

PROBLÉMATIQUE ACTUELLE DE LA RÉGULATION PRUDENTIELLE POUR LES BANQUES EN EUROPE

par Alain BUZELAY *

➤ INTRODUCTION

LA RÉGULATION PRUDENTIELLE DES BANQUES : UN RENFORCEMENT DEVENU INÉLUCTABLE

En 1988, la base d'une réglementation prudentielle du système bancaire est établie par le Comité dit de Bâle, lequel rassemble les gouverneurs des banques centrales de l'O.C.D.E., sous l'égide de la Banque des règlements internationaux (BRI) dont le siège est à Bâle. L'objectif est d'assurer la stabilité des systèmes bancaires et, par voie de conséquence, celle du financement. Pour les États européens, il s'agit d'encadrer le processus de dérégulation du marché bancaire amorcé par la directive du 12 décembre 1989, qui reconnaît le principe de liberté de prestation – une banque d'un État membre peut librement offrir ses produits et services dans tout autre État de l'Union, la banque étant soumise aux autorités de contrôle de son pays d'origine et non du pays d'accueil. Ce besoin d'encadrement prudentiel est conforme à l'idée que la dérégulation d'un marché ne signifie pas l'absence de régulation mais la suppression des seules règles ou réglementations faisant obstacle à la concurrence perçue comme un moyen d'efficacité et non comme une fin en soi.

L'insuffisance du système de régulation émanant des accords dits de Bâle I, en 1988, tient à l'évaluation des engagements de crédit dans le calcul du ratio de solvabilité. Celle-ci ne prend pas suffisamment en compte la qualité de l'emprunteur, c'est-à-dire le risque crédit. D'où les nouvelles recommandations faites en 2004 par le Comité de Bâle (Bâle II) pour mieux appréhender la qualité de l'emprunteur, y compris par l'intermédiaire d'un système de notation financière interne à chaque établissement de crédit, et définir ainsi une mesure pertinente du risque. De cette exigence découle un nouveau ratio de solvabilité pondérant le risque attaché à chaque type de crédit accordé.

Les origines et les conséquences de la récente crise financière ont, entre autres, révélé la gestion laxiste de nombreuses banques – notamment américaines – en matière de distribution de crédits immobiliers, de refinancements et de désengagements de prêts consentis par titrisation. Une gestion plus souvent impulsée par la rentabilité que par la sécurité, avec pour résultats la défaillance de banques américaines comme Lehman Brothers, de banques européennes comme Dexia... Devenu objectif prioritaire du G20 de Séoul en novembre 2008, une restructuration conséquente de la régulation prudentielle des banques s'avère désormais inéluctable. En dépit d'améliorations prenant notamment en compte les techniques de titrisation, Bâle II *bis* pour la période 2011-2012, les accords de Bâle et leur ratio restent insuffisants parce que n'intégrant pas de nouveaux risques bancaires.

D'où les nouvelles recommandations du Comité de Bâle (Bâle III) publiées en décembre 2010, devant être transposées en droit national et progressivement appliquées sur la période 2013-2019. Les règles de Bâle III associent désormais à une régulation microprudentielle renforcée une régulation macroprudentielle inhérente à l'ensemble du système bancaire, en vue de stabiliser les circuits de financement et d'éviter les débordements sur l'économie. Mais ces divers renforcements de la régulation prudentielle des banques – si indispensables soient-ils – présentent des risques d'effets pervers qu'il faut maîtriser.

* ALAIN BUZELAY est professeur émérite à Nancy Université – Nancy II. Membre du CEREFIGE [Centre Européen de Recherche en Économie Financière et Gestion des Entreprises] et titulaire d'une chaire Jean Monnet *ad personam*, il poursuit ses enseignements au Centre Européen Universitaire de Nancy et à l'Université de Paris I – Panthéon-Sorbonne. Directeur de recherches à Sciences-Po Paris, il est professeur à l'Université Matej Bel de Banská Bystrica (Slovaquie).

I ❖ DE BÂLE I À BÂLE II : UNE PROGRESSION DES RÈGLES PRUDENTIELLES DEVENUE INSUFFISANTE

A • Bâle I. L'amorce d'un dispositif prudentiel

La volonté initiale d'imposer des normes prudentielles aux banques émane des premières recommandations formulées par le Comité de Bâle en 1988. Il s'agit alors de fixer une limite minimale à la quantité de fonds propres détenue par les banques opérant principalement à l'international pour garantir leur solvabilité. Cette exigence doit aussi permettre, à l'époque, de combattre la distorsion concurrentielle entre établissements bancaires en réduisant l'avantage comparatif de certaines d'entre elles – notamment japonaises – qui, bénéficiant de règles locales plus souples, supportent des coûts de financement relativement moins élevés, compte tenu du faible montant de leur capital eu égard au volume des crédits consentis.

