

REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE

Union-Discipline-Travail



MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE



DIRECTION DE LA DETTE PUBLIQUE ET DES DONNS

IMPACT DE L'APPLICATION DE BALE II & BALE III SUR LA PARTICIPATION DES BANQUES AUX EMISSIONS DE TITRES PUBLICS

Mars 2018

Sommaire	
Introduction.....	3
I. Historique des accords de Bâle.....	3
II. Les principaux risques ciblés par Bâle II et III	4
2.1. Risque de crédit	4
2.2. Risque opérationnel	4
2.3. Risque de marché	4
III. Les innovations majeures du dispositif de Bâle II	5
3.1. Pilier 1 : l'exigence minimale de fonds propres	5
3.2. Pilier 2 : la surveillance par les autorités prudentielles	5
3.3. Pilier 3 : la transparence et discipline de marché	5
IV. Les innovations majeures du dispositif de Bâle III.....	6
4.1. Renforcement de la souveraineté des banques	6
4.2. Exigences de fonds propres réglementaires de meilleure qualité	6
4.3. Relèvement des normes de solvabilité.....	7
4.4. Gestion du risque de liquidité.....	7
V. L'impact de Bâle II et III sur le secteur bancaire et sur le financement de l'économie.....	7
5.1. Impact sur les fonds propres des banques	7
5.2. Impact sur le financement de l'économie.....	8
VI. Recommandations.....	9
Deux principales recommandations peuvent être faites à l'issue de cette étude.	9
6.1. Renforcer la solidité des banques systémiques.....	9
6.2. Améliorer la mobilisation des titres publics (bons et obligations)	9
Conclusion	10

Introduction

L'Etat de Côte d'Ivoire réalise constamment, depuis 1999, des opérations de levées de ressources sur le marché régional des titres publics. Ces émissions ont connu une croissance du point de vue de leur nombre et du niveau des montants levés.

Une analyse du profil des souscripteurs révèle que les souscriptions sont portées en grande majorité par les banques (plus de 80%). De ce fait, toute situation tendant à mettre à mal la participation des banques aux émissions de titres publics de l'Etat de Côte d'Ivoire se traduirait par des contre-performances dans la mobilisation des ressources sur le marché régional pour le financement des investissements prévus au Budget.

En effet, l'ensemble des opérations réalisées par les banques est encadré par une réglementation contenu dans le dispositif prudentiel en vigueur. Or, depuis le 02 janvier 2018, le dispositif prudentiel issu de Bâle II & III est rentré en vigueur dans la zone UEMOA.

La présente étude s'interroge sur quel impact réel l'application de Bâle II & III pourrait avoir sur la participation des Banques aux émissions de l'Etat de Côte d'Ivoire sur le marché régional des titres publics.

Pour répondre à cette problématique, l'étude présentera dans un premier temps les dispositifs de Bâle II & III en mettant en évidence leurs apports majeurs par rapport à ceux de Bâle I.

Dans un second temps, il s'agira d'analyser l'impact de Bâle II & III sur la participation des banques au financement de l'Economie. Enfin, quelques recommandations seront faites en vue d'une meilleure mobilisation des titres publics au financement de l'économie dans le nouveau contexte de Bâle II et III.

I. Historique des accords de Bâle

Conclus en 1988, les accords dits de Bâle I ont défini un ratio de *solvabilité*, dénommé ratio "Cooke"¹, qui exigeait que les fonds propres des banques internationales ne soient pas inférieurs à 8 % du total de leurs engagements de crédit pondérés.

En juin 2004, un nouveau dispositif d'adéquation des fonds propres a été adopté par le Comité de Bâle en remplacement du ratio « Cooke ». Ce nouveau dispositif, désigné comme l'accord de Bâle II, est entré en vigueur le 31 décembre 2006. Il prévoit une couverture plus complète des risques bancaires, incite les établissements à améliorer la gestion interne de leurs risques et affine la méthode de calcul du ratio de solvabilité.

