

LES ENJEUX DE LA RÉFORME DU RATIO DE SOLVABILITÉ

MICHEL PEBEREAU *

L'industrie bancaire joue, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, un rôle central dans le processus de mondialisation de l'économie. Elle a su financer, de façon ininterrompue, la croissance du commerce international. Dès la fin des années 1950, elle a créé les euromarchés. Depuis lors, la mondialisation des marchés de capitaux se développe, à un rythme encore plus rapide que celle des marchés de biens et de services : le recyclage des excédents des pays producteurs et le financement des déficits extérieurs des pays consommateurs à la suite des deux chocs pétroliers des années 1970, puis la libéralisation des échanges de services et le démantèlement des contrôles des changes dans les années 1980 et 1990, ont fortement accéléré le mouvement. L'interdépendance financière des pays qui participent aux échanges internationaux est aujourd'hui plus grande encore que leur interdépendance économique et commerciale.

Cette interdépendance est génératrice de risques nouveaux dont le contrôle interpelle à juste titre les régulateurs bancaires. Pendant longtemps, ceux-ci avaient pu en rester à une conception purement nationale de leur rôle : il s'agissait de veiller à ce que les banques aient, dans le choix de leurs actifs, une politique qui ne mette en cause ni leur liquidité - du fait, notamment, de leur politique de transformation - ni leur solvabilité - du fait de prises de risques trop aventureuses ; le risque systémique était limité au cadre national, les relations internationales n'occupant qu'une place limitée dans les bilans.

Avec le développement considérable des échanges internationaux, les problèmes de régulation ont changé à la fois de dimension et de cadre

* Président de BNP Paribas.

géographique. La croissance très rapide des activités de financement, liée à l'essor du commerce mondial, a provoqué une véritable explosion des relations interbancaires internationales, génératrice de véritables risques systémiques. Les régulateurs ont réagi en coordonnant leurs politiques et en définissant des règles communes visant à assurer la solvabilité des banques internationales. Tel a été l'objet des premiers accords de Bâle et du ratio de solvabilité mis en place en 1988 : le fameux ratio Cooke. En exigeant de chaque établissement de crédit un niveau minimum de fonds propres, en proportion de ses engagements, les régulateurs ont créé le climat de confiance qui a permis l'internationalisation de tous les grands marchés de capitaux et leur interconnexion au cours des 15 dernières années. Ils ont mis en place un cadre utile pour les interventions qui se sont révélées nécessaires afin d'éviter que les difficultés de certaines banques ou de certains systèmes bancaires débouchent sur une crise d'ensemble.

La montée en puissance de la globalisation financière rendait à l'évidence indispensable le renforcement de ce dispositif prudentiel. Depuis les années 1980, les activités bancaires ont changé de volume et de nature ; les groupes qui les exercent ont changé de dimension et élargi leurs champs d'activité. Les risques se sont diversifiés, complexifiés, et aussi concentrés. C'est dans ce contexte, qu'à la fin des années 1990, le Comité de Bâle, sous la présidence de William J. Mc Donough, a engagé une refonte des exigences de capital réglementaire. Cette révision était également souhaitée par la plupart des grandes banques, engagées de longue date dans des réflexions sur le capital économique et inquiètes de la divergence croissante entre leur mesure du risque et son expression dans le cadre du ratio Cooke.

Le Comité de Bâle, et la Commission européenne, qui a choisi de travailler en parallèle avec lui, ont eu une approche très pragmatique. Depuis fin 1999, chacun d'eux a publié divers documents consultatifs et le Comité a organisé trois exercices d'étude d'impact. Les résultats de ces consultations et simulations ont permis d'affiner et de compléter les projets initiaux. Les régulateurs ont ainsi eu le mérite de s'appuyer sur un dialogue nourri avec la profession bancaire et sur une véritable expérimentation *in vitro*. Le Comité a même décidé de différer de quelques mois supplémentaires la signature du nouvel Accord (dit Bâle II), initialement prévue fin 2003, pour approfondir certaines suggestions d'amélioration émanant des banques. Enfin, la période qui s'ensuivra jusqu'à la mise en œuvre effective, le 31 décembre 2006, pourrait permettre d'ultimes ajustements.

Le résultat est digne du travail considérable qui a été accompli et du dialogue exemplaire qui l'a accompagné. Le dispositif envisagé va manifestement renforcer le système bancaire mondial. Sa mise en œuvre

suppose cependant un engagement déterminé des banques et de leurs superviseurs. En réglant les dernières difficultés de mise en œuvre à l'occasion du délai qu'il s'est accordé, le Comité faciliterait leur tâche et renforcerait les chances d'un plein succès de la réforme.