Le ratio de solvabilité arrêté par les premiers accords de Bâle en 1988 (Bâle I), appelé ratio Cooke, du nom du président du groupe à l'époque, fixe à 8% minimum le montant des fonds propres réglementaires d'un établissement bancaire par rapport à l'ensemble de ses engagements. Ce qui signifie, en d'autres termes, que tous ses crédits doivent être financés par au moins 8% de capitaux propres. S'inspirant du ratio Cooke, l'Europe, en janvier 1991, établit son propre ratio, lequel doit s'appliquer à toutes les banques et pas seulement à celles ayant vocation à l'international.

Mais ces normes prudentielles sont très vite jugées insuffisantes. La définition des capitaux propres, qui intègrent certaine dettes subordonnées, assimilées à des quasi-capitaux, semble trop large et reste imprécise. Les engagements de crédit ne sont pondérés que pour le seul risque juridique de l'emprunteur, et on ne tient pas compte de la diversification du portefeuille d'encours de la banque.

B • Bâle II. Les limites d'un dispositif prudentiel amélioré mais éprouvé par la crise

Un renforcement des normes ayant servi de référence à la régulation prudentielle d'une centaine de pays entre 1992 et 2006 résulte des accords de Bâle II, qui en 2004 élaborent un autre ratio dit McDonough, du nom du nouveau président du Comité. Ce ratio, qui comme le précédent, doit être au moins égal à 8%, constitue un progrès dans la mesure où il redéfinit précisément les fonds propres réglementaires et où il affine la pondération du risque crédit tout en le complétant par la prise en compte d'un risque de marché et d'un risque opérationnel.

Les fonds propres réglementaires se composent de fonds propres de base qui incluent le capital social ou assimilé (déduction faite de la partie non appelée), de fonds propres complémentaires (titres hybrides) qui ne sont pris en compte que dans la limite de 100% des fonds propres de base, enfin de fonds propres « surcomplémentaires ». Le risque de marché correspond à la perte liée à la variation des taux d'intérêt, des taux change, des cours d'actions, des produits dérivés et du cours des matières premières. Le coefficient de pondération ici utilisé oscille entre 0 et 8% des positions prises, selon un calcul qui tient compte des différentes catégories d'instruments. La pondération au risque opérationnel correspond aux pertes résultant d'opérations avec des systèmes défaillants, des systèmes inadéquats, des éléments externes indésirables.

Le ratio McDonough est défini comme le rapport des fonds propres réglementaires sur le risque de crédit, le risque de marché et le risque opérationnel. Il doit être égal ou supérieur à 8%. Précisons que la traduction de ce ratio dans les directives européennes implique que les fonds propres dits de base doivent au minimum représenter 50% du total des fonds propres

requis pour couvrir les risques de marché. Précisons encore que si l'approche mécanique du calcul des fonds propres constitue le premier pilier de Bâle II, un deuxième pilier a trait au processus de surveillance renforcée selon lequel le seuil de 8% peut être relevé en cas d'intensification des risques, cependant qu'un troisième pilier concerne la discipline du marché, c'est-à-dire toutes les informations prudentielles que doivent fournir les banques à leurs actionnaires et opérateurs.

En dépit d'un contenu plus musclé que Bâle I et d'améliorations apportées pour la période 2007-2010, Bâle II n'a pu éviter le déclenchement et la propagation de la crise. Il est vrai que plusieurs banques – notamment aux États-Unis – ainsi que de nombreuses institutions génératrices de crédit n'étaient pas assujetties à ces normes prudentielles. Ajoutons que le ratio McDonough ne couvrait pas certains risques inhérents à l'activité bancaire, tel le risque de liquidité. D'où la nécessité d'un nouveau cadre global de régulation dans le cadre des derniers accords de Bâle III.

II ❖ BÂLE III : UNE RÉGULATION PRUDENTIELLE RESTRUCTURÉE, PLUS CONFORME À L'ÉVOLUTION DES RISQUES BANCAIRES

A • Le contexte à l'origine du nouveau cadre prudentiel

La crise qui a lourdement frappé nos économies depuis 2007 a mis en exergue la non-adéquation du cadre réglementaire de Bâle aux situations extrêmes. La réforme de Bâle III, réalisée sous l'impulsion du *Financial Stability Board* et du G20 de Pittsburgh, part du constat que la sévérité de cette crise s'explique en grande partie par la croissance excessive de l'encours des banques et de leurs activités hors bilan, alors que dans le même temps le niveau et la qualité des fonds propres destinés à couvrir les risques se dégradaient. Le Comité de Bâle a donc recommandé en décembre 2010 un nouveau cadre prudentiel : Bâle III, progressivement applicable de 2013 à 2019, qui s'appuie sur de nouvelles règles dérivées des accords de Bâle II et que s'engagent à adopter l'Union européenne, la Chine et le Japon.