Suite aux diverses crises qui se sont passées dans le monde, notamment la crise financière de 2008 qui a démontré :

- que les banques n'étaient pas suffisamment solides,

¹ Pour rappel, ce ratio se répartissait en deux composantes : le numérateur, correspondant à la mesure des fonds propres réglementaires, et le dénominateur, mesurant les actifs pondérés par leurs risques. Le ratio d'adéquation des fonds propres devait atteindre au minimum 8 %.

- que certaines opérations complexes notamment les opérations de titrisation n'étaient pas correctement supervisées,
- que d'une manière générale, les banques pendant cette période ont manqué de liquidités, et
- que les fonds propres des banques étaient de très pauvres qualités,

Le comité de Bâle a instauré de nouvelles règles prudentielles renforçant celles de Bâle II. Ces nouvelles règles, Bâle II et III, ont été transposées dans le dispositif prudentiel de l'UEMOA par la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), autorité de tutelle du secteur bancaire. L'objectif visé est d'accroître la capacité de résilience des banques face aux chocs.

II. Les principaux risques ciblés par Bâle II et III

Le risque de crédit, le risque opérationnel et le risque de marché constituent les principaux risques auxquels les banques sont exposées et sont ceux auxquelles Bâle II et III s'attaquent essentiellement en vue d'apporter des solutions.

2.1. Risque de crédit

Le risque de crédit peut être défini comme le risque de pertes consécutives au défaut d'un emprunteur sur un engagement de remboursement de dettes qu'il a contractées. En effet, lorsqu'une banque subit des pertes sur les crédits accordés, elle ne peut couvrir ces pertes qu'en consommant son capital. Lorsque tout le capital est consommé, la banque commence à consommer les capitaux déposés ou qui lui ont été prêtés. Cette situation peut aller jusqu'au point où tout le capital sera consommé et engendrer une faillite de la banque. Afin d'anticiper sur d'éventuelles situation, le comité de Bâle a mis en place la réglementation Bâle I.

Bâle I ne s'intéressait qu'aux mécanismes à mettre en œuvre en vue de faire face au risque de crédit. Ces risques ont été élargis sous Bâle II & III pour prendre en compte d'autres types de risques notamment les risques opérationnels et les risques de marché.

2.2. Risque opérationnel

C'est le risque de pertes résultant de carences ou de défauts attribuables à des procédures, aux personnels et aux systèmes internes ou à des événements extérieurs. Il inclut le risque juridique, le risque de désastre, le risque de fraude, le risque de traitement et le risque technologique. Il exclut les risques de réputation ou stratégique intégrant les erreurs de management.

2.3. Risque de marché

Il est dû à l'évolution de l'ensemble de l'économie : de la fiscalité, des taux d'intérêts, de l'inflation, etc. C'est le risque de perte lié aux fluctuations de valeur d'une position, suite à une modification des facteurs

déterminant son prix comme le cours sur actions ou des matières premières, les cours de change et les taux d'intérêt ainsi que leurs volatilités respectives. On l'appelle également risque systématique.

III. Les innovations majeures du dispositif de Bâle II

Les accords de Bâle II tenu en juin 2004 reposent sur trois principaux piliers : l'exigence minimale de fonds propres, la surveillance par les autorités prudentielles et la transparence et discipline de marché.

3.1. Pilier 1 : l'exigence minimale de fonds propres

Ce premier pilier concerne la gestion des risques bancaires. Il substitue au ratio Cooke le ratio Mc Donough. Ce ratio introduit la prise en compte de nouveaux risques. En effet, en plus du risque crédit, il comprend le risque opérationnel et le risque de marché. Le taux du ratio Mc Donough reste de 8% des capitaux propres, cependant celui-ci doit couvrir deux risques supplémentaires réduisant ainsi l'importance du risque crédit dans les engagements de crédits effectués.

