

Banques américaines et européennes : une application différenciée des accords de Bâle III et des “stress tests”

02/04/2023

Confidentiel

Résumé

La montée des risques bancaires depuis le début du mois de mars pose la question de la solidité des établissements aux Etats-Unis et en Europe. Celle-ci repose en partie sur les règles prudentielles en vigueur. Si les accords de Bâle III de 2010 ont favorisé une amélioration des principaux ratios prudentiels de capitalisation et de liquidité des banques, ils n'ont pas été appliqués de manière uniforme dans les deux régions.

Aux Etats-Unis, la réglementation de Bâle III est appliquée de façon complète dans un nombre relativement restreint de banques. Les sept plus grandes, considérées comme systémiques, ont même des contraintes plus fortes que ces standards internationaux. En Europe, l'ensemble des banques, indépendamment de leur taille, doivent respecter ces principes, même si la BCE et l'Autorité bancaire européenne ont alerté en fin d'année dernière sur les conséquences possibles du report proposé par la Commission européenne de la mise en oeuvre des dispositions finales de Bâle III (notamment relatives à la robustesse des modèles internes dans le calcul des risques pondérés des banques).

En résumé, la régulation existante est plus stricte pour les banques systémiques américaines que pour l'ensemble du secteur bancaire européen, mais elle est beaucoup plus souple pour les banques américaines de plus petite taille.

Par ailleurs, si la réalisation de tests de résistance (“stress tests”) ne fait pas formellement partie des accords de Bâle III, elle est mise en exergue par les régulateurs et les banques pour souligner la solidité du secteur. Or, aux Etats-Unis, ces tests sont moins fréquemment (voir pas du tout) réalisés pour les banques de petite et moyenne taille que pour les plus grandes (une fois par an). Encore une fois, les banques européennes sont dans une situation intermédiaire, dans la mesure où elles doivent s'y astreindre tous les deux ans (indépendamment de leur taille). Enfin, notons que, dans une région comme dans l'autre, les scénarii retenus pour les stress tests les plus récents ne prévoyaient pas de hausse forte et rapide des taux d'intérêt.

1. Bâle III : application différenciée en Europe et aux Etats-Unis

Aux Etats-Unis, en réponse à la crise financière de 2008, la loi Dodd-Frank de 2010 avait été mise en place pour renforcer la réglementation bancaire, en instaurant notamment des règles plus strictes en matière de capital et de liquidités. Plus précisément, la loi a introduit le seuil d'actif total de 50 milliards de dollars pour déterminer quelles banques devaient être soumises aux exigences réglementaires. En dessous

de ce seuil, les banques étaient considérées comme « non systémiques » ; elles étaient ainsi exemptées de certaines exigences réglementaires.

Mais les contraintes imposées par cette loi ont ensuite été allégées durant la décennie suivante. **Pendant la pandémie de COVID-19 au printemps 2020, la Réserve fédérale américaine (Fed) avait pris plusieurs mesures pour soulager les pressions financières sur les banques.** En particulier, la Fed avait abaissé les ratios de fonds propres pour les grandes banques et a réduit les exigences de coussins de conservation de capital, pour permettre aux banques de prêter davantage et de soutenir l'économie pendant la crise. Enfin, la Fed avait aussi reporté les tests de résistance annuels pour à la fin de l'année 2020.

Auparavant en 2018, la loi EGRRCPA (Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act) a assoupli la réglementation bancaire en augmentant à 250 milliards de dollars le seuil d'actifs total à partir duquel les banques sont considérées comme systémiques et donc soumises à une surveillance renforcée. Plus précisément, cette loi a créé **quatre catégories de banques qui se distinguent par des niveaux de régulation différents** : sans surprise, plus le bilan de la banque est de grande taille, plus la régulation est forte. **Les 8 banques de la catégorie I¹, aussi appelées G-SIB (Global Systemically Important Banks), sont les plus étroitement surveillées, davantage même que les principes de Bale III l'imposent** (voir Tableau 4). Ces banques, qui représentent un peu plus de la moitié des actifs bancaires du pays (voir Tableau 1) sont soumises à des exigences de fonds propres renforcées (surcharge G-SIB et ratio de levier renforcé à 5%). Pour l'unique banque de la catégorie II² (ayant plus de 700 milliards de dollars d'actifs ou 75 milliards d'expositions transfrontalières mais ne faisant pas partie de la Catégorie I), les normes standards de Bâle III sont appliquées.

