



LES POSSIBLES CONSÉQUENCES D'UNE APPLICATION DIFFÉRENCIÉE DE LA RÉFORME BÂLE II AUX ÉTATS-UNIS ET EN EUROPE

DANIEL BOUTON *
DANIEL AMADIEU **

En 1988, le Comité de Bâle, émanation des Banques centrales des États membres du G10, a publié les premiers « Accords de Bâle », ensemble de recommandations dont le pivot était la mise en place d'une exigence minimale de fonds propres par rapport aux crédits accordés : le ratio international de solvabilité dit « ratio Cooke ». Cet ensemble de règles a ensuite été décliné dans le droit national de chaque pays, en Europe via la transposition d'une directive européenne. Ce dispositif a, par la suite, été complété en 1993, puis 1996, par l'intégration des risques de marchés.

L'instauration du ratio Cooke a incontestablement joué le rôle qui lui était dévolu, en agissant comme stabilisateur du système financier international. Dans le même temps, elle a valu au système bancaire de progresser de manière significative dans la mesure et la maîtrise des risques.

Cependant, au fil du temps, avec la complexification des financements proposés par les établissements, il est apparu que le système mis en place, reposant sur des pondérations forfaitaires, ne reflétait suffisamment, ni la sensibilité au risque des portefeuilles de crédit, ni l'évolution des techniques d'évaluation et de quantification du risque mises en place à la fin des années 1990.

* Président-directeur général du groupe Société Générale.

** Directeur du projet Bâle II pour le groupe Société Générale.

Des réflexions ont donc été conduites, associant régulateurs et banquiers et visant à construire un dispositif prudentiel mieux en ligne avec les techniques de gestion des risques des établissements. Ces réflexions ont abouti, en juin 2004, à la parution d'un nouvel ensemble de recommandations édictées par le Comité de Bâle, communément appelé « Bâle II ».

Le dispositif proposé prend en compte - dans le calcul de l'exigence en capital réglementaire des établissements - les systèmes mis en place par l'industrie bancaire pour mesurer et noter les risques (notation des contreparties, notation des transactions...), en les normant afin d'assurer une nécessaire cohérence d'ensemble et en faciliter l'application au niveau mondial.

De plus, au-delà de ces mesures qui constituent le « Pilier I » de la réforme, ses concepteurs ont souhaité qu'elle aille au-delà des seules exigences minimales en fonds propres et comprenne aussi un processus de surveillance prudentielle et de contrôle interne renforcé (Pilier II), ainsi qu'un dispositif visant à améliorer la transparence de l'information communiquée au marché (Pilier III).

Cette réforme est extrêmement ambitieuse. Ambitieuse, car elle se veut internationale ; ambitieuse, car elle suppose la mise en œuvre de techniques complexes de modélisation des risques ; ambitieuse, car elle touche en profondeur l'ensemble des systèmes d'information des établissements ; ambitieuse, car elle nécessite une appropriation par l'ensemble des acteurs (régulateurs, personnel des banques, agences de notation, analystes financiers) de techniques sophistiquées de mesure des risques et, partant, de la performance des établissements.

Pour que les objectifs d'une telle réforme soient atteints, il faut, en particulier, que soient assurées :

- l'homogénéité des mesures adoptées dans les différentes juridictions,
- la simultanéité de leur mise en œuvre,
- la sensibilité aux risques du système retenu,
- la capacité pour les établissements financiers - et à travers eux l'ensemble du financement de l'économie - à tirer un bénéfice de la mise en place des méthodes avancées de la réforme.

Force est de constater qu'aujourd'hui toutes ces conditions ne sont pas encore réunies. Nous ne développerons pas ici les questions que soulève l'interprétation différente des textes que peuvent parfois faire les superviseurs nationaux et la nécessité d'une collaboration étroite entre régulateurs - problématique dite « *home-host* » - qui, en dépit des progrès accomplis, reste un sujet de préoccupation pour les établissements. Nous insisterons, en revanche, sur le risque que fait courir à la réforme le fait que son application soit aujourd'hui vue de deux manières différentes des deux côtés de l'Atlantique.