UN RENFORCEMENT DE L'INDUSTRIE BANCAIRE

La qualité de la gestion des risques est un élément déterminant de la solidité d'une banque. Les règles définies par le Comité de Bâle vont améliorer très sensiblement cette gestion : le nouveau ratio de solvabilité qui va se substituer au ratio Cooke permet une approche à la fois plus fine et plus exhaustive des risques bancaires ; ce ratio n'est que le premier volet d'un dispositif prudentiel plus complet.

Un ratio de solvabilité mieux adapté à la réalité des risques

Le ratio Cooke, qui est en place depuis 1988, a le mérite de la simplicité : il rapporte les fonds propres des banques aux engagements qu'elles portent à leur bilan et en hors bilan, affectés d'une pondération reflétant leur risque relatif ; et les catégories d'engagement faisant l'objet de pondération ne sont pas très nombreuses. La règle est simple : le ratio doit être en permanence au-dessus de 8 %. Cette simplicité rend assez facile le calcul du ratio, quelles que soient la taille de la banque et les comparaisons internationales. Elle explique le succès du ratio Cooke.

Elle explique aussi la nécessité d'une réforme : la réalité des activités bancaires est trop complexe pour se traduire dans une addition de risques grossièrement pondérés. Il fallait que le nouveau dispositif propose aux banques des méthodes de calcul différenciées et une analyse plus fine et plus exhaustive de leurs risques.

Des approches différenciées offertes aux banques

Les instruments de gestion des risques des banques diffèrent sensiblement en fonction de leur taille, des métiers qu'elles exercent et de leur appétit du risque.

Pour répondre à cette diversité, le Comité de Bâle propose 3 méthodes de calcul entre lesquelles chaque banque pourra choisir, en fonction du degré de développement de ses techniques de gestion. La méthode dite standard affecte au montant des engagements des coefficients de pondération qui dépendent des notations externes (des *ratings*) des contreparties concernées. Les deux méthodes IRB (*Internal Ratings Based Approach*) reposent, comme leur nom l'indique, sur les notations internes que les banques elles-mêmes ont développées.

L'exigence en fonds propres est calculée par une fonction combinant différents paramètres (en particulier la probabilité de défaut de la

contrepartie, l'exposition en risque au moment du défaut, le taux de perte en cas de défaillance, la durée de l'engagement). Selon qu'elle se situe en IRB fondation ou en IRB avancée, la banque s'appuie sur des valeurs de paramètres fixées de manière standard par le régulateur ou déterminées par ses propres modèles.

Cette palette de méthodes devrait permettre à chaque banque de trouver une solution adaptée à son niveau de sophistication en matière de gestion du risque. Elle constitue aussi une incitation au progrès, dans la mesure où les systèmes les plus rustiques sont les plus exigeants en capital.

Une analyse plus fine et plus exhaustive des risques

Le Comité a affiné l'analyse des risques de crédit. Il définit 5 grands portefeuilles entre lesquels les banques vont devoir classer leurs engagements de bilan et de hors bilan : détail, entreprises, banques, souverains et divers. Ces catégories générales peuvent faire l'objet de subdivisions : ainsi, dans le portefeuille relatif aux entreprises, les PME font l'objet d'un traitement différent des grandes entreprises et le portefeuille de détail comprend, aux côtés des particuliers, les entrepreneurs et les petites PME.

La gamme des techniques de réduction des risques admise par le Comité est large : elle comprend les diverses formes de garanties et de collatéraux, c'est-à-dire de sûretés réelles, qui sont prises en compte de façon différente selon la méthode de calcul retenue. Un volet détaillé est consacré à la titrisation.

L'exigence de capital du nouveau ratio traduit beaucoup plus précisément et plus fidèlement que ne le faisait l'ancien les différentes qualités d'actifs contenus dans le portefeuille des banques.

En outre, le Comité élargit le champ des risques couverts par le dispositif. Les risques de marché avaient été ajoutés dès 1996 : leur évaluation selon des modalités propres est naturellement confirmée. Le Comité prend désormais aussi en compte le risque opérationnel, en y incluant notamment les risques d'erreur, de panne, de fraude et plus généralement de défaillances des systèmes, des procédures mais aussi des hommes. Diverses grandes banques, comme BNP Paribas, s'efforçaient de mieux cerner ce risque depuis plusieurs années. Il fait désormais l'objet d'une exigence spécifique de fonds propres. Celle-ci peut être calculée selon trois méthodes différentes, sachant que, seule, la dernière traduit véritablement le niveau de risque auquel est exposé l'établissement.

Le nouveau ratio de solvabilité permet donc de mieux appréhender la réalité des risques bancaires. Il propose des méthodes d'analyse différentes selon l'état des outils de gestion des différentes banques et il incite à leur amélioration.

Un dispositif prudentiel plus complet

Le Comité de Bâle ne se contente pas d'améliorer son ratio quantitatif. Il recherche une gestion préventive et transparente des risques bancaires. Son dispositif prudentiel comporte à ce titre deux autres piliers : l'un vise à renforcer et transformer l'action des superviseurs et l'autre à assurer la transparence de l'information sur les risques vis-à-vis des marchés.