3.2. Pilier 2 : la surveillance par les autorités prudentielles

Ce second pilier est relatif aux procédures de gestion des fonds propres. Il introduit au sein des banques un processus de surveillance et d'estimation des risques encourus par la banque. En effet, afin de pouvoir pondérer les différents risques, la banque doit mettre en place un processus de contrôle interne visant à estimer et quantifier chaque risque. Ce processus interne de contrôle est lui-même contrôlé par les autorités de supervision des marchés financiers. Le pilier 2 a pour but de renforcer le pilier 1 en assurant une bonne estimation et une bonne pondération des risques

3.3. Pilier 3 : la transparence et discipline de marché

Le pilier 3 vise à améliorer la transparence de l'information. En effet, le but est que tous les analystes financiers puissent être à même de juger les actifs des banques, leurs appréciations des risques. De plus, tout comme pour les normes I.F.R.S², il s'agit ici d'harmoniser l'information financière dans le monde en répondant aux besoins des investisseurs devenus aujourd'hui mondiaux.

Toutefois, la crise financière de 2007/2008 a mis en évidence le fait que les fonds propres des institutions financières étaient insuffisants ou de mauvaise qualité. Certains risques avaient été peu ou mal identifiés et ce, pour trois raisons :

- la complexification des opérations réalisées sur les marchés financiers (produits structurés, titrisation) ;
- la défaillance du contrôle interne et de la gouvernance des établissements bancaires (dans de nombreux cas) ;

² Depuis 2005, les **IFRS** (International Financial Reporting Standards) sont le référentiel comptable applicable aux sociétés cotées sur un marché européen. Un référentiel comptable est un ensemble de normes (règles) définissant les méthodes de comptabilisation

- les insuffisances du contrôle exercé par les régulateurs dans un univers où on faisait une confiance sans doute excessive à l'autorégulation.

Compte tenu de l'ampleur et de la rapidité avec laquelle la crise financière s'est propagée à travers le monde et du caractère par nature imprévisible des crises, il est apparu essentiel que tous les pays renforcent la capacité de résistance de leur secteur bancaire.

C'est l'objet des accords de Bâle III adoptés par le Comité le 12 septembre 2010 et avalisés par les chefs d'État et de gouvernement lors de la réunion du G20 à Séoul, les 11 et 12 novembre 2010.

IV. Les innovations majeures du dispositif de Bâle III

Le dispositif de Bâle III constitue la troisième série d'accords établis par le Comité de Bâle, après ceux dits de Bâle I et de Bâle II. Il instaure plusieurs mesures visant à réformer en profondeur le dispositif prudentiel international. Pour ce faire, il tire les conséquences des insuffisances de la réglementation Bâle II et impose un renforcement des normes en matière de solvabilité et de liquidité bancaires.

En 2010, en réponse à la crise financière, le Comité de Bâle présente la réforme dite de « Bâle III ». Ces nouveaux accords prévoient un renforcement du niveau et de la qualité des fonds propres et une gestion accrue de leur risque de liquidité.

4.1. Renforcement de la souveraineté des banques

Le dispositif élève la qualité des fonds propres réglementaires ainsi que les normes de solvabilité. Il introduit également un nouveau ratio destiné à limiter le recours abusif à l'effet de levier et met en place divers éléments macro prudentiels visant à contenir le risque systémique.

Les différents points développés ci-après concernent essentiellement les évolutions relatives au pilier 1 des accords de Bâle. Néanmoins, les piliers 2 et 3 (procédure de surveillance, gestion des fonds propres et discipline de marché) ont également été enrichis. Les accords de Bâle III prévoient notamment de renforcer la communication financière (publication obligatoire de certains éléments de rémunération et leur lien éventuel avec la performance d'un actif, amélioration de l'information relative aux produits financiers complexes, etc.).

