

LES ACCORDS DE BÂLE ET LEURS CONSÉQUENCES SUR L'ÉCONOMIE





- ▶ **Qu'est-ce que le Comité de Bâle et ses accords ?**
- ▶ **En quoi la réglementation garantit-elle la stabilité du système financier ?**
- ▶ **Quelles conséquences la finalisation de Bâle III peut avoir sur le financement de l'économie ?**

QU'EST-CE QUE LE COMITÉ DE BÂLE ?

Créé en 1974, le Comité de Bâle est une instance internationale basée en Suisse, chargée de concevoir les règles bancaires internationales. **Il est composé des gouverneurs des banques centrales et des représentants des autorités de supervision bancaire des 28 pays et juridictions membres⁽¹⁾.**

Si le Comité de Bâle ne dispose d'aucun pouvoir contraignant juridiquement, les recommandations qu'il élabore sont ensuite mises en œuvre par ses membres.

Les règles proposées par le Comité, ou « **accords de Bâle** », ont pour objet

d'assurer la stabilité du système bancaire mondial, de garantir un contrôle efficace des banques et de promouvoir une coopération entre les superviseurs bancaires.

Les accords de Bâle reposent sur un principe fixant initialement, pour les banques, un ratio minimal **de fonds propres**. Autrement dit : des capitaux détenus en propre et des profits à mettre en réserve en fonction des crédits ou engagements accordés. Ces fonds propres sont bloqués et doivent rester dans la banque.

(1) Afrique du Sud, Allemagne, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Corée, Espagne, Etats-Unis, France, Hong Kong SAR, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Russie, Singapour, Suède, Suisse, Turquie et Union européenne.



DE BÂLE I À BÂLE III...

Bâle I : le ratio « Cooke »

Ce premier accord conclu **en 1988** impose **un rapport minimum entre les fonds propres, dont dispose une banque, et les risques qu'elle prend lorsqu'elle accorde des crédits à ses clients** (risque de crédit). Ce ratio dit de solvabilité est fixé à 8% minimum.

RATIO DE SOLVABILITÉ

$$\frac{\text{FONDS PROPRES}}{\text{RISQUE DE CREDIT}} = 8\%$$

En 1996, l'accord est révisé pour prendre en compte, en plus du risque de crédit, le **risque de marché** (risque de pertes liées à des variations des cours du marché y compris des cours du marché des changes).

Bâle II : l'approche par les risques

En 2004, un nouvel accord propose des normes renforcées dont le but est de **couvrir de nouveaux risques et d'améliorer leur gestion par les établissements bancaires, notamment en les incitant à développer des méthodes internes d'évaluation de leurs risques.**

Il intègre le « **risque opérationnel** » (risque de pertes pouvant résulter de procédures internes inadéquates ou non appliquées, de personnes, de systèmes ou d'événements externes).

Il introduit aussi un dispositif de surveillance individualisée par l'autorité de contrôle bancaire et une transparence vis-à-vis des marchés.

L'accord Bâle II repose ainsi sur **trois piliers** complémentaires :

- **Pilier 1** : exigences minimales de fonds propres pour les risques de crédit, de marché et opérationnels, permettant aux banques de couvrir leurs risques et d'absorber des pertes exceptionnelles ou de résister à d'éventuelles crises.
- **Pilier 2** : surveillance des banques par le superviseur qui peut imposer des exigences individuelles supplémentaires de fonds propres. Le superviseur se fonde notamment sur **des tests de résistance permettant de vérifier la solidité des banques dans un scénario d'environnement dégradé.**

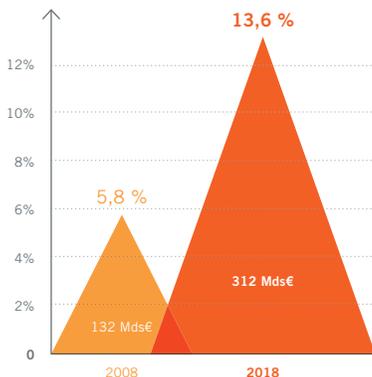
- **Pilier 3** : transparence (obligations de publication accrues) et discipline de marché. Cela permet d'informer le marché tout en facilitant la comparaison entre les banques.