*LE POINT AUJOURD'HUI :
DES SITUATIONS D'APPLICATION DIFFÉRENTES*

En Europe, sur la base de la CRD (Capital Requirement Directive) adoptée en 2006, la mise en œuvre de la réforme avance selon les modalités et le calendrier fixés par le Comité de Bâle. Les dispositions de la CRD sont globalement en ligne avec le texte publié par le Comité de Bâle, elles seront transposées dans les différents droits nationaux d'ici la fin de l'année et elles entreront en vigueur dès le premier janvier prochain, au premier janvier 2008 pour les méthodes avancées. Le CEBS (Committee of European Banking Supervisors) a, par ailleurs, émis un certain nombre de *guidelines* visant à homogénéiser l'approche entre les différents pays composant l'Union européenne. Les questions qui se posent relèvent désormais de la capacité à coopérer des superviseurs nationaux (*cf. supra* problématique *home-host*) et, surtout, de la mise en œuvre du Pilier II qui est au cœur du nouveau dispositif bâlois.

De fait, le caractère pro-cyclique ou non du nouveau ratio - question maintes fois soulevée depuis le lancement de la réforme - dépendra pour beaucoup de la façon dont sera approché le Pilier II. Notamment, comment sera traitée par les superviseurs - et acceptée par le marché - la sensibilité des besoins en fonds propres au cycle économique qui constitue, au demeurant, le fondement même de la réforme ?

Pour leur part, les régulateurs européens n'ont pas été outre mesure surpris par les résultats de la dernière étude quantitative (Quantitative Impact Study ou QIS.5) réalisée - fin 2005 - à l'initiative du Comité de Bâle. Les résultats ont été jugés en ligne avec la période favorable du cycle économique sur laquelle elle a été conduite. Le calendrier de mise en œuvre de la réforme n'a pas été remis en cause, pas plus que le calibrage de l'accord effectué en 2003-2004 sur la base de l'étude précédente (QIS.3).

En revanche, à la suite du QIS.4 conduit aux États-Unis fin 2004-début 2005 - qui affichait pour les grandes banques des résultats pourtant assez similaires à ceux qui seront produits quelques mois plus tard par le QIS.5, soit environ 15 % de baisse des exigences en fonds propres par rapport au dispositif Bâle I -, les régulateurs américains, ont quant à eux, décidé, en partie sous la pression du Congrès, de ralentir le processus de mise en œuvre de la réforme aux États-Unis et de retarder la parution pour consultation des textes législatifs (NPR - Notice of Proposed Rulemaking).

Non seulement le calendrier de mise en œuvre de Bâle II aux États-Unis a été décalé d'un an, mais des mesures allant au-delà du texte de Bâle ou de celui de la directive européenne ont également été prises.



Le calendrier a ainsi été réaménagé :

- démarrage de la réforme au 1^{er} janvier 2009,
- 3 années de périodes de transition contre 2 en Europe,
- gains possibles en capital par rapport à Bâle I moins élevés qu'en Europe pendant cette période de transition¹.

Le *leverage ratio* - qui impose aux établissements de détenir des fonds propres « durs » à hauteur de 3 % des actifs portés au bilan - est, en outre, maintenu pour les établissements qui basculeront en Bâle II et les régulateurs envisagent de revoir le dispositif si le total agrégé de l'exigence en capital pour l'ensemble du système bancaire américain venait dans le futur à être inférieur de plus de 10 % à Bâle I. Enfin, vient d'être soumis à consultation publique un dispositif, appelé Bâle I. A, susceptible de s'appliquer aux petits et moyens établissements en lieu et place de Bâle I².

Au plan technique par ailleurs, le NPR inclut des dispositions qui diffèrent sensiblement du texte de Bâle et de la CRD, notamment :

- définition du défaut différente,
- introduction de plusieurs notions de « perte en cas de défaut »,
- traitement des PME aligné sur celui des *corporate*,
- traitement différent de l'exigence en fonds propres sur actifs en défaut,
- ...

Ces mesures, si elles étaient adoptées, renchérirait les coûts de mise en œuvre de Bâle II pour les établissements implantés des deux côtés de l'Atlantique. Elles pourraient, en outre, introduire des distorsions de concurrence au plan international et ne faciliteraient pas le dialogue entre les superviseurs *home* et *host*.

Le risque est donc bien de voir coexister deux systèmes assez différents de calcul de l'exigence en capital réglementaire des établissements financiers, ce qui, bien évidemment, ne permettrait pas d'atteindre l'objectif d'homogénéité et d'égalité de traitement au plan international affiché par le Comité de Bâle et appelé de ses vœux par l'industrie bancaire, ce serait, sur ce point, une régression par rapport à Bâle I.