4.2. Exigences de fonds propres réglementaires de meilleure qualité

Les accords de Bâle III renforcent les exigences de fonds propres des banques. En particulier, la composition du noyau³ dur des fonds propres de base est définie plus strictement. En effet, la réglementation Bâle III exige que certains éléments qui n'étaient pas déduits du noyau dur des fonds propres le soient désormais, comme les participations détenues dans des banques ou des assurances et les impôts différés.

³Fonds propres de base durs, communément appelés « Common Equity Tiers one » (CET1) ou noyau dur est la composante des fonds propres de base qui représente les fonds propres de meilleure qualité, permettant la continuité de l'exploitation de l'établissement. (contient entre autre le capital social et les résultats mis en réserve)

4.3. Relèvement des normes de solvabilité

L'exigence minimale de fonds propres réglementaires (Tier 1 et Tier 2) en regard des risques pondérés reste inchangée et égale à 8 %. Toutefois, la structure et la composition de cette exigence sont modifiées. Les fonds propres Tier 1 sont portés à 6 %, contre 4 % sous Bâle II. Ils se composent du ratio minimal de fonds propres durs (Core Tier 1), qui passe de 2 % à 4,5 %, ainsi que du ratio de fonds propres « assimilés » à Tier 1, à hauteur de 1,5 %. Les fonds propres réglementaires Tier 2 passent eux de 4 % sous Bâle II à seulement 2 % sous Bâle III. L'accent est donc clairement mis sur la qualité des fonds propres « durs ». En outre, un coussin de conservation est instauré. Il est fixé à 2,5 %. Il est constitué de fonds propres « durs » (CoreTier1) également. Il a pour objectif d'éviter l'érosion des fonds propres des banques : en cas de besoin, les banques puisent dans ce coussin, ce qui protège le niveau des fonds propres réglementaires.

4.4. Gestion du risque de liquidité

L'activité traditionnelle des banques consiste à emprunter sur les marchés des liquidités (à court terme) pour financer l'octroi de crédits. Par exemple, une banque peut renouveler un emprunt d'argent sur les marchés tous les trois mois pour financer des hypothécaires sur 30 ans. Les différentes échéances adossées aux deux types d'emprunt (l'un à court terme et l'autre à long terme) permettent aux banques de dégager une certaine marge. Autrement dit, plus le crédit accordé sera long, plus la marge de la banque sera significative. Cependant, ce mécanisme de transformation, s'il est poussé à l'extrême, peut engendrer des difficultés de refinancement pour la banque en cas de contraction sur les marchés. C'est ce que l'on appelle le risque de liquidité. Pour pallier ce risque, le Comité de Bâle intègre dans son dispositif de régulation la mise en place de deux ratios de liquidité :

- un ratio de liquidité à court terme⁴ (ou LCR pour Liquidity Coverage Requirement) ;
- un ratio de liquidité à long terme (ou NSFR pour Net Stable Funding Ratio).

V. L'impact de Bâle II et III sur le secteur bancaire et sur le financement de l'économie

Si la mise en œuvre des accords de Bâle II et III se traduit par une hausse sensible des besoins en fonds propres des banques, son impact sur la distribution du crédit aux entreprises non financières et sur la croissance économique est plus difficile à cerner.

5.1. Impact sur les fonds propres des banques

La réforme engagée, de par le renforcement des niveaux de fonds propres pondérés des risques qu'elle prévoit, aboutit mécaniquement à imposer au secteur bancaire une mobilisation massive de capitaux.

Plusieurs études ont été conduites à ce sujet, notamment sur le secteur bancaire européen. Bien qu'elles avancent des chiffres différents, toutes concluent à des besoins en fonds propres substantiels.

⁴ Cette norme a été établie dans le but « d'assurer que la banque dispose d'un niveau adéquat d'actifs liquides de haute qualité non grevés pouvant être convertis en liquidité pour couvrir ses besoins sur une période de 30 jours calendaires en cas de graves difficultés de financement » (source : BRI).

