

L'Europe réglemente les fonds propres des banques

Le 14 juin 2006, deux directives ont été adoptées par le Conseil et le Parlement européens : celle concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice¹, d'une part, et celle sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit². Nous verrons dans le cadre de la présente analyse comment la seconde d'entre elles est susceptible d'influencer les pratiques des organisations financières de l'économie sociale et solidaire, qui offrent aux collectivités et aux particuliers une forme d'épargne alternative dont le rendement n'est pas d'abord financier, mais avant tout social et humain et qui offrent du crédit à des projets sociaux qui n'ont pas accès au crédit bancaire ainsi qu'à des initiatives touchant les plus démunis et les exclus.

Le législateur européen a toujours considéré que le consommateur risque fort de se montrer réticent à l'idée de placer son argent ou de traiter sur un sujet quelconque avec une banque étrangère située dans un autre Etat Membre, à moins qu'il n'ait l'assurance que la banque en question se trouve soumise à des normes de prudence et à des contrôles appropriés. L'action menée par l'Union européenne pour offrir cette assurance nécessaire a inclus l'adoption d'une législation imposant des exigences minimales communes en matière de "fonds propres" ou de capital (ce qui garantit par conséquent que les banques disposent toujours d'un capital de base adéquat), des ratios minimaux de solvabilité définis sur une base commune (qui assurent donc que les banques maintiennent des ratios leur permettant de faire face à leurs pertes en cas de faillite), ainsi que des mesures destinées à garantir une surveillance adéquate et effective des banques sur une base consolidée.

¹ Directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, **JO L 177 du 30.6.2006, p. 1-200.**

² Directive 2006/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit, JO L 177 du 30.6.2006, p. 201-255.

La directive sur l'adéquation des fonds propres introduit dans l'Union européenne un dispositif de surveillance actualisé qui prend en compte les règles de l'accord de Bâle II sur les normes de fonds propres convenues au niveau du G-10.

Le rôle moteur en matière de régulation bancaire revient en effet à la Banque des Règlements Internationaux (BRI) qui est une organisation internationale qui regroupe les banques centrales ou autorités monétaires de cinquante pays ou territoires et qui a pour mission de stimuler la coopération des banques centrales et d'autres agences dans la poursuite de la stabilité monétaire et financière. Au sein de la BRI s'est créé le G 10, qui est né de la décision de dix pays membres du Fonds monétaire international (FMI), plus la Suisse, de mettre des ressources à la disposition du Fonds au-delà des quotes-parts qui leur avaient été fixées aux termes des Accords généraux d'emprunt (AGE). Depuis 1963, les gouverneurs des banques centrales du G 10 se retrouvent lors des réunions de la BRI et ont institué en leur sein plusieurs comités permanents qui leur font rapport.

Parmi ceux-ci, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, instauré en décembre 1974 et chargé d'améliorer la coopération entre autorités de contrôle des banques. Il coordonne le partage des responsabilités prudentielles entre autorités nationales, dans le but d'assurer une surveillance efficace de l'activité bancaire à l'échelle mondiale. Le Comité a fait paraître en 1983 un rapport sur cette question – le Concordat de Bâle – et, en 1992, a renforcé ces dispositifs en approuvant des normes minimales pour le contrôle des groupes bancaires internationaux et de leurs établissements à l'étranger. Le Comité cherche également à renforcer les normes de surveillance, notamment en matière de solvabilité, afin de contribuer à accroître la solidité et la stabilité de l'activité bancaire internationale. Son rapport le plus connu est l'accord de Bâle sur les fonds propres de 1988, qui a pour but de parvenir à une convergence internationale de la mesure des fonds propres des banques et de fixer des exigences minimales.

