

Ratios de solvabilité et banques françaises

Jean-Louis BUTSCH

Secrétaire Général de la Commission Bancaire

La coopération entre les Autorités de surveillance des banques des principaux pays, au sein du Comité dit de Bâle (placé auprès du Comité des gouverneurs des Banques centrales du groupe des Dix, et du Comité consultatif bancaire institué par la première directive bancaire européenne de 1977), a notamment donné lieu, ces dernières années, à la définition des règles de solvabilité applicables par tous les établissements de crédit.

La recherche, par les responsables du contrôle des banques, d'une harmonisation de la réglementation bancaire a naturellement et nécessairement découlé de l'internationalisation croissante des opérations, des risques et des structures bancaires. Cette internationalisation s'est en effet traduite par une accentuation des conditions de concurrence, alors même que le contexte économique général était marqué par le développement des innovations financières ainsi que par la manifestation, sur une grande échelle, du risque de crédit, accru en particulier par la crise des pays en voie de développement.

Les banques internationales étant confrontées aux mêmes risques, il était de plus en plus difficile de maintenir la coexistence de réglementations dont les contraintes étaient différentes, et ainsi de provoquer des distorsions de concurrence qui risquaient à terme de conduire à des arbitrages consistant à délocaliser leurs opérations vers les pays dans lesquels la réglementation et, partant, la surveillance de leurs activités pouvaient être considérées comme les plus légères. En outre, la transformation de l'environnement économique et financier avait considérablement accentué la vulnérabilité des banques.

Les réflexions qui avaient été entreprises par le Comité de Bâle ont débouché sur la proposition de mise en œuvre d'un ratio international de solvabilité, approuvée en juillet 1988 par les gouverneurs. Ce ratio est souvent appelé ratio Cooke, du nom de l'ancien président du Comité de Bâle.

Le même souci de rapprochement des conditions de concurrence et d'harmonisation des réglementations bancaires nationales a présidé aux travaux effectués à Bruxelles en vue de préparer le grand marché intérieur de 1993. La mise en vigueur d'une réglementation unique de solvabilité a été considérée en effet comme un complément indispensable de la reconnaissance mutuelle des conditions d'accès et d'exercice des

RATIOS DE SOLVABILITÉ

activités qui sera réalisée par la deuxième directive de coordination des législations bancaires.

Les travaux qui ont été ainsi menés à Bâle comme à Bruxelles au cours des trois dernières années ont permis de souligner deux problèmes fondamentaux :

- la nécessité de renforcer les fonds propres de la plupart des établissements, lesquels avaient en effet souffert de la concrétisation de certains risques financiers (risques de marché et risque souverains en particulier) ;
- la disparité des situations d'un pays à l'autre, aussi bien en termes de niveau de fonds propres, qu'en termes de couverture prudentielle des risques.

LES GRANDES LIGNES DES RATIOS DE SOLVABILITÉ

Le ratio international de solvabilité, ou ratio Cooke, répond à deux objectifs : renforcer l'assise financière des établissements de crédit et améliorer les conditions de concurrence en les soumettant tous au même régime (ou presque). Ce souci correspondait tout à fait à l'objectif des autorités de tutelle françaises qui avaient adopté depuis 1979, date de l'instauration d'un rapport de couverture des risques, une politique résolue de renforcement de la structure financière des établissements de crédit. Cet objectif a d'ailleurs été largement atteint.

La nouvelle réglementation ne doit cependant pas être interprétée comme une remise en cause de la déréglementation des marchés financiers, voulue par les Autorités nationales depuis le début des années 80. A l'inverse, elle permet de conforter les acquis en la matière, en assurant une meilleure sécurité et un meilleur équilibre des conditions de concurrence.

Le souci unanime des participants du Comité de Bâle était en effet de confirmer les apports de la déréglementation, en élaborant des règles du jeu claires et communes à tous les acteurs. Ces règles doivent devenir plus homogènes et plus flexibles, tout en étant plus exigeantes en ce qui concerne la solvabilité des institutions financières. C'est l'un des motifs pour lesquels il a été prévu que les ratios devront être calculés sur la base consolidée des groupes bancaires.