Une surveillance renforcée et harmonisée des superviseurs

Le deuxième pilier du dispositif de Bâle II formalise les moyens d'intervention des autorités en charge du contrôle bancaire. Il définit, d'une façon qui devrait permettre une harmonisation au niveau international, les moyens dont celles-ci peuvent se prévaloir pour s'assurer que les banques disposent des fonds propres adaptés à leur profil de risques et, lorsque tel n'est pas le cas, pour exiger des mesures correctrices.

Ce pilier II est fondé sur quatre grands principes :

- il appartient aux banques d'apprécier le montant de capital qui leur est nécessaire. Chaque banque doit disposer d'une procédure qui lui permette d'évaluer l'adéquation globale de ses fonds propres à son profil de risque, et d'une politique qui lui permette de les maintenir au niveau adéquat. Il est de la responsabilité de sa direction générale, sous le contrôle de son conseil d'administration, de mettre en place les règles, procédures et systèmes nécessaires, ainsi que les dispositifs de contrôle interne et d'audit visant à assurer l'intégrité de la gestion globale des risques ;
- le superviseur doit réviser les pratiques de chaque banque dans ces domaines. Par des contacts et des contrôles, il doit examiner et évaluer les mécanismes mis en place par les banques, la stratégie de celles-ci et la qualité de leur gestion ; s'il n'est pas satisfait, il doit prendre des mesures appropriées ;
- le superviseur a la possibilité, d'imposer des fonds propres supérieurs au minimum réglementaire en fonction du profil de risque de chaque banque ;
- les autorités de contrôle peuvent intervenir, en cas de besoin, y compris en prévention. Le superviseur doit naturellement intervenir de manière graduelle, en intensifiant d'abord sa surveillance, puis, si cela est nécessaire et adapté, en exigeant un plan de renforcement des fonds propres, en limitant les activités et les versements de dividendes, voire en exigeant le remplacement des dirigeants.

Dans le cadre de ce deuxième pilier, il est prévu d'examiner l'ensemble des risques, y compris ceux qui ne sont pas visés explicitement dans la détermination des exigences de capital, c'est-à-dire le risque de taux d'intérêt (la gestion actif - passif), le risque de concentration (la granularité

des portefeuilles), des risques particuliers que l'établissement aurait identifiés et le résultat des analyses des situations de crise (les stress-tests).

Une transparence de l'information sur les risques des banques

Le troisième pilier vise à assurer une bonne transparence des établissements pour ce qui concerne l'étendue et la nature de leurs risques, par des informations fiables et régulières en direction des investisseurs et, plus généralement, du marché. Il s'agit d'assurer une information à la fois quantitative et qualitative sur le niveau des fonds propres, les risques et leurs méthodes d'évaluation (méthodologie et paramètres), à la fois pour les risques de crédit, de marché, de taux et opérationnels. Cette exigence joue surtout pour les banques utilisant les approches les plus sophistiquées.

On le voit, la réforme ne consiste pas seulement à fournir un mode de calcul plus fin, plus précis et plus exhaustif des risques et du capital dont les banques doivent disposer pour y faire face. Son ambition est bien de promouvoir une saine pratique de la gestion des risques : elle vise à accroître les compétences et les ressources engagées à cet égard par chaque banque, en rendant possible une approche graduée dont la récompense est une économie en capital. En renforçant les moyens et les méthodes de contrôle des superviseurs, en améliorant l'information communiquée au marché sur la situation effective des banques, le dispositif de Bâle II exercera une pression plus forte pour inciter à une gestion des risques plus professionnelle. Au total, il renforcera l'industrie bancaire.

L'ENGAGEMENT NÉCESSAIRE DES BANQUES ET DES SUPERVISEURS

Les études approfondies qui ont été conduites pour répondre aux 3 consultations du Comité l'ont mis en évidence : quelles que soient les conclusions des travaux en cours, la mise en œuvre des accords de Bâle II nécessitera un engagement déterminé des banques et de leurs superviseurs. C'est ce qui explique le souci des uns et des autres d'améliorer jusqu'au dernier moment le dispositif pour accroître son efficacité et faciliter ainsi cet engagement.

Un engagement des banques

Il faut le rappeler : les banques ont souhaité cette réforme. Elles aspirent à des exigences réglementaires en capital qui traduisent mieux la réalité des risques que l'approche actuelle, quasi forfaitaire, et qui incitent aussi à améliorer la gestion du capital. C'est un objectif à la fois

admirable, parce qu'il est incontestable et autorégulateur, mais aussi quelque peu inquiétant : il peut conduire la réglementation à trop s'immiscer dans la gestion des entreprises. Il n'est donc pas surprenant que les voies et moyens imaginés par le Comité pour répondre à un tel enjeu suscitent beaucoup de passion mais nécessitent aussi un engagement déterminé de la part des banques. Celles-ci devront à la fois maîtriser la complexité du nouveau système, se doter des systèmes et de l'organisation adéquats, et intégrer les nouveaux concepts dans leur discipline de management. Elles auront enfin à adapter leur stratégie à ce nouvel environnement réglementaire.

