

Les exigences de

Jaime Caruana et Aditya Narain

LES NORMES de fonds propres sont les règles qui aident les autorités de contrôle à déterminer si les banques détiennent à tout moment des fonds propres suffisants pour faire face aux pertes imprévues. Le nouveau dispositif d'adéquation des fonds propres (communément appelé Bâle II) est adopté rapidement par les autorités de réglementation comme norme internationale pour les fonds que les banques doivent conserver pour faire face aux risques financiers et opérationnels, effectifs ou potentiels. Ses exigences pour la gestion du risque et des fonds propres cherchent à promouvoir la stabilité financière internationale en garantissant que les banques peuvent vraiment évaluer et gérer leurs risques.

Pourquoi alors ces lignes directrices judicieuses et utiles, qui peuvent amortir les chocs du marché et les difficultés opérationnelles des banques, n'ont-elles pas atténué les répercussions des turbulences actuelles?

Parce que les pays n'ont pas appliqué Bâle II au même rythme ni au même niveau. Certes, la crise s'est produite sous Bâle I, mais elle pose deux questions plus fondamentales. Premièrement, le dispositif de contrôle, plus précisément Bâle II, traite-t-il vraiment les principaux problèmes liés aux pratiques de gestion du risque par les banques? Deuxièmement, la mise en œuvre complète de Bâle II constitue-t-elle un remède efficace aux perturbations actuelles et futures sur les marchés financiers? Cet article examine les réponses à ces questions et constate qu'une application effective de Bâle II renforcera le système financier à l'échelle des pays et à l'échelle internationale.

Prise en compte des risques

La première forme de norme était le ratio d'endettement, qui limitait les avoirs du bilan à un simple multiple des fonds propres disponibles. Ce ratio est toujours utilisé dans certains pays comme mesure supplémentaire de la solidité.

Bâle I, établi en 1988, introduisait une différenciation élémentaire des risques par un simple système de pondération en fonction des risques (encadré 1). Il comportait une innovation importante, à savoir l'inclusion des positions hors bilan dans le cadre de pondération, en convertissant ces positions en équivalent-crédit. Bien que Bâle I ait été conçu pour les banques

actives à la dimension internationale dans les pays membres du Comité de Bâle, la plupart des pays du monde l'ont rapidement adopté comme la norme de fonds propres.

Les lacunes de Bâle I sont bien connues — par exemple, le système de pondération ne pouvait pas différencier la qualité du crédit dans une même classe d'actifs et utilisait l'appartenance à



fonds propres

La crise du crédit à risque rend plus importante, et plus délicate, la mise en œuvre de Bâle II

l'OCDE comme mesure du risque souverain. Un autre défaut, dont on a beaucoup parlé dans le contexte de la crise actuelle, tient au fait qu'il ne prenait pas vraiment en compte les risques liés aux positions de titrisation des banques, qui ont nettement augmenté depuis Bâle I (graphique 1).

Les changements étaient nécessaires pour d'autres raisons. Le secteur bancaire, qui avait développé ses techniques d'évaluation des risques et ses modèles de capital économique, cherchait un cadre réglementaire plus rigoureux pour prendre en compte ces avancées. Bâle II, publié en juin 2004 en vue d'être appliqué fin 2006, a certainement fait progresser les choses à cet égard. Mais il va beaucoup plus loin en incorporant des risques qui étaient auparavant exclus. Il dépasse aussi la définition d'une simple règle de fonds propres en ajoutant deux «piliers» (encadré 2). Ainsi, Bâle II apporte quatre améliorations distinctes au cadre antérieur. Premièrement c'est un ensemble d'exigences plus sensible au risque. Les autres progrès sont l'amélioration des incitations à une meilleure gestion des risques, le renforcement du cadre de contrôle et l'utilisation d'incitations de marché comme discipline supplémentaire pour le comportement des banques en exigeant une plus grande transparence de leurs opérations.

Prise en compte des complexités

Cent pays environ prévoient d'appliquer Bâle II dans les prochaines années, selon une enquête faite en 2006 par l'Institut pour la stabilité financière. Cela montre tout l'intérêt qu'y attachent les banques et leurs autorités de contrôle.