POURQUOI LES SITUATIONS EUROPÉENNES ET AMÉRICAINES SONT-ELLES DIFFÉRENTES ?

En Europe, en cas de crise de liquidité, l'Eurosystem pourrait intervenir par l'intermédiaire de la Banque centrale européenne (BCE) en tant que prêteur de dernier ressort. En cas de crise de solvabilité, il reviendra en revanche à chacun des régulateurs d'assumer ses responsabilités vis-à-vis des déposants, dans le cadre des réglementations nationales sur la garantie des dépôts, voire au-delà. Si la question d'une supervision



prudentielle européenne unifiée a été évoquée, elle ne figure aujourd'hui à l'ordre du jour, ni de la Commission européenne, ni des superviseurs.

Cependant, comme nous l'avons déjà indiqué, la création du CEBS - dont l'un des objectifs est d'harmoniser, autant que faire se peut, les pratiques de supervision prudentielle en Europe - a permis que soit accompli un travail en profondeur visant à une convergence d'application de la CRD. Certes des divergences demeurent et la profession bancaire s'interroge en particulier sur la manière dont sera mis en œuvre le Pilier II. Mais, à terme, on peut supposer que sera atteint un niveau satisfaisant de convergence et, donc, d'égalité de traitement en matière de supervision prudentielle ; et ce sur la base d'un dispositif unique - la CRD - qui s'applique à l'ensemble des établissements financiers, quelle que soit leur taille.

Aux États-Unis, la situation est beaucoup plus complexe. De toute évidence, une crise de liquidité sera en dernier ressort gérée par la Federal Reserve (FED) en tant que Banque centrale, comme cela a, par exemple, été le cas à la suite de l'attaque terroriste du 11 septembre 2001. En matière de solvabilité, même si le rôle de la FED demeure central, celle-ci partage la supervision du système bancaire avec trois autres régulateurs fédéraux³ et chacun des régulateurs d'État. La répartition des rôles est à la fois fonction du statut des établissements (*financial holding company, national bank, state bank, savings and loans, thrift...*) et de la matière concernée, la FDIC étant, par exemple, en charge d'indemniser les déposants en cas de défaillance d'un établissement.

La complexité du système résulte de cette diversité ; diversité de la taille des établissements régulés, diversité de leur statut, mais aussi de leur nombre (près de 10 000 institutions financières sont enregistrées aux États-Unis). Dès lors, la difficulté pour les régulateurs est de promouvoir des réglementations qui puissent s'appliquer à tous. On comprendra donc que, vu sa complexité et ses coûts de mise en œuvre, il ait été décidé de n'imposer Bâle II qu'à un nombre limité d'institutions, moins d'une quinzaine, mais représentant près de 80 % des actifs portés par le système bancaire. S'agissant en l'occurrence des banques les plus importantes et les plus sophistiquées en termes de gestion des risques, le choix a également été fait de ne rendre éligibles aux États-Unis que les méthodes bâloises avancées (IRBA⁴ pour le risque de crédit et AMA⁵ pour le risque opérationnel).

Cependant, lorsque les impacts de la réforme ont commencé à pouvoir être mesurés - notamment à l'occasion du QIS.3 fin 2002-début 2003 - les petites et moyennes banques ont fait part de leur inquiétude de ne plus être à l'avenir compétitives vis-à-vis des grands établissements assujettis à Bâle II. En particulier en matière de banque



de détail, métier qui, avec Bâle II, verra son exigence en capital réglementaire nettement diminuer.

Ces inquiétudes, relayées par un certain nombre de parlementaires, ont trouvé un écho auprès du Congrès et ont fait leur chemin, accrédi- tant l'idée que Bâle II pourrait ne pas être bénéfique pour le système bancaire, voire pour l'économie des États-Unis. Les résultats du QIS.4, publiés début 2005, ont dès lors provoqué la réaction des régulateurs décrite précédemment : décalage du calendrier de mise en œuvre de Bâle II aux États-Unis, conservatisme des mesures proposées dans le NPR, maintien du *leverage ratio*, dispositif Bâle I.A...).

