

Vers une nouvelle norme bancaire mondiale Propositions du Comité de Bâle

La nouvelle norme de fonds propres proposée par le Comité de Bâle aura des implications importantes aussi bien pour les pays développés que pour les pays en développement. Bien des détails restent à préciser, mais il n'est pas trop tôt pour que les pays se préparent à la mettre en œuvre.

Cem Karacadag et Michael W. Taylor

DEPUIS SON ENTRÉE en vigueur en 1988, l'Accord de Bâle sur les fonds propres est devenu la norme internationale permettant d'évaluer la santé financière des banques. Adopté par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, qui regroupe les organismes de réglementation bancaire des pays du Groupe des Dix (G-10), cet accord ne devait s'appliquer initialement qu'aux banques internationales ayant leur siège dans ces pays. Il s'applique aujourd'hui à la plupart des pays — industrialisés, émergents et en développement — et des banques, dont bon nombre n'ont des activités qu'à l'échelle nationale. C'est pourquoi le récent projet de mise à jour de l'accord, qui date maintenant de douze ans, soulève des questions très importantes qui touchent de nombreux pays en dehors du petit groupe siégeant au Comité. Conscient de cette réalité, celui-ci a soumis ses propositions à de vastes consultations.

L'accord visait initialement à enrayer la diminution du capital des banques observée pendant la majeure partie du XX^e siècle (voir une illustration des cas du Canada, du Royaume-Uni et des États-Unis au graphique 1) et à mettre sur un pied d'égalité les banques ayant des activités internationales. Le Comité de Bâle a établi à cette fin un cadre simple d'évaluation des risques dans lequel les actifs de chaque banque sont classés dans une des quatre catégories de pondération des risques allant de 0 à 100 % selon le risque de crédit de l'emprunteur. Ainsi, un prêt bancaire à une entreprise est affecté d'une pondération de 100 %, tandis qu'un prêt accordé par une banque locale à l'administration centrale et libellé en monnaie nationale (prêt effectivement sans risque) a une pondération de zéro, et le crédit interbancaire a en général une pondération de 20 %. Selon la méthodologie de Bâle, les banques doivent maintenir un niveau minimum de fonds propres de 8 % par rapport à leur actif total pondéré en fonction des risques — c'est-à-dire le total des actifs obtenu après multiplication du montant de chaque actif par son coefficient de risque. Bien que cette méthodologie soit assez brute — par exemple, elle ne tient pas compte de l'impact de la diversification du portefeuille —, l'accord présente un certain nombre d'avantages : il est relativement facile à appliquer et constitue un indica-

teur facilement comparable et vérifiable de la solidité d'une banque. Par ailleurs, au début des années 90, son application a d'abord enrayé, puis inversé, la tendance à la baisse des ratios de fonds propres des banques dans la plupart des pays du G-10 (graphique 2).

La décision de réviser l'accord a été prise pour plusieurs raisons, l'une des plus importantes étant qu'il semble avoir été de plus en plus dépassé par l'évolution rapide des techniques de gestion des risques au cours des douze dernières années. Bien des grandes banques estiment que leurs systèmes internes d'évaluation des risques sont plus efficaces que celui de Bâle, dont les grandes catégories de risque ne permettent pas, à leur avis, d'établir une différenciation suffisante entre les actifs des banques.

Une deuxième grande raison est l'impact d'une décennie d'innovations financières qui ont souvent visé à contourner les règles. En effet, des nouveautés telles que la titrisation et les produits dérivés du crédit ont été en partie motivées par les règles du Comité de Bâle, et leur apparition a réduit

Graphique 1
Ratios de fonds propres :
Canada, Royaume-Uni et États-Unis, 1893–1993



Source : Anthony Saunders et Berry Wilson, 1999, «The Impact of Consolidation and Safety Net Support on Canadian, US, and UK Banks: 1893–1992», *Journal of Banking and Finance*, volume 23, pages 537–51

¹ Données disponibles pour la période 1893–1992.