Ce dispositif, entré en vigueur en France le 31/12/2006, n'a en revanche jamais été appliqué par les États-Unis.

En 2008, la crise financière a mis en exergue certaines carences de la réglementation, en particulier pour faire face au risque de liquidité ou aux pertes résultant d'une crise économique majeure.

ÉVOLUTION DU RATIO DE SOLVABILITÉ DES GRANDES BANQUES FRANÇAISES : UN DOUBLEMENT DES FONDS PROPRES

Source : Banque de France - ACPR



x2,4



Fonds propres CET1⁽¹⁾

(1) Les fonds propres de base de catégorie 1 (Common Equity Tier One - CET1) sont considérés comme étant la partie du Tier 1 de la plus haute qualité. C'est le point d'attention des analystes et des investisseurs.

Bâle III : le renforcement des exigences en fonds propres

L'accord publié fin 2010 fixe de **nouvelles normes plus contraignantes, via des exigences supplémentaires en fonds propres**. Celles-ci visent :

- ▶ à renforcer **le niveau et la qualité des fonds propres** des banques (le ratio de solvabilité compte plusieurs « coussins » supplémentaires de fonds propres),

- ▶ à améliorer et harmoniser la gestion du **risque de liquidité** (risque pour la banque de ne pas pouvoir faire face, à un moment donné, à ses engagements en mobilisant ses actifs),

- ▶ à **diminuer le levier des banques** (c'est-à-dire à limiter leur capacité d'endettement par rapport à leurs fonds propres).

En Europe, l'accord Bâle III a été transposé par la directive sur les exigences de fonds propres « CRD4 » (Capital Requirements Directive) et le règlement « CRR » (Capital Requirement Regulation) applicables depuis 2014, et complété par de nouveaux textes adoptés en 2018 (CRD5-CRR2).





FINALISATION DE BÂLE III : LE RETOUR D'UNE APPROCHE STANDARD ?

En France, la réforme de Bâle III a conduit à **plus que doubler les fonds propres** des banques.

Le nouvel accord du Comité de Bâle, du 7 décembre 2017, finalise les réformes prudentielles internationales à l'exception de la revue des risques de marché (Fundamental Review of the Trading Book – FRTB) finalisée en janvier 2019.

Selon le mandat donné par le G20, la finalisation de Bâle III a pour objectif **une harmonisation mondiale des méthodes de calcul du risque, sans augmentation significative des fonds propres ni discrimination entre modèles bancaires.**

Pourtant, cette nouvelle réforme conduit à augmenter encore les exigences de fonds propres au regard des crédits accordés, en contradiction avec le mandat du G20. Les conséquences sont tellement significatives pour les banques européennes que cette finalisation de Bâle III est parfois appelée « Bâle IV ».

En effet, selon les études d'impact du Comité de Bâle (mars 2019) et de l'Autorité bancaire européenne (août 2019) la hausse moyenne des exigences en capital est de **plus de 24% pour les banques européennes** (jusqu'à 28% pour les très grandes banques et environ 25% pour les banques françaises) **contre 1,5 % pour les banques américaines.**

Une approche dominée par le modèle anglo-saxon

Ce travail d'harmonisation mondiale est largement influencé par le secteur financier dominant, donc par l'approche américaine.

Or, les différences structurelles entre les systèmes bancaires aux États-Unis et en Europe sont très importantes, si bien que les mêmes règles ne produisent pas les mêmes effets sur les bilans des banques et le financement de l'économie sur les deux continents.

Aux États-Unis, le financement des entreprises passe majoritairement par les marchés (70%), l'intermédiation bancaire ne représentant que 30%.

De plus, les banques américaines ne conservent pas les crédits à leurs bilans. Ceux-ci sont massivement vendus sur les marchés **via la titrisation**, notamment les **crédits immobiliers**. Elles conservent en revanche dans leurs bilans les crédits les plus complexes et les plus risqués qui ne peuvent pas être vendus.