Au demeurant, il faut souligner que, si les recommandations du Comité de Bâle n'ont pas, en France, de caractère réglementaire, les grandes banques doivent s'efforcer de respecter le ratio Cooke sur une base volontariste. On voit mal en effet comment elles pourraient continuer de se présenter sur les marchés internationaux sans mettre leurs fonds propres en conformité avec les nouvelles exigences de solvabilité, sauf à devoir supporter sur leurs emprunts un surcoût significatif. En outre, il convient d'observer que le ratio Cooke n'est en fait applicable qu'aux seules banques à vocation internationale, c'est-à-dire, en France, quelques dizaines d'établissements sur plus de deux mille.

L'adoption très prochaine par les pays de la Communauté d'un ratio européen de solvabilité dont les grandes lignes sont très voisines de celles du ratio international, transformera, dès le 31 décembre 1990, date prévisible d'application du ratio européen, ces recommandations en obligation. La Directive relative au ratio européen sera transposée, en droit français, sous la forme d'un règlement du Comité de la réglementation bancaire, qui devrait être adopté dans le courant de l'année 1990, en vue du calcul d'un ratio de référence au 31 décembre 1990.

Néanmoins, il semblait indispensable et réaliste de suivre une démarche progressive. Aussi, les autorités de tutelle françaises se sont-elle attachées lors des négociations, à défendre le principe selon lequel la mise en place d'un ratio commun et l'adoption d'une norme minimale internationale ne devraient pas se traduire par une contrainte qui pèserait de façon excessive et sans délai.

En ce qui concerne le ratio Cooke, ce n'est qu'à la fin de 1990 qu'un objectif

RATIOS DE SOLVABILITÉ

provisoire de 7,25 % devra être respecté. Cet objectif sera d'ailleurs calculé sur la base d'une définition des fonds propres un peu plus large que celle qui prévaudra dans le dispositif global applicable à partir de la fin de 1992.

S'agissant du ratio européen, si le seuil atteint au 31 décembre 1990 est inférieur à 8 %, il constituera un minimum en deçà duquel les établissements ne seront pas autorisés à descendre. Au contraire, ils devront tendre à rapprocher leur ratio du plancher de 8 %, par paliers successifs jusqu'au 31 décembre 1992, date d'ouverture du grand marché intérieur européen.

Les principes sur lesquels reposent le ratio Cooke, comme le ratio européen, sont très simples et reflètent la même logique que celle que sous-tend depuis plus de dix ans en France la réglementation relative à la couverture des risques. Il s'agit d'un ratio de couverture des risques pondérés où les fonds propres sont rapportés à différentes catégories de risques afférents aux actifs et aux engagements hors-bilan.

La norme à atteindre étant fixée à 8 %, un risque pondéré à 100 % devra obtenir une couverture en fonds propres égale à 8 % du montant nominal du risque.

Les avantages d'un tel système sont de trois ordres :

- Il permet d'effectuer facilement des comparaisons internationales, même lorsque les structures bancaires sont très différentes ;
- Il permet d'incorporer facilement les risques hors-bilan ;
- Il se distingue du *gearing ratio* (calculé par rapport à l'ensemble des actifs) en opérant, grâce à des pondérations, une distinction tenant compte de la nature et de l'intensité des différents risques encourus.

En revanche, la conception même de ce ratio ne s'applique, dans un premier temps, qu'à la couverture du risque de contrepartie, c'est-à-dire à la couverture du risque de défaillance du débiteur ou du co-contractant.

Néanmoins, le risque de contrepartie est saisi dans son intégralité puisque, outre le fait qu'il s'agit d'un ratio établi sur une base consolidée, les risques de signature inhérents aux opérations de hors-bilan liés aux taux d'intérêt et au taux de change sont également pris en compte. C'est là la principale différence avec le système français actuel de couverture des risques.

Les principaux autres risques : risque de taux, risque de change et autres risques de position, font actuellement l'objet d'études afin de procéder dans une phase ultérieure à leur intégration dans le dispositif.