La complexité du nouveau système

Compte tenu des ambitions affichées et de la méthode adoptée - une large expérimentation et un dialogue intense avec la profession -, il était inéluctable que le nouveau dispositif fût complexe. C'est ainsi que le risque de crédit fait l'objet de plus d'une centaine de pages de définitions souvent subtiles et se trouve finalement décomposé en 14 portefeuilles obéissant à 10 types différents de règles. Quant au risque opérationnel qu'introduit le nouveau système, sa mesure reste encore en devenir en dépit d'une abondante littérature.

Ce qui est à craindre, ce n'est pas la complexité : elle est inévitable. C'est que cette complexité ne soit pas nécessairement opérationnelle et qu'elle s'impose parfois comme une contrainte sans grande valeur ajoutée : par exemple, lorsque les nouvelles règles introduisent un niveau de précision ou de variété dans les calculs et les méthodes là où le jugement et l'expérience propre des établissements sont souvent prépondérants.

Un ultime travail de simplification serait donc utile, même s'il faut convenir qu'il s'agit maintenant d'un exercice particulièrement délicat, compte tenu du fragile équilibre auquel le Comité est parvenu. Beaucoup d'ingéniosité et de compétence seront donc nécessaires du côté des banquiers, mais aussi beaucoup de flexibilité d'interprétation dans le camp des superviseurs.

L'investissement dans l'organisation et les systèmes d'information

La mise en œuvre de réformes de cette importance suppose de réelles compétences, une organisation et des systèmes d'information solides, tant pour faire vivre des processus de décision adaptés que pour disposer d'une vue centralisée, fiable et aussi actualisée que possible des risques pris par l'entreprise bancaire. Cela nécessite des ressources et du temps : des ressources pour constituer des équipes centrales de conception et pour développer les systèmes informatiques ; du temps pour constituer des bases de données, pour définir les procédures nécessaires et former les collaborateurs concernés.

Les banques n'ignorent pas que les réformes engagées ne sont pas seulement une affaire conceptuelle : elles savent que la gestion de l'information et la collecte des données peuvent en être la véritable pierre d'achoppement, et que les coûts correspondants seront élevés, notamment en raison des implications informatiques. Une étude récente sur le sujet fait ressortir que 75 % des banques souhaitant adopter les approches en notations internes considèrent qu'elles ont un chantier important ou très important à faire aboutir en termes de systèmes et de données pour prétendre à un agrément. Chez BNP Paribas, nous avons choisi de mettre en œuvre la réglementation de Bâle II de concert avec le déploiement des outils de gestion du capital économique, en raison de leur communauté de données et de systèmes. Ce grand projet est piloté par la direction générale. La même structure a été adoptée pour le passage aux nouvelles normes comptables IAS. Des ponts entre ces deux projets particulièrement structurants et des groupes de travail commun ont été mis en place.

L'intégration dans la discipline du management

On l'a vu, la réforme envisagée cherche à promouvoir une saine pratique de la décision en matière de risques. C'est donc avec raison que le régulateur insiste sur l'insertion des concepts qui constituent les fondements de son approche dans la gestion interne des établissements.

Cela suppose un parfait alignement entre la vue réglementaire et la perception économique. Il est au moins un domaine où cette identité fait défaut : celui des effets de diversification que le Comité n'a pas voulu prendre en compte en raison du caractère trop novateur et encore mal maîtrisé de ce concept. Pour combler cette lacune et parvenir à une parfaite cohésion entre l'approche réglementaire et les pratiques de management, il faudrait que le Comité planifie d'ores et déjà la mise en chantier de la reconnaissance des modèles internes de crédit.

Dans cette attente, il serait juste de créditer les groupes bancaires diversifiés des effets stabilisateurs de la variété de leurs activités et de la bonne division de leurs risques dans le cadre du deuxième pilier de Bâle II.

Les remises en cause stratégiques

La nouvelle hiérarchie des risques que va introduire Bâle II va inévitablement conduire les banques à infléchir leur stratégie, puisqu'elle va susciter une certaine réallocation de leur capital. Le Comité a, en effet, travaillé dans l'optique d'une stabilité globale des besoins de fonds propres réglementaire, pour l'ensemble du système bancaire international, instaurant ainsi un principe de vases communicants entre les diverses activités : pour certaines, les besoins en fonds propres

réglementaires vont diminuer, pour d'autres ils vont rester stables ou augmenter.