Les évolutions réglementaires apportent des changements significatifs à plusieurs composantes de l'ancien ratio McDonough de Bâle II. Elles visent une augmentation de la qualité des fonds propres exigés par de nouvelles éligibilités du capital au ratio, ainsi que leur augmentation par la mise en place de réserves complémentaires que constituent le capital de conservation, ou matelas de protection, et le capital contracyclique sur la base d'un effet levier. Elles ont aussi pour objectif la mise en place de charges complémentaires en capital pour prendre en compte le risque de crédit au niveau des titres spéculatifs et l'impact du risque de contrepartie sur la valeur des instruments dérivés.

Par ailleurs, les accords de Bâle III complètent le dispositif antérieur en voulant répondre à de nouvelles exigences concernant la surveillance de la liquidité, le plafonnement du levier d'actifs, les normes contracycliques ainsi que la macrorégulation prudentielle.

B • Un durcissement du ratio de solvabilité

Le Comité de Bâle III durcit la composition des fonds propres réglementaires par la mise en place de critères d'éligibilité plus stricts et introduit des exigences minimales de détention par nature de capital. Pour éviter qu'un même montant sécuritaire soit plusieurs fois comptabilisé, des restrictions complémentaires sont apportées pour la prise en compte des

participations de filiales au niveau des contraintes de fonds propres de la banque. Dans la nouvelle réglementation, une importance particulière est accordée au ratio CET1 (*Common Equity Tier 1*) qui est désormais composé d'actions ordinaires, des bénéfices en réserve, des participations minoritaires de filiales bancaires et du « *goodwill* » ou surplus de capital lié aux plus-values boursières. Les titres de capital hybride ne sont plus éligibles au ratio CET1 qui passe de 4 à 6% à partir de 2013.

Du ratio CET1, on déduit un ratio plus restrictif limité aux fonds propres présentant la meilleure qualité, c'est-à-dire composé des seules actions ordinaires et bénéfices en réserve. Il s'agit du ratio *Core Tier 1* qui, dès 2013, doit atteindre 4,5% au lieu de 2% antérieurement. Puis, à partir de 2019, les banques devront détenir en sus une réserve de conservation de 2,5%, ou matelas de protection. Il doit être progressivement constitué par augmentation des bénéfices en réserve. Cette réserve supplémentaire doit consolider la résilience des banques tout en freinant la distribution des bénéfices en cas de dégradation financière de l'établissement. Sur cette base, le montant minimal des fonds propres de meilleure qualité devant être détenu par les banques passe ainsi de 2% à 4,5 + 2,5, soit 7% d'ici 2019.

C • De nouveaux ratios pour de nouvelles exigences

Alors que la crise devait rappeler leur lien étroit, la prise en compte du risque de solvabilité, jusqu'aux accords de Bâle III, n'est pas liée à celle du risque de liquidité associée aux éventuelles difficultés pour les banques d'échanger ou de mobiliser une grande partie de leurs actifs dans des conditions normales, au juste prix. Ainsi, le Comité de Bâle III propose-t-il l'établissement de deux ratios complémentaires pour encadrer le risque de liquidité qui ne seront pas applicables avant 2018. Un premier ratio, LCR (*Liquidity Coverage Ratio*), a pour objectif de permettre de se prémunir d'une crise aiguë de liquidité à la fois systémique et spécifique à la banque, sur une durée de trente jours, par mobilisation d'actifs de bonne qualité. Le ratio est égal au rapport entre le montant des réserves potentielles de liquidités et les sorties prévisionnelles de trésorerie à un mois dans une situation de crise globale, c'est-à-dire concernant à la fois la trésorerie de l'établissement et les sources de son refinancement sur le marché. Le second ratio de liquidité, NSFR (*Net Stable Funding Ratio*), doit permettre la résistance, au-delà d'un an, des banques à une situation de crise spécifique à l'établissement. Il est le rapport du montant effectif des ressources stables sur le besoin en ressources stables. Ces deux ratios de liquidité doivent être supérieurs à 100% et ne s'appliqueront pas avant 2018.

Les normes prudentielles et comptables accentuent la procyclicité de l'activité bancaire. Elles favorisent l'emballement du crédit ainsi que la hausse du prix des actifs en période ascendante et leur réduction en phase descendante. L'élaboration d'un ratio contracyclique s'est donc imposée. Constitué au cours des phases de croissance, sa valeur peut être fixée entre 0 et 2,5%, à la discrétion du régulateur national. La date de son application n'est pas encore déterminée.