La régulation est légèrement allégée pour les banques de catégorie III (entre 250 et 700 milliards d'actifs ou ayant au moins 75 milliards d'actifs non bancaires) et celles de catégorie IV (entre 100 et 250 milliards de dollars d'actifs), qui représentaient en 2019 respectivement 13% et 12% de actifs bancaires totaux du pays. Les banques de catégorie III sont soumises à des versions assouplies (ou dispensées pour certaines banques de la catégorie IV) des ratios LCR et NSFR. De plus, **les banques de catégorie IV, dont SVB faisait partie, sont soumises aux stress tests les années paires seulement**, donc à une fréquence deux fois moins élevée que les banques des catégories supérieures.

Pour les banques dont les actifs ne dépassent pas 100 milliards de dollars (catégories V à VIII), les niveaux de régulation diffèrent une fois encore en fonction de leur taille mais sont plus faibles. Ces établissements ne sont pas tenus de se conformer aux normes prudentielles de Bâle III, et seuls ceux dont les actifs dépassent 50 milliards de dollars doivent satisfaire à des exigences en matière de gestion des risques.

Tableau 1 : nombre de banques et part des actifs bancaires totaux des quatre premières catégories de banques

	Nombre de banques en 2020		% des actifs bancaires totaux en 2019
	Banques américaines	Banques étrangères	
Catégorie I	8	0	53%
Catégorie II	1	0	1%
Catégorie III	5	7	13%
Catégorie IV	1	5	12%

Sources : Congressional Research Service (CRS)³, BNP Paribas, GSA

¹ Ces banques sont également nommées G-SIB (Global Systemically Important Banks). Les huit banques appartenant à cette catégorie sont Bank of America, Bank of New York Mellon, Citigroup, Goldman Sachs, JP Morgan, Morgan Stanley, State Street et Wells Fargo.

² Cette catégorie comportait seulement une banque en 2019 et en 2020 (Northern Trust).

³ Congressional Research Service (CRS): Over the Line: Asset Thresholds in Bank Regulation <https://sgp.fas.org/crs/misc/R46779.pdf>

En Europe, les règles de Bâle III sont appliquées de manière uniforme, y compris pour les plus petites banques. Selon les données de la BCE, le nombre de banques soumises à l'intégralité des normes de Bâle au sein de l'UE s'élève à 2200. Le dernier rapport d'évaluation de Bâle III de la Commission de Bâle indique que, à l'échelle de l'Union européenne, tous les ratios prudentiels sont largement respectés⁴. Par exemple, le ratio CET1 s'élevait à 14,8% dans l'union au troisième trimestre de 2022 (voir graphique 1).

Néanmoins, la mise en œuvre des principes de Bâle III se fait en deux temps en Europe. Après l'application des principales règles au début des années 2010, finalisation des accords a été adoptée en 2017.

Néanmoins, la BCE et l'Autorité bancaire européenne ont alerté en fin d'année dernière quant à un projet de réforme de la Commission européenne susceptible de reporter la transposition des principes finaux de Bâle III. Cette finalisation des principes de Bâle III porte essentiellement sur la révision du calcul des actifs pondérés par les risques (RWA). Comme l'explique l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR), les banques doivent en effet respecter un ratio minimum de fonds propres au regard des risques qu'elles prennent, et peuvent utiliser deux approches pour calculer leurs risques pondérés :

- Evaluer le risque avec des méthodes standards, dont les paramètres sont définis par la réglementation. Elles ont l'avantage d'être simples mais elles ne sont pas adaptées pour bien prendre en compte la diversité des risques et des modèles économiques des banques ;
- Utiliser des modèles internes qu'elles développent et qui permettent une prise en compte plus fine des risques et qui sont soumis à l'approbation et à une surveillance des superviseurs.