En raison du faible coût du risque constaté en matière de crédit aux particuliers aux États-Unis ces dernières années, le Comité de Bâle a accepté de fixer pour cette activité des exigences en capital à un niveau très bas en regard du risque individuel : les portefeuilles de crédit de qualité médiocre ne devraient pas ainsi voir leurs besoins réglementaires de fonds propres augmenter tandis que les autres bénéficieraient de réductions significatives. Les banques opérant dans ce domaine sur des marchés matures caractérisés par de forts taux d'endettement, des critères d'octroi de crédit agressifs et de fortes marges, comme les marchés américain et britannique, bénéficieront ainsi d'économies de fonds propres qui pourraient nourrir des stratégies de croissance externe. Les marchés plus stricts dans leur approche et moins ouverts à des niveaux élevés d'endettement comme ceux de l'Europe du Sud, dont la France, devraient connaître une concurrence renouvelée et vraisemblablement un relâchement des critères d'octroi de crédit, avec des risques de surendettement des ménages.

De son côté, la banque de gros (le *wholesale banking*) est la victime du principe des vases communicants. La pénalisation relative affecte naturellement les risques bancaires et souverains des pays émergents. Mais les crédits aux entreprises eux-mêmes, au sens large, ne bénéficient d'aucune réfaction. Au contraire, l'ajustement lié à leur durée ne peut que leur être défavorable, dans la mesure où un bon crédit est surtout sensible au risque de dégradation. Et ces crédits sont les seuls à en rester à un effet de diversification moyen, au contraire des engagements de la banque de détail, ou dans une moindre mesure, des crédits aux PME : quels que soient la taille de la banque, sa couverture géographique, le nombre et la diversité sectorielle de ses clients, la charge de capital est ainsi invariable pour un encours de crédits déterminés. Cette pénalisation relative vaut tout particulièrement pour les financements spécialisés en dépit des effets bénéfiques de la structuration qui les caractérise. Enfin, le régulateur n'a pas tout à fait réglé le problème de la titrisation : pour les mêmes actifs, les exigences en capital, après titrisation, sont globalement très sensiblement supérieures à celles qui prévalaient avant cette transformation, ce qui n'a guère de sens d'un point de vue économique.

Tout cela va conduire à des inflexions significatives des stratégies bancaires, au détriment du financement des entreprises. Certes, les marchés financiers peuvent fournir une alternative, mais l'expérience a montré qu'ils se ferment rapidement en cas de difficulté.

Ces choix mériteraient d'être revisités dans la phase ultime d'élaboration des normes, de façon à s'assurer qu'ils sont bien justifiés économiquement. L'avantage donné à la banque de détail n'est-il pas un

peu surévalué, dans la mesure où la faible volatilité des pertes des portefeuilles de crédits aux particuliers aux États-Unis a été constatée sur une période marquée par une croissance quasi continue de l'économie et de l'endettement, la hausse des prix de l'immobilier et la baisse des taux d'intérêt ? Les performances se maintiendraient-elles dans un contexte où la hausse des taux et celle du chômage menaceraient la solvabilité d'une partie de la population ? Les crédits aux grandes entreprises ne mériteraient-ils pas un traitement plus favorable, lorsque les portefeuilles correspondants sont très diversifiés ? Les crédits spéciaux ne sont-ils pas excessivement pénalisés, compte tenu de leurs spécificités ? Il paraît vraiment utile que ces questions soient une dernière fois posées compte tenu de l'impact qu'auraient ces nouvelles règles sur les stratégies des banques et, de ce fait, sur l'offre de crédit pour chacun des secteurs concernés et, à travers elle, sur les perspectives économiques.

Un engagement fort des superviseurs

Cette réforme va également impliquer un engagement fort des superviseurs. Ceux-ci vont en effet être amenés à valider les méthodes internes de notation tout en veillant à l'égalité des conditions de concurrence, notamment par la convergence des réglementations et de leurs pratiques. Ils devront aussi éviter les conflits de supervision pour les banques internationales.

Le rôle accru de la compétence et du jugement

En fondant le calcul des besoins en capital sur les indicateurs internes que sont les notes de contrepartie et l'évaluation des pertes en cas de défaut, le Comité de Bâle impose aux superviseurs de s'immiscer dans la gestion des banques pour approuver les modalités d'établissement de ces indicateurs. Il ne s'agit certes pas pour eux de se substituer aux décisions des entreprises, mais il leur revient d'apprécier la validité des méthodologies suivies et la fiabilité des systèmes de collecte des informations nécessaires.

L'expérience mais aussi la dispersion des résultats du récent questionnaire d'impact montrent que les nouvelles exigences réglementaires sont très sensibles aux hypothèses de travail et à la qualité des données. Il y a là des marges d'incertitude considérables qu'il appartiendra aux superviseurs de réduire. Cela suppose des compétences techniques, du jugement et des moyens. Les autorités sont parfaitement conscientes de ces nouvelles obligations et s'y préparent. La bonne réponse est dans la formation et les recrutements adéquats. Elle n'est certainement pas dans la multiplication des règles de mise en œuvre pour éviter les responsabilités d'appréciation, - une tentation bien naturelle mais qui ne pourrait qu'être contre-productive. Banques et superviseurs ne devront donc pas

hésiter à dialoguer pour bien préciser leur pensée et leur compréhension du futur cadre réglementaire.