Dans la période précédant la crise, les banques ont réussi à constituer des leviers, c'est-à-dire des engagements très importants eu égard au total de leur bilan, qui n'ont pas été captés par les ratios de fonds propres. Pour empêcher cette dérive, le régulateur a mis en place un ratio complémentaire aux fonds propres, servant de garde-fou, appelé « ratio de levier ». Ici, les encours ne sont pas pondérés par le risque et les engagements « hors bilan » sont en totalité intégrés au dénominateur dudit ratio. Ne devant pas être inférieur à 3%, l'application de ce ratio n'est pas prévue avant 2018. Bien que ce ratio de 3% ne semble pas être le plus contraignant en termes de constitution des fonds propres, sa mise en place devrait inciter les banques à donner plus de visibilité sur la composition de leur « hors bilan ».

La faillite de la banque Lehman Brothers, le 5 septembre 2008, a montré combien le défaut de paiement d'un établissement de grande taille pouvait, compte tenu de ses interconnexions avec de nombreux autres, entraîner le défaut du système bancaire tout entier. Pour éviter le renouvellement d'un tel enchaînement, le Comité de Bâle a prévu la mise en place d'une échelle imposant les exigences de fonds propres supplémentaires qui soient non fonction de la taille de la banque, mais aussi d'autres éléments plus ou moins liés aux autres, tel son degré d'interdépendance avec d'autres établissements, sa présence à l'international, son organisation transnationale, les difficultés pour les institutions de prendre le relais en cas de défaut. D'où la nécessité d'ajouter aux nouvelles règles de Bâle III une réserve supplémentaire en capital destinée aux banques dites systémiques. SIFI, le ratio systémique ainsi créé, devrait varier entre 1 et 2,5% du capital au sens strict du *Tier 1*, selon une estimation du risque pour chacun des établissements concernés (cf. Tableau 1). Dans le monde, il y aurait actuellement vingt-trois grandes banques exposées au risque systémique, dont 6 banques américaines : Goldman Sachs, JP Morgan Chase, Morgan Stanley, Bank of America, Citigroup et Royal Bank of Canada ; 4 banques britanniques : HSBC, Barclays, Royal Bank of Scotland et Standard Chartered ; 4 banques japonaises : Mizuho, Sumitomo Mitsui, Nomura et Mitsubishi UFJ ; 2 banques suisses : UBS et Crédit Suisse ; 2 banques italiennes : Unicredit et Intesa Sanpaolo ; 2 banques espagnoles : BBVA et Banco Santander ; 1 banque néerlandaise : ING – et... 2 banques françaises : BNP – Paribas et Société Générale.

Avec la prise en compte du risque systémique, les accords de Bâle III ont complété leur dimension microprudentielle par une dimension macroprudentielle indispensable.

Tableau 1	RÉCAPITULATIF DES RATIOS PRUDENTIELS ÉTABLIS PAR LES ACCORDS DE BÂLE III
<u>Ratios de solvabilité</u>	
<ul style="list-style-type: none"> • Ratio <i>Tier 1</i> : capital + réserves + intérêts minoritaires + <i>goodwill</i> / encours pondérés ≥ 6% en 2013 • Ratio <i>Core Tier 1</i> : actions ordinaires + réserves / encours pondérés ≥ 4,6% en 2013 • Ratio de protection ou précaution supplémentaire : <i>Core Tier 1</i> (4,5%) + 2,5% soit ≥ 7% en 2019 	
<u>Ratio de liquidité</u>	
<ul style="list-style-type: none"> • LCR : actifs liquides à 30 jours / sorties prévisionnelles de trésorerie à 30 jours ≥ 100% en 2019 • NSFR : ressources stables à 1 an / engagements à 1 an ≥ 100% en 2019 	
Ratio ou levier d'actif : capital + réserves + intérêts + <i>goodwill</i> / encours non pondérés ≥ 3% en 2019	
[bilan + hors bilan] [en test 2013-2017]	
Ratio contracyclique : actions ordinaires + réserves / encours pondérés entre 0 et 2,5% en 20??	
Ratio systémique : capital + réserves minoritaires + <i>goodwill</i> / encours pondérés entre 1 et 2,5%	

D • L'impact des accords de 2011 sur la restructuration de la dette grecque et sur les besoins de recapitalisation

Le 27 octobre 2011, après avoir longtemps résisté, les banques de la zone Euro, sous la pression des dirigeants politiques, ont fini par accepter de renoncer à 50% du montant total de leur souscription à la dette souveraine de la Grèce. Des créances qui, selon les données de la BRI, s'élevaient fin juin 2011 à 8,6 milliards d'€uros pour les banques allemandes ; 7,4

milliards pour les banques françaises ; 1,3 milliard pour les banques italiennes ; 1,1 milliard pour les banques belges... La perte qui en résulte pour les banques, évaluée à 100 milliards d'€uros d'ici 2014, devrait permettre de ramener d'ici 2020 l'endettement grec de 330 milliards d'€uros – soit actuellement 165% du P.I.B. – à 120% : soit le double de celui autorisé par le Traité de Maastricht et l'équivalent de celui de l'Italie en 2011.

