

Réglementation prudentielle

Novembre 2012

Résumé :

La réglementation prudentielle vise à assurer la stabilité du système bancaire. Cet article propose d'exposer les raisons économiques pour lesquelles le métier bancaire est particulièrement soumis au risque.

L'activité d'intermédiation, au cœur de l'activité des banques, consiste à transformer des échéances de court terme, les dépôts des clients de la banque, en échéance de long terme, les crédits accordés par la banque. Celle-ci est donc par essence soumise à un risque de liquidité, lié à la différence d'échéance, et de solvabilité, lié au risque de défaut.

La réglementation bancaire cherche à limiter ces risques en imposant un niveau de fond propre minimal aux établissements et en définissant des pondérations complexes des risques de crédit. Les banquiers sont alors obligés de prendre en compte les aspects juridiques de leur activité, ce qui les encourage à collaborer étroitement avec des juristes.

La réglementation bancaire est telle qu'elle fait presque partie intégrante du métier bancaire. Elle porte sur de nombreux thèmes, allant de la lutte contre le blanchiment d'argent jusqu'à la gestion du risque. On exposera ici un aperçu de la réglementation prudentielle, de ses justifications économiques, et de ses coûts.

Le métier bancaire est défini par l'Ordonnance sur les banques par l'activité d'intermédiation : une banque agit, pour son propre compte, en tant qu'intermédiaire entre les déposants qui la financent et les emprunteurs auxquels elle accorde des crédits¹. Or, l'activité d'intermédiation implique un risque inhérent à l'activité bancaire. En effet, il est communément admis que les déposants ont une vision à court terme de leur dépôt : ils veulent pouvoir à tout moment accéder à leurs fonds. Les emprunteurs, en revanche, ont un besoin à plus long terme : une entreprise cherchant à financer un projet ou un particulier désirent financer un achat immobilier n'ont pas la volonté de rembourser leur dette à court terme.

L'activité bancaire est donc par essence sujette à un risque de liquidité, la banque risquant de devoir mettre à disposition de ses déposants des fonds qu'elle a en réalité déjà prêtés ailleurs. Un risque de solvabilité accompagne ce risque de liquidité, le risque de défaut des débiteurs impliquant la possibilité que la banque ne récupère pas les fonds qu'elle a prêtés et ne puisse les restituer aux déposants.

Ces risques de liquidité et de solvabilité peuvent justifier une réglementation de l'activité bancaire, compte tenu de son importance pour l'activité économique. En effet, une faillite bancaire aurait non seulement des implications sur le montant des crédits accordés aux entreprises pour financer la croissance économique, mais elle aurait également des implications sur le système des paiements, créant ainsi une augmentation considérable des coûts de transaction et donc un ralentissement de l'activité économique. Pour réduire ces risques, le législateur a donc introduit une série de règles prudentielles limitant les risques associés à l'activité bancaire et mis en place un prêteur en dernier ressort, la banque centrale, capable de prêter des liquidités aux banques en difficulté temporaire

La mesure la plus intuitive pour limiter le risque d'insolvabilité des banques consiste en un ratio minimal entre ses fonds propres et ses engagements de crédit. Les fonds propres de la banque servent en effet à amortir les pertes qu'elle risque de subir en raison de défauts de ses débiteurs. Un ratio fonds propres contre engagement de crédit élevé permet donc de garantir une marge permettant d'essayer des pertes liées au risque de crédit.

Les économistes Koehn et Santomero ont toutefois montré qu'une mesure de ce genre, demandant simplement un ratio de fond propre plus élevé, pouvait avoir des effets négatifs sur la qualité du portefeuille de crédit des banques². En effet, le niveau de fonds propres plus élevé incitera les banques à ajuster leur allocation du crédit de manière à garder un rendement élevé, en passant de crédit moins rentables et moins risqués à des crédits plus rentables mais plus risqués. La banque utilisera ainsi le

¹ Ordonnance du 17 mai 1972 sur les banques et les caisses d'épargne, art. 2a

² KOEHN (Michael) & SANTOMERO (Anthony M.) (1980), « Regulation of Bank Capital and Portfolio Risk », *The Journal of Finance*, vol. 35, n° 5, pp. 1235-1244

matelas supplémentaire que ses fonds propres plus élevés lui procurent pour prendre des risques plus grands, ce qui aura un effet total ambigu sur le risque bancaire. Les deux économistes proposent donc de mettre en place un ratio minimal entre fonds propres et volume des crédits pondérés par leur risque. Ainsi, une banque ne pourrait pas utiliser ses fonds propres plus élevés pour agir de manière plus risquée, puisqu'une telle réaction entraînerait une baisse non autorisée du ratio de fonds propres contre crédits pondérés.

La réglementation selon Bâle I a ainsi introduit un ratio de fonds propres minimal de 8% par rapport au crédit pondéré par le risque, la pondération s'effectuant selon la catégorie du prêt. Par exemple, une pondération nulle était appliquée pour les crédits accordés aux États de l'OCDE, une pondération de 20% pour ceux accordés aux organisations internationales, aux autres États, ou aux autres banques, une pondération de 50% pour les prêts hypothécaires.