Cette intégration pourrait être effectuée de deux manières différentes :

- soit par un élargissement pur et simple du dénominateur du ratio, ce qui pourrait conduire à un certain allègement des contraintes de couverture du risque de crédit, afin que, globalement, l'effort à consentir ne soit pas hors de portée des banques ;
- soit dans le cadre de ratios distincts mais là également certaines précautions devront être prises, en évitant notamment que les mêmes fonds propres couvrent plusieurs risques dont la nature pourrait être considérée comme différente.

Si les grandes lignes des deux ratios sont simples, les difficultés viennent de la définition des éléments constitutifs de ces rapports : les fonds propres et la détermination des risques.

Certes, la plupart des problèmes d'application pratique sont réglés aujourd'hui, mais quelques incertitudes demeurent ; il s'agit essentiellement des problèmes relatifs aux provisions pour risques pays et au « netting », sur lesquels quelques développements seront consacrés ci-dessous.

Par ailleurs, la principale différence entre le ratio européen et le ratio Cooke réside dans la définition des fonds propres.

RATIOS DE SOLVABILITÉ

QUELQUES PROBLÈMES D'APPLICATION PRATIQUE

En matière de fonds propres, les deux ratios de Bâle et de Bruxelles définissent un élément essentiel, qui existe dans toutes les réglementations bancaires en France et à l'étranger : le capital social et les réserves publiées.

Cet élément constitue « le noyau dur » des fonds propres qui est examiné par tous ceux qui ont à formuler un jugement sur la capitalisation financière d'un intervenant. Néanmoins, il a également été décidé que certaines autres composantes (qualifiées « d'éléments complémentaires ») pouvaient être intégrées dans la définition des fonds propres, à condition cependant que 50 % au minimum de ceux-ci soient constitués par le « noyau dur ». Les autres composantes sont les réserves occultes, les réserves de réévaluation, les plus-values latentes de réévaluation du portefeuille-titres, les provisions générales et provisions pour risques-pays, les titres subordonnés.

Toutefois, il s'agit d'une définition extensive des fonds propres. Aussi les autorités nationales ont-elles toute latitude pour inclure ou non ces éléments, compte tenu notamment des règles comptables et prudentielles particulières à chaque pays. En France, par exemple, la catégorie des réserves occultes n'existe pas.

En revanche, il est apparu essentiel, notamment aux autorités françaises, que l'effort important consenti par les banques en matière de provisionnement de leurs risques souverains compromis soit pris en compte. Il est vrai que ces provisions sont d'une nature particulière puisqu'elles couvrent un « panier » de risques et qu'elles constituent de ce fait un sérieux gage de la solvabilité financière des banques françaises. On a dit qu'elles constituent une ligne de défense des fonds propres, car elles servent à maintenir intact le gage des créanciers de l'établissement de crédit. Ce problème n'est cependant pas définitivement tranché. En effet, si l'accord de Bâle prévoit que seules les provisions à caractère général, c'est-à-dire qui ne sont pas affectées à des risques déjà identifiés, peuvent être ajoutées aux fonds propres au titre des éléments complémentaires, la définition précise de ce type de provisions n'a pas encore été effectuée.

Les critères d'admission de ces provisions devraient être fixés avant la fin de 1990. En tout état de cause, les négociateurs français exigeront que tout ou partie des provisions pour risques-pays continuent à être assimilées à des provisions à caractère général, dans la mesure où elles couvrent un ensemble de risques. A défaut d'accord avant la fin de 1990 sur ces critères, les provisions pour risques-pays des banques françaises, au même titre que les *loan-loss reserves* des banques américaines, seront prises en compte dans les fonds propres, à hauteur de 2 % maximum du total des risques pondérés.

