

## **Réforme des règles prudentielles**

### **Position des banques françaises sur les projets en cours**

#### ***Résumé***

Sous l'impulsion du G20, le comité de Bâle a engagé une révision complète du cadre prudentiel applicable aux banques. Ce processus de révision a commencé l'été dernier avec un texte sur les risques de marché, et s'est poursuivi en décembre avec la publication de deux papiers soumis à consultation publique, sur les exigences en capital et sur la gestion du risque de liquidité. D'autres travaux sont prévus en 2010 sur les études d'impact, sur le calibrage des mesures, et sur de potentielles mesures additionnelles.

Les enjeux de cette réforme sont considérables, non seulement pour le secteur bancaire et la stabilité des marchés financiers, mais aussi pour l'économie dans son ensemble. Le jeu de mesures qui sera finalement adopté fin 2010 devra en effet concilier plusieurs impératifs. Il s'agit en premier lieu de renforcer la surveillance prudentielle, mais aussi de conserver un système financier et une industrie bancaire à même de soutenir une reprise robuste et durable, donc une décrue du chômage. Il est également nécessaire que les marchés et les banques soient en mesure d'assurer leur rôle de financement de l'économie pour que les Etats et les banques centrales mettent en œuvre les *exit strategies* et redressent les finances publiques.

Acteurs centraux du financement de l'économie et du fonctionnement des marchés, les banques françaises souhaitent donc participer activement aux discussions sur le contenu de cette réforme, en maintenant en particulier une étroite coordination avec les autorités publiques siégeant dans les instances décisionnaires.

Dans cette optique, l'objet de cette note, et du tableau détaillé qui l'accompagne, est de livrer notre analyse des mesures proposées et de leur impact, et de proposer des amendements aux projets du Comité de Bâle.

La première partie de la note chiffre l'impact des mesures sur les banques françaises. Elle montre qu'en l'état les mesures proposées auraient un impact disproportionné, incompatible avec ce que peut absorber le secteur sans mettre en péril sa capacité à financer l'économie :

- ⇒ Les ratios de liquidité exigeraient de lever beaucoup plus de ressources à moyen terme.
- ⇒ Les règles de solvabilité imposeraient de lever un large montant de capital supplémentaire. L'hypothèse la plus pessimiste conduirait les banques françaises à reconstituer en très peu

de temps la totalité des fonds propres « Core Tier 1 » qu'elles ont levés ou accumulés depuis leur création.

La seconde partie propose par conséquent des priorités à suivre dans les projets de Bâle : il est vital de sélectionner parmi les nombreuses mesures proposées celles qui sont réellement efficaces en termes de stabilité financière, et d'amender ou abandonner les autres. Les priorités sont :

- ⇒ Une définition plus réaliste des ratios de liquidité
- ⇒ Le cantonnement du leverage ratio au Pilier 2 de Bâle
- ⇒ Des amendements sur les déductions proposées aux fonds propres prudentiels, en particulier sur les intérêts minoritaires, les sociétés d'assurance, les impôts différés actifs
- ⇒ La révision complète de la mesure technique dite « CVA » dont l'impact en l'état serait aussi fort que l'ensemble des autres mesures

Enfin la troisième partie portera sur les priorités en termes d'études d'impact et de calibrage, en vue des prochains travaux du comité de Bâle.

Compte tenu de ce qui précède, elle propose l'abandon des projets d'exigences additionnelles par rapport à ces mesures, projets fondés sur des concepts particulièrement vagues et discutables : matelas contracycliques (inutiles dès lors qu'un provisionnement comptable prospectif sur base d' « Expected Loss » peut être mis en place), surcouches systémiques.

Elle propose surtout de veiller aux intérêts de l'économie dans le cadre des études d'impact, et d'en tenir compte dans la calibration des mesures : des exigences excessives en capital et liquidité porteraient un coup d'arrêt brutal à la reprise économique.

**1. L'impact chiffré des mesures proposées en l'état est très supérieur à ce que les banques, l'économie et les marchés peuvent supporter.**

**a. La révision des règles sur le ratio de solvabilité conduit à un besoin de fonds propres très élevé pour maintenir les ratios actuels**

Les projets du Comité de Bâle modifient les règles de calcul du ratio de solvabilité :

- ⇒ Au numérateur la définition des fonds propres prudentiels est rendue plus restrictive (diminution du *Core Tier 1*).
- ⇒ Au dénominateur, la pondération en risques des actifs du bilan est augmentée (hausse des « actifs moyens pondérés »).

