Fondation Jean Jaurès

Europe

LES ACCORDS DE BÂLE ET L'UNION EUROPÉENNE

Dejan Glavas

02/05/2017

Le Comité de Bâle est le contributeur principal en matière de régulation financière en Europe du fait de la transposition de ses recommandations dans le droit européen. Ses recommandations ont en effet une influence sur l'orientation que prennent les régulations financières et donc les économies européennes. Dejan Glavas analyse l'importance de ces Accords de Bâle dans une note en partenariat avec Eurocité.

Il est proposé ici de donner une meilleure explication de ce qu'est le Comité de Bâle et de son fonctionnement, avec une description de ce que sont les Accords de Bâle I, de Bâle II et de Bâle III, du rapport entre les accords de Bâle et l'Union européenne. Il conviendra d'étudier les principales discussions autour du prochain accord de Bâle et, enfin, de s'interroger sur la nécessité qu'un plus grand pouvoir de décision soit octroyé aux citoyens pour la transposition des recommandations au sein de la réglementation bancaire européenne.

Mieux comprendre le Comité de Bâle et les accords de Bâle I et II

Histoire du Comité de Bâle

Initialement dénommé « Comité des règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires », le Comité de Bâle a été créé par les gouverneurs des banques centrales des pays du G10 à la fin de l'année 1974 à la suite de perturbations sur le marché des changes (causées par la faillite de la banque Herstatt en Allemagne de l'Ouest).

Le mandat du Comité est de renforcer la régulation, la supervision et les pratiques bancaires dans le monde entier dans le but d'améliorer la stabilité financière. Le Comité de Bâle a donc une position très particulière concernant la régulation bancaire car il détermine les lignes directrices de la majorité des règlementations bancaires mises en place notamment au sein de l'Union européenne. Toutefois, les règlementations produites par le comité de Bâle ont seulement **valeur de recommandations et non de règles impératives** qui devraient être strictement suivies par les

gouvernements dans l'élaboration de leur propre réglementation bancaire.

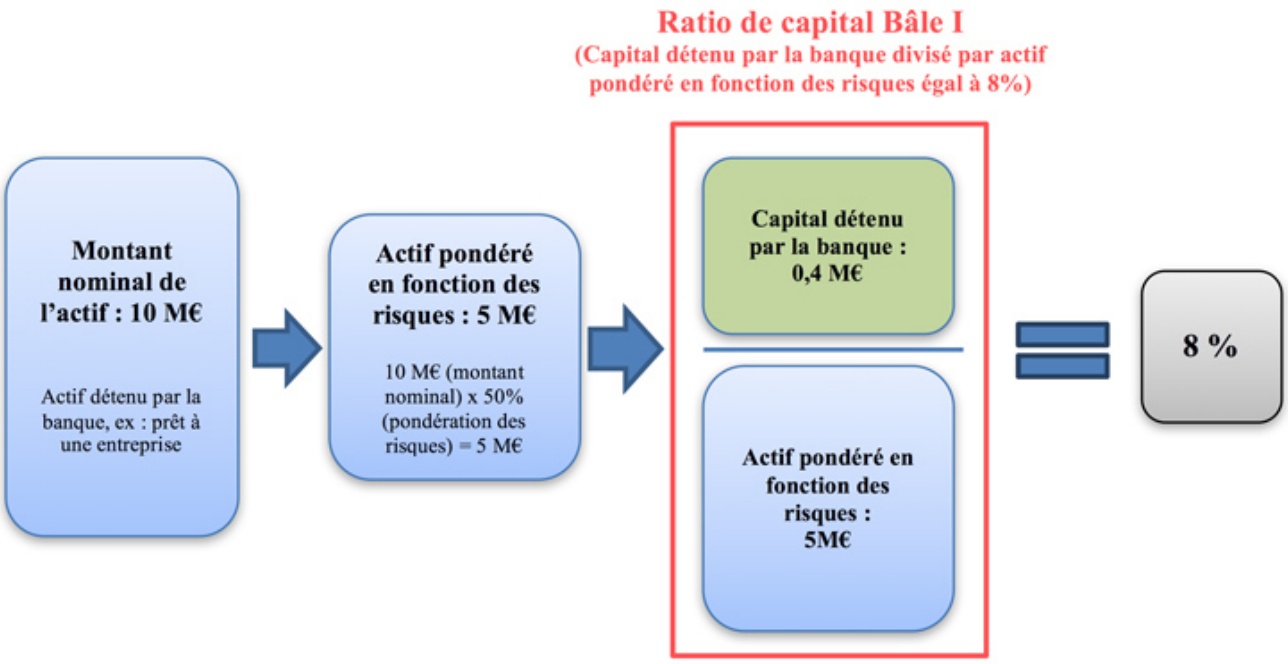
Dans les premières années suivant sa création, la Comité de Bâle a concentré son travail sur la mise en œuvre de règles ayant pour objectif :