² Données disponibles pour la période 1893–1990.

l'efficacité de l'accord. Alors que celui-ci a initialement forcé les banques des pays du G-10 à relever le niveau de leurs fonds propres, les innovations de plus d'une décennie ont créé des risques qui n'avaient pas été prévus dans le cadre d'évaluation, et l'accord est, de fait, devenu de moins en moins contraignant.

Possibilités de réforme

En juillet 1999, le Comité a publié un document de consultation énonçant un certain nombre de possibilités de réforme de l'accord. Cette réforme repose sur trois piliers : améliorer la méthode de calcul du niveau adéquat de fonds propres, mettre au point un processus de contrôle et renforcer la discipline du marché.

Les trois piliers sont censés se renforcer mutuellement, l'objectif ultime étant de produire une norme de fonds propres intégrant certains aspects pointus de la gestion des risques tout en préservant le principe d'un niveau minimum obligatoire de fonds propres.

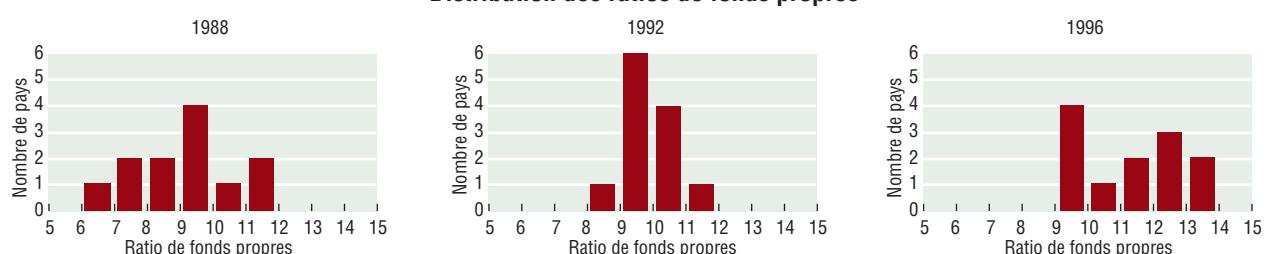
Amélioration du calcul du niveau adéquat de fonds propres. Ce premier pilier de la réforme proposée par le Comité a suscité le plus d'attention. Il s'agit d'affiner le système actuel de pondération du risque et de lier plus précisément les différentes catégories aux risques économiques encourus par les banques. À l'évidence, il est souhaitable d'atteindre cet objectif, mais cela s'est avéré beaucoup plus difficile que prévu. La principale méthodologie proposée par le Comité — application obligatoire de la cote de crédit attribuée par les agences de notation — a suscité maintes critiques, la contestation portant essentiellement sur l'exactitude de ces cotes. D'aucuns objectent en effet qu'elles sont de mauvais indicateurs du risque de défaillance, invoquant l'argument que les agences de notation n'ont pas su déceler les crises monétaires asiatiques avant qu'elles n'éclatent en 1997-98. Une préoccupation connexe est que l'utilisation de ces cotes peut stimuler aussi bien les entrées que les sorties de capitaux, augmentant le risque d'une répétition des crises financières asiatiques. Certains pays en développement ou à marché émergent ont contesté cette proposition parce qu'elle donnerait trop de pouvoir aux agences de cotation; ils redoutent également de se voir attribuer des cotes souveraines non sollicitées. Les agences elles-mêmes ne tiennent pas à être amenées à assumer une fonction quasi publique.

Bien des critiques visant les agences de cotation sont exagérées. Comme l'indique le rapport du FMI *International Capital Markets* (1999), les raisons pour lesquelles ces agences n'ont pas vu venir la crise financière asiatique n'étaient pas tellement différentes de celles pour lesquelles de nombreux autres observateurs, y compris les institutions financières internationales, ont été pris par surprise. L'expérience infirme la thèse selon laquelle l'utilisation des cotes de crédit comme indicateurs de risque accentue le caractère cyclique des flux : les cotes ont été stables dans la durée, et la réaction des agences de cotation à la crise asiatique a été beaucoup moins fébrile que celle des intervenants sur le marché financier.