Pour faire face à cette perte de 100 milliards d'€uros et aux autres risques engendrés par le contexte actuel, les banques sont appelées à augmenter une nouvelle fois leurs fonds propres, c'est-à-dire à se recapitaliser pour un montant globalement fixé à 106 milliards d'€uros d'ici juin 2012. Pour la France, le montant s'élève à 8,8 milliards d'€uros, dont 3,3 milliards pour la Société Générale, 2,1 milliards pour BNP-Paribas... Cette recapitalisation, qui depuis la réunion du G20 de novembre 2011 ne se limite plus aux seules banques de la zone €uro, s'impose aux vingt-neuf plus grandes banques du monde, qui devront ainsi porter leur niveau de capitaux propres (*core tier one*) entre 8 et 9,5% de leurs engagements, au lieu des 7% initialement fixés par Bâle III, d'ici 2013. L'autorité bancaire européenne vient de publier (8 décembre 2011) une estimation définitive du besoin de recapitalisation des soixante-dix plus grandes banques européennes. Celles-ci devront, d'ici le 30 juin 2012, se recapitaliser pour un montant global de 114,7 milliards d'€uros (*cf.* Tableau 2). Observons qu'outre la Grèce, l'Espagne et l'Italie, l'Allemagne (le bon élève de l'Europe...) se trouve aussi dans une situation difficile.

Tableau 2	BESOIN DE RECAPITALISATION DES 70 PLUS GRANDES BANQUES EUROPÉENNES (EN MILLIARDS D'€UROS)				
	Grèce	30,-	France	7,32	Chypre
Espagne	26,17	Portugal	6,95	Norvège	1,52
Italie	15,36	Belgique	6,31	Slovénie	0,32
Allemagne	13,10	Autriche	3,92	Pays-Bas	0,15
Source E.B.A. – Autorité bancaire européenne					

Ces banques devront aussi se doter d'un plan de démantèlement de leurs activités – en cas de faillite – pour faciliter la tâche des régulateurs.

La recapitalisation des banques concernées pourra donner lieu à financement public, comme en Italie ou en Espagne, dont les besoins sont respectivement chiffrés à 15,36 et 26,17 milliards d'€uros. Il n'en sera pas de même en France, afin de ne pas alourdir le déficit budgétaire et remettre en cause le décernement de la cote AAA des agences de notation. Dans le cas français, la recapitalisation des banques doit se faire par appel aux marchés financiers, par réduction des dividendes et des bonifications versés et par affectation des profits restants aux réserves. Des profits souvent très importants, résultant de primes de risques très élevées portant le taux de certaines créances sur la dette souveraine à 15, 20, voire 30%. Il est normal que ces primes de risques servent à financer les pertes liées au non-remboursement !

Précisons que les banques grecques, qui ayant le plus souscrit à l'emprunt public de leur pays sont de grandes perdantes, recevront en dédommagement une aide de 30 milliards d'€uros sous forme de garantie afin de poursuivre leurs activités de financement. Précisons encore que, parallèlement au renforcement des ratios de solvabilité, la Banque centrale européenne s'est engagée en octobre 2011 à céder des liquidités aux banques en ayant besoin pour une période d'un an ou plus, à taux fixe payé à l'échéance.

III ❖ LES RISQUES D'EFFETS PERVERS À PRENDRE EN COMPTE

A • Une consolidation en capital et en liquidités pouvant être contrariée

Le Comité de Bâle a étudié en décembre 2010 l'impact des nouvelles règles prudentielles sur un échantillon de banques représentant l'ensemble des pays membres. Deux groupes ont été identifiés en fonction de la taille de l'établissement. Le premier intègre les acteurs globaux, le second les banques de plus petite taille. Les banques du premier groupe doivent subir une augmentation de leurs actifs pondérés par le risque en même temps qu'une contraction de leurs fonds propres une fois passés au filtre de nouveaux critères d'éligibilité. Le respect des ratios les contraindra à constituer 165 milliards d'€uros de fonds propres durs (CET 1) à l'horizon 2015 et 577 milliards d'€uros à l'horizon 2019, contre seulement 8 milliards d'€uros puis 25 milliards pour les banques du second groupe. De nombreuses banques vont devoir s'efforcer de trouver des fonds propres additionnels à un coût plus compétitif que celui du capital obtenu par émission d'actions. Elles vont recourir à l'émission de titres hybrides éligibles aux fonds propres, c'est-à-dire de titres de la dette se transformant automatiquement en actions ordinaires en cas de tensions sur les ratios (« *contingent capital* »). Mais une telle éventualité peut dissuader les investisseurs de détenir ce type d'instruments, sauf à exiger une rentabilité couvrant le risque de conversion, ce qui serait un frein pour la banque.

