'elle permet d'élargir les exigences en fonds propres et quasi fonds propres au-delà des seuls risques de crédit et de marché. Le revers de la médaille apparaît tout de suite dans l'éclectisme des risques opérationnels : risques nés de dysfonctionnements dans le système informatique d'une banque, risques légaux (catégorie, elle-même, suffisamment large...), risques d'incendie... On le voit, le risque opérationnel est défini avant tout de façon négative par ce qu'il n'est pas (il n'est ni un risque de crédit, ni un risque de marché), et il englobe toute une série d'événements hétérogènes entre eux au risque (si l'on peut dire...) de se transformer en auberge espagnole. Ce statut plutôt inconfortable du risque opérationnel est, espérons-le, transitoire et largement dû à sa reconnaissance en cours dans la réglementation prudentielle. Il serait, à terme, plus satisfaisant de passer d'une définition négative à une définition positive (ce qu'il est réellement) du risque opérationnel.

## LES RISQUES DE CRÉDIT : PLUS DIFFICILES À ANTICIPER QUE LES RISQUES DE MARCHÉ ?

Accorder ou refuser des crédits selon la probabilité de défaut, partiel ou total, de l'emprunteur constitue le plus vieux métier du monde bancaire. On pourrait donc penser que la modélisation du risque de crédit coule de source, et qu'elle est, en tout cas, plus aisée que la modélisation des risques de marché.

Or, c'est plutôt l'inverse qui prévaut.

La volatilité des marchés, le degré de sophistication des outils permettant de s'en protéger ou d'en profiter (instruments dérivés de première génération, ou de deuxième génération comme les dérivés de crédit) conditionnent forcément la gestion des risques de marché par l'ensemble des opérateurs, y compris les banques. Une gestion qui recourt à des méthodes probabilistes comme la VAR (*value at risk* : perte maximale potentielle encourue pour un intervalle de confiance donné).

Depuis 1995, les grandes banques internationales ont engagé des équipes et des sommes importantes dans la construction de modèles internes pour leurs risques de marché. Il s'avère, en pratique, que la modélisation des risques de crédit soulève plus de difficultés et que, par exemple, la VAR crédit est moins aisée à identifier que la VAR marché. Pourquoi ? Les réponses apportées ne sont pas, je l'avoue, totalement satisfaisantes. D'aucuns évoquent le caractère non répétitif et difficilement reproductible du risque de crédit : pour cerner celui-ci, l'étude du passé serait la plus mauvaise manière de se projeter dans l'avenir, à la différence du risque de taux d'intérêt, du risque sur le portefeuille d'actions ou du risque de change. S'il en est vraiment ainsi, le calcul des probabilités, et tout ce qu'il autorise, sont d'un recours limité. On évoque aussi l'indétermination de la corrélation entre les risques individuels de crédit (sauf dans des configurations extrêmes comme une récession grave ou une crise systémique majeure) qui contraste avec des corrélations assez bien établies entre les grandes catégories de risques de marché.

Quoi qu'il en soit, il n'existe en la matière aucune sorte de fatalité. L'état des lieux doit conduire les banques et les régulateurs à passer des systèmes de notation internes des emprunteurs, parfois et même assez souvent très empiriques et peu formalisés, à des modélisations plus solides ; la capacité d'établir des passerelles entre les résultats du passé et les anticipations de l'avenir doit se mesurer à l'aune de la stabilité ou de l'instabilité des relations ainsi mises en évidence.

## IMPACT GLOBAL ET EFFETS DE DISTRIBUTION DE BÂLE II

Des premières simulations effectuées, il ressort que le passage de Bâle I à Bâle II serait globalement « neutre » : les exigences en fonds propres de base (*tier 1*) et en quasi fonds propres évaluées pour l'ensemble du système bancaire (par exemple, le système bancaire français) ne seraient pas significativement modifiées par cette transition. Autrement dit, les fonds propres supplémentaires requis pour couvrir les risques opérationnels compensent, *grosso modo*, les fonds propres économisés (par rapport à Bâle I) grâce à une gestion plus fine et plus rationnelle des risques de marché et des risques de crédit.