Ainsi, une banque dont le portefeuille de crédit est représenté dans le tableau ci-dessous satisferait les exigences de Bâle I si ses fonds propres sont supérieurs à 2 millions. Mais si elle utilisait un même montant total en investissant davantage en prêts hypothécaires et moins en prêt à la Confédération, elle devrait augmenter son capital propre.

	Prêt à la Confédération Helvétique	Prêts hypothécaires	Total	Fonds propres requis
Montant nominal	100 millions	50 millions	150 millions	
Montant pondéré par le risque	0	25 millions	25 millions	2 millions

On constate facilement que la réglementation procure une incitation aux banques à allouer leur portefeuille vers les obligations de l'État, qui lui « coûtent » moins de fonds propres car elles sont moins risquées. Les économistes Haubrich et Wachtel ont ainsi observé qu'à la suite de la mise en application de Bâle I, les banques aux États-Unis ont augmenté considérablement la part d'obligations d'État dans leur portefeuille de crédit, particulièrement celles qui faisaient face à des fonds propres à un niveau insatisfaisant³.

Le risque *de crédit* n'est pas le seul auquel les banques font face. Il existe également un risque *opérationnel*, lié au fonctionnement interne de la banque ou à des causes externes. Par exemple, une banque principalement active dans la gestion de fortune aura peu de risque de crédit, puisqu'elle n'accorde pas de prêt ni ne prend position en son propre compte. C'est le client qui serait principalement touché par un défaut d'une contrepartie, la banque n'étant contractuellement pas liée. Toutefois, ses revenus seront affectés, puisque ses commissions dépendent fortement du montant

³ HAUBRICH (Joseph G.) & WACHTEL (Paul) (1993), « Capital Requirements and Shifts in Commercial Bank Portfolios », *Federal Reserve Bank of Cleveland Economic Review*, vol. 29, n° 3, pp. 2-15

que le client laisse en gestion. De même, le risque de crédit ne prend pas en compte la possibilité d'une défaillance à l'interne de la banque, un cas de fraude par exemple, ou d'un évènement défavorable, comme un problème informatique.

Une troisième catégorie de risque prise en compte dans la réglementation est celle de risque *de marché*. Ce genre de risque concerne les banques qui exercent une activité de négoce pour leur propre compte. Il dépend typiquement de la volatilité des titres à l'actif de la banque.

La réglementation de Bâle II prend en compte ces deux risques supplémentaires. Au lieu de spécifier un ratio minimum entre fonds propres et exposition pondérée au risque de crédit, la nouvelle réglementation met en place un ratio minimal entre fonds propres et exposition au risque total, définie comme une pondération entre le risque de crédit, le risque opérationnel et le risque de marché. La réglementation de Bâle III accentue notamment la part des deux derniers types de risque, tout en affinant la manière dont est calculé le risque de crédit et en apportant des règles sur la composition des fonds propres.

L'évolution de la réglementation bancaire va donc en direction d'une définition de plus en plus précise de la gestion du risque et d'une prise en compte de risques de plus en plus variés. Ce faisant, elle impose des coûts aux banques qu'il convient de comparer aux bénéfices liés à la réduction des risques qu'elle apporte. Une étude de l'OCDE estime l'impact à moyen terme de la mise en conformité avec les règles de Bâle III sur la croissance du PIB entre -0.05 et -0.15 pourcents par année⁴.

Il faut également constater que plus la réglementation est fine, moins les banques opéreront selon une gestion du risque variée. Ainsi, une erreur dans la réglementation aura des répercussions sur l'ensemble du système bancaire, alors que si la gestion du risque était laissée à chaque banque tout établissement ne serait pas également frappé par un même évènement. On pourrait ainsi noter que l'exposition élevée des banques aux dettes souveraines, due en partie à la réglementation, a créé un risque systémique important du fait que le régulateur, ou les agences de notations par lui agréées, n'avait pas bien estimé le risque de défaut de certains pays.

En Suisse, notamment en raison de la prépondérance du Crédit Suisse et d'UBS, le législateur a décidé d'aller plus loin que les accords de Bâle en adoptant un « swiss finish » qui, entre autres, modifie la pondération selon le risque de certains types de crédit, ce qui a pour effet global d'augmenter les fonds propres requis. La complexité juridique de l'activité bancaire s'en trouve d'autant plus augmentée.

En conséquence, le métier bancaire est devenu intimement lié à la réglementation, et tout banquier doit pouvoir s'appuyer sur des bases solides en droit bancaire. Le juriste peut dans ce contexte jouer un rôle crucial en éclairant le spécialiste de la finance sur des questions juridiques accessibles plus aisément à l'homme de loi qu'au banquier.

⁴ SLOVIK P. & COURNÈDE B. (2011), « Macroeconomic Impact of Basel III », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 844, OECD Publishing