La sélection judicieuse des agences de cotation est toutefois un préalable essentiel à l'efficacité des cotes de crédit externes. Le Comité de Bâle a proposé un certain nombre de critères à cet effet, mais il est difficile de les appliquer sans ériger de sérieux obstacles à l'entrée dans le secteur des services financiers. On peut trouver des enseignements utiles en la matière dans l'expérience des organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières en matière d'approbation des cotes, même si leur perspective est quelque peu différente. Ces organismes partent du principe important que la réputation d'une agence de cotation est son atout majeur, ainsi que le principal obstacle à l'entrée sur le marché de l'évaluation du crédit. C'est pourquoi la Commission des valeurs mobilières et des opérations boursières (*Securities and Exchange Commission*) des États-Unis s'appuie largement sur les opinions des teneurs de marché et des intervenants sur le marché pour déterminer si elle doit approuver ou non l'utilisation des notes décernées par une agence. Aussi est-il souhaitable d'avoir un processus de sélection des agences de notation qui donne une importance prépondérante à la voix des participants au marché, surtout dans les pays développés.

Même avec une participation importante du marché, il est probable qu'un processus d'approbation décentralisée donnerait lieu à un manque de cohérence qui pourrait compromettre l'application uniforme de l'accord dans tous les pays. C'est pourquoi il conviendrait de centraliser le processus d'approbation des agences de notation, éventuellement en créant une instance où siégerait un groupe représentatif des organismes nationaux de réglementation

Graphique 2
Distribution des ratios de fonds propres



Source : Patricia Jackson *et al.*, «Capital Requirements and Bank Behaviour: The Impact of the Basle Accord», document de travail n° 1 du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Bâle, Banque des règlements internationaux, 1999)

avec la participation d'institutions financières multilatérales. Cette formule assurerait l'application cohérente des critères de sélection.

Les critiques suscitées par une approche basée sur les cotations externes ont amené le Comité de Bâle à insister davantage sur une autre option qu'il a également esquissée dans le document de consultation. Il s'agit d'autoriser les banques à utiliser plus souvent leur propre système de cotation pour déterminer le montant de fonds propres qu'elles doivent détenir. Ce changement peut être considéré comme le passage d'une réglementation *fondée sur des règles* à une réglementation *axée sur les méthodes*. Alors que l'accord initial imposait des règles de calcul des fonds propres que le système de la cotation externe vise à affiner, l'approche interne tendrait à centrer davantage l'effort de réglementation sur l'évaluation qualitative des méthodes de gestion des risques appliquées par les banques. Ce changement d'orientation est comparable à l'amendement de l'Accord de Bâle de 1996 relatif au risque de marché, qui a permis aux banques de substituer leurs modèles internes de valeur exposée au risque (VaR) à la méthode classique de calcul du niveau de fonds propres en fonction du risque de marché, sous réserve de l'approbation de ces modèles par les autorités compétentes. Les propositions relatives à la nouvelle norme de fonds propres visent à étendre ce principe au risque de crédit.

Les modèles de risque de crédit, qui utilisent souvent les mêmes techniques statistiques que les modèles de VaR, sont actuellement à la pointe des pratiques de gestion du risque. Ils visent à simuler la probabilité de défaillance pour l'ensemble du portefeuille à partir des données historiques sur les créances irrécouvrables. L'une des faiblesses d'une telle approche réside dans le fait que, selon le Comité de Bâle, les modèles de risque de crédit ne sont pas encore assez sophistiqués pour être utilisés à des fins réglementaires. Des problèmes fondamentaux continuent de se poser en ce qui concerne la validation et l'expérimentation de ces modèles. Les données disponibles sur les créances irrécouvrables ne sont pas — tant s'en faut — aussi complètes que celles concernant l'évolution des cours boursiers, d'où l'utilité des modèles de VaR pour l'évaluation du risque de marché. Tant que ces problèmes ne seront pas résolus, les modèles de risque de crédit ne permettront pas d'évaluer la capitalisation des banques comme les modèles de VaR permettent d'évaluer le risque de marché depuis 1996.