En Europe, le circuit bancaire représente encore 75% du financement de l'économie même si des alternatives se sont développées (accès aux marchés pour les grandes entreprises, assouplissement des règles d'investissement long terme pour les assureurs).

Le rôle des banques reste dès lors prépondérant dans l'UE et en France notamment afin de financer le développement de l'économie - que ce soit pour les particuliers, les PME, les entreprises ou les Etats et leurs collectivités - et d'assurer une souveraineté économique et financière.

Un changement de méthode inadapté

Les banques européennes ont développé, à la demande du superviseur, des modèles internes d'évaluation des risques afin de piloter au plus près leurs engagements.

L'accord du 7 décembre 2017 vise, au contraire, à faire prévaloir **une méthode**

standard mondiale qui n'analyse plus les risques client par client mais fixe des exigences en fonction de moyennes observées au niveau mondial.

En outre, le texte introduit un lien entre cette méthode standard et les modèles internes, sous la forme d'un **plancher** (« *floor* ») **c'est-à-dire un niveau de fonds propres minimum à mettre en face des risques** (l'accord du 7 décembre 2017 fixe ce « *floor* » à 72,5%).

Les modèles internes sont ainsi pénalisés dans leur appréciation réelle du risque. Plus ce plancher est élevé, plus la contrainte sur les banques qui utilisent ces modèles est forte, **obligeant les banques à augmenter leur niveau de fonds propres, sans rapport avec le niveau réel des risques, ce qui est susceptible de limiter leur capacité à financer l'économie.**

Cet accord remet ainsi en cause une saine gestion par les risques qui a fait ses preuves dans les banques françaises pendant la crise financière.

Une remise en cause du modèle de financement français et européen ?

Si les banques doivent supporter une telle hausse de leurs exigences en capital, elles n'auront que deux leviers :

- **augmenter le niveau de leurs fonds propres** : elles seraient conduites à mettre en réserve l'intégralité de leur résultat non distribué, pendant 5 ans et perdraient de facto toute capacité

d'investissement supplémentaire et donc de financement de la croissance économique ;

► **et/ou diminuer leurs expositions** : la capacité de prêts des banques françaises serait réduite à terme de plusieurs centaines de milliards d'euros, un montant très significatif, à comparer à l'encours en France des crédits aux particuliers (1200 Mds€) ou à celui des entreprises (1000 Mds€).

Certains types de financement seraient particulièrement touchés comme les financements aéronautiques, le crédit immobilier ou le financement des entreprises non notées. La capacité des banques à continuer à servir leurs clients dans les meilleures conditions et à les accompagner dans la transition énergétique et la croissance de leurs activités s'en verrait altérée.

LES FONDS PROPRES IMMOBILISÉS PAR LES BANQUES FACE À CERTAINS FINANCEMENTS CLÉS VONT TRÈS FORTEMENT AUGMENTER

2x POUR LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES NON NOTÉES DE QUALITÉ 

2,6x POUR LE FINANCEMENT DU CRÉDIT IMMOBILIER 

2,5x POUR LE FINANCEMENT EXPORT 

3x POUR LE FINANCEMENT DE PROJETS TELS QUE LES ÉOLIENNES 

4x POUR LE FINANCEMENT D'AVIONS 

UN ENJEU DE SOUVERAINETÉ ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE POUR L'EUROPE

Une uniformisation de la réglementation aurait un effet significatif sur les banques françaises et européennes et limiterait leur capacité à financer les particuliers, les entreprises et les grands projets stratégiques, tels les infrastructures autoroutières, le secteur naval ou l'aéronautique.

Il apparaît totalement paradoxal que le modèle américain, à l'origine de la crise de 2008, impose des règles que l'Europe subit, sans prendre en compte les spécificités de son modèle bancaire.

L'enjeu, pour la France et l'Europe, est de conserver des banques puissantes et solides, afin de conserver leur indépendance financière et la maîtrise des centres de décision en matière de financement de l'économie.