Cette quasi-neutralité d'ensemble camoufle d'intenses effets de distribution à l'intérieur du système bancaire, selon les activités exercées, la nature et la qualité des engagements... La transition de Bâle I à Bâle II va s'apparenter

à un jeu gagnants/perdants. Les gagnants ? On peut, ici, prendre l'exemple d'une banque spécialisée dans le financement des grandes entreprises multinationales (*corporate financing*). Avec le ratio Cooke actuellement en vigueur, chacune de ces entreprises se voit affecter une pondération de 100 %. Ainsi, lorsqu'elle bénéficie d'un crédit bancaire de 100, la banque productrice du crédit doit dégager des fonds propres supplémentaires de 8 (dont au moins 4 de fonds propres de base). Grâce à Bâle II, ladite banque va pouvoir réduire sa charge en fonds propres (ou la maintenir, mais en augmentant considérablement ses engagements), car la plupart de ses clients *corporate* se verront affecter, au titre de la notation interne, un poids inférieur à 100 %.

Les perdants ? Prenons l'exemple d'une banque spécialisée dans le financement des collectivités locales dans la zone OCDE. Sous le régime de Bâle I, elle pondère chacune de ces collectivités à seulement 20 % ; un crédit de 100 exige des fonds propres additionnels de 1,6 (dont au moins 0,8 pour les fonds propres de base). Avec Bâle II, chacune des collectivités locales fera l'objet d'une notation propre, débouchant souvent sur des pondérations supérieures à 20 %. Ainsi, cette banque devra, toutes choses égales d'ailleurs, soit renforcer sensiblement sa charge en fonds propres, soit réduire le montant de ses engagements (ou bien un peu des deux).

À la lumière des dernières propositions du Comité de Bâle, revues et corrigées à la suite de la consultation avec les professionnels, chaque grand (ou même moins grand) établissement a effectué des simulations pour antici-

per les conséquences de Bâle II. Une difficulté récurrente dans les études d'impact est de prévoir l'effet du nouveau système de pondérations sur le niveau global et la structure des engagements de chaque banque.

## QUE PENSER DE LA PONDÉRATION DU CAPITAL-RISQUE ?

Bâle II introduit une gamme plus large de pondérations que celle de Bâle I, permettant ainsi de mieux cerner la réalité du risque de crédit. En principe, les pondérations vont aller de 0 à 150 % (de 0 à 100 % aujourd'hui), mais il est prévu, dans quelques cas précis, de monter jusqu'à 350-400 %. Par exemple, un engagement pondéré à 400 % impliquerait pour la banque de dégager 32 de fonds propres additionnels pour un crédit accordé de 100. Vu la rareté et le coût des fonds propres, on perçoit facilement la force de dissuasion engendrée par une telle pondération.

Au moment de la rédaction de ce texte, le sort définitif fait dans Bâle II aux financements bancaires du capital-risque n'était pas connu. Il est cependant question d'une pondération allant jusqu'à 400 %, qui inquiète grandement les professionnels du capital-risque. Si tel était le cas, il faudrait s'attendre à ce que les banques, déjà très prudentes aujourd'hui lorsqu'il s'agit de financer la création d'entreprises et le capital-risque (aux divers stades de la création et du démarrage d'une entreprise), le soient encore plus demain. Devra-t-on et

pourra-t-on alors compter sur des financements désintermédiés pour compenser des financements bancaires se dérobant de plus en plus ?

Statistiquement, il existe peut-être, et même sans doute, quelques bonnes raisons, à la lumière des défaillances enregistrées, pour « taxer » ainsi certaines composantes du capital-risque. Au plan économique et politique (dans le sens le plus noble du terme), il serait absurde, surtout pour les Européens qui affichent, en l'espèce, un retard évident vis-à-vis des États-Unis, de pénaliser des activités et des secteurs riches en innovations, en productivité, mais aussi en emplois. Espérons qu'au bout du compte, le Comité de Bâle finira par accepter une formule moins handicapante pour le financement bancaire du capital-risque.