En offrant dans le pilier I une gamme d'options et d'approches, Bâle II permet que les banques soient régies par le même cadre général quelle que soit la complexité de leurs opérations. Il propose d'un côté l'approche standard dont les pondérations en fonction des risques sont fondées sur l'évaluation des agences spécialisées, et l'approche simplifiée qui, comme celle de Bâle I, est fondée sur les pondérations définies par les autorités. De l'autre côté, il présente les approches avancées fondées sur les notations internes qui utilisent des paramètres de risque tirés des modèles internes des banques. Bien que les discussions sur Bâle II se concentrent généralement sur les approches avancées, les banques seront beaucoup plus nombreuses à appliquer les approches standard (qui sont parfaitement valables et appropriées pour de nombreux établissements), surtout pendant les premières années (graphique 2).

Pour gérer les risques du passage à Bâle II, les approches avancées seront introduites progressivement en un an ou deux, période pendant laquelle Bâle I continuera à s'appliquer. Dans les deux ou trois premières années, un «plancher» de fonds propres sera mis en place, afin d'éviter une chute brutale des exigences de fonds propres. Ce plancher sera progressivement supprimé

Encadré 1

Calcul des exigences de fonds propres

Dans le cadre de Bâle I, les banques doivent détenir des fonds propres équivalant à au moins 8 % des actifs pondérés en fonction du risque. On désigne habituellement ce chiffre comme le ratio de fonds propres. Dans beaucoup de pays, il est plus élevé que 8 % pour refléter les circonstances nationales. Pour déterminer les actifs pondérés pour le risque de crédit, on donne à chaque dollar d'exposition dans le bilan de la banque une pondération variant entre 0 et 100 %. On inclut les expositions hors bilan premièrement en les convertissant en équivalents-crédit au moyen d'un facteur de conversion et deuxièmement en les pondérant en fonction du risque.

Dans le cadre de Bâle II, les exigences minimales de 8 % ne changent pas mais les pondérations sont fondées soit sur les notations des agences extérieures qualifiées soit sur les modèles des banques et leur système interne de notation. La gamme des atténuations (comme les sûretés et garanties) utilisables pour réduire l'exposition au risque de crédit a aussi été considérablement élargie. Bâle I ne couvrait pas le risque opérationnel (risque de perte dû à des processus, personnes ou systèmes internes inadaptés, ou à des événements extérieurs), mais dans Bâle II les exigences de fonds propres pour ce risque peuvent être calculées à partir soit du bénéfice annuel brut soit des modèles d'estimation des pertes des banques. Pour le risque de marché, les méthodes de calcul ne changent pas et elles peuvent se fonder soit sur les formules de contrôle soit sur les modèles des banques. Dans tous les cas où l'on accepte des modèles internes, ils sont soumis à des critères très stricts en matière de données, de processus et de systèmes.

Encadré 2

Les trois piliers de Bâle II

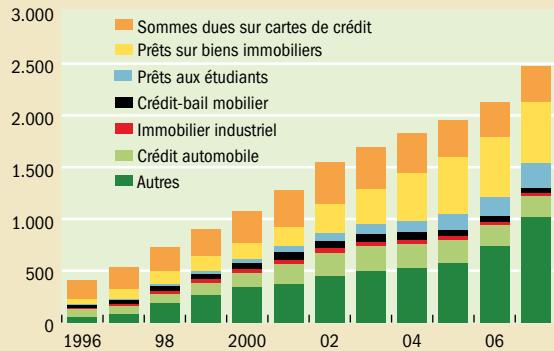
- *Le pilier 1* (exigences minimales de fonds propres) porte sur l'ensemble de règles et de méthodes disponibles pour calculer les exigences minimales de fonds propres relatives aux principaux risques : risques de crédit, de marché et opérationnel.
- *Le pilier 2* (processus de surveillance prudentielle) définit quatre principes qui déterminent les attentes quant au rôle et aux responsabilités des banques, de leur conseil d'administration et des autorités de contrôle pour identifier et évaluer tous les risques qu'elles encourent (cela comprend les risques couverts dans le pilier 1 mais aussi le risque de concentration du crédit, le risque de taux d'intérêt dans le portefeuille d'intermédiation et le risque stratégique) et pour qu'elles détiennent des fonds propres suffisants en fonction de leur profil de risque. Essentiellement, le pilier 2 encourage vivement à renforcer la gestion du risque et le contrôle des banques.
- *Le pilier 3* (discipline de marché) cherche à compléter l'effort des autorités en établissant un partenariat solide avec les autres acteurs du marché. Il exige que les banques divulguent assez d'informations sur leurs risques du pilier 1 pour que les autres parties prenantes puissent surveiller leur situation.