L'égalité des conditions de concurrence

Les facultés d'interprétation des superviseurs ne doivent pas constituer un facteur d'inégalité entre les banques. Deux moyens semblent de nature à réduire ce risque : organiser la disparition progressive des « options nationales » d'application de l'Accord et favoriser la convergence des règles par la pratique d'une véritable transparence.

Le périmètre d'application de la réglementation peut être un autre facteur de distorsion de concurrence. On peut regretter à ce titre que les entreprises d'investissement ne soient pas incluses dans le projet de Bâle au contraire de ce que prévoit, en toute logique, la Directive européenne, compte tenu de leur communauté d'activité avec les banques. Cela perpétue une inégalité concurrentielle avec les États-Unis où ces institutions sont particulièrement fortes. Même s'il est vrai que les *investment banks* n'échappent pas à toute contrainte - leur activité étant régulée aux États-Unis par d'autres autorités -, une identité de règles eût été un progrès. D'autres distorsions seraient à craindre s'il se confirmait que Bâle II ne s'appliquera pas à de grandes banques internationales des pays émergents ou des banques moyennes de pays de l'OCDE susceptibles de croissance hors de leurs frontières.

La cohérence de la supervision

L'égalité des conditions de concurrence suppose une cohérence internationale de la supervision. Il faut à la fois reconnaître et promouvoir le *leadership* du régulateur du pays où se trouve le centre de gravité et de décision des groupes bancaires tout en veillant à ce que les caractéristiques des marchés locaux soient bien prises en compte, lorsqu'elles sont pertinentes. Une banque ne devrait en aucun cas être forcée à gérer deux types de règles dans une même juridiction, ni devoir passer l'examen de validation de l'architecture de ses méthodes de notation plusieurs fois.

La mise en place d'une procédure permettant d'assurer cette cohérence de la supervision est manifestement nécessaire. Les recommandations de l'*Accord Implementation Group* créé par le Comité de Bâle vont dans le bon sens. Complétées d'objectifs à atteindre, elles mériteraient d'être parties intégrantes de l'Accord. Cette mesure serait de nature à inciter les pays à faire évoluer les responsabilités nationales de leurs régulateurs lorsqu'elles s'opposent à une telle coordination.

Enfin, seule une supervision consolidée, dont le pendant opérationnel est la désignation d'un superviseur principal, peut être de nos jours efficace. À ce titre, l'Europe, qui dispose d'un groupe de contact des contrôleurs bancaires et doit créer un comité européen de supervision

bancaire, dispose de toutes les cartes pour donner l'exemple, notamment en renonçant à imposer des exigences sur base sociale.

DES RISQUES À MAÎTRISER PAR LE COMITÉ DE BÂLE

Compte tenu de son ambition et de l'engagement qu'elle suppose de la part des banques et de leurs superviseurs, la réforme du dispositif prudentiel est porteuse de certains risques. Le délai supplémentaire de réflexion que s'est donné le Comité de Bâle pour arrêter sa décision devrait permettre de les circonscrire, voire de les maîtriser totalement. Un suivi attentif de sa part pendant les années de mise en place de 2006 à 2009 pourrait permettre d'ajuster ses décisions au vu des données complétées et fiables qui deviendront alors disponibles.

Les principaux risques manifestes à ce jour sont des risques d'exécution, des risques d'amplification du cycle économique et des risques d'incohérence entre normes prudentielles et normes comptables.

Des risques d'exécution

Au terme du troisième et dernier document consultatif du Comité de Bâle, certaines dispositions techniques restent controversées : quelques ultimes ajustements s'inscriraient bien dans la logique de pragmatisme qui a inspiré le Comité depuis le début de ses travaux.

Surtout, une série de prises de positions récentes peut faire craindre qu'un grand nombre d'entreprises bancaires puissent s'affranchir du nouveau dispositif prudentiel. Il est vraiment nécessaire de s'assurer que l'application de celui-ci est de règle au niveau international, même si certains délais d'application sont ici ou là nécessaires.

D'ultimes ajustements techniques

Les ajustements techniques qui pourraient encore être utiles sont, on l'a vu, limités. Ils n'en sont pas moins importants. Ils pourraient comporter :

- un effort ultime de simplification et de profilage des éléments de calcul des risques et de prise en compte des garanties ;
- un calibrage des exigences de capital des différentes méthodes un peu plus favorable à celles qui sont plus astreignantes en termes de gestion des risques ;
- un dernier réexamen du traitement relatif du retail et du *wholesale banking*, et un ajustement des règles relatives aux financements structurés et aux titrisations ;
- un recalage du capital sur les seules pertes inattendues en s'assurant que cette évolution ne soit pas l'occasion d'aggraver encore l'avantage relatif de la banque de détail ;

- une clarification des objectifs du Pilier II, qui se sont progressivement obscurcis au fil du temps. Cette composante importante de l'Accord doit essentiellement être conçue comme un cadre d'évaluation des capacités du management des banques à apprécier correctement leurs risques et à planifier leurs besoins en capital, compte tenu des effets de diversification des projets de développement et de la conjoncture économique.