Quelle que soit la source de financement retenue, la recapitalisation de plusieurs banques européennes peut paraître insuffisante eu égard au montant de leur participation – en référence à leur bilan – au financement de la dette souveraine de certains pays (cf. Tableau 2).

Tableau 3	EXPOSITION DE HUIT BANQUES EUROPÉENNES À LA DETTE SOUVERAINE (au 31 décembre 2010 – en milliards d'€uros)			
	Banques	de la Grèce	de l'Italie	du Portugal
BNP Paribas	4,996	24,114	2,033	3,900
Société Générale	2,651	3,341	0,631	2,22
Crédit Agricole	0,655	10,123	1,109	2,772
Banque Populaire Caisse d'Épargne	1,262	3,497	0,319	0,38
Intesa Sanpaolo	0,619	57,622	0,07	0,764
Deutsche Bank A.G.	1,51	5,336	0,086	2,082
Royal Bank of Scotland	1,135	4,654	0,208	0,379
BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A.)	0,127	3,897	0,647	53,452

Source : European Banking Authority (EBA) – Stress tests du 15 juillet 2011

Sans doute est-ce la raison pour laquelle BNP Paribas vient d'annoncer (septembre 2011) son intention de renforcer son capital en portant son ratio fonds propres sur crédits à 9% d'ici 2013 et de se désengager partiellement de certaines de ses activités mobilisant trop de capital.

Concernant les contraintes de liquidité, l'étude du Comité de Bâle révèle qu'en 2010 déjà, près de 45% des banques avaient un ratio conforme au LCR à un mois et au NSFR à un an. Les écarts entre établissements s'avèrent néanmoins importants. Les banques du premier groupe, qui ont davantage d'activités de spéculation et de titrisation, sont celles qui devront faire le plus grand effort d'adaptation. Observons que le ratio de liquidité – notamment à plus d'un an – peut contraindre les banques à lever des montants importants de dettes à long terme sans que le marché ait forcément la capacité d'absorption. Pour éviter la hausse des charges de l'emprunt en résultant, elles peuvent aussi sortir massivement des créances de leur bilan en recourant à la titrisation – dont on connaît désormais les limites et les dangers.

B • Des banques pouvant ne pas respecter les ratios

La nouvelle autorité bancaire (EBA) vient de soumettre de grandes banques européennes au second test de résistance (« *stress test* ») depuis la crise de 2007. Il s'agit d'estimer la capacité des banques à surmonter – selon des scénarios bien définis – la simulation d'une chute des marchés immobiliers, d'une profonde récession, d'une forte dépréciation du dollar... Le résultat des simulations révèle que sur quatre-vingt-dix établissements testés, seulement huit ont échoué. À savoir cinq banques espagnoles : les caisses d'épargne Caja Mediterráneo, Catalunya Caixa, Unnim et Caja Tres ainsi que la banque Banco Pastor ; deux banques grecques : ATE Bank et EFG Eurobank ; enfin une banque autrichienne : la Volksbank. Pour se renforcer, elles devront trouver un montant total de 2,5 milliards d'€uros de capitaux nouveaux. Une neuvième banque, l'institut régional allemande Helaba, a aussi échoué, mais il a décidé à la dernière minute de se désolidariser de l'exercice. Les quatre banques françaises testées, mais aussi toutes les banques italiennes, les portugaises et les irlandaises se sont en revanche qualifiées.

Mais l'évaluation, qui ne concerne pas toutes les banques – loin s'en faut – révèle aussi que seize établissements situés juste au-dessus de la limite requise, sont très exposés à la dette souveraine et, par là même, au risque politiquement sensible mais peu modélisable du déficit. On ne peut nier que le processus de normalisation accroît le fossé qui s'est creusé depuis la crise entre les acteurs les plus résistants et les autres. En témoigne l'écart des résultats entre les principales banques européennes au premier trimestre 2011 – résultats traduisant le plus ou moins grand recul des provisions pour créances douteuses.