Le pivot de l'accord de Bâle est la mise en place d'un ratio minimal de fonds propres par rapport à l'ensemble des crédits accordés, le ratio Cooke, qui prévoit que le rapport des deux valeurs ne doit pas être inférieur à 8 %. Les accords de Bâle sont actuellement appliqués dans plus d'une centaine de pays. La grande limite du ratio Cooke, et donc des réglementations issues des premiers accords de Bâle, est liée à la définition des engagements de crédit. La principale variable prise en compte était le montant du crédit distribué. A la lumière de la théorie financière moderne, il apparaît qu'est négligée la dimension essentielle de la qualité de l'emprunteur, et donc du risque de crédit qu'il représente réellement.

Le Comité de Bâle a donc publié le 15 juillet 2004 la recommandation « Bâle II »³ dans laquelle est définie une mesure plus pertinente du risque de crédit,

³ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres, dispositif révisé, juin 2004, <http://www.bis.org/pub/bcbs107fre.pdf>.

avec en particulier la prise en compte de la qualité de l'emprunteur, y compris par l'intermédiaire d'un système de notation interne propre à chaque établissement (dénommé IRB, Internal Rating Based). Le nouveau ratio de solvabilité est le ratio McDonough.

En fait, les recommandations de Bâle II s'appuient sur trois piliers (terme employé explicitement dans le texte des accords) :

- l'exigence de fonds propres (ratio de solvabilité McDonough) ;
- la procédure de surveillance de la gestion des fonds propres;
- la discipline du marché (transparence dans la communication des établissements).

Le premier pilier, l'exigence de fonds propres, affine l'accord de 1988 et cherche à rendre les fonds propres cohérents avec les risques réellement encourus par les établissements financiers. Parmi les nouveautés, signalons la prise en compte des risques opérationnels (fraude et pannes de système) et des risques de marché, en complément du risque de crédit ou de contrepartie. Pour le risque de crédit les banques peuvent employer différents mécanismes d'évaluation. La méthode dite standard consiste à utiliser des systèmes de notation fournis par des organismes externes. Les méthodes plus sophistiquées (méthodes IRB) impliquent des méthodologies internes et propres à l'établissement financier d'évaluation de cotes ou de notes, afin de peser le risque relatif du crédit. Les différentes mesures ont une incidence directe sur la capitalisation requise.

Pour ce qui est du deuxième pilier, la procédure de surveillance de la gestion des fonds propres, comme les stratégies des banques peuvent varier quant à la composition de l'actif et la prise de risques, les banques centrales auront plus de liberté dans l'établissement de normes face aux banques, pouvant hausser les exigences de capital là où elles le jugeront nécessaires... Enfin, dans le troisième pilier, la discipline de marché, des règles de transparence sont établies quant à l'information mise à la disposition du public sur l'actif, les risques et leur gestion.

Au niveau de l'Union européenne, l'élaboration du nouveau dispositif d'adéquation des fonds propres est inscrite dans le plan d'action pour les services financiers de la Commission européenne. Ce plan, adopté en mai 1999, décrit dans les grandes lignes les mesures à prendre par l'Union européenne pour achever l'intégration des marchés financiers. Les Conseils européens de Lisbonne et de Stockholm ont approuvé le plan d'action et exigé que cette intégration soit effective en 2005 pour l'ensemble des marchés financiers et en 2003 pour les marchés des valeurs mobilières. Comme les règles du comité de Bâle, les nouvelles normes européennes viseront à aligner plus étroitement les exigences de fonds propres sur les risques sous-jacents et à encourager les institutions à améliorer leur gestion des risques. Le nouveau dispositif s'appliquera à tous les établissements de crédit et à toutes les entreprises d'investissement de l'Union européenne. Selon la Commission européenne, il doit être aussi clair et flexible que possible, afin de répondre aux besoins de ce large éventail de destinataires. Il doit pouvoir s'adapter rapidement à l'évolution des marchés et des

réglementations, afin de promouvoir l'efficacité et la compétitivité des entreprises du secteur européen des services financiers.