A cet égard, la position du ratio européen de solvabilité est différente. En effet, la définition européenne prévoit d'intercaler entre le capital de base (noyau dur) et les éléments complémentaires, le « fonds pour risques bancaires généraux » et, en revanche, ne prévoit pas l'inclusion de provisions dans les fonds propres. Ce fonds, qui n'existe pas en l'état actuel de la réglementation française, et qui doit donc être institué prochainement, serait un poste intermédiaire entre un compte de réserve (dont la dotation est du ressort des actionnaires) et un compte de provisions (général de façon interne, sur décision des dirigeants de l'établissement). Il est destiné, comme d'ailleurs son nom l'indique, à couvrir les pertes ultérieures d'exploitation quelle que soit leur nature ; il pourra recevoir une partie des provisions pour risques-pays des banques françaises.

Le dernier élément constitutif des fonds propres, les titres subordonnés, a également fait l'objet d'une discussion sur le point particulier des titres subordonnés dits « repackagés ».

Il s'agit de titres qui sont assortis de *zero coupons*, dont l'achat a été financé par

RATIOS DE SOLVABILITÉ

prélèvement sur le produit de la souscription des titres primaires. A terme, la capitalisation des *zero coupons* permettra de rembourser le nominal de l'émission sans que l'émetteur ait à fournir d'effort financier supplémentaire. Ces titres particuliers dits *capital-notes* ont été émis en 1988 par quelques banques, françaises et britanniques, avec pour objectif d'assimiler ces éléments à des actions pour le calcul des fonds propres des ratios européen et international de solvabilité. Or, malgré leur subordination à tous les autres éléments de fonds propres et le caractère non cumulatif de la rémunération, le Comité de Bâle a considéré que ces instruments n'étaient pas éligibles au noyau dur en raison du doute pesant sur leur caractère perpétuel.

Ce problème est résolu mais il s'agissait d'une décision difficile, et la principale conclusion a été de considérer que le remboursement d'un élément de noyau dur, s'il peut intervenir dans des circonstances exceptionnelles, ne doit pas être prédéterminé et constituer une caractéristique de marché de l'instrument. Le remboursement éventuel doit être soumis à l'autorisation de l'autorité prudentielle et intervenir à l'initiative de l'émetteur.

Dans la pratique, le Comité de Bâle a donc été conduit à trouver des solutions à un certain nombre de problèmes concrets concernant le calcul des fonds propres constitutifs du numérateur du ratio. A Bruxelles, des problèmes comparables se sont posés et ont été résolus d'une manière semblable.

La détermination des risques, qui forment le dénominateur du ratio, est effectuée en tenant compte de pondérations dont la fonction est de distinguer, selon leur nature, différentes catégories d'actifs et d'engagements hors-bilan, les opérations estimées les plus « risquées » étant affectées d'une pondération plus forte que celle des autres. Néanmoins un souci de simplicité a conduit à ne retenir que 5 coefficients (et en ce qui concerne la France, 4 seulement sont utilisés : 0 %, 10 %, 20 %, 50 % et 100 %). Les pondérations choisies comportent dès lors nécessairement un aspect arbitraire — au moins en partie. Elles ne peuvent donc pas être utilisées pour déterminer le risque réel et, partant, le prix des différents instruments sur le marché.

Deux principaux problèmes peuvent être évoqués, l'un ayant été résolu, l'autre ne l'étant pas encore.

Le premier problème concerne la prise en compte du risque-pays et du risque de transfert, qui met bien en évidence les difficultés pratiques qui se présentent lorsque l'on cherche à se rapprocher le plus possible de la réalité de l'activité bancaire. Chaque fois, la décision finalement retenue est un compromis, ce qui est inhérent à toute décision internationale.

Une différenciation simple aurait pu être effectuée entre les créances sur les institutions domestiques (administrations et banques) pondérées faiblement et les mêmes créances détenues sur l'étranger, pondérées plus lourdement. La décision adoptée après de nombreuses discussions est fondée sur le choix d'un groupe de pays considérés comme ayant une cote de crédit élevée, le critère discriminant étant l'appartenance ou non à l'OCDE. Ce système, qui présente l'avantage de la simplicité et qui est fondé sur un critère objectif, n'immunise cependant pas contre le danger de voir un Etat hors OCDE moins bien traité que tel ou tel Etat de l'OCDE, alors que sa situation financière peut être très solide.