Tableau 4	RÉSULTATS DES PRINCIPALES BANQUES EUROPÉENNES AU 1^{ER} TRIMESTRE 2011 (résultat net / part du groupe en millions d'€uros)		
HSBC	3035	Crédit Agricole S.A.	1000
BNP Paribas	2616	BPCE	989
Deutsche Bank	2130	Commerzbank	985
Banco Santander	2108	Société Générale	916
UBS	1404	Crédit Suisse	885
ING	1381	Erste Bank	261
Barclays	1185	Royal Bank of Scotland	-594
BBVA	1150	Lloyds Banking Group	-9000
Source : journal <i>Les Échos</i> – Sociétés (France, juin 2011)			

C • Un financement bancaire pouvant être beaucoup plus coûteux

Les exigences décidées lors des accords de Bâle III auront un effet financier direct sur les banques avec une érosion progressive de leur rentabilité d'ici 2019. Cet impact a deux explications : d'une part l'augmentation globale des normes de fonds propres imposées par le respect des différents ratios qui, combinée à la surpondération par le risque de certaines classes d'actifs, vont augmenter le coût du capital nécessaire à leur constitution ; d'autre part les exigences en matière de liquidité – couverture de la liquidité à trente jours par des actifs hautement liquides (LCR) et sécurisation des financements à long terme (NSFR) augmenteront les besoins de liquidité et, par conséquent, le coût de leur obtention.

Mais dans le contexte économique et financier actuel, les banques semblent refuser la perspective d'une baisse – même étalée sur la période 2013-2019 – de leur rentabilité, que mesure le ROE (« *return on equity* » ou retour sur fonds propres). Le niveau de ce taux, qui oscille entre 12 et 15%, est justifié par la prise en compte du taux servi sur un produit sans risque, auquel on ajoute une prime correspondant au risque étudié en multipliant le tout par un facteur bêta quantifiant le risque spécifique au secteur bancaire. La résistance des banques à la baisse de ce taux a déjà conduit certaines d'entre elles à réduire leurs effectifs. En juillet 2011, le Crédit Suisse a annoncé la suppression de deux mille postes d'ici la fin de l'année ; Goldman Sachs de mille postes ; le groupe HSBC de trente mille postes, principalement localisés aux États-Unis et en Europe, d'ici 2013. Pour l'année 2012, trois grandes banques françaises – Société Générale, BNP-Paribas et Crédit Agricole – viennent d'annoncer une réduction de leurs effectifs concernant principalement leurs activités de banques d'investissement et de *trading* (salles de marché). Mais la volonté de maintenir le niveau actuel de leur ROE va surtout conduire les banques européennes à répercuter l'augmentation de leurs charges prudentielles sur le prix des crédits consentis. Les lobbies bancaires – qui ont tout fait pour que les accords de Bâle III soient moins contraignants qu'ils auraient pu l'être – ont bien insisté sur les effets négatifs d'un crédit plus cher pour le PME et pour le financement de l'économie dans son ensemble.

Néanmoins, le risque d'une forte augmentation des prix du crédit et de ses effets néfastes sur la croissance peut et doit être atténué par les considérations suivantes. Premièrement, rien ne dit qu'une augmentation des réserves en capitaux propres est coûteuse si l'on considère qu'une telle augmentation réduit le risque. Plus de capitaux propres signifie ici des retours certes plus faibles mais aussi des risques plus faibles. Deuxièmement, dans la mesure où les créanciers supportent le coût des défaillances, plus de capitaux propres signifie une dette moins coûteuse. Troisièmement, les banques peuvent partiellement réduire l'appel à de nouveaux capitaux propres en incitant leurs déposants à substituer des actifs monétaires en comptes à terme en avances sur titres, en maximisant leur part de portefeuille des relations existantes...

➤ CONCLUSION

**LES DEUX CONDITIONS PRÉALABLES
À L'EFFICACITÉ DU RENFORCEMENT DES RÈGLES PRUDENTIELLES**

❶ **La régulation prudentielle du secteur bancaire, indissociable de celle du secteur financier, doit être effective.** Cette indissociabilité est le corollaire de l'interdépendance entre banque et marché. Si dans le cadre de leurs activités commerciales classiques, les banques drainent et transforment des liquidités – ce qui les rend peu vulnérables aux chocs, dans celui de leur activité de financement et d'investissement, elles s'adressent au marché pour obtenir les fonds que de grands projets leur imposent – et sont ainsi beaucoup plus vulnérables aux chocs financiers. Mais à ce jour, les différents aspects de la régulation prudentielle financière sont loin d'être définitivement réglés, qu'il s'agisse de la surveillance des agences de notation, de la lutte contre les paradis fiscaux ou même de la mise en œuvre des normes comptables... Quant à la régulation prudentielle des banques, beaucoup moins contraignante sous la pression du lobbying bancaire que celle initialement prévue, elle n'est censée s'appliquer pleinement qu'en 2019, afin de faciliter l'adaptation des banques et éviter une hausse indésirable des taux d'intérêt. Encore faut-il qu'elle le soit réellement, car elle n'est le fait que d'un accord sur des recommandations que chaque État ou autorité de régulation peut plus ou moins appliquer après les avoir transposées dans son droit national. D'autant plus que le temps de la régulation est en total décalage par rapport à celui des marchés !