### LE BIAIS ANTI-PME : ÉVITABLE ?

Comme indiqué, Bâle I traite de la même façon (avec une pondération de 100 %) la PME du coin de la rue et la grande firme multinationale. Une situation aberrante qu'il fallait corriger. Mais, assez naturellement, cette correction risque de se faire au détriment du financement bancaire des PME. Les plus modestes d'entre elles ne font pas l'objet d'une notation externe par une agence de *rating*. Quant à la notation interne des PME par les banques, elle s'appuie, en règle générale, sur les taux effectifs de défaillance qui ne sont pas favorables aux petites entreprises. Pour contrer l'essor du biais anti-PME dans les financements ban-

caires lors du passage à Bâle II, je vois trois axes complémentaires :

- rappeler que la catégorie des PME reste suffisamment hétérogène, y compris sous l'angle du risque de signature, pour éviter toute généralisation hâtive ;

- faire en sorte que le modèle externe standard, qui va être choisi par un certain nombre de banques de taille moyenne ou modeste, dont quelques-unes spécialisées dans le financement des PME, tienne compte justement de l'hétérogénéité des PME ;

- conserver, lorsqu'ils existent, les systèmes de mutualisation des risques et les financements publics qui permettent d'amorcer le financement de la création d'entreprises, de l'innovation... (interventions en France de la Sofaris, de la Banque du développement des petites et moyennes entreprises - BDPME...).

### LA PROCYCLICITÉ DU NOUVEAU DISPOSITIF RÉGLEMENTAIRE : INÉVITABLE ?

Sous Bâle I, les pondérations affectées aux différents emprunteurs (de 0 à 100 %, en passant par les classes intermédiaires à 20 % et 50 %) sont indépendantes de la conjoncture. Elles résultent seulement de l'appartenance des emprunteurs à telle ou telle catégorie définie *a priori*. Avec Bâle II, il va en être tout autrement. Ainsi, les pondérations intégrées dans les modèles internes des banques (qu'il s'agisse de la modélisation de base ou avancée) deviennent variables. Puisqu'il existe

une forte corrélation entre la conjoncture et le risque de défaut, ces pondérations vont augmenter dans la phase basse du cycle (par exemple, en récession), diminuer en période d'expansion ou de boom. La dimension procyclique de la nouvelle réglementation prudentielle devient alors évidente : les banques vont être incitées à réduire leurs engagements durant la récession, l'accentuant d'autant par des comportements de rationnement du crédit, voire de « tarissement » total de la production de nouveaux crédits (*credit crunch*) ; et inversement pendant le boom. On peut montrer que toute réglementation prudentielle relative au ratio de solvabilité des banques comporte nécessairement une petite dose de procyclicité. Disons qu'elle va sérieusement progresser avec Bâle II.

Comment contenir ce côté négatif de la transition de Bâle I à Bâle II ? Deux pistes sont envisageables. La première consisterait à introduire dans le dispositif prudentiel lui-même des paramètres d'autorégulation réduisant la sensibilité des pondérations vis-à-vis du cycle économique. C'est un peu dans cette direction que se sont orientées les discussions en 2003, au risque de déboucher sur une réglementation de plus en plus complexe, donc d'application délicate et d'efficacité incertaine. La seconde piste, qui me paraît préférable, consiste à mettre en place des forces de rappel externes plutôt qu'internes. Le provisionnement dynamique (ou *ex ante*) est un dispositif anticyclique et non procyclique, puisqu'il invite les banques à faire des provisions pendant la phase haute du cycle, dans

l'anticipation de la prochaine crise. Combiner Bâle II et l'essor du provisionnement dynamique aurait donc le grand avantage de contenir la procyclicité du nouveau dispositif prudentiel. Encore faudrait-il satisfaire deux conditions complémentaires :

- obtenir une forte convergence des autorités nationales, au plan mondial et en Europe, à propos de ce provisionnement dynamique. Une condition qui, aujourd'hui, est loin d'être satisfaite ;
- clarifier le statut fiscal du provisionnement dynamique, dans un sens favorable à la déductibilité.