Le second problème concerne le « netting ». Il s'agit de la compensation des créances et des dettes réciproques entre deux mêmes contreparties. Les obstacles juridiques,

1 — Puisque la quotité de 10 %, réservée — à la discrétion des autorités nationales — pour pondérer les créances sur les entités du secteur public (parmi la gamme de pondérations allant de 0 à 50 %) n'a pas été retenue, comme c'est d'ailleurs le cas dans la plupart des pays du groupe des Dix.

RATIOS DE SOLVABILITÉ

que certains mettent en avant pour s'opposer au « netting », sont nombreux. C'est la raison pour laquelle le Comité de Bâle a préféré adopter une attitude plutôt réservée et ne reconnaître que la novation comme mode de compensation puisque cette technique substitue en droit un nouveau contrat aux engagements anciens. Cette question reste cependant à l'étude; la réponse qui sera apportée permettra notamment de déterminer le niveau de la couverture en capital requise dans le cadre des opérations de swaps conclus de gré à gré.

Tous ces commentaires, qui ont été limités aux problèmes principaux que pose la mise en vigueur de nouvelles normes de solvabilité, illustrent la difficulté de concilier la rigueur prudentielle et le soutien des banques dans la compétitivité internationale. Néanmoins, dans cette période transitoire, la position des banques françaises apparaît relativement satisfaisante.

LA SITUATION DES BANQUES FRANÇAISES

L'examen des ratios Cooke des principales banques françaises à vocation internationale, calculés au 31 décembre 1988 met en évidence une situation plutôt satisfaisante. En effet, le ratio moyen atteint par les principales banques françaises se situe à 8,6 %, ce qui les place dans une situation médiane par rapport à leurs grandes concurrentes étrangères, les niveaux moyens constatés dans les autres pays s'étageant de 7 à 12 %.

Pour parvenir à cette situation, les banques ont consenti un important effort d'accroissement de leurs fonds propres au cours de la période la plus récente.

Le noyau dur du ratio de solvabilité des banques françaises à vocation internationale a en effet augmenté de 20 milliards de francs de la fin de 1987 à celle de 1988 (dont près de 5 milliards de capital social). Les éléments complémentaires se sont accrus de près de 60 milliards de francs, dont 31 milliards de dette subordonnée à terme et 16 milliards de provisions pour risques-pays.

La principale évolution a concerné les titres subordonnés à terme dont les banques françaises étaient relativement peu dotées jusqu'alors. Pour les banques de l'échantillon, le stock à la fin de 1987 dépassait à peine 10 milliards de francs; cet encours a été multiplié par quatre en un an.

Cependant, en dépit d'une progression de près de 29 % du numérateur, le ratio moyen ne s'améliore que de 0,40 point, en raison du rythme élevé d'accroissement (23 %) des risques pondérés retenus au dénominateur.

Au sein de ces risques, l'accroissement le plus significatif concerne les engagements liés aux instruments de taux d'intérêt et de taux de change (+ 52 % en un an, s'agissant surtout de contrats de swaps), bien que leur part dans l'ensemble des risques reste faible (moins de 3 % du total des risques pondérés); les opérations interbancaires ont progressé de 14 % et les opérations avec la clientèle de 24 %.

L'analyse de la situation à la lumière des prévisions que l'on peut faire à l'horizon de la fin de 1992 fait ressortir que, d'une manière générale, les banques françaises internationales devront poursuivre leur important effort en fonds propres pour respecter la norme finale de 8 %.

Le ratio moyen obtenu à la fin de 1988 (8,6 %) correspond à un ratio de 7,5 % seulement lorsqu'il est calculé selon les normes définitives prescrites par le Comité de Bâle. En effet, comme il a été écrit ci-dessus, la norme qui devra être atteinte à la fin de 1990 est moins sévère que celle de la phase finale. Cela signifie que, à risques inchangés, les banques concernées devront accroître leurs fonds propres de près de 20 milliards de francs en 4 ans, dont plus de 10 milliards de noyau dur. Cette analyse est cependant peu plausible car elle est statique. Il est douteux que les banques françaises n'envisagent pas un développement de leur activité, donc de leurs risques.