Graphique 1

Transferts des risques

Les positions de titrisation des banques ont beaucoup modifié leur profil de risque depuis dix ans.

(total des titres adossés à des actifs en cours, milliards de dollars)



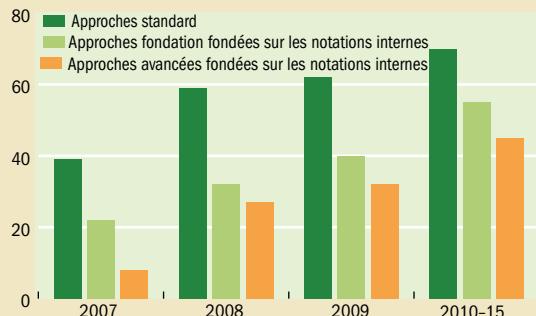
Source : Securities Industry and Financial Markets Association.

Graphique 2

Une option bien accueillie

Dans les années à venir, plus de pays vont probablement suivre les approches standard de Bâle II pour déterminer les paramètres de risque.

(projets cumulés d'application de Bâle II, nombre de pays)



Source : Financial Stability Institute, 2006.

Encore en transition

La plupart des pays n'avaient pas totalement mis en œuvre Bâle II en août 2007 quand les turbulences ont commencé.

(calendriers d'application de Bâle II)

	Risque de crédit (appr. standard)	Risque de crédit (appr. avancée)
Australie	Janvier 2008	Janvier 2008
Canada	Novembre 2007	Novembre 2007
Union européenne	Janvier 2007	Janvier 2008
Hong Kong, RAS	Janvier 2007	Janvier 2007
Japon	Mars 2007	Mars 2008
Corée	Janvier 2008	Janvier 2008
Singapour	Janvier 2008	Janvier 2008
Afrique du Sud	Janvier 2008	Janvier 2008
États-Unis	ND	Mi-2009

Sources : sites web et annonces des agences de notation.

Note : ND = non disponible.

à la fin de la période de transition, mais les autorités de contrôle pourront exiger qu'il soit maintenu pour certaines banques.

Pour diverses raisons (retards de la législation et efforts qu'ont dû faire les banques et les autorités pour former le personnel et augmenter leurs capacités), la mise en œuvre a été reportée dans beaucoup de pays. Les pays de l'Union européenne ont adopté l'approche standard en 2007 et commencent cette année d'appliquer les approches avancées, tandis que les banques des États-Unis peuvent demander une période de fonctionnement parallèle des deux approches pendant trois ans avant d'adopter en 2011 les approches avancées. Actuellement, la plupart des systèmes bancaires qui ont adopté Bâle II en sont encore à la période de transition, les plus avancés étant arrivés au stade du fonctionnement parallèle ou de l'application du plancher (tableau). Le cadre n'était donc pas encore mis en œuvre dans beaucoup de pays à l'été 2007, quand les turbulences ont commencé sur les marchés financiers.

Un frein ou un accélérateur?

Comme l'ont révélé plusieurs analyses et rapports sur la crise des marchés financiers, les problèmes dépassent le domaine de l'adéquation des fonds propres. Les événements qui ont amené la situation actuelle ont été déclenchés par la recherche du rendement dans un climat de taux d'intérêt historiquement bas, et alimentée par des normes de garantie inadéquates, des produits financiers opaques et complexes, la négligence des investisseurs, la distorsion des incitations et les lacunes des évaluations et de la divulgation. La crise a aussi souligné l'importance de l'évaluation judicieuse et approfondie de la qualité des actifs sous-jacents, sans laquelle toute réglementation devient rapidement inefficace.

Bâle II ne traite pas toutes les questions de réglementation que posent les événements récents. En particulier, il ne constitue pas une norme de liquidité, même s'il reconnaît que la position de fonds propres des banques peut influer sur leur capacité d'obtenir des liquidités, surtout en cas de crise. Il exige que les banques évaluent l'adéquation de leurs fonds propres en fonction de leur profil de liquidité et de la liquidité des marchés sur lesquels elles opèrent. Pourtant, on admet généralement qu'il faut travailler davantage sur l'élaboration de lignes directrices pour la fourniture de liquidités, et le Comité de Bâle réfléchit à cette question.