## BÂLE ET LES PAYS ÉMERGENTS

Le ratio Cooke s'applique, aujourd'hui, dans plus de 100 pays, donc bien au-delà des seuls pays membres du Comité de Bâle. Ce résultat a été obtenu par le jeu de la globalisation et de la concurrence entre systèmes bancaires, la solidité et la sécurité des banques étant devenues, au fil du temps, des composantes essentielles de la compétitivité des systèmes financiers ; il est d'autant plus impressionnant que les pays en développement, émergents ou non, n'avaient pas été invités aux négociations internationales qui ont débouché sur Bâle I en 1988. Pour Bâle II, un certain nombre de pays émergents ont participé à la consultation, spécialement dans sa phase terminale. On peut raisonnablement estimer que, d'une façon ou d'une autre, le ratio McDonough va concerner les

trois quarts des pays de la planète, soit près de 150 d'entre eux. C'est justement pour cela que j'exprime le regret suivant : les spécificités liées au rôle des banques et aux financements bancaires dans les pays émergents n'ont pas été suffisamment prises en compte dans le dispositif quasi définitif. Les derniers ajustements pourraient permettre de surmonter une telle lacune, mais il est peu probable que les pays les plus avancés aillent dans cette direction.

Pour l'autre aspect des relations entre Bâle II et les pays émergents, à savoir l'affinement de l'analyse du risque/pays dans le nouveau ratio de solvabilité, on doit s'attendre à des améliorations, car l'étude empirique du risque/pays va forcément profiter des progrès à attendre dans l'analyse du risque en général.

### L'IMPORTANCE DES CONDITIONS D'APPLICATION DU NOUVEL ACCORD

Trois remarques d'importance fournissent la trame de la conclusion.

D'abord, le Comité de Bâle, rappelez-le, ne peut adopter que des recommandations. Il revient ensuite à chaque pays de les transposer dans son droit positif. Au plan européen, il faudra compter sur une directive pour adapter le ratio de la solvabilité, puis ensuite sur la transposition de celle-ci dans chacun des pays membres de l'Union européenne. Pour Bâle I, il existait quelques écarts, généralement de second ordre, entre les recommandations du Comité de Bâle et la direc-

tive européenne. On peut s'attendre à ce que la convergence réglementaire soit encore plus forte avec Bâle II.

En second lieu, la date d'entrée en application de Bâle II est essentielle. L'échéance est, en principe, pour la fin de 2006. Mais certains retards dans la conception du nouveau dispositif et le besoin de nouvelles simulations ont conduit à évoquer un décalage supplémentaire d'une année, soit fin 2007. Ce serait au moins la seconde fois que l'échéance initialement prévue serait repoussée. Mon sentiment est que, pour des raisons à la fois de crédibilité et d'efficacité, il faut s'en tenir à l'échéance de fin 2006, quitte à ne pas tout traiter d'emblée et à compter sur les débuts d'application de Bâle II pour résoudre les questions qui seraient encore en suspens à cette échéance.

Enfin, le périmètre d'application de Bâle II va être décisif pour aborder la concurrence entre systèmes bancaires et la compétitivité de chacun d'entre eux. Roger Ferguson, numéro deux de la Réserve fédérale américaine et principal négociateur de Bâle II pour les États-Unis, a évoqué à plusieurs reprises, en 2003, le scénario dans lequel au maximum 20 à 25 grandes banques américaines passeraient sous le nouveau régime, le reste du système bancaire des États-Unis demeurant sous Bâle I amélioré à la marge. Position de fond ou posture de négociation, afin d'obtenir certaines concessions du côté de l'Europe ou du Japon ? Il est difficile de trancher à ce stade du débat. Mais si jamais Bâle II était en partie vidé de son contenu avant d'être appliqué, par sa restriction aux grandes banques internationales de New York (et à un petit nombre d'autres banques



américaines), l'Europe devrait éviter trop de faiblesse ou trop de candeur. Dans ce monde globalisé, intégré et très concurrentiel, on aurait du mal à comprendre et à admettre que le champ

d'application du nouveau ratio de solvabilité ne soit pas, *grosso modo*, le même à l'intérieur du G7 et, en pratique, largement au-delà de ce club des pays les plus avancés.