Un chiffrage agrégé de l'impact de ces mesures a été réalisé sur les 5 premières banques françaises. En l'état, et en dehors de la mesure spécifique appelée « CVA » (cf. infra), cette révision du calcul conduirait en substance à **diviser par deux le ratio actuel**.

En chiffres absolus, pour compenser cette baisse de leur Core Tier One, les banques françaises devraient **lever un montant significatif** en capital (à comparer à un Core Tier One).

Cet impact ne comprend pas la mesure proposée par le Comité de Bâle sur les *Credit Value Adjustments*. D'apparence technique, et assez complexe, cette question a en l'état de nos chiffrage un impact disproportionné : à elle seule la mesure proposée coûterait un très gros montant **additionnel de capital** aux banques françaises (soit quasiment autant que l'ensemble des autres mesures).

**b. Les règles sur la liquidité imposeraient de lever des montants irréalistes de ressources à moyen terme**

Le papier de Bâle introduit deux ratios de supervision :

- ⇒ un ratio court terme appelé *Liquidity Coverage Ratio (LCR)* qui vise à obliger les banques à maintenir en permanence un stock d'actifs liquides permettant de supporter une crise aigue pendant 30 jours
- ⇒ un ratio long terme - à un an - appelé *Net Stable Funding Ratio (NSFR)* qui met en regard le financement stable disponible et le financement stable nécessaire

Selon le chiffrage opéré sur l'ensemble des cinq premières banques françaises, la définition actuelle du second ratio (NSFR) contraindrait à lever un montant très élevé de **ressources à moyen terme**.

**c. Le Leverage Ratio conduit à un chiffrage autour de 1% dont il est difficile de comprendre quelle pourra en être l'utilité pour le régulateur**

Le texte de Bâle fournit une définition du ratio à effet de levier, avec deux variantes selon que le numérateur utilisé soit le *Core Tier 1* ou le *Tier 1*.

Selon cette définition, le ratio moyen pour les banques françaises ressort à **1,1% dans le premier cas, 1,5% dans le second cas**. Il est difficile de comprendre quel usage pourrait être fait de ces chiffres par le marché et même par le régulateur ; il est clair que toute contrainte arbitraire de relèvement de ce ratio induirait des besoins additionnels en fonds propres (ou plus probablement une **réduction des prêts** pour réduire le bilan) considérables.

## **2. Il est donc nécessaire d'opérer une sélection parmi les mesures proposées par le comité de Bâle pour se concentrer sur les mesures réellement efficaces**

### *a. Priorités d'amendements sur les sujets de définition du ratio de solvabilité*

Les objectifs visés par le Comité de Bâle, i.e. une définition homogène et cohérente du capital et une meilleure prise en compte des risques de marché et de contrepartie doivent être soutenus.

A ce titre, **les banques françaises s'associent à un nombre important des mesures proposées** par le comité de Bâle : le renforcement des Actifs Moyens Pondérés (« AMPs ») de marché et de contrepartie (modulo les amendements à prévoir ci-dessous), la déduction des fonds propres prudentiels des moins values latentes, des goodwill, des actifs liés aux plans de retraite, etc.

En revanche, à la fois pour limiter l'impact insoutenable des mesures proposées, et pour les rendre plus pertinentes d'un point de vue technique, plusieurs amendements sont indispensables. Les priorités sont les suivantes :

- ⇒ **Minoritaires** : La déduction des intérêts minoritaires du Predominant Tier One ne peut se concevoir sans que les AMPs correspondant à la quote-part des minoritaires soient déduits symétriquement du dénominateur du ratio Predominant Tier One. Il est en effet logique (c'est l'application du droit) de considérer que les minoritaires assurent leur part de risque dans les filiales où ils sont investis. Des méthodes équivalentes peuvent être imaginées en n'affectant que le montant à déduire.
- ⇒ **DTAs** : La déduction des impôts différés actifs ne se justifie que pour une part seulement de ces actifs. Ceci conduirait par exemple à n'envisager une déduction qu'au delà d'une franchise exprimée en % des fonds propres
- ⇒ **Assurance** : Une solution doit être trouvée pour ne pas pénaliser le modèle français de bancassurance. En effet, les propositions du comité de Bâle, qui remettent en cause le cadre existant et imposent une déduction non appropriée de capital au niveau du Core Tier 1, nous semblent totalement inacceptables. Il ne faut oublier que la préoccupation du double comptage des fonds propres est déjà traitée en Europe par la réglementation sur les conglomérats financiers.
- ⇒ **CVAs** : la mesure proposée conduit à un impact totalement disproportionné tout en doublonnant avec d'autres dispositions. Ces ajustements de valeur modifient déjà directement les fonds propres, via le compte de résultat, et poursuivent le même objectif de protection que le capital exigé au titre du risque de contrepartie. L'imposition d'une charge spécifique sur la variabilité des CVAs conduit nécessairement à des redondances qu'il faut éviter. Ce point doit être totalement retravaillé par le Comité de Bâle.