Les nouvelles propositions de règles prudentielles adoptées dans le cadre du comité de Bâle II vont donc obliger les banques à modifier leur système actuel de *rating*. Actuellement, tous les types de crédits sont pondérés de manière uniforme. Les nouvelles règles introduiront une pondération du risque en fonction de son niveau. Les banques seront amenées à revoir complètement leur perception du risque de leur portefeuille de crédits et donc de leur politique d'octroi de prêts. La mise en œuvre de la nouvelle réglementation aura une incidence sur les réserves que doivent constituer les banques et donc également sur le volume des crédits octroyés aux différentes catégories d'emprunteurs. Pour certaines catégories d'entre eux, l'accroissement des fonds propres nécessaires pour octroyer un même volume de crédit va en effet réduire le retour relatif sur fonds propres, sauf à augmenter corrélativement la marge bénéficiaire et donc le taux d'intérêt sur ces crédits, ce qui va inciter les établissements de crédit à orienter celui-ci vers les catégories d'emprunteurs pour lesquels le ratio fonds propres/volume de crédit est moins élevé.

Les associations représentatives des PME ont réagi en relevant différents problèmes d'accès aux financements bancaires rencontrés par celles-ci : les coûts engendrés par un exercice de notation, jugés prohibitifs pour une PME ou par rapport au montant total du crédit demandé, l'exigence de garanties trop importantes, le coût du crédit, la lenteur et la bureaucratie du processus décisionnel, le manque de transparence des conditions d'octroi de crédit et le manque de connaissance des banques à l'égard du système des PME.

En ce qui concerne plus spécifiquement les banques de l'économie sociale et solidaire, on relèvera qu'elles sont nées d'une inadéquation des services offerts par les institutions de crédit existantes et du développement corrélatif de techniques de crédit en rupture avec le modèle dominant. Par conséquent, les normes qui se justifient pour ce dernier ne sont pas nécessairement adéquates pour ces banques différentes.

Pour ce qui est de l'évaluation du risque, les plus grandes banques seront avantagées dans l'utilisation de l'évaluation interne ou externe des crédits pour désigner les taux de risque à appliquer. Les plus petites banques recourant à une approche standardisée sur la base de la structure de risque existant devront utiliser l'évaluation de risque proposée dans la directive ou avoir recours à des agences d'évaluation des risques de crédit. Celles-ci sont toutefois coûteuses et, en outre, il leur est difficile de comprendre l'économie bancaire sociale sans analyser les transactions financières sur plusieurs années. Il est par conséquent fort peu probable que les banques d'économie sociale soient capables d'évoluer de l'approche standardisée des risques avant plusieurs années.

En ce qui concerne la détermination des catégories de domaines des risques opérationnels, un changement significatif pour les microcrédits est néanmoins intervenu avec la proposition de directive : les prêts destinés aux petites et moyennes entreprises peuvent désormais être comptabilisés comme des prêts destinés à des particuliers pour autant que le crédit soit inférieur à 1 000 000 d'euros. Cela signifie qu'une estimation à risque moindre pourra être placée dans cette catégorie et non dans celle des prêts destinés aux sociétés. Il s'agit là d'un changement salubre.

Par contre, la directive ne vise pas la technique d'allégement du crédit qui consiste à présenter un groupe de personnes garantes liées à l'emprunteur. Néanmoins, la directive offre suffisamment de flexibilité pour permettre aux autorités de tutelle de reconnaître la validité de cette technique d'allégement des risques de crédit si les banques d'économie sociale peuvent prouver son efficacité. En dépit de ce qui précède, le risque de voir standardiser les garanties acceptées et d'en voir réduire la liste est toutefois réel : on est très loin de ce qui était accepté par les banques de proximité, par exemple la notoriété.