- qu'aucun établissement bancaire ne puisse échapper à la règlementation bancaire
- et que le contrôle prudentiel ne soit pas en contradiction avec les législations des États membres.

Cela a été formalisé par le « Concordat », un document publié en 1975 et qui a défini le partage de la responsabilité du contrôle prudentiel des branches étrangères des banques (entre régulateur de la maison mère et régulateur de la filiale). Ce travail a été étendu et mis à jour dans les « Principes de supervision des établissements bancaires à l'étranger », publié en 1983.

Le premier Accord de Bâle

Le premier Accord de Bâle (conclu en 1988), également appelé Bâle I, a constitué une étape décisive dans la régulation bancaire par **la création de l'un de ses principes fondamentaux : la pondération en fonction des risques des actifs**. La pondération en fonction des risques des actifs est le fait de multiplier la valeur nominale des actifs détenus par la banque par un facteur (également appelé « pondération ») qui représente le risque. Le produit obtenu en multipliant la valeur nominale des actifs et la « pondération en risque » est appelé l'actif pondéré en fonction des risques (ou RWA pour *Risk Weighted Asset* en anglais). Les RWA sont utilisés pour calculer les ratios de capital règlementaire (cf. schéma n°1 pour une définition plus détaillée du calcul du ratio de capital). L'application des pondérations en fonction des risques est définie selon un principe simple : plus le risque de l'actif est élevé, plus la pondération en fonction des risques sera élevée.



Le tableau ci-dessus montre que, pour un total d'actifs de 10M€ correspondant à 5M€ d'actif pondéré en fonction des risques (RWA), la banque doit détenir 0,4m€ en capital règlementaire. Ce montant de capital permet à la banque de respecter le ratio de capital règlementaire minimum de 8 % (minimum de coefficient de capital requis selon les règles de Bâle I). Si l'on augmente la pondération en fonction des risques et par conséquent le RWA, la banque doit détenir plus de capital règlementaire pour respecter le ratio de capital Bâle I minimum de 8 %.

Le **ratio de capital** est le second pilier des Accords de Bâle : il détermine le montant de capital règlementaire qu'une banque doit détenir en fonction d'un montant donné de *RWA*. Le capital règlementaire défini par les règles de Bâle I, comprend :

- les émissions d'actions (ou les capitaux propres),
- les réserves,
- les gains sur les actifs d'investissement,
- et la dette à long terme avec une maturité supérieure à cinq ans.

Comme décrit dans le schéma n°2, les banques disposent de différentes sources de fonds qui sont principalement les dépôts des clients, la dette et les capitaux propres. De ces trois sources de financement, la plus coûteuse pour la banque reste les capitaux propres comme nous l'expliquons ci-dessous. Les détenteurs de capitaux propres n'accepteraient jamais un retour sur investissement inférieur à celui des détenteurs de dettes.

En effet, les détenteurs de capitaux propres risquent plus de subir des pertes que les détenteurs

de dettes et ne reçoivent pas d'assurance contractuelle que leur capital leur sera remboursé. **C'est pourquoi les fonds propres, qui sont la composante majeure du capital règlementaire selon les règles de Bâle I, ont un coût plus élevé que toutes les autres sources de financements non issues du capital.**

Actif (utilisation des fonds)	**Passif (source des fonds)**
Actifs liquides (ex: trésorerie et équivalents de trésorerie)	Dépôts (ex: dépôts de clients de détail ou d'entreprises)
Titres (ex: portefeuille de négociation, actifs financiers)	Emprunts (ex: titres de créance en circulation)
Prêts (ex: prêts aux clients particuliers, prêts aux entreprises)	Capital de la banque (ex: fonds propres, réserves)

