

Bâle II

Plus de règles, moins de fonds propres ?

Standard & Poor's soutient fermement la vision plus économique du risque bancaire contenue dans le projet Bâle II, dont les principes directeurs sont comparables aux critères fondamentaux utilisés par l'agence de crédit pour la notation des banques.

MALGRÉ LES RETARDS ET les consultations de dernière minute, le système bancaire international se verra doté, dans les prochains mois, d'un nouveau dispositif de mesure de l'adéquation des fonds propres et de supervision des institutions financières. Le nouvel accord de Bâle sur les fonds propres (Bâle II) devrait entrer officiellement en application au plus tard en 2007. De fait, le nouveau projet affecte déjà le secteur bancaire, que

au mois d'octobre 2003, le comité de Bâle a travaillé à une version simplifiée de l'accord, soumise à consultation (la quatrième depuis l'élaboration du texte initial) auprès des banques qui ont jusqu'au 31 décembre pour émettre leurs ultimes observations. La simplification apportée réside notamment dans l'exclusion des pertes attendues du dispositif, qui devrait se borner à assurer la couverture des pertes inattendues par les fonds propres.

Standard & Poor's demeure préoccupé par certains aspects du projet liés au calibrage des risques, qui pourraient aboutir à une couverture inadéquate ou insuffisante de ceux-ci par les fonds propres. Par ailleurs, ce projet complexe et fortement axé sur les modèles internes consti-

tue un formidable défi pour les autorités de contrôle nationales, dont les responsabilités sont considérablement alourdies. Enfin, on peut regretter que Bâle II ne garantisse pas une pratique homogène de la surveillance prudentielle ; il pourrait donc en résulter une moindre comparabilité des ratios de solvabilité sur le plan international.

SOUS-ESTIMATION DU RISQUE

Tout d'abord, il convient de relever que certains risques bancaires, notamment le risque de taux d'intérêt et le risque de concentration du portefeuille bancaire, sont clairement exclus du périmètre du premier pilier de l'accord, et leur surveillance laissée à la discrétion des autorités de contrôle dans le cadre du deuxième pilier. Standard & Poor's suivra avec intérêt les politiques des régulateurs au regard des fonds propres exigés pour couvrir ces domaines. Le crédit hypothécaire, en particulier, est une ligne d'activité qui nécessite des fonds propres supplémentaires pour couvrir un risque de taux d'intérêt substantiel et les risques issus des asymétries d'échéances entre les crédits et leur refinancement.

Ensuite, l'agence de notation pense que les pondérations proposées sous-estiment le niveau de fonds propres requis pour la couverture du risque de crédit. Par exemple, l'introduction d'un facteur de corrélation dans les formules de calcul des actifs pondérés paraît contestable. Fondé sur l'hypothèse que les emprunteurs à haut risque seraient moins corrélés aux facteurs systémiques qui affec-

“ Il convient de relever que certains risques bancaires, notamment le risque de taux d'intérêt et le risque de concentration du portefeuille bancaire, sont clairement exclus du périmètre du premier pilier de l'accord. ”

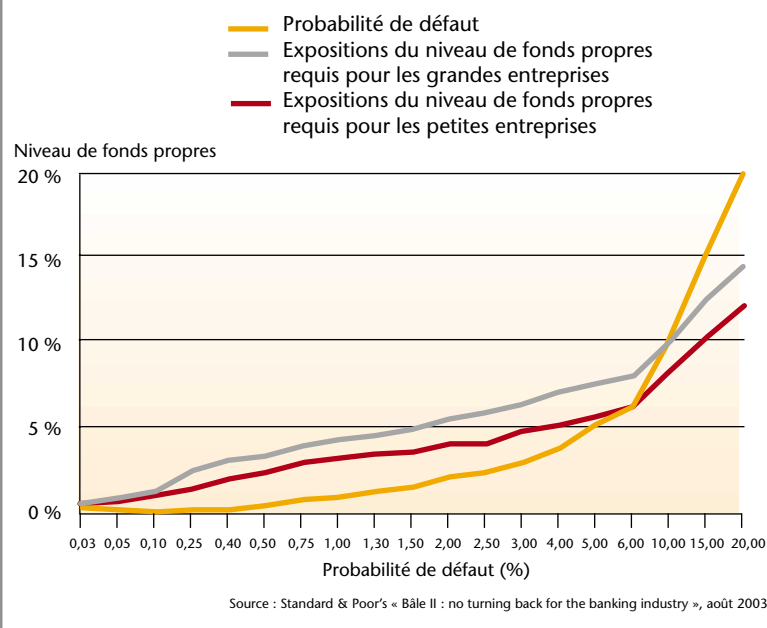
ce soit dans le développement de systèmes internes sophistiqués de gestion du risque de crédit dans l'orientation de la stratégie vers des métiers jugés favorisés par le nouvel accord (car moins consommateurs de fonds propres) ou dans la tarification des services financiers.