La réaction en retour des grandes banques américaines ne s'est, pour sa part, pas fait attendre. Jugeant que le texte soumis à consultation, plus restrictif sur certains points que le texte de Bâle ou la directive européenne, les placerait en position de désavantage compétitif vis-à-vis de leurs concurrents internationaux, celles-ci s'opposent fermement à la vision de leur régulateur et ont obtenu que la question soit posée de savoir si elles peuvent être autorisées à utiliser toutes les méthodes prévues par Bâle II, y compris les méthodes standard.

La consultation s'achèvera en mars 2007 et, aujourd'hui, il est difficile de savoir quelle sera la configuration exacte du dispositif qui sera mis en place aux États-Unis. Celui qui est aujourd'hui proposé est en tout cas jugé plus conservateur que celui retenu en Europe, du moins s'agissant du Pilier I.

QUELLES CONSÉQUENCES À MOYEN ET LONG TERME DE CETTE SITUATION ?

La non convergence entre les États-Unis et l'Europe sur le calendrier d'application de la réforme pourrait n'avoir qu'un impact limité à court terme. Certes, le décalage d'un an et l'adoption de planchers différents sur l'abaissement autorisé des exigences minimales en fonds propres pendant la période de transition pourraient procurer un avantage aux établissements européens, susceptibles de bénéficier d'économies en capital réglementaire plus élevées que leurs concurrents américains. Mais tant que les régulateurs européens n'auront pas procédé à la validation des dispositifs mis en place par les banques - en particulier dans le cadre du Pilier II - il est difficile d'estimer quel pourrait être le niveau de la baisse de l'exigence globale en capital qui sera tolérée. On peut néanmoins logiquement supposer que les superviseurs se montreront prudents au cours des toutes premières années d'application de la réforme, réduisant ainsi l'écart potentiel entre compétiteurs des deux côtés de l'Atlantique.

L'enjeu est toutefois d'importance. Les conséquences à moyen et long



terme de la réforme dépendront en grande partie de la façon dont le système trouvera son équilibre au cours des premières années.

À ce stade, plusieurs directions peuvent être prises.

Première hypothèse : aux États-Unis le dispositif proposé, bien que contesté par les grands établissements, n'est pas assoupli et, en Europe, les régulateurs maintiennent une approche extrêmement prudente du Pilier II, limitant de fait l'impact en gains de fonds propres que pourrait permettre le nouveau système.

Dans un tel cas de figure, les objectifs de la réforme, tels qu'énoncés précédemment, ne seraient pas atteints, sans même parler des milliards d'euros dépensés par le système bancaire en partie pour rien :

- l'homogénéité des mesures adoptées dans les différentes juridictions ne serait pas assurée ;
- la capacité pour les établissements financiers à tirer un bénéfice de la mise en place de méthodes avancées serait limitée ;
- la sensibilité aux risques du système retenu verrait sa portée diminuer et le dispositif resterait éloigné des techniques utilisées par les établissements pour gérer leur portefeuille de risques.

Surtout, le risque de pro-cyclicité de la réforme ne serait pas écarté si une certaine fluctuation au cours du cycle économique du ratio de fonds propres (notamment de fonds propres « durs » - Tier One Ratio) venait à ne pas être acceptée par les régulateurs dans leur approche du Pilier II.

Cependant, les risques de distorsion de concurrence seraient atténués puisque :

- aux États-Unis, bénéficiant de Bâle I.A et voyant leurs grands concurrents contraints, notamment par le maintien du *leverage ratio*, les petits et moyens établissements seraient moins exposés au risque d'accélération du processus de consolidation de l'industrie bancaire que laissait craindre la mise en œuvre de Bâle II ;
- en Europe, le maintien d'une contrainte forte sur le niveau global d'exigences en fonds propres limiterait l'avantage que pourraient procurer les dispositions de la CRD vis-à-vis de concurrents américains soumis au *leverage ratio* et à un dispositif prudentiel plus restrictif.

Deuxième hypothèse : le dispositif américain envisagé n'est pas assoupli mais, en Europe, le dialogue entre les régulateurs et les établissements permet, au fil du temps, une application du Pilier II prenant suffisamment en compte la sensibilité du ratio de solvabilité aux risques. Les banques européennes pourraient alors bénéficier d'un avantage compétitif sur leurs homologues américaines, notamment en pouvant mieux moduler la gestion de leur portefeuille de risques au travers du cycle économique par l'utilisation d'un modèle réglementaire plus proche de leur modèle économique.