Les deux objectifs principaux de la révision de calcul des risques pondérés est d'améliorer la robustesse des résultats produits par les modèles internes et la pertinence des approches standards sans que cela implique une hausse significative des exigences de fonds propres des banques.

Elle devait initialement être introduite en janvier 2023 (et entièrement appliquée en 2028), mais la Commission européenne proposait de le mettre en œuvre en janvier 2025 seulement, dans la perspective de donner aux banques suffisamment de temps pour s'adapter à ces règles. Dans un article commun, Luis de Guindos, Vice-Président de la BCE, Andrea Enria, Président du Conseil de Surveillance de la BCE, et José Manuel Campa, Président de l'Autorité Bancaire Européenne⁵, dénonçaient ce report qui équivaut selon eux à une déviation des principes de Bâle III.

Encadré : qu'est-ce que Bâle III ?

Le Comité de Bâle, créé en 1974, est un forum où sont traités quatre fois par an les sujets relatifs à la supervision bancaire. Il est hébergé par la Banque des règlements internationaux à Bâle. Il donne lieu aux accords de Bâle I (en 1988) puis de Bâle II (en 2004) pour garantir un niveau minimum de fonds propres.

Bâle 3 est un accord international conclu en 2010 et qui a pour objectif de renforcer la solidité du secteur bancaire, afin de tirer les leçons de la crise financière de 2008. Il fait suite aux accords de Bâle I (datant de 1988) et ceux de Bâle II (2004). **Les banques soumises à la réglementation de Bâle III s'engagent à respecter plusieurs contraintes :**

1) Elles sont d'abord soumises à un ratio de capital réglementaire leur imposant de détenir des fonds propres suffisants. Les fonds propres de base de catégorie 1⁶ doivent représenter 7% des actifs pondérés en fonction des risques. Par ailleurs, les fonds propres totaux doivent s'élever à 10,5 % des actifs pondérés en fonction des risques.

⁴ Source: Basel Committee on Banking Supervision : Basel III Monitoring Report February 2023 <https://www.bis.org/bcbs/publ/d546.pdf>

⁵ <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2022/html/ecb.blog221104~34240c3770.en.html>

⁶ Les fonds propres de base de catégorie 1, également appelés "Core Tier 1 capital" (CT1), sont une sous-catégorie des fonds propres de catégorie 1. Ils comprennent uniquement les actions ordinaires émises par la banque et les réserves consolidées de la banque, y compris les bénéfices non distribués.

2) A cela s'ajoute un "**volant contracyclique**" qui vise à atténuer le cycle économique en exigeant que les banques augmentent leur capital en période de croissance économique. Ce supplément de capital peut atteindre jusqu'à 2,5% des actifs pondérés en fonction des risques.

3) **Les établissements bancaires doivent également respecter un ratio de levier, dont l'objectif est de limiter l'utilisation maximale de l'effet de levier.** Les banques sont censées maintenir ce ratio de levier (fonds propres de catégorie 1⁷ sur le total des actifs consolidés moyens de la banque) supérieur à 3 % dans le cadre de Bâle III.

4) **Les banques sont également dans l'obligation de de suivre des exigences en termes de liquidités de court terme et de long terme. Le ratio de liquidité à court terme (LCR),** égal au rapport entre les actifs liquides de haute qualité (ALHQ) et les sorties nettes de trésorerie, doit indiquer que la banque détient des ALHQ suffisants pour couvrir 100 % de ses besoins nets de trésorerie en cas de crise sur une période de 30 jours. **Le ratio de liquidité à long terme (NSFR),** égal au rapport entre le montant disponible de financement stable (capital, engagements à plus d'un an) et le montant requis de financement stable⁸, doit également être d'au moins 100%.