D'autres aspects ayant également des impacts très significatifs sont cités dans le tableau joint et nécessitent d'être amendés

### ***b. Priorités d'amendements sur les ratios de liquidité***

Les banques françaises soutiennent un encadrement plus strict des risques de liquidité : l'insuffisante prise en compte de ces risques et les excès de transformation chez certains acteurs ont été une cause majeure de la crise.

Cependant les deux ratios proposés présentent globalement deux défauts majeurs.

- ⇒ l'approche consistant à fonder cette régulation avant tout sur deux ratios définis de façon identique pour tous les acteurs est contestable. La régulation devrait davantage reposer sur les modèles internes, revus par les régulateurs, ce qui d'une part permettrait de mieux tenir compte des spécificités des différents modèles bancaires, d'autre part favoriserait une meilleure mesure et un meilleur encadrement des risques de liquidité.
- ⇒ les ratios proposés relèvent d'une approche excessivement conservatrice, aussi bien sur les ressources mobilisables que sur les emplois prévus

Si le principe de ratios généraux, plutôt qu'une régulation fondée sur les modèles internes restait privilégié, il serait d'autant plus indispensable d'amender la définition des deux ratios, avec les priorités suivantes :

#### **i. Ratio à court terme (LCR)**

- ⇒ Actifs liquides mobilisables : leur définition doit être élargie. En particulier il n'est pas raisonnable dans un scénario de crise systémique de travailler sous l'hypothèse que les actifs éligibles auprès de la banque centrale ne soient plus mobilisables. Cette caractéristique est l'essence même de leur liquidité ; il n'est pas inimaginable que les marchés se ferment en cas de ventes massives et concomitantes de titres d'état. Il est de même parfaitement injuste d'écarter des classes d'actifs qui sont pourtant restées liquides pendant la dernière crise (actions). L'exclusion par principe des instruments émis par les institutions financières nie la possibilité de l'existence d'un marché inter-bancaire.
- ⇒ Hypothèses de sorties de cash : elles doivent être revues plus en détail car elles sont en l'état excessivement conservatrices

#### **ii. Ratio à moyen terme (NSFR)**

La définition de ce ratio est particulièrement excessive dans son conservatisme comme le montre l'analyse d'impact. En fixant à 100% le ratio entre ressources à plus d'un an et emplois à plus d'un an, le Comité introduit déjà un changement majeur dans la fonction même du secteur bancaire, qui a toujours eu historiquement une fonction de transformation. Il s'agit donc ici de réagir à l'excès de transformation observé dans la crise, par l'interdiction totale de transformation, ce qui est en soi une réaction excessive.

Mais de par les définitions retenues, le ratio proposé va même au-delà : en supposant que des emplois à moins d'un an seront automatiquement renouvelés et en les incluant donc dans le calcul des emplois stables, il revient en réalité à ce que les banques aient une position inverse de transformation (i.e. prêtent moins à long terme qu'elles n'empruntent) : une telle

disposition représente une négation de la fonction même des banques et un danger majeur pour les économies où l'intermédiation bancaire est le moteur principal du financement.

Enfin, il est essentiel que ces règles soient appliquées au niveau consolidé, et non pas par filiale afin de conserver la capacité la possibilité d'optimiser l'allocation des ressources et ne pas revenir sur les principes mêmes de libre circulation des capitaux en Europe.

### *c. Maintenir l'opposition au leverage ratio, particulièrement dans le Pilier 1*

La définition proposée par le Comité de Bâle est probablement la moins nocive possible car en incluant de façon brute les éléments de hors bilan et en interdisant le netting de positions de dérivés, elle évite la distorsion de concurrence avec les Etats-Unis et les risques d'arbitrage réglementaire.