Bâle II a un rôle important à jouer sur d'autres plans (encadré 3), d'où l'appui que le FMI accorde à sa mise en œuvre. Dans ce cadre, l'alignement plus étroit du risque sur les fonds propres nécessiterait d'augmenter les fonds propres face aux crédits plus risqués qui résultent des pratiques déficientes de garantie. Le pilier 2 incite les banques à améliorer leurs techniques de suivi et de gestion du risque. Le pilier 3 encourage la divulgation de l'adéquation des expositions, des systèmes d'évaluation du risque et des fonds propres pour chaque banque.

Bâle II peut aussi jouer un rôle important en s'attaquant à une grave distorsion des incitations due au traitement des expositions de titrisation (par exemple, titres adossés à des actifs, titres adossés à des créances hypothécaires, swaps de taux d'intérêt, dérivés de crédit et facilités de trésorerie) dans l'accord de Bâle I. En effet, celui-ci encourageait à placer hors bilan même les avoirs à faible risque et à appliquer un traitement inadéquat à

la titrisation des avoirs à haut risque. Cette distorsion a joué un rôle dans les turbulences actuelles.

Bâle II renforce considérablement la réglementation des expositions de titrisation des banques grâce à une méthode plus complète qui harmonise les diverses approches élaborées par les pays. Il offre dans le pilier 1 plusieurs approches pour estimer les fonds propres que les banques doivent détenir face à leur exposition aux produits titrisés selon leur rôle. Il augmente aussi les exigences de fonds propres pour la titrisation des avoirs à haut risque. Le pilier 2 énumère les mesures que les autorités peuvent prendre si les banques assurent un soutien implicite ou non contractuel. Enfin, le pilier 3 fournit un modèle séparé pour la communication sur les expositions de titrisation. Les turbulences actuelles donnent l'occasion d'examiner la solidité du dispositif de Bâle II. Le Comité de Bâle revoit aussi ce dispositif pour renforcer le traitement en termes de fonds propres de certains produits complexes de titrisation et les exigences de simulations de crise pour les risques en matière de droit, de réputation et de liquidité que suscite le rapatriement au bilan des produits hors bilan et la divulgation de ces éléments.

Le débat sur la procyclicalité

L'application de Bâle II peut être délicate même dans le contexte le plus favorable et elle l'est certainement dans l'environnement actuel, que l'on considère comme le début d'un important ralentissement. La procyclicalité est ainsi

devenue une question essentielle qui doit être surveillée (voir «Bâle II va-t-il prévenir ou aggraver les crises?», p. 29).

La sensibilité accrue de Bâle II au risque soulève des questions en ce qui concerne la procyclicalité. Le comportement procyclique est dû en partie à une faible capitalisation et à une mauvaise gestion du risque. Les banques sous-capitalisées tendent à prendre des décisions brusques pour réduire leurs prêts face à des signes de ralentissement et celles qui n'ont pas bien évalué leurs risques peuvent aussi réagir brutalement. La sensibilité accrue au risque de Bâle II peut contribuer à atténuer certains effets procycliques en renforçant la perception du risque et la détection des problèmes nouveaux, mais tout dispositif sensible au risque entraîne une fluctuation des normes minimales si la solvabilité de l'emprunteur augmente ou diminue.

Dans les approches fondées sur la notation interne, le potentiel de procyclicalité est accentué et il peut provenir des diverses composantes du système de notation — PD (probabilité de défaut), PCD (perte en cas de défaut) et ECD (exposition en cas de défaut). Lors d'un ralentissement, la notation de l'emprunteur pourrait être abaissée, d'où un appel à une augmentation pour faire face à la hausse du risque de crédit ou pour réduire les expositions au risque de crédit.

Bâle II s'attaque à la propension procyclique des normes fondées sur le risque en élaborant des éléments prévisionnels. Le pilier 1, par exemple, exige que la notation de l'emprunteur représente sa volonté et sa capacité de payer malgré des conditions économiques défavorables, ce qui selon le modèle représente au moins un cycle économique dans le secteur ou la région. De même, il exige que les estimations de la PCD et de l'ECD portent au moins sur un cycle. Le pilier comporte une exigence spécifique de simulation de crise pour évaluer l'adéquation des fonds propres, qui vise à déterminer l'évolution future dans des conditions économiques défavorables, à l'aide des scénarios sur le ralentissement de l'économie ou du secteur, l'apparition du risque de marché et les conditions de liquidité. Outre ces simulations générales, le dispositif requiert un test de résistance spécifique pour le risque de crédit qui prend en compte une récession modérée, définie comme deux trimestres consécutifs de croissance zéro, pour évaluer les effets sur les paramètres de risque des banques. Tous ces éléments garantissent que les dirigeants des banques savent comment les facteurs de risque peuvent évoluer pendant tout le cycle et dans des conditions difficiles et qu'ils intégreront ces éléments dans leur processus décisionnel et leur stratégie en matière de fonds propres.