Le capital étant coûteux pour les institutions financières, des pondérations en risque élevées pour un actif donné inciteraient les banques à retirer leurs investissements de cet actif ou à augmenter les frais payés par les emprunteurs de la banque pour cette catégorie d'actifs. Ainsi, le premier Accord de Bâle crée deux outils de régulation majeurs que sont les pondérations en risque des actifs et les ratios de capital. Ces deux outils sont utilisés dans l'ensemble des régulations suivantes.

Les Accords de Bâle II

La première version des **Accords de Bâle II** a été publiée en **juin 2004** et reposait sur trois piliers :

- Pilier 1 : exigences minimales en capitaux règlementaires ;
- Pilier 2 : contrôle prudentiel ;
- Pilier 3 : discipline de marché.

Le **premier pilier** a pour objectif d'établir des montants minimaux de capital règlementaire que les banques doivent détenir afin de couvrir trois catégories de risques :

- le risque de crédit ;

- le risque opérationnel ;
- et le risque de marché.

Selon les règles de Bâle II, les banques peuvent calculer les RWA selon trois approches : l'approche standard, l'approche Fondation et l'approche avancée. **L'approche standard** est similaire à ce qui était déjà en place sous Bâle I ; sous cette approche, les pondérations des risques sont prédéfinies dans les règles de Bâle et les banques doivent les appliquer directement pour calculer les RWA. **Les approches avancée et Fondation,** quant à elles, permettent aux banques d'élaborer leurs propres modèles afin de calculer les RWA.

Le **deuxième pilier** détaille le processus de contrôle prudentiel. Il prévoit que les autorités de contrôle prudentiel soient autorisées à imposer des exigences en capital règlementaire supérieures aux exigences du premier pilier.

Bâle II a également introduit les principes de transparence et de discipline de marché dans son **troisième pilier**. Ce pilier recommandait initialement que les publications des banques incluent (entre autres) les éléments suivants :

- information détaillée sur la composition de son capital ;
- information qualitative et quantitative sur les expositions aux risques ;
- information détaillée sur ses ratios de capital ;
- détail sur les modalités d'application des règles de Bâle à diverses entités.

Cette recommandation a évolué avec la pratique, les banques publient désormais un document unique qui contient entre autres : des détails spécifiques sur l'exposition aux risques et la gestion de ces risques par la banque, les composantes du capital règlementaire et les ratios de capital. Avant Bâle II, de telles mentions réglementaires n'étaient pas divulguées ou étaient divulguées dans plusieurs documents financiers différents comme les rapports annuels ou les rapports d'investisseurs.

Les Accords de Bâle III

La crise financière de 2008 a révélé les limites de l'Accord de Bâle II. Cette crise a montré la nécessité de mettre en place des réglementations supplémentaires, plus contraignantes, afin de réduire le niveau de levier et de réduire le risque de liquidité encouru par les banques. Des règles visant à augmenter la quantité et la qualité de capitaux règlementaires demandés aux banques ont également été mises en œuvre suite à la crise.

Le niveau de levier financier (pour une banque) est le montant de capital que la banque détient comparé à ses actifs. Plus le levier est élevé, moins la banque aura de capitaux propres pour couvrir les pertes éventuelles sur ses actifs et plus cette banque pourra être considérée comme risquée. Il y a donc un risque lié au niveau de levier élevé des banques qui doit être pris en considération dans les régulations bancaires, ce qu'a fait Bâle III.

Afin d'éviter ce risque, les Accords de Bâle III ont mis en place **le ratio de levier** (total des actifs divisé par le capital règlementaire limité à 3%). Ce ratio a pour effet d'empêcher qu'une banque ait un montant d'actifs trop élevé par rapport au capital règlementaire qu'elle détient. Le risque de liquidité est le risque qu'une banque n'ait pas assez d'actifs liquides (par exemple de la trésorerie) pour honorer ses obligations de paiement (par exemple, les paiements dus par la banque sur une dette).