Le Comité de Bâle propose donc d'utiliser les systèmes internes de cotation du risque appliqués par les banques. En principe, ces derniers devraient présenter quelques avantages par rapport aux systèmes externes parce qu'ils comportent des données exclusives sur les clients des banques, données généralement inaccessibles au public. Plusieurs

«Pour de nombreux pays émergents ou en développement, il faudra renforcer considérablement les capacités de réglementation et mobiliser un personnel plus nombreux et plus qualifié pour améliorer le contrôle prudentiel.»

études des systèmes internes montrent toutefois que les méthodologies qui les sous-tendent varient considérablement et qu'ils peuvent reposer aussi bien sur des statistiques que sur l'appréciation. Ils peuvent en outre avoir des finalités assez différentes. Certaines banques s'en servent pour évaluer l'évolution de la qualité des prêts, et d'autres pour calculer la rentabilité interne — et, en conséquence, la rémunération des préposés au crédit. À l'évidence, si les systèmes internes des banques doivent être utilisés à des fins de réglementation, une plus grande standardisation sera nécessaire, et l'initiative actuelle du Comité n'est que le début d'un long processus de développement et d'affinage.

Le passage éventuel à une réglementation axée davantage sur les méthodes soulève des questions importantes pour les organismes de réglementation des banques dans les pays non membres du G-10, où la plupart des banques ne disposent pas des outils sophistiqués

d'évaluation du risque sur lesquels repose la nouvelle approche proposée par le Comité de Bâle. Par conséquent, la plupart de ces organismes continueront probablement à utiliser, dans l'avenir prévisible, l'approche standard basée sur des règles. De nos jours, en effet, rares sont les banques qui disposent de systèmes internes de gestion du risque assez perfectionnés pour respecter les critères que le Comité de Bâle fixerait vraisemblablement. L'on peut donc s'attendre à ce que la plupart des banques — dans les pays développés comme dans les pays en développement — continuent à utiliser l'approche standard en intégrant les améliorations que le Comité finira par adopter.

On ne sait pas encore exactement si le Comité a l'intention de conserver le ratio minimum de 8 % ou de le remplacer par un autre ratio. Son intention déclarée est surtout d'assurer la répartition du capital entre les différentes activités des banques, et non de fixer le montant total de fonds propres que celles-ci doivent détenir. Même dans les pays qui utilisent largement l'approche standard révisée, il faudra veiller à ce que le ratio de 8 % — ou le ratio qui lui succédera — soit reconnu explicitement comme un minimum. Les pays dont l'environnement macroéconomique est instable ou à plus haut risque devraient imposer à leurs banques des ratios de fonds propres considérablement plus élevés — ce que beaucoup font déjà en pratique. En même temps, les organismes de réglementation des pays à marché émergent devront continuer à améliorer les normes et pratiques d'évaluation du crédit et des garanties, de classification des prêts et de provisionnement pour créances irrécouvrables, sans lesquelles les ratios de fonds propres deviennent des indicateurs discutables de la santé des banques.

Amélioration du contrôle bancaire. Le deuxième pilier de l'approche du Comité de Bâle est le contrôle bancaire.

Il convient de souligner que le contrôle bancaire ne consiste pas seulement à respecter quelques ratios quantitatifs, mais à porter un jugement qualitatif sur des aspects tels que le calibre des dirigeants d'une banque, la solidité de ses systèmes et mécanismes de contrôle, la viabilité de sa stratégie commerciale et ses bénéfices potentiels. L'une des faiblesses de l'accord tient à ce qu'il a occulté un fait important : un ratio unique — à l'instar du ratio fonds propres/actifs ajustés en fonction des risques — n'a de sens que dans le contexte d'une appréhension plus large des risques auxquels une banque est exposée. Trop souvent, des établissements apparemment bien capitalisés d'après ce ratio n'ont pas tardé à s'avérer fragiles. En effet, un ratio minimum de fonds propres imposé par les autorités peut donner aux banquiers, aux marchés et aux organismes de réglementation une illusion de sécurité — comme on l'a vu pendant la crise asiatique. En considérant le contrôle prudentiel comme le deuxième pilier de la norme de fonds propres pour les banques, le Comité de Bâle veut s'assurer que la dimension qualitative du contrôle bancaire n'est pas négligée.