C'est pour cette raison que la question de la réglementation prudentielle des banques intéresse directement les autres secteurs d'activité et constitue aussi **un enjeu politique majeur**.

La mobilisation sans précédent des différents acteurs (industries, associations, institutions européennes) contre les travaux du Comité de Bâle traduit l'inquiétude face à un risque majeur de pénalisation de l'économie européenne.

La réforme aura en effet un impact fort sur la croissance : selon Copenhagen Economics⁽¹⁾, l'impact de l'accord réduirait la croissance européenne de 0,4%.

(1) Copenhagen Economics, EU implementation of the final Basel III framework, novembre 2019

Une prise de position forte de la part des institutions européennes

Les institutions européennes se sont accordées à dire que les dispositions ne devaient pas pénaliser les banques européennes.

- En juillet 2016, le Conseil Affaires économiques et financières (ECOFIN) a fait observer que l'ensemble des réformes n'était pas censé donner lieu à un renforcement sensible des exigences globales de fonds propres pour le secteur bancaire.



- Mi-novembre 2016, le Parlement européen a souligné que la réforme devait respecter le principe énoncé par le Comité de Bâle, consistant à ne pas augmenter de manière significative les exigences globales de fonds propres, tout en tenant compte des différences qui existent entre les pays et les modèles bancaires, pour ne pas pénaliser indûment le modèle bancaire de l'Union européenne.



- Fin janvier 2017, le Vice-Président de la Commission européenne a indiqué qu'il ne proposerait pas de transposer l'accord de Bâle en droit européen s'il ne respectait pas les intérêts de l'Union européenne.



Une mobilisation au plus haut niveau national

- Début juillet 2019, le Premier Ministre a indiqué aux acteurs de Paris Europlace que la France veillera « au développement d'une concurrence saine et équitable avec les établissements financiers qui se trouvent en-dehors de l'Union » et qu'elle portera « la plus grande attention à l'évaluation précise des conséquences sur l'économie européenne de l'accord final de Bâle 3 et ses modalités de transposition en Europe. »
- Le 27 août 2019, lors de la Conférence des ambassadeurs, le Président de la République a appelé à « une intégration plus grande des marchés financiers de la zone euro et des acteurs et une capacité à bâtir tout ce qui construit véritablement une souveraineté financière et monétaire. »

La mobilisation des industries et associations

Au-delà de la seule industrie bancaire, des voix se font entendre pour éviter des conséquences néfastes des décisions bâloises.

► **BusinessEurope**, l'association européenne regroupant les organisations nationales d'entreprises dont le Medef, a pris position en mettant en avant les risques d'effets négatifs sur le coût et la disponibilité des capacités de financement, d'autant que les crédits du secteur bancaire européen contribuent à 80% du financement de l'économie européenne. BusinessEurope a ainsi plaidé pour une absence d'augmentation des exigences en capital pour les banques et demandé une étude d'impact globale des réformes sur les entreprises européennes avant toute validation de nouvelles règles.

► D'autres associations portent des messages similaires, telles que **l'Association française des trésoriers d'entreprise (AFTE)** ou les associations représentatives du secteur du bâtiment : la **Fédération de l'industrie européenne de la construction** au niveau européen et la Fédération Française du Bâtiment en France.

► **Le secteur immobilier** est totalement mobilisé pour la préservation du crédit immobilier à taux fixe et pour éviter l'impact négatif de l'accord sur les primo-accédants et l'immobilier locatif.

► **Le secteur aéronautique** est également mobilisé car les financements d'avions pourraient être très impactés par les réformes.



NOS PRIORITÉS

Pour une transposition adaptée dans l'Union européenne

La transposition ne devrait pas être engagée sans l'assurance du législateur européen de veiller à préserver la spécificité de nos financements : crédit immobilier à taux fixe, financements des entreprises de qualité ne bénéficiant pas d'une notation externe, financement spécialisés nécessaires à la construction de notre avenir et au rayonnement de nos champions industriels.