C'est la raison pour laquelle les règles de Bâle III ont introduit deux ratios de liquidité :

- **le ratio de liquidité à court terme** (LCR pour *Liquidity Coverage Ratio* en anglais)
- et **le coefficient de liquidité à long terme** (NSFR pour *Net Stable Funding Ratio* en anglais).

Ces ratios ont pour objectif de garantir que les banques détiennent suffisamment de liquidités pour répondre à leurs obligations de paiement à court et moyen termes. La qualité du capital a ainsi été améliorée grâce à une meilleure définition des conditions auxquelles les passifs d'une banque doivent répondre (cf. tableau n°2) afin d'être considérés comme étant du capital règlementaire, selon les règles de Bâle.

Ces définitions se concentrent, entre autres choses, sur le fait que le capital règlementaire doit être en mesure d'absorber facilement les pertes. Ces normes ont également introduit des ratios de capital plus élevés pour les établissements financiers qui ont une importance systémique. Ces nouveaux standards sur le capital et la liquidité ont été discutés au Sommet des dirigeants du G20 à Séoul de novembre 2010 et adoptés au congrès du Comité de Bâle de décembre 2010.

Les Accords de Bâle et l'Union européenne

Aujourd'hui, les membres du Comité de Bâle sont les banques centrales et les régulateurs bancaires de 27 pays dans le monde (principalement les pays du G20 et quelques pays fondateurs supplémentaires, comme la Suisse).

Actuellement neuf États membres de l'UE siègent au Comité de Bâle (la Belgique, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni), à côté de

la Banque centrale européenne qui représente l'UE. La Commission européenne et l'Autorité bancaire européenne ont un statut d'observateur.

Cela explique en partie la proximité qui existe entre les règles de Bâle et le cadre réglementaire de l'UE. Le 17 juillet 2013, la Directive sur les fonds propres réglementaires IV (ou CRD IV pour *Capital Regulations Directive IV* en anglais), directement inspirée des exigences de Bâle III, a été adoptée par le Parlement européen. Elle est entrée en vigueur en 2014 et prévoit des étapes progressives de mise en œuvre jusqu'en 2019. Les États membres de l'UE doivent transposer cette directive dans leur législation nationale. Cette directive constitue une étape décisive vers une harmonisation de la législation bancaire au niveau européen.

Comme expliqué plus haut, la directive CRD IV introduit des définitions plus claires du capital règlementaire, en mettant en place notamment des ratios de liquidité et de levier.

En tout état de cause, la directive CRD IV est une étape positive vers un système financier plus structuré et par conséquent plus sécurisé. En effet et par exemple, le risque de liquidité, qui est l'un des risques qui s'est matérialisé lors de la faillite de Lehman Brothers, et qui a déclenché la crise financière de 2008, est désormais pris en compte à travers les coefficients LCR et NSFR communs à tous les États membres de l'UE.

Un système financier plus sûr est également une bonne chose pour les citoyens européens car il a pour bénéfice de limiter le risque pour les contribuables d'avoir à payer pour les éventuelles faillites des établissements bancaires.

Les enjeux

De nouvelles exigences sous Bâle IV ?

Tel que cela a été évoqué plus haut, les règles de Bâle II et de Bâle III ont permis aux banques d'élaborer leurs propres modèles de calcul de pondération des risques. Afin d'éviter que les RWA ne tombent trop bas et afin de limiter l'impact de l'utilisation de ces modèles construits en interne, le Comité de Bâle a déjà commencé à travailler sur les modalités de définition des paliers de pondération des risques.

L'idée initiale du Comité de Bâle, qui était d'encourager les banques à construire des modèles internes d'évaluation des risques plus sophistiqués, était intéressante. Mais cette approche crée naturellement une divergence entre les banques qui ont les outils techniques et la main-d'œuvre

nécessaires pour produire ces modèles internes, et les banques qui ne les ont pas.