Pour de nombreux pays émergents ou en développement, il faudra renforcer considérablement les capacités de réglementation et mobiliser un personnel plus nombreux et plus qualifié pour améliorer le contrôle prudentiel. Les marchés doivent améliorer leur capacité de surveillance des banques et autres institutions financières. Les éléments clés de cette approche, pour laquelle il convient de prévoir une assistance technique extérieure, devraient comprendre une analyse de la démarche globale du pays en matière de contrôle, un système d'inspections sur place axé sur le risque, la conception de systèmes d'alerte avancée pour le contrôle sur pièces, un suivi rigoureux des faiblesses révélées par le contrôle sur place et sur pièces, et l'adoption d'un vaste programme de formation en matière de contrôle bancaire. Il est évident que cette stratégie ne peut être menée à bien en l'espace de quelques années seulement, et les responsables de la réglementation bancaire dans les pays émergents ou en développement doivent commencer dès maintenant à développer les capacités de contrôle nécessaires pour rendre le deuxième pilier opérationnel.

Renforcement de la discipline du marché. Le troisième et dernier pilier est actuellement le moins développé des trois. Il consiste à s'appuyer davantage sur la discipline du marché pour renforcer le processus de contrôle. Les autorités de contrôle pourraient le faire en se fondant davantage sur les informations données par le marché, mais la discipline du marché pourrait, à terme, être partiellement substituée au contrôle assuré par le secteur public. L'une des propositions les plus largement débattues à cet égard préconise que les banques soient tenues d'émettre régulièrement des créances subordonnées. Cette proposition vise à créer une classe d'investisseurs dont les incitations sont alignées sur celles des organismes de contrôle bancaire et de protection des dépôts et qui suivent, analysent et disciplinent activement les banques. La plupart des études des créances subordonnées en tant qu'instruments de discipline du marché ont porté essentiellement sur la possibilité de les utiliser dans les pays développés, et particulièrement aux États-



Cem Karacadag (à droite) est économiste à la Division de la surveillance des systèmes financiers II, Département de la monnaie et des changes du FMI. Michael W. Taylor est économiste principal à la Division des questions systémiques du système bancaire, du même département.

Unis. Mais, avant d'inclure l'émission de créances subordonnées dans une norme bancaire internationale, il faut déterminer si elle est applicable aux pays en développement. Il importe, par exemple, de savoir si les marchés des valeurs mobilières dans ces pays sont assez profonds pour soutenir le niveau d'émissions obligataires requis et assez liquides pour dégager des prix dont on puisse tirer des informations pertinentes. De même, la proposition du Comité suppose l'existence d'une catégorie d'institutions financières non bancaires qui investiraient dans ces obligations, mais de telles institutions sont rares dans bien des économies de marché émergentes. Toutes ces questions méritent certes une étude plus poussée, mais l'émission obligatoire de créances subordonnées ne doit pas être considérée comme une panacée pour promouvoir la discipline du marché, mais comme un élément possible d'une série de mesures propices à l'instauration de la discipline. Ces mesures devraient comprendre des normes élevées en matière de comptabilité et de communication des données, des dispositifs de sécurité financière (axés sur le risque) compatibles avec les incitations, des politiques interdisant strictement le sauvetage des banques insolubles, et l'ouverture aux capitaux étrangers et à la concurrence étrangère.

Conclusion

Les propositions du Comité de Bâle auront certainement d'importantes ramifications pour de nombreux pays — en ce qui concerne non seulement les flux de capitaux, mais aussi la nature des régimes de contrôle que les pays devront appliquer. Bien des détails de ces propositions restent à préciser, mais les principes généraux sont déjà clairs et les pays doivent se préparer à les mettre en application. **F&D**