Ainsi, selon une étude publiée par Mc Kinsey & Company en avril 2010 (Basel III : What the draft proposals might mean for European Banking, 700 milliards d'euros devaient être mobilisés à cette date par l'ensemble des banques européennes pour respecter la seule norme établie par le ratio d'adéquation des fonds propres (Core Tier 1 et Tier 1) dont 200 milliards d'euros pour les 16 premiers groupes bancaires européens. En 2011, l'Institute of International Finance, qui représente l'industrie financière mondiale, estimait à quelque 1300 milliards de dollars le coût du passage à Bâle III pour le secteur bancaire.

Afin d'accroître leurs fonds propres, les banques doivent faire appel aux marchés financiers, soit pour augmenter leur capital (il y a alors émission d'actions nouvelles), soit pour proposer des titres hybrides répondant aux exigences de la réglementation Bâle III.

5.2. Impact sur le financement de l'économie

Les effets cumulés des nouvelles normes de solvabilité et de liquidité pourraient aboutir à contracter l'offre de crédit bancaire. La définition plus restrictive des fonds propres durs ainsi que le durcissement des normes des ratios rapportant les fonds propres réglementaires aux risques pondérés pourraient, selon certains économistes, conduire les banques à réduire leur exposition aux risques pondérés les plus élevés, et donc les plus consommateurs de fonds propres, au premier rang desquels se situent les crédits aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI).

En outre, le ratio de liquidité de court terme, qui vise à s'assurer que les banques disposent de suffisamment d'actifs liquides sur une période de 30 jours incite les établissements de crédit à acquérir de la dette souveraine plutôt que de la dette « corporate⁵ », plus risquée et moins liquide.

De même, le ratio de liquidité de long terme oblige les banques à disposer de ressources longues alors que leur métier traditionnel s'exerce justement à travers leur rôle de transformation (les banques accordent essentiellement des prêts à moyen long terme mais elles se financent à court terme via les dépôts, la collecte d'épargne liquide ou le recours au marché monétaire). De fait, le coût de leurs ressources devrait s'accroître et leur rôle d'intermédiation se réduire.

Selon ce scénario, les banques seraient ainsi amenées à répercuter la hausse du coût de leurs refinancements sur les taux des crédits qu'elles octroient aux particuliers ou aux entreprises.

Une étude réalisée par l'agence de rating Fitch sur la période décembre 2010 – décembre 2012 montre que ces craintes pour le financement bancaire des entreprises européennes sont fondées. En effet, elle met en évidence le fait que sur la période observée, les seize grandes banques européennes considérées comme d'importance systémique ont accru leur exposition totale à la dette souveraine de quelque 550 milliards d'euros (ce qui correspond à une croissance de 26 % de leurs engagements sur ce type de contrepartie) alors que, dans le même temps, elles ont réduit leur exposition au secteur des entreprises de 440 milliards d'euros (soit une baisse de 9

⁵ Un crédit corporate désigne le prêt accordé par une banque à une société, sans lui demander de garanties spécifiques. Sa spécificité est de ne pas être garanti par un actif de l'entreprise. Il s'agit donc d'un prêt confiance, puisque c'est le cash-flow généré par le cycle d'exploitation qui permettra de rembourser cette dette.

% de leurs engagements à ce titre). Fitch indique ainsi que “*si Bâle III vise à renforcer les capitaux propres et la liquidité des banques, ces nouvelles règles pourraient créer des effets potentiels collatéraux non souhaités, notamment si elles conduisent à une réduction du crédit disponible pour certains secteurs.*”

VI. Recommandations

Deux principales recommandations peuvent être faites à l’issue de cette étude.