Bâle II a été, à juste titre, vivement critiqué pour sa complexité. Lors d'une réunion tenue à Madrid



YVES BURGER
Directeur
Services financiers
Standard & Poor's

1. Bâle II Tier 1 Niveau de fonds propres vs probabilité de défaut



tent le portefeuille (alors que les recherches de Standard & Poor's indiquent plutôt le contraire), ce facteur de corrélation réduit le niveau de fonds propres additionnels requis pour chaque nouvelle unité de risque. Ainsi, le niveau de fonds propres requis pour les crédits les plus risqués n'augmente-t-il pas proportionnellement à la probabilité de défaut (*graphique 1*).

De même, Standard & Poor's n'approuve pas l'octroi d'un allègement en matière de fonds propres pour les expositions renouvelables qualifiées, fondé sur la couverture des pertes assurée par les fortes marges d'intérêt de ces crédits. Fondamentalement, Standard & Poor's estime que les cartes de crédit et les autres formes de crédit à la consommation sans garantie sont des activités risquées, qui justifient une rémunération élevée. Cependant, les marges peuvent se contracter alors même que les taux de pertes explosent. L'agence de crédit prend en considération les fortes marges de ces activités dans son analyse de la qualité et de la récurrence des revenus, mais estime que les revenus non perçus ne peuvent pas être assimilés à des fonds propres.

Selon l'agence de notation, la pondération pour risque des crédits commerciaux devrait être calibrée en prenant l'hypothèse d'une situation catastrophique de récession, plutôt qu'en fonction du taux moyen de défaut sur une année. Les probabilités de défaut peuvent varier de manière significative au cours d'une situation de crise (*tableau 2*). Pour constituer un niveau de protection en rapport avec une notation dans la catégorie d'investissement, les banques devraient déterminer leur politique de fonds propres en prévision d'une récession même durant la partie favorable du cycle économique. Les récessions sont difficiles à prévoir et les fonds propres moins aisés à lever et plus coûteux dès lors qu'une récession est engagée. Standard & Poor's apprécie l'accent mis sur les procédures de simulations de crise dans la dernière consultation, mais s'interroge sur la volonté et la capacité des autorités de contrôle à imposer des fonds propres supplémentaires, alors que les banques militent ardemment en faveur d'une moindre exigence de fonds propres.

La durée contractuelle d'un cré-

dit devrait constituer un élément mineur dans le calcul des fonds propres, en particulier quand la maturité des crédits peut être gérée de manière artificielle. Dans une économie en difficulté, la plupart des crédits demeurent en suspens pour la durée de la dépression du cycle, soit environ trois ans. Au cours de la phase défavorable du cycle économique, le risque de renouvellement augmente dans la mesure où les banques ne sont généralement pas en position de demander un remboursement, de peur de précipiter la faillite du débiteur.

Enfin, Standard & Poor's considère que les fonds propres doivent non seulement absorber les pertes inattendues tout au long du cycle, mais également fournir un matelas de sécurité pour permettre à une banque de poursuivre ses opérations après absorption des pertes. Ceci est en contradiction avec l'approche essentiellement statique du premier pilier, qui destine les fonds propres à la seule couverture des pertes.

APPROCHE STANDARDISÉE

Pour mémoire, certains problèmes soulevés par Standard & Poor's lors des précédentes consultations du Comité de Bâle demeurent en suspens, à savoir, dans l'approche standardisée :

- la faculté, pour les autorités de contrôle nationales, d'affecter aux organismes publics locaux une pondération égale à celle de l'État ou correspondant à la catégorie de note immédiatement inférieure. L'exercice de cette faculté nuirait à l'appréciation précise et homogène des risques liés à ces organismes. Par ailleurs, l'attribution automatique de notes similaires ou d'une catégorie inférieure à celle du risque souverain contredirait l'évolution généralement observée dans le sens d'une réduction des engagements et du soutien des États à l'égard des organismes publics, même lorsque la privatisation de ces derniers n'est pas à l'ordre du jour ;
- dans le même ordre d'idée, l'ap-

plication de l'« Option 1 » pour les créances sur les banques accorde à toutes les banques d'un pays donné une pondération d'un cran supérieur à celle des créances sur l'État. Un tel traitement pénaliserait les meilleurs établissements et favoriserait les banques les plus faibles. Par ailleurs, il suggérerait un soutien implicite de l'État en faveur du secteur bancaire, qui pèserait sur sa propre solvabilité ;

- enfin, le traitement excessivement favorable des créances sur les entreprises non notées, qui sont affectées de la même pondération que les entreprises notées dans la catégorie « BBB », alors que la majorité des portefeuilles de crédits aux entreprises est de qualité sensiblement inférieure. Cette mesure va à l'encontre de la recherche de transparence affichée dans le projet Bâle II, et pourrait entraîner une sous-capitalisation des établissements bancaires.