On peut dès lors supposer que, pour les métiers de *wholesale banking*, la compétition internationale s'établira sur la base de *pricings* ayant pour référence le capital économique - ce qui au demeurant est déjà assez souvent le cas - seul moyen pour les banques américaines de ne pas être désavantagées au quotidien. L'utilisation en majeure des modèles internes pourrait alors devenir la règle, le décalage à gérer avec les modèles réglementaires demeurant plus important pour les banques américaines. Dans un tel contexte, l'espoir pour les régulateurs de voir leurs systèmes de mesure (et donc in fine leur influence) utilisés par l'industrie s'amenuiserait, alors que Bâle II était supposé assurer de manière progressive la transition vers l'utilisation des modèles internes : le dispositif réglementaire continuerait dès lors à rester en décalage avec les pratiques de gestion des risques sur le terrain, en quelque sorte en décalage avec le monde de la vraie vie.

Troisième hypothèse : le dispositif américain proposé est assoupli sous la pression des grandes banques, le risque de distorsion de concurrence interne aux États-Unis en matière de banque de détail étant réduit grâce à un dispositif Bâle I.A allégeant la charge en capital des banques non soumises à Bâle II, s'agissant notamment des prêts à l'habitat. En Europe, comme évoqué au paragraphe précédent, la mise en œuvre du Pilier II prend correctement en compte la sensibilité du ratio de solvabilité aux risques.

Les conditions seraient alors réunies pour que, sur la durée, les objectifs ambitieux assignés à la réforme soient progressivement atteints : homogénéité de mise en œuvre, sensibilité aux risques, capacité pour les établissements à en tirer les bénéfices. Le tout en évitant le risque de pro-cyclicité qu'un ratio de solvabilité sensible aux risques pourrait faire craindre.

Bâle II a été lancé en 1999. Depuis lors, un travail considérable a été accompli, du côté tant des régulateurs que des établissements financiers, pour assurer le succès d'une réforme ambitieuse car de mise en œuvre extrêmement complexe. Aligner à terme le dispositif réglementaire sur les techniques de gestion des risques mises en place par le système bancaire doit demeurer l'objectif à atteindre. Une telle réforme ne peut être déployée que graduellement. Une certaine volatilité du besoin en capital - fonction de l'évolution du portefeuille de risques et de sa rotation à un instant donné du cycle économique - doit, en effet, être lisible par le marché, d'autant qu'elle vient s'ajouter à la volatilité des résultats induite par le passage aux normes comptables IFRS (International Financial Reporting Standards).

En ce sens, le risque de voir la réforme appliquée de manière différen-



ciée des deux côtés de l'Atlantique ne peut qu'être préoccupant et ce, à plusieurs titres : risques de distorsions de concurrence, problèmes de comparabilité des états financiers, possibilité d'arbitrages réglementaires géographiques... En outre, une absence de convergence entre les dispositifs américains et européens ne faciliterait guère l'adoption dans le futur d'un cadre réglementaire similaire et cohérent par les pays émergents qui, pour certains, connaissent un développement rapide de leur système bancaire, demain en concurrence directe avec celui des pays membres du G10.

Enfin, il importe de rappeler que Bâle I a, en son temps, été conçu pour renforcer la stabilité du système financier, chacun ayant en mémoire que les crises bancaires ont pour effet d'accélérer et d'amplifier les crises économiques. Pour sa part, Bâle II pourrait, comme nous l'avons indiqué, avoir un effet pro-cyclique, contraire aux objectifs de stabilité financière recherchés. Le dialogue que les superviseurs et les établissements ont entrepris à l'occasion de la validation de leur dispositif, notamment s'agissant de la mise en œuvre du Pilier II, devrait permettre d'éviter un tel biais, à condition que des variations du ratio de solvabilité soient acceptées, tout en restant bien entendu encadrées.

NOTES

1. Europe : 10 % la première année de transition, 20 % la deuxième ; États-Unis : 5 % la première année de transition, 10 % la deuxième, 15 % la troisième.
2. Ce système introduirait notamment des pondérations forfaitaires plus favorables et/ou plus sensibles aux risques que celles appliquées en Cooke pour certains types d'actifs, les prêts à l'habitat notamment.
3. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), Office of the Comptroller of the Currency (OCC), Office of the Thrift Supervision (OTS).
4. Internal Rating Based Approach.
5. Advanced Measurement Approach.