2. Aux Etats-Unis comme en Europe, les derniers *stress tests* publiés soulignaient la solidité des banques, mais les scénarii retenus ne prévoyaient pas une hausse forte et rapide des taux d'intérêt

De part et d'autre de l'Atlantique, la réalisation de tests de résistance (« *stress tests* ») fait donc partie des règles prudentielles à appliquer pour les banques. Ces exercices consistent à simuler des conditions économiques extrêmes mais possibles afin de déterminer si les banques peuvent y faire face, c'est-à-dire être capable d'absorber des pertes importantes tout en maintenant leurs activités.

Aux États-Unis, la Réserve fédérale (Fed) impose des *stress tests* tous les ans aux banques de plus de 250 milliards de dollars d'actifs (banques de catégories I, II et III, voire annexe) **et tous deux ans pour les banques de la catégorie IV** (celles dont le bilan est compris entre 100 et 250 milliards de dollars). Les banques ayant moins de 100 milliards d'actifs ne sont pas soumises à ces tests. Avant 2018 et la loi EGRRCPA, les règles étaient plus strictes pour certaines banques : les établissements bancaires de la catégorie IV devaient effectuer des *stress tests* à une fréquence annuelle, tandis que ceux dont les actifs étaient compris entre 50 et 100 milliards de dollars étaient alors dans l'obligation de mener ces évaluations tous les deux ans. Etant donné ces règles en vigueur depuis 2018, la Silicon Valley Bank (SVB) n'a été soumise à des *stress tests* ni en 2022 ni au cours des années précédentes (malgré les avertissements de la FED en 2019 au sujet des systèmes de gestion de risques de la banque).

Au sein de l'Union Européenne, l'Autorité bancaire européenne (ABE) et la Banque centrale européenne (BCE) effectuent des *stress tests* sur les grandes banques de la zone tous les deux ans. En 2021, les tests s'appliquaient à un ensemble de 50 banques. 70 banques, soit environ 75% du total des actifs de l'union, seront couvertes cette année.

Les derniers *stress test* ont conclu à la solidité des banques. Le test de résistance 2022 de la Fed montre que les grandes banques américaines disposent d'un capital suffisant pour absorber plus de 600 milliards de dollars de pertes et continuer à prêter aux ménages et aux entreprises dans des conditions stressantes⁹. Dans

⁷ Les fonds propres de catégorie 1, également connus sous le nom de "Common Equity Tier 1" (CET1), sont les fonds propres de la plus haute qualité selon les normes réglementaires en matière de solvabilité bancaire. Ils comprennent les actions ordinaires émises par la banque, les réserves consolidées de la banque, y compris les bénéfices non distribués, et les autres éléments de capitaux propres qui satisfont aux critères de qualité élevée.

⁸ Le montant disponible de financement stable d'une banque est la part de son capital et de son passif qui restera dans l'institution pendant plus d'un an. Le montant requis de financement stable d'une est le montant de financement stable que la banque est tenue de détenir compte tenu des caractéristiques de liquidité et des échéances résiduelles de ses actifs et du risque de liquidité éventuel découlant de ses expositions hors bilan.

⁹ Source : 2022 Federal Reserve Stress Test Results <https://www.federalreserve.gov/publications/files/2022-dfast-results-20220623.pdf>

le scénario très défavorable, le ratio CET1 global chuterait de 12,4 % à un minimum de 9,7 %, avant de remonter à 10,3% début 2024. En Europe, le test de résistance de 2021 a montré que dans le scénario de risque, le ratio CET1 du secteur bancaire européen diminuerait de près de 500 points de base d'ici à fin 2023, mais resterait au-dessus de 10%¹⁰.

Cependant, ces stress tests n'avaient pas retenu de scénario d'inflation et de taux d'intérêt en forte et rapide augmentation comparable à ce que les économies américaine et européennes observent depuis l'année dernière. En 2022, la Fed a élaboré le scénario des tests en janvier, donc avant le début de la guerre en Ukraine et ses retombées sur les cours mondiaux des matières premières et donc l'inflation et les taux d'intérêt. Le scénario très défavorable des stress tests se caractérisait alors par une récession mondiale profonde, accompagnée d'une montée du taux de chômage, et d'une période de tensions accrues sur les marchés de l'immobilier commercial et de la dette des entreprises¹¹. Dans ce scénario de risque, l'inflation est plus faible et les taux d'intérêt à court et moyen terme durablement plus bas (voir Tableau 2).