La mise en œuvre, générale et harmonieuse, du nouveau dispositif

Les autorités prudentielles américaines ont récemment fait connaître leur intention de limiter, dans une première étape, l'application du nouveau dispositif à une poignée de grandes banques internationales, cependant que certains pays émergents, notamment la Chine, manifestaient une réserve générale. Une telle situation est à l'évidence préoccupante à la fois en termes de conditions de concurrence au niveau international et en termes de sécurité du système bancaire mondial. Il serait donc souhaitable que le Comité de Bâle s'efforce de faire fixer, dans chaque pays, la date à laquelle les banques devraient avoir mis en œuvre ses nouvelles règles et de s'assurer de la qualité des normes nationales appliquées dans la période intermédiaire, de façon à pouvoir, en cas de besoin, envisager des mises en garde vis-à-vis de systèmes bancaires ou de banques dont la solidité ne serait pas garantie faute de normes prudentielles adaptées.

En outre, l'institutionnalisation de la coordination des superviseurs nationaux, déjà évoquée, est clairement un puissant facteur de réduction des inégalités de concurrence.

Dans cet esprit, il serait utile que l'Union européenne, qui a fait le bon choix en prenant le parti d'une application généralisée du futur accord de Bâle, se garde de dévier des règles de celui-ci, ce qui ne ferait que créer la confusion et multiplier les particularismes, et se donne pour objectif d'être exemplaire en matière d'identité des règles et de coordination de la supervision. Il ne devrait pas y avoir d'obstacle à traiter les filiales d'un groupe bancaire opérant dans l'Union de la même façon que ses succursales et d'organiser, pour ce faire, la délégation du contrôle au régulateur de la maison mère dans le cadre de l'approche consolidée.

Le risque d'amplification des cycles économiques

Il serait vain de nier le caractère cyclique des activités bancaires et il n'est pas surprenant de retrouver cette particularité au niveau de la capitalisation requise pour exercer ces activités. Conscient de cette situation, le Comité de Bâle a pris diverses dispositions pour l'atténuer.

Il reste que l'appréciation de l'impact des réformes en cours sur l'amplification des cycles économiques est un sujet à approfondir. Il s'agit non seulement de mesurer l'influence de la dégradation des facteurs de risque en période de récession, mais aussi d'évaluer le risque d'alignement des comportements bancaires lié au partage de méthodologies, voire de données communes. Des études ont été menées à ce sujet, mais comme elles ne peuvent intégrer les effets induits du dispositif, qui peuvent être auto-stabilisateurs ou au contraire amplificateurs de risque, elles ne sont pas totalement convaincantes.

Il est donc souhaitable que le Comité de Bâle poursuive ses analyses, notamment à l'occasion de l'expérimentation en grandeur nature prévue en 2006, mais également au-delà pour bien prendre en compte l'effet des cycles économiques, et qu'il n'hésite pas, si cela s'avérait nécessaire, à modifier les règles de calcul des exigences en capital.

Le risque d'incohérence des normes comptables et prudentielles

L'absence d'une claire articulation de la révision des normes prudentielles avec la réforme des règles comptables engagée par l'IASB est un vrai sujet d'inquiétude. Il est assez navrant que ces deux grandes évolutions réglementaires, quasi-simultanées, soient aussi peu coordonnées et ne reposent pas sur une conception commune des activités bancaires, ni sur un souci partagé de la stabilité du système financier.

Un vrai dialogue doit s'engager sur les objectifs à atteindre et les méthodes à mettre en œuvre pour éviter une cohérence insupportable des règles.

1- Prenons l'exemple des fonds propres, le numérateur du ratio de Bâle. La norme IAS 39, telle qu'elle se présente actuellement, entraînerait une volatilité considérable et artificielle des fonds propres des banques, notamment parce que ceux-ci incorporeraient les plus ou moins-values latentes instantanées sur les portefeuilles de titres de placement à long terme et parce qu'ils comprendraient aussi la réévaluation au prix de marché des instruments de couverture des dépôts à vue. Face à cette situation, les régulateurs seraient confrontés à un dilemme frustrant :

- ou bien voir les ratios de solvabilité des banques varier brutalement, sans lien avec leur solidité intrinsèque, mais en résonance avec les bulles et les crises financières ;
- ou bien demander que les données comptables officielles soient retraitées, pour les besoins du ratio, remettant ainsi ouvertement en cause leur légitimité.