Par ailleurs, le but principal des réglementations est de réduire le risque dans le secteur bancaire, ce qui signifie globalement augmenter le niveau de capital qui doit être détenu. Les modèles internes pourraient conduire à une baisse des RWA et donc à un besoin en capital règlementaire plus faible. Un plancher de pondération des risques est ainsi bénéfique à la régulation bancaire et devrait être imposé afin d'établir une limite à la baisse du niveau de RWA des banques. La discussion actuelle porte sur l'application d'un plancher général de pondération de risques (plancher appliqué à l'ensemble des *RWA* d'une banque) ou d'un plancher de pondération de risques par grande catégorie de risque (risque de crédit, risque de marché ou risque opérationnel). Un plancher général de pondération de risques constituerait une réglementation plus simple à comprendre et donc plus facilement applicable par les établissements bancaires et aurait pour conséquence de limiter l'arbitrage réglementaire.

L'arbitrage réglementaire signifie ici inciter les banques à investir dans une catégorie spécifique d'actifs qui nécessite moins de capital par le biais des régulations. Préférer certaines catégories d'actifs spécifiques conduirait à une concentration croissante des risques sur des catégories d'actifs donnés, ce qui n'est pas le but initial des réglementations bancaires.

Comment élaborer un cadre réglementaire protecteur des intérêts européens ?

Cela a été vu précédemment, le Comité de Bâle a notamment **un rôle technique qui est de prévenir les risques et de produire des normes de gestion des risques**. Les normes de gestion des risques ont un impact économique important (elles influencent la répartition des actifs des banques et les politiques d'octroi du crédit) et par conséquent un impact social.

Dans un document de recherche publié par Paolo Angelini de la Réserve fédérale de New York (2011) sur l'impact économique à long terme des Accords de Bâle III, il est démontré que les réglementations sur les ratios de liquidité et de capital pouvaient potentiellement avoir un impact négatif sur la production économique.

De plus, il y a un lien prouvé entre la production économique et divers facteurs économiques et sociaux comme le chômage ou les structures sociales.

Puisque les réglementations financières ont un impact sur la vie des citoyens européens, les facteurs sociaux et environnementaux devraient aussi être examinés lorsque ces règles sont

traduites dans le droit européen. Les recommandations du Comité de Bâle pourraient par exemple prendre en compte l'impact social ou environnemental positif d'un type d'actifs donné. Le Comité de Bâle pourrait ensuite intégrer ces facteurs dans l'élaboration d'un cadre réglementaire qui préviendrait les risques et promouvrait le progrès social et environnemental. Par exemple, il serait imaginable d'appliquer des pondérations en risques plus faibles (comparées aux autres actifs de la même catégorie) pour les actifs verts ou pour prêter à des entreprises de l'économie sociale et solidaire.

Une autre proposition serait d'intégrer un mécanisme de démocratie directe qui pourrait être mis en place en complément d'un outil élaboré pour expliquer les réglementations, afin de permettre aux citoyens européens d'influer sur les décisions réglementaires.

Ce mécanisme existe, il s'agit du processus d'Initiative citoyenne européenne (mécanisme européen qui permet aux citoyens de demander à la Commission européenne d'engager une proposition de loi). Son application pourrait être élargie et simplifiée pour permettre aux citoyens européens d'intervenir en amont de la construction des recommandations du Comité de Bâle.

Ce type de mécanisme donnerait alors aux citoyens européens la possibilité de peser sur le processus d'élaboration des réglementations du secteur bancaire et de défendre leurs intérêts.

Conclusion

Il est clair que le Comité de Bâle joue un rôle important dans l'élaboration de règles permettant de construire un secteur bancaire plus sûr d'autant plus que les nouvelles règles de Bâle IV ont pour objectif de combler les failles des réglementations bancaires en vigueur.

Or, le Comité de Bâle a un rôle technique mais pas de rôle politique. Pourtant, il est évident, et cela a été démontré, que les réglementations financières ont un impact sur la vie des Européens. C'est la raison pour laquelle les citoyens européens devraient pouvoir intervenir pour établir des réglementations qui protègent leurs intérêts.

C'est au niveau des institutions législatives communautaires que les citoyens européens peuvent agir.

Dans cet article, nous proposons un mécanisme de démocratie directe, à travers une Initiative citoyenne européenne simplifiée pour les réglementations financières.

Nous proposons également que les actifs à risques pondérés intègrent une composante sociale et environnementale en résonnance avec les critères récemment détaillés par les Accords de Paris (par exemple des pondérations en risques plus faibles pour les actifs avec un impact social ou environnemental positif).