Dans l'Union européenne, le test de résistance effectué en 2021 misait également sur une situation bien différente que celle que nous connaissons actuellement. Le scénario défavorable de ce dernier stress test, envisageait un environnement prolongé de taux bas et de pandémie, dans lequel des chocs de confiance négatifs prolongeaient la contraction de l'économie¹² (voir Tableau 3).

Tableau 2 : hypothèses économiques des différents scénarios des stress tests de la Fed en 2022 (%)

	Croissance du PIB		Taux de chômage		Inflation		Taux des obligations d'Etat à 3 mois		Taux des obligations d'Etat à 5 ans		Taux des obligations d'Etat à 10 ans	
	Scénario central	Scénario de risque	Scénario central	Scénario de risque	Scénario central	Scénario de risque	Scénario central	Scénario de risque	Scénario central	Scénario de risque	Scénario central	Scénario de risque
T1 2022	3,3	-1,4	4	7	3,9	2,3	0,1	0,1	1,3	0,3	1,7	0,7
T2 2022	3,9	-6,2	3,8	8,1	3	1,5	0,3	0,1	1,4	0,3	1,8	0,7
T3 2022	3,3	-4	3,7	8,9	2,5	1,3	0,5	0,1	1,6	0,3	2	0,7
T4 2022	2,7	-1,8	3,6	9,4	2,4	1,3	0,7	0,1	1,7	0,3	2,1	0,8
T1 2023	2,5	-1	3,5	9,8	2,4	1,4	0,9	0,1	1,8	0,3	2,2	0,9
T2 2023	2,3	1,3	3,5	9,9	2,3	1,4	1,1	0,1	1,9	0,4	2,3	1
T3 2023	2,2	1,3	3,5	10	2,3	1,4	1,3	0,1	1,9	0,5	2,4	1,1
T4 2023	2,2	6,6	3,5	9,5	2,4	1,5	1,4	0,1	1,9	0,5	2,5	1,2
T1 2024	2,1	6,2	3,5	8,9	2,3	1,5	1,5	0,1	2	0,6	2,5	1,3
T2 2024	2,1	5,8	3,5	8,5	2,2	1,5	1,5	0,1	2	0,7	2,5	1,3
T3 2024	2	5,5	3,6	8,1	2,2	1,6	1,5	0,1	2	0,8	2,5	1,4
T4 2024	2	5,2	3,6	7,7	2,1	1,6	1,5	0,1	2	0,8	2,5	1,5
T1 2025	2	4,9	3,6	7,4	2,2	1,6	1,5	0,1	2	0,9	2,6	1,5

Source : Federal Reserve Board

Tableau 3 : hypothèses économiques des différents scénarios des stress tests dans l'UE en 2021 (%)

	Croissance		Inflation		Taux de chômage		Taux à long terme	
	Scénario central	Scénario de risque	Scénario central	Scénario de risque	Scénario central	Scénario de risque	Scénario central	Scénario de risque
2021	3,9	-1,5	1,1	0,9	8,7	10,0	0,0	0,6
2022	4,2	-1,9	1,3	0,8	7,7	11,2	0,1	0,7
2023	2,3	-0,2	1,5	0,7	7,1	12,1	0,2	0,7

Source : Autorité bancaire européenne

⁷ Source : 2021 EU-wide stress test results

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Risk%20Analysis%20and%20Data/EU-wide%20Stress%20Testing/2021/ST%20results/1017864/2021-EU-wide-stress-test-Results.pdf

¹¹ Source : Federal Reserve 2022 Stress Test Scenarios <https://www.federalreserve.gov/publications/2022-Stress-Test-Scenarios.htm>