UN NOUVEAU CADRE POUR LA TITRISATION

Le nouvel accord apporte de nombreuses améliorations au dispositif réglementaire sur la titrisation. Ainsi, il réduit sensiblement les possibilités d'arbitrage de fonds propres et impose une couverture adéquate des risques effectivement conservés par les banques originatrices. En effet, les opérations de titrisation dont les tranches *first-loss* sont conservées par les banques originatrices résultent généralement en un faible transfert de risque, dans la mesure où ces tranches couvrent la totalité des pertes attendues et inattendues du pool d'actifs dans le cas d'un scénario économique défavorable. En conséquence, seul le risque de catastrophe est transféré. Au contraire, la part de ces tranches vendue aux investisseurs constitue un transfert effectif de risque économique et à ce titre justifie un allègement de l'exigence de fonds propres.

Le nouvel accord propose, à juste titre, un traitement similaire

pour les titrisations traditionnelles et synthétiques, compte tenu de la similitude du transfert (ou de l'absence de transfert) du risque économique présenté par ces deux structures. Le Comité de Bâle reconnaît également les avantages offerts aux investisseurs sous forme de facilités de trésorerie, d'options de rachat anticipé ou d'amortissement anticipé. La proposition rend la mise en œuvre de ces mécanismes plus difficile, en précisant clairement leurs conditions d'utilisation et en accroissant d'autant plus l'exigence de fonds propres que ces mécanismes sont avantageux pour les investisseurs.

On relèvera néanmoins, dans l'avant-dernière mouture du projet, une hétérogénéité du traitement des actifs, selon que ceux-ci sont acquis dans le cadre d'une titrisation ou détenus au bilan. Les actifs titrisés subissent, en effet, une pondération plus sévère, sans que cette discrimination soit justifiée dans le nouvel accord. Ce traitement généralement plus sévère des actifs titrisés pourrait nuire au développement du marché de la titrisation, alors même que le Comité de Bâle s'est donné pour objectif de définir un nouveau cadre neutre pour cette industrie. La simplification du traitement des actifs titrisés est un des domaines abordés dans la dernière consultation.

LA DÉLICATE MESURE DU RISQUE OPÉRATIONNEL

Standard & Poor's approuve entièrement l'intégration du risque opérationnel dans le nouvel accord. Cependant, la définition adoptée par le Comité de Bâle pa-

raît trop restrictive. Elle exclut les risques stratégiques et de réputation, alors même que ces risques pèsent lourdement sur l'industrie bancaire, dont la capacité à conserver la base de clientèle et l'accès aux financements est déterminée par la confiance du marché.

On peut également s'interroger sur la réduction, dans la dernière consultation, de la proportion de fonds propres dégagés pour couvrir le risque opérationnel. Là où les résultats du QIS 3¹ révèlent que l'application de Bâle II aboutit à une charge relative de fonds propres de 10 à 15 % au titre du risque opérationnel, Standard & Poor's estime que le besoin économique en fonds propres pour couvrir l'ensemble du risque opérationnel est largement supérieur, bien que variable selon les lignes d'activités. En fonction du profil d'activités, il pourrait représenter jusqu'à 100 % des fonds propres, par exemple pour les institutions entièrement spécialisées dans la gestion d'actifs.

Surtout, une approche purement quantitative du risque opérationnel constitue un défi. L'absence de données historiques pertinentes sur les pertes opérationnelles de l'industrie constitue un obstacle important pour le développement d'une méthodologie statistique qui pourrait permettre d'aller plus loin que l'analyse qualitative, et permettre aux autorités réglementaires de mesurer et comparer le risque opérationnel de plusieurs banques. Standard & Poor's redoute une dépendance excessive du secteur bancaire à l'égard de modèles, dans un domaine par nature difficile à quantifier.

2. Taux de défauts moyens observés 1981-2002

Catégorie de notes	CCC	B	BB	BBB	A	AA	AAA
PD* (%)							
PD moyenne (1 an)	27.87	6.20	1.38	0.37	0.05	0.01	0.00
PD moyenne (3 ans)	41.79	19.07	7.16	1.52	0.28	0.08	0.03
PD minimum (3 ans)	9.09	7.88	1.23	0.00	0.00	0.00	0.00
PD maximum (3 ans)	55.17	27.13	12.37	3.19	0.82	0.29	0.50

* PD : Probabilité de défaut.

Source: Standard & Poor's.