La transposition devrait favoriser une meilleure sensibilité aux risques. Toute hausse des exigences réglementaires devrait être la conséquence d'un risque plus élevé et non d'une approche trop simplifiée.

La transposition devrait éviter tout renforcement de la fragmentation de l'Union Bancaire, préjudiciable à une bonne circulation des capitaux.

La transposition devrait préserver des conditions de concurrence équitables avec les banques américaines. Dans le

cas contraire, le niveau de rentabilité des banques françaises (6,7% en 2018) se dégraderait davantage, creusant l'écart avec les banques américaines dont le niveau de rentabilité est bien supérieur (10%). Les banques de financement et d'investissement européennes ont perdu 10% de parts de marché en 10 ans dans l'UE, ce qui pose la question de la maîtrise par l'UE de ses sources de financement.

La transposition ne doit pas se traduire par une réduction de l'offre ni une augmentation des coûts de financement ou du risque financier pour les entreprises et les consommateurs. Les conditions de financement pour les fournisseurs de taille plus modeste ou les financements spécialisés (aviation, financements de projets...) sont un enjeu majeur. De même, les opérations financières qui facilitent et sécurisent les ventes à l'international doivent être préservées. Un traitement particulier des risques de marché est enfin nécessaire pour permettre le développement de l'Union des marchés de capitaux.

Préserver l'efficacité du modèle de financement français

Une étude de la Banque Centrale Européenne, de septembre 2015⁽¹⁾, a montré que la **France est l'un des rares pays de la zone euro dans lequel la crise bancaire n'a pas eu d'impact significatif sur le déficit et la dette publics**. Preuve s'il en fallait de la résistance du modèle bancaire français.

En France, la banque est une industrie stratégique et solide, innovante et dynamique, qui finance l'économie, les entreprises comme les particuliers. Elle est considérée par l'OCDE⁽²⁾ comme un des six grands atouts de l'économie française : cinq des dix plus

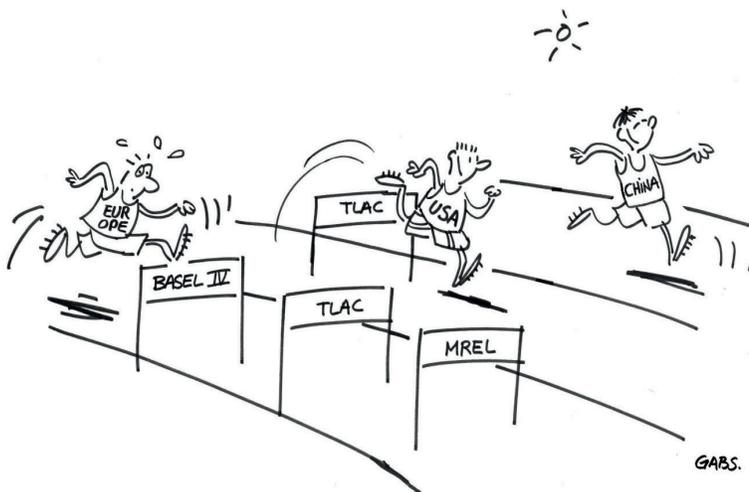
grandes banques de la zone euro sont françaises⁽³⁾. **Préserver sa compétitivité et son attractivité constitue un enjeu de souveraineté économique pour notre pays, car sans banque, il n'y a pas d'économie.**

Il apparait donc essentiel de veiller à l'environnement réglementaire et concurrentiel afin de maintenir, en France et en Europe, une industrie bancaire compétitive et innovante assurant le financement de l'économie.

(1) BCE, étude du 17 septembre 2015 sur le coût pour les finances publiques des mesures de soutien aux banques de la zone euro durant la crise (période 2008 - 2014).

(2) OCDE, « Études économiques de l'OCDE : France 2015 », avril 2015.

(3) S&P Global Market Intelligence, 2018



18, RUE LA FAYETTE
75440 PARIS CEDEX 09
TÉL : 01 48 00 52 52

FBF.FR

 @FBFFrance



Novembre 2019

Directeur de la publication :
Benoît de La Chapelle Bizot