La Federal Reserve est déjà confrontée, en partie, à une telle situation puisque la norme IAS 39 ne fait que reprendre, en les amplifiant, plusieurs dispositions contestables des normes comptables américaines.

Elle a choisi la seconde branche de l'alternative, manifestant ainsi sa conviction que les normes en question ne reflètent pas la réalité de la situation économique des banques. Sa prise de position, bien compréhensible, confirme que les normes comptables américaines ne permettent pas une lecture simple et homogène des comptes des entreprises bancaires. Il faut espérer que cet exemple incitera les autorités compétentes à obtenir des autorités comptables que les normes IAS traduisent fidèlement la valeur économique intrinsèque des actifs bancaires.

2- Ce décalage entre les objectifs des régulateurs et ceux de l'IASB est également illustré par la recommandation de Bâle de constituer des réserves suffisantes pour faire face aux pertes attendues. Il est indispensable que la norme IAS 39 reconnaisse la constitution de telles provisions selon un mode dynamique qui pourrait contribuer à la stabilité des résultats bancaires : les périodes de haut de cycle sont mises à profit pour accroître ces réserves qui, ensuite, peuvent être utilisées pour traverser les crises.

La volonté du Comité de Bâle, clairement affirmée dans le pilier III du nouveau dispositif, d'assurer une information fiable et régulière des investisseurs et du marché sur les risques des banques, rend difficilement concevable une double présentation, l'une comptable et l'autre prudentielle, des fonds propres de celle-ci et, encore moins de leurs résultats. Il faut qu'un véritable dialogue s'instaure entre le Comité de Bâle, l'IASB et les banques, comme le demande l'International Institute of Finance, afin de retrouver la cohérence indispensable entre les objectifs des régulateurs bancaires et la vision comptable. Les banques peuvent, à la rigueur, avoir deux définitions des fonds propres ; elles ne peuvent avoir deux résultats nets différents ou devoir expliquer au marché que des réserves qu'il aurait été prudent de constituer comme le demande le régulateur bancaire, n'ont pu l'être selon les normes comptables et sont donc directement prélevées sur la situation nette. Quelle confusion pour l'investisseur !

La maîtrise des risques est au cœur du métier de banquier. La mesure du capital économique et celle de la performance rapportée au risque sont les expressions les plus récentes de cette recherche. L'impulsion réglementaire va conforter ces avancées et déboucher sur un véritable langage commun. Aucune entreprise bancaire, aussi modeste soit-elle, ne doit être encouragée à rester à l'écart de ce mouvement. Aucune banque ne doit ignorer le coût du risque et toutes doivent clairement communiquer sur la nature de leurs risques. On peut en attendre une

rationalisation des décisions, tant du côté des établissements eux-mêmes que de celui des actionnaires qui, mieux avertis, pourront sélectionner leurs investissements avec davantage de pertinence. Une telle discipline est salutaire ; elle aurait certainement été de nature à freiner certaines dérives révélées par les difficultés économiques d'aujourd'hui ; appliquée avec rigueur, elle ne peut que conduire à renforcer l'industrie bancaire.

Les banques qui tireront le meilleur parti de ces efforts sont celles qui investissent sérieusement dans la maîtrise de leurs risques et savent traduire leurs analyses dans leurs choix stratégiques et dans leurs décisions de gestion. On peut espérer que ce mouvement débouchera sur l'émergence d'une véritable gestion globale des risques, qui ne s'arrête pas à la qualité des prises de décision individuelles, mais se préoccupe des équilibres généraux et anticipe les évolutions. Cette gestion globale s'imposera rapidement comme la nouvelle bonne pratique. L'un des grands mérites de la nouvelle réglementation est, à mon avis, de mettre les banques sur ce chemin. L'Europe a raison de s'y engager totalement.

Cet engagement européen devrait être l'occasion de relancer le projet de réalisation du grand marché bancaire intégré, théoriquement entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993, mais encore embryonnaire en raison de la persistance de réglementations nationales de protection des consommateurs qui le compartimentent en marchés nationaux. Est-il vraiment plus difficile de définir des standards européens dans ce domaine que dans celui de la gestion des risques ? Y a-t-il vraiment de telles différences dans les besoins de protection des consommateurs des différents pays de l'Union qu'on ne puisse en harmoniser les règles ? Dans le domaine bancaire, comme dans tous les autres, l'unification des marchés permettrait, par le développement de la concurrence, un abaissement des coûts bénéfique pour l'économie comme pour le consommateur.

Mais l'essentiel est ailleurs. Au moment où la coopération internationale rencontre certaines difficultés, où les négociations de l'Organisation mondiale du commerce piétinent, il est bon que le Comité de Bâle réussisse à s'accorder sur un nouveau dispositif prudentiel. La solidité de l'industrie bancaire mondiale est en effet une condition nécessaire au développement des échanges internationaux qui conditionne la poursuite de la croissance économique et du progrès social à l'échelle de notre planète.