Les modèles complexes actuellement en cours de développement, tels que la VaR opérationnelle ou l'approche des pertes historiques, suggèrent une précision dans la définition et la mesure du risque opérationnel qui n'existe pas encore, en raison des contraintes et incertitudes posées par l'existence et la qualité des données. L'utilisation de modèles de mesure sophistiqués devrait être tempérée par des pratiques managériales prudentes. Des considérations de pur bon sens, telles que l'intégrité et l'éthique de la culture d'entreprise, la qualité des méthodes internes de contrôle, et l'efficacité des procédures internes de *reporting*, sont prédominantes pour cette analyse.

UNE LOURDE CHARGE POUR LES AUTORITÉS DE CONTRÔLE

De même que dans les domaines du risque de crédit et de l'atténuation du risque de crédit (vérification de la valeur et de la qualité des sûretés), le cadre proposé par le nouvel accord laisse aux autorités réglementaires la lourde et coûteuse responsabilité d'examiner, d'accréditer et de superviser les systèmes internes de mesure du risque opérationnel des banques suivies. Dans ce domaine comme dans les autres, les autorités réglementaires courent le risque d'être « phagocytées » par les grandes banques internationales aux ressources supérieures, et directement intéressées à la promotion de leurs propres modèles. Dans la plupart des pays, la réglementation a effectivement été en retard sur les pratiques de marché.

Certains domaines fondamentaux du risque bancaire, tels que les risques de taux d'intérêt et de concentration du portefeuille de crédit, ainsi que les simulations de crise, sont également laissés à la discrétion des autorités de contrôle. Au titre des quatre principes essentiels de la surveillance prudentielle décrits dans le deuxième pilier, les régulateurs pourront être amenés à intervenir dans la gestion

des établissements de crédit pour imposer une marge de sécurité au-delà des montants réglementaires de fonds propres, ou exiger des mesures correctives (suspension de dividendes, augmentation de capital, restructurations, etc.). La circulation accrue et plus rapide des informations financières prônée par Bâle II constituera une pression supplémentaire sur les autorités de contrôle, en faveur d'une intervention rapide.

Si l'on y ajoute la transition vers les nouvelles normes comptables IAS (*International Accounting Standards*) qui ne sont pas alignées sur les règles de Bâle II, l'ampleur de la tâche peut apparaître décourageante.

On en regrette d'autant plus l'absence, dans le texte actuel, de dispositions garantissant un exercice homogène de la surveillance prudentielle, alors que subsisteront des régimes juridiques et comptables différents. Une pratique partielle de la « discrétion » laissée aux autorités de contrôle nationales pourrait conduire, in fine, à des ratios de solvabilité moins comparables d'un pays à l'autre, un résultat inverse de celui visé par Bâle II.

Malgré ses interrogations, Standard & Poor's demeure clairement favorable au projet Bâle II. Le dispositif en vigueur depuis 1988 a permis de promouvoir le principe d'adéquation des fonds propres, mais a aujourd'hui perdu une grande partie de son efficacité. Le cadre proposé par Bâle II autorise une meilleure différenciation du risque et réduit sensiblement les possibilités d'arbitrage de fonds propres. Il est de surcroît mieux adapté aux techniques modernes de gestion du risque de crédit et aux avancées des marchés financiers. Enfin, il favorise la mise en œuvre d'une communication financière ex-

haustive et transparente. Dans sa conception, il se rapproche en fait des modèles de capital économique développés par les banques globales les plus sophistiquées.

Les banques de taille moyenne ou petite devraient se livrer à un calcul d'opportunité avant d'opter pour les approches les plus complexes, et donc les plus coûteuses. Il est probable que la plupart d'entre elles choisiront, dans un premier temps au moins, l'approche standardisée. En effet, dans de nombreux pays, les secteurs bancaires ne disposent pas des données historiques (en matière de défaut et de recouvrement) nécessaires à une approche scientifique du risque de crédit, ni de marchés financiers suffisamment larges et liquides pour permettre le développement de méthodes sophistiquées de couverture du risque. Un tel choix ne sera pas pénalisant en matière de notation, qui continuera d'accorder une importance prépondérante à

“ Le nouvel accord réduit sensiblement les possibilités d'arbitrage de fonds propres et impose une couverture adéquate des risques effectivement conservés par les banques originatrices. ”

la prudence dans la gestion du risque de crédit.

Cependant, si certains établissements financiers s'appuyaient sur des principes ou des formules contenus dans le projet Bâle II (mais avec lesquels Standard & Poor's serait en désaccord) pour réduire sensiblement leurs fonds propres *ceteris paribus*, ils courraient le risque de voir leurs notes abaissées. ■

1 QIS 3 : *Quantitative Impact Study 3* : étude d'impact de Bâle II réalisée auprès d'un échantillon de 188 banques.