6.1. Renforcer la solidité des banques systémiques⁶

- **vérifier la qualité des modèles internes utilisés par les banques systémiques.** Les banques systémiques sont importantes au regard du rôle qu’elle occupe dans le système financier international. Afin de limiter le risque de faillite bancaire. Il convient de vérifier la qualité des modèles internes utilisés ces banques.
- **renforcer la surveillance des établissements financiers systémiques.** Le renforcement de la solidité et la stabilité du système bancaire international passe également par leur surveillance en leur impliquant des critères de risques plus stricts. En effet, la faillite de telles banques pourrait entraîner une crise généralisée du système financier.

6.2. Améliorer la mobilisation des titres publics (bons et obligations)

- **lancer et pérenniser les emprunts projets** ; L’affectation d’une recette à une dépense sélectionnée d’avance n’étant pas autorisée par les principes budgétaires, il faudra trouver une règle de dérogation sur le principe de l’unité et de l’universalité budgétaire en vue d’une affectation des ressources provenant de certains des titres publics à des projets précis. Dans cette vision, les projets générateurs de ressources pourront être sélectionnés pour bénéficier de ces ressources financières On pourra par exemple entreprendre des projets dont les recettes générées serviront au remboursement des titres publics.
- **impliquer fortement les structures de microfinance dans les opérations d’emprunts obligataires afin de les répercuter dans tout le pays et susciter ainsi l’intérêt de l’épargnant modeste à souscrire** ; Dans le cadre du financement de certaines dépenses publiques, l’Etat de Côte d’Ivoire fait appel à des ressources financières internes et externes à travers les titres publics. Les ressources internes lui sont accordées par des personnes physiques et morales à des taux d’intérêt fixés par les souscripteurs au niveau des bons du trésor. A ce niveau, la forte implication des structures de microfinance s’avère nécessaire.
- **prendre des mesures et reformes visant à améliorer la liquidité du marché secondaire des titres publics.** Le marché financier constitue un pilier pour lever des fonds et relancer l’économie. A cet effet

⁶ Une **banque systémique** est celle dont la défaillance, en raison de sa taille, de sa complexité, du volume de ses activités ou de son interconnexion, pourrait mettre en péril le système financier et l’activité économique internationale.

il est important d'améliorer sa liquidité, sa transparence et son intégrité. Par ailleurs, la stabilité politique ; l'ouverture d'investissement étranger sur la bourse est des facteurs susceptibles de contribuer à l'amélioration de la liquidité sur ce marché.

- **développer l'emprunt sur formule par une large campagne d'information (surtout en milieu rural) afin de pouvoir mobiliser le plus grand nombre d'épargnants.** L'endettement à travers les titres publics permet de combler les gaps au niveau du budget pour le financement de certaines dépenses. Ces ressources sont d'un grand apport pour les finances publiques dans le financement de certaines dépenses pour lesquelles les ressources prévues ne sont pas toujours au rendez-vous au moment venu. Le développement de l'emprunt sur formule permettra de pouvoir mobiliser le plus grand nombre d'épargnants et d'associer la population à l'effort public de mobilisation de l'épargne au financement de l'économie.

Conclusion

Le dispositif prudentiel issu de BALE II & BALE III vise principalement à assainir le système bancaire afin de prévenir les crises systémiques. Il induit un resserrement des conditions d'octroi de crédits compte tenu des risques de remboursements encourus.

Les émissions de titres publics sont pour les banques de la dette de type souveraine moins risquée et plus liquide. En outre, le « Dispositif prudentiel applicable aux établissements de crédit et aux compagnies financiers de l'Union Monétaire Ouest Africaine de la BCEAO » indique en son « paragraphe 117 » que les expositions sur les Etats de l'UMOA et leurs démembrements ainsi que celles sur la BCEAO sont pondérées à 0 % lorsqu'elles sont libellées et financées en FCFA.

Dans de telles conditions, les banques auront tendance à accroître leur portefeuille de titres souverains. L'on pourrait donc s'attendre théorique à une participation plus accrue des banques aux émissions de titres publics.