¹² Source: 2021 EU-wide stress test – Macro financial scenario <https://www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-stress-testing>

Tableau 4 : Régulation des banques américaines selon leur catégorie

Standards prudentiels renforcés imposés aux banques (BHC) et filiales américaines de banques étrangères (IHC)								
		Catégorie I	Catégorie II	Catégorie III		Catégorie IV		
Critères de désignation		G-SIB	> USD 700 mds d'actifs totaux ou > USD 75 mds d'expositions transfrontalières	> USD 250 et > USD 700 mds d'actifs totaux ou > USD 75 mds d'actifs non bancaires, de dette de marché à court terme ou d'expositions de hors bilan			USD 100 – USD 250 mds d'actifs totaux	
Capital	TLAC	✓	✗	✗		✗		
	Stress tests internes, DFAST et CCAR	Company-run stress tests	annuels	annuels	tous les 2 ans		✗	
		Supervisory stress tests	annuels	annuels	annuels		tous les 2 ans	
		CCAR	annuels	annuels	tous les 2 ans		✗	
		Capital plan	✓	✓	✓		✓	
	Exigences pondérées des risques	Surcharge G-SIB	✓	✗	✗		✗	
		Approche avancée	✓	✓	✗		✗	
		Matelas contracyclique	✓	✓	✓		✗	
		Prise en compte des gains et pertes latents ou différés (AOCI)	✓	✓	possibilité d'appliquer des filtres prudentiels		possibilité d'appliquer des filtres prudentiels	
	Ratio de levier	eSLR = 5%	SLR = 3%	SLR = 3%		GAAP LR = 4%		
Liquidité	Exigences standardisées (LCR, NSFR)	Niveau de l'exigence	min = 100%	min = 100%	min= 100% si wSTWF > USD 75 mds	min= 85% si wSTWF < USD 75 mds	min= 70% si wSTWF > USD 50 mds ✗ si wSTWF < USD 50 mds	
		Fréquence de calcul	quotidienne	quotidienne	quotidienne	quotidienne	mensuelle	✗
		Maturity mismatch add-on	✓	✓	✓	✓	✓	✗
		Reporting**	quotidien	quotidien	quotidien	mensuel	mensuel	✗
		Publication	trimestrielle	trimestrielle		trimestrielle	trimestrielle	✗
	Exigences internes	Stress tests**	mensuels	mensuels	mensuels		trimestriels	
		Liquidity risk management**	✓	✓	✓		exigences réduites	
Limites d'exposition	SCCL**	✓	✓	✓		✓		
Plans de résolution	Fréquence** (en alternant version complète et version partielle)	tous les 2 ans	tous les 3 ans	tous les 3 ans		✗ (version partielle tous les 3 ans pour les banques étrangères)***		

Source : BNP Paribas¹³

Notes : * soumises aux exigences standardisées de fonds propres et de liquidité, ** dans le cas des contraintes imposées aux IHC : sur la base du profil de risque de l'ensemble des filiales et succursales américaines de la maison mère, *** filiales américaines de groupes bancaires étrangers dont le bilan consolidé excède USD 250 mds.

BHC : Bank Holding Company, IHC : Intermediate Holding Company, G-SIB: Global Systemically Important Bank (Banque d'importance systémique au niveau mondial), TLAC: Total Loss-Absorbing Capacity, DFAST: Dodd-Frank Act Stress Test, CCAR: Comprehensive Capital Analysis and Review, SLR: Supplementary Leverage Ratio, eSLR: enhanced Supplementary Leverage Ratio, LCR: Liquidity Coverage Ratio, NSFR: Net Stable Funding Ratio (règle non finalisée), wSTWF: weighted Short-Term Wholesale Funding, SCCL: Single-Counterparty Credit Limits

¹³ Source: BNP Paribas – Eco Flash : Une progressivité accrue de la réglementation bancaire américaine <https://economic-research.bnpparibas.com/pdf/fr-FR/progressivite-accrue-reglementation-bancaire-americaine-04/11/2019,36458>