RATIOS DE SOLVABILITÉ

Dans l'hypothèse par exemple d'un accroissement des risques pourtant très modéré, de 5 % l'an, ce sont 50 milliards de francs de fonds propres nouveaux, dont environ 36 milliards de noyau dur, qui seraient nécessaires. Ce montant est élevé, mais il ne semble pas hors de portée pour les banques en cause : il correspond à un effort annuel moyen en noyau dur de l'ordre de 9 milliards de francs, somme qu'il faut rapprocher du montant des résultats nets consolidés de l'ensemble des banques AFB au cours des derniers exercices (15 GF en 1988 dont la plus grande partie est le fait des établissements concernés par le ratio Cooke) et du volume annuel moyen des émissions d'actions des mêmes banques AFB (5,5 GF en 1988). L'effort en matière de fonds propres complémentaires (5 GF par an) pourrait être effectué assez facilement grâce à des émissions de titres subordonnés à terme.

Dans ces conditions, l'objectif de 8 % en 1992, bien qu'il exige un effort notable ne paraît nullement hors de portée. Les banques internationales seront par ailleurs conduites à privilégier au sein de leurs opérations celles qui seront susceptibles de générer leur propre autofinancement : la mise en œuvre du ratio Cooke fait prendre conscience de façon plus pressante du coût des fonds propres ; elle doit conduire les gestionnaires à veiller davantage à ce que chaque opération supporte le coût de sa propre couverture, c'est-à-dire permette de choisir un autofinancement approprié. C'est ce que l'on appelle la gestion active du bilan.

L'économie avec laquelle les établissements mettront en œuvre la gestion de leur bilan, sera donc déterminante. Le législateur français vient d'ailleurs de donner aux banques un important moyen de réguler leurs bilans : il s'agit de la possibilité qui leur est désormais offerte de titriser certains de leurs concours. Il est vrai néanmoins que le but premier de la titrisation n'est pas d'améliorer le ratio de solvabilité. D'ailleurs la contrainte prudentielle demeure si la cession est faite avec recours.

Il ne faut pas manquer de souligner le caractère original des nouvelles normes. Il s'agit de la première réglementation internationale, qui devrait contribuer à améliorer les conditions de concurrence. Au demeurant, elle pourrait utilement être prolongée par une harmonisation des règles comptables et fiscales, dont la nécessité apparaît grande désormais.

11

Les nouvelles normes participent également au renforcement de l'assise financière des principaux établissements de crédit, auquel les banques françaises procèdent actuellement avec dynamisme, et, de façon plus générale, à l'amélioration de la solvabilité du système bancaire pris dans son ensemble.

Par ailleurs, chaque opération générant un coût en fonds propres, les banques vont être désormais incitées, plus qu'auparavant, à privilégier la rentabilité de leurs interventions. Dès lors, un nouveau principe de gestion devrait être mis à jour : la rentabilité est plus déterminante de la bonne santé du système bancaire que la croissance du total des bilans. Les banques se voient engagées dans un cycle vertueux : productivité, rentabilité, solvabilité. Seuls, les gains de productivité permettront, dans l'avenir, aux banques de dégager des marges susceptibles de conforter durablement leurs fonds propres.

Enfin, les Autorités de surveillance des banques des différents pays ont progressivement découvert au cours des travaux menés en commun que les difficultés à résoudre étaient bien souvent les mêmes chez les uns et chez les autres. Elaborant ensemble des réponses uniques aux problèmes qui leur étaient posés, apprenant à mieux se connaître, elles ont ainsi créé les bases d'une véritable coopération internationale, en vue d'égaliser les conditions de la concurrence et de prévenir les risques dits systémiques. Elles peuvent désormais se retrouver pour rechercher dans le même esprit positif des solutions à d'autres problèmes : maîtrise des risques de marché, blanchiment de l'argent... □