Il reste cependant que ce ratio ne présente aucune utilité d'un point de vue prudentiel et risquerait de pousser les banques à réduire fortement leurs encours à l'économie si des cibles précises étaient données.

Il est donc essentiel, au delà du rappel des critiques contre ce ratio, d'éviter absolument sa migration vers le Pilier 1 de la réglementation Bâloise. En vérité, une telle évolution viserait tout simplement à justifier un succédané du ratio de solvabilité, condamnant ainsi toute la construction des dispositions Bâle 2.

## **3. L'ampleur de ces mesures impose de renoncer aux projets de surcouche additionnelle et de plaider pour une calibration raisonnable**

### *a. Les concepts de « coussins contracycliques » et de « surcouches systémiques » sont injustifiés et excessifs*

#### *i. Les coussins contracycliques*

Le texte de décembre 2009 introduit une notion, encore à préciser, de coussins contracycliques.

L'idée est de protéger les banques contre la variabilité de leurs exigences en capital et de permettre au régulateur d'imposer à ces dernières des restrictions dans l'utilisation de leurs résultats pour reconstituer leur « matelas de sécurité » et maintenir leur capacité à tenir leurs ratios minima dans les moments difficiles.

Cette idée est à la fois floue dans sa justification, ses objectifs et ses principes. La procyclicité des exigences de fonds propres n'est pas démontrée, en particulier lorsque les textes de Bâle sont correctement appliqués. Cette mesure se cumule au renforcement sans précédent des minima réglementaires. Elle est parfaitement utopique dans la mesure où ni les régulateurs ni les marchés n'accepteront la baisse des ratios de solvabilité en période de crise. Enfin, cette intervention du régulateur dans la libre disposition des résultats d'une entreprise pose de multiples problèmes de principe et de droit.

**Nous appelons à l'abandon de cette idée et recommandons plutôt l'adoption d'un véritable provisionnement comptable prospectif sur la base de l' « Expected Loss »**

## ii. Les surcouches systémiques

Le FSB et le Comité de Bâle continuent de travailler à l'hypothèse de couches additionnelles en capital pour les institutions « systémiques ».

Nous considérons que cette disposition serait nuisible car favoriserait les arbitrages réglementaires (certains acteurs seraient moins régulés que d'autres à activités identiques) et excessives compte tenu de l'ampleur du renforcement prévu des exigences en fonds propres. Des institutions saines et respectueuses des règles renforcées de capital et de gestion ne peuvent être systémiques en soi. Ce sont les systèmes d'interconnexion (système de clearing, par exemple) et de surveillance globale qui peuvent être l'origine d'un tel risque. Beaucoup d'initiatives sont déjà prises en ce sens. Il faut les favoriser et accorder une attention toute particulière aux phénomènes d'emprise excessive sur les marchés (position dominante et en sens unique) qui sont les facteurs de déstabilisation essentiels. Il serait donc bien plus efficace de construire un observatoire fiable et complet des positions prises par les acteurs de marché pour éviter les déséquilibres ingérables que de s'attacher à pénaliser encore davantage les « too big to fail ».

### ***b. Les études d'impact et la calibration devront prendre en compte l'intérêt économique***

Outre les amendements proposés sur les projets de mesure du Comité de Bâle, il est important que les autorités politiques veillent à ce que les études d'impact prennent pleinement en compte les conséquences des mesures proposées sur l'économie dans son ensemble.

Compte tenu du renforcement considérable des fonds propres des banques opéré en 2009, le calibrage des mesures devrait être opéré de façon à consolider le renforcement déjà réalisé, davantage qu'à générer une nouvelle vague d'accroissement des exigences en capital.

En effet, une telle orientation ne pourrait être absorbée seulement par des levées de capitaux supplémentaires (la profondeur du marché a ses limites, et les investisseurs en capital exigent une rentabilité que les nouvelles règles rendraient difficile en l'état des textes) mais aussi par une réduction des bilans, et en particulier des crédits.

On peut aboutir à la même conclusion s'agissant des exigences en matière de liquidité, le besoin de financement long terme induit par les propositions ne pouvant être absorbé par les marchés, d'autant plus que le traitement défavorable des titres obligataires, en particulier pour les émetteurs bancaires, restreindra la liquidité et partant la profondeur du marché obligataire.