S'agissant enfin de la transparence bancaire, il n'existe par contre aucun problème pour les banques de l'économie sociale et solidaire dont la transparence entraîne souvent la fourniture d'informations sur l'ensemble des prêts réalisés et dont les investisseurs sont en outre plus patients que ceux d'autres institutions, liés à des institutions financières par des soutiens vis-à-vis des objectifs sociaux en faveur desquels ils sont engagés.

*Bernard Bayot,
Juillet 2006*

Sources :

Bernard Bayot, *Elaboration d'un service bancaire universel - Deuxième partie - L'accès au crédit et l'exemple du Community Reinvestment Act*, Namur, 2003.

Malcolm Lynch, *La régulation des banques d'économie sociale au sein de la communauté européenne*, Interface n°22, septembre 2004.

Le RESEAU FINANCEMENT **ALTERNATIF** est un réseau pluraliste de sensibilisation et de solidarité en matière d'éthique financière et sociale.

Son but est de promouvoir, par un travail d'éducation permanente, l'éthique et la solidarité dans les rapports à l'argent afin de contribuer à une société plus juste et plus humaine.

A cet effet, les axes de travail du Réseau Financement Alternatif sont :

Informier et sensibiliser le public afin de favoriser l'éthique et la solidarité dans les rapports à l'argent et être instigateur de débats, initiateur de réflexions et développeur de pistes novatrices en matière de finance éthique et solidaire ;

Promouvoir le développement de nouveaux outils et mécanismes financiers à caractère éthique et solidaire, inciter les différents acteurs économiques à investir de manière responsable et financer, grâce aux produits solidaires sur lesquels le Réseau Financement Alternatif est partenaire, des projets développés par des organisations poursuivant le même objet.

Depuis 1987, plus de 70 associations se sont rassemblées au sein du RESEAU FINANCEMENT ALTERNATIF :

L'Aube, La Bouée, le Centre de Développement Rural, Credal, De Bouche à Oreille, Les Ecus Baladeurs, La Fourmi Solidaire, Le Pivot, SAWB - Solidarités des Alternatives Wallonnes et Bruxelloises, Les Ateliers de l'Insu, C-Paje, CGé - ChanGement pour l'Egalité, Ecole des Parens de Liège, la Fédération Laïque des Centres de Planning Familial, la Fondation pour les Générations Futures, la Fondation Saint Paul, Imagine, Infor-Homes Bruxelles, la Ligue des Familles, l'Université de la Paix, Les Amis de la Terre, l'Association pour la Promotion des Energies renouvelables - APERe, Die Raupe, Inter-Environnement Bruxelles, Nature & Progrès, RESSources, ADEPPI - Atelier d'éducation permanente pour personnes incarcérées, L'Arche d'Alliance Namur, L'Arche en Belgique, L'Association des Ecoles de Devoirs en Province de Liège, ATD - Quart-Monde, La Bastide, La Bobine, Caritas, Centre de Prévention des Violences Familiales & Conjugales, CIAJ -Centre d'information et d'aide aux jeunes, Equipes d'Entraide, Espace Social Télé-Service, Foyer de Burnot, GABS -Groupe d'animation de la Basse-Sambre, Habitat-Service, Hydrojeunes, Infor-Veuve, Mains tendues de Michel Corin, La Marguerite, Le Mouvement du Nid, Point d'Appui, Sainte Walburge, Solidarités Nouvelles, Surdimobil, AMPGN -Association Médicale pour la Prévention de la Guerre Nucléaire, GRIP -Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix, La Ligue des droits de l'Homme, MIR - Mouvement International de Réconciliation, MRAX -Mouvement contre le Racisme et la Xénophobie, SCI -Service Civil International, AFOCO - Apiculture, Formation, Coopération, Autre Terre, Echos Communication, Entraide et Fraternité, FIAN -Foodfirst Information & Action Network, Fondation André Ryckmans, Frères des Hommes, les Magasins du monde-Oxfam, Max Havelaar, Médecins du Monde, Peuples Solidaires, SLCD -Service Laïque de Coopération au Développement.

Visitez www.rfa.be