❷ **L'efficacité de la régulation prudentielle dépend d'une réelle volonté politique.** Dans les faits, sous la pression des banques et à leur plus grande satisfaction, les ratios prudentiels n'auraient cessé de décliner avant le renforcement réglementaire présenté par Bâle III. Il n'est pas facile de canaliser le comportement des banques sur un marché de « *trading* » de haute fréquence où des milliers de transactions se réalisent à chaque seconde. Une régulation prudentielle efficace suppose que l'on puisse opposer à la puissance d'influence du secteur bancaire une véritable volonté politique, et ce dans l'ensemble des États, afin d'éviter des brèches favorables à la propagation des risques. Mais cette volonté se heurte à la proximité que l'on observe dans certains pays entre les élites financières et les élites politiques. Aux États-Unis, par exemple, d'anciens responsables de Goldman Sachs se succèdent à la tête du Trésor américain, et le combat entre Républicains et Démocrates – depuis le récent changement de majorité au Congrès – parvient à vider de sa substance le contenu de l'application des accords de régulation. Quant aux effets collatéraux de Bâle III, en termes de hausse du prix des financements bancaires et de son impact plutôt limité sur la croissance du P.I.B. (0,05 à 0,15% selon l'OCDE), ils doivent être politiquement relativisés au regard de la facture économique et sociale d'une crise comme celle de 2008.

Paris, décembre 2011

REPÈRES BIBLIOGRAPHIQUES

- **Jézabel COUPPEY-SOUBEYRAN** : « *Bâle III : des évolutions mais pas de révolution* ». Économie mondiale, CEPII, Paris, 2011.
- **Paul JORION** : « *La mesure du risque de crédit doit être un service public* ». Journal *Le Monde*, Paris, 8 février 2011.
- **Jean-Michel LAMY** : « *Régulation bancaire – Bâle III : une victoire en trompe-l'œil du G20* », *Le Nouvel Économiste* n°1542, Paris, 17 novembre 2010.
- **Antoine LANDROT** : « *Le risque de surcharge systémique frappe inégalement les banques* », AGEFI, Paris, 20 juin 2011.
- **Olivier PASTRÉ** (sous la direction) : « *Les marchés sont-ils devenus raisonnables ?* », P.U.F., Cahiers du Cercle des économistes, Descartes et Cie, Paris, février 2011.
- **Guillaume PLANTIN** : « *Il faut renforcer les autorités de régulation* », Journal *Le Monde*, Paris, 24 mai 2011.
- **Cécile PRUDHOMME** et **Marie de VERGÈS** : « *Stress tests concluants, mais l'avenir reste incertain* », Journal *Le Monde*, Paris, 17 juillet 2011.
- **Éric VENDIN** : « *La mesure du risque de liquidité selon le Comité de Bâle* », <http://www.news-banques.com/avis-dexpert-la-mesure-du-risque-de-liquidite-selon-le-comite-de-bale/012159642/#>, 10 janvier 2011.
- « *Bâle III : Quels impacts sur les métiers de la Banque ?* », http://www.eurogroup.fr/IMG/pdf/B3_M2_20110422_VF.pdf, Eurogroup Consulting, avril 2011.
- La Lettre Prudentielle n°4, mars 2011 : « *De la règle à la mise en œuvre* », http://list2.pwc.fr/assets/files/lettre_prudentielle/2011-09-14/lettre_prudentielle_n4.pdf, PricewaterhouseCoopers France.
- *Le ratio de solvabilité* – http://www.fimarkets.com/pages/ratio_solvabilite_mcdonough_cooke.php

RÉSUMÉ

La crise économique et financière amorcée en 2007, ainsi que les problèmes d'endettement public qui en ont été l'une des conséquences, ont nécessité un renforcement considérable des règles prudentielles, imposées aux banques dès les accords de Bâle I en 1988. Ce renforcement s'est progressivement forgé lors des accords de Bâle II en 2004 et surtout de Bâle III en 2007, accords complétés par les décisions de 2011 sur la restructuration de la dette grecque et le besoin impératif de recapitalisation bancaire.

Si indispensable soit-il, ce durcissement n'est pas exempt de risques d'effets pervers qui doivent être identifiés et maîtrisés. Il n'en reste pas moins que l'efficacité de ce nouveau cadre prudentiel est soumise à deux conditions préalables : la régulation prudentielle du secteur bancaire est indissociable de celle effective du secteur financier, cependant que l'efficacité de cette régulation prudentielle dépend d'une réelle volonté politique.