La méthode de notation des banques influe aussi sur leur capacité de traiter les effets cycliques sur leur système de notation. Certaines peuvent appliquer Bâle II au moyen des évaluations ponctuelles (*point-in-time*, PIT) pour les PD, qui tiennent compte des conditions actuelles. D'autres peuvent préférer les évaluations sur tout le cycle (*through-the-cycle*, TTC), qui prennent en compte les conditions anticipées pour toute la période. Les deux systèmes ont leurs avantages et l'on utilise parfois une combinaison des deux. Il faut remarquer que les résultats du modèle PIT fluctuent davantage pendant le cycle et pourraient donc renforcer l'effet procyclique, contrairement aux modèles TTC, qui accentuent moins les cycles de crédit parce qu'ils comportent des volants de sécurité qui correspondent mieux à la durée du cycle.

Encadré 3

La position du FMI

Le FMI a toujours soutenu l'application totale de Bâle II, étant donné sa sensibilité accrue au risque et l'accent mis sur la gestion du risque et la discipline de marché. Toutefois, comme le Comité de Bâle, il estime que les pays doivent adopter ce dispositif selon leur situation, notamment selon l'existence d'un dispositif solide de contrôle bancaire.

Le FMI a aussi mis en garde contre une application incomplète, partielle ou sélective. Les diverses parties du dispositif se complètent et doivent être mises en œuvre ensemble. Un choix des parties ou une modification injustifiée fausseraient le système des incitations. Cela pourrait aussi compromettre la sensibilité au risque de Bâle II et même créer un faux sentiment de sécurité et finalement nuire à la stabilité financière au lieu de la renforcer.

Reconnaissant le lien étroit entre l'application effective du dispositif et la stabilité financière, le FMI pilote une initiative pour élaborer une méthodologie qui évalue l'état de l'application de Bâle II. Pour ce faire, il consulte plusieurs organismes de contrôle de pays industrialisés et émergents qui sont représentés dans le Groupe international de liaison du Comité de Bâle. Cette méthodologie peut être utilisée comme outil d'évaluation et comme diagnostic, et elle est actuellement testée dans des pays volontaires. Les examens fondés sur cette méthodologie seront inclus dans les instruments de surveillance du FMI, notamment le Programme d'évaluation du secteur financier, pour être utilisés dans les pays qui appliquent le nouveau dispositif.

Le dispositif de Bâle II ne requiert pas explicitement l'utilisation d'un de ces deux modèles. Mais il souligne que les banques doivent s'attaquer à la volatilité de l'allocation de leurs fonds propres et définir des stratégies pour lever des capitaux qui prennent leurs besoins en compte surtout dans un contexte économique difficile. Comme le montre l'expérience de certaines grandes banques internationales dans les turbulences actuelles, les avantages de pouvoir accéder rapidement au capital en temps difficile peuvent compenser les inconvénients d'avoir à détenir des volants de fonds propres pendant la durée du cycle. Pour réduire au minimum la procyclicalité dans le cadre de Bâle II, les banques doivent absolument comprendre que les systèmes PIT nécessiteront plus de fonds propres en période faste pour garantir l'adéquation des fonds propres dans des circonstances plus défavorables.

La réglementation des fonds propres fondée sur le risque n'est pas la seule source de procyclicalité; l'application concomitante de la comptabilité aux cours du marché peut également y contribuer. Par exemple, dans le cadre de l'option de la juste valeur dans les normes comptables internationales (IAS 39), les avoirs et engagements financiers doivent être évalués à l'aide de cotations boursières ou, faute de ces données, d'évaluations aux prix d'un modèle. En période de ralentissement, on ne peut compter sur la fiabilité et la vérifiabilité des justes valeurs en l'absence de marchés actifs et de techniques uniformes d'évaluation, ce qui peut entraîner certains actifs dans une spirale de baisse et rendre les fonds propres volatils. Les autorités de contrôle se préoccupent de ces effets imprévus et la crise actuelle a montré qu'il faut pousser plus loin l'analyse dans ce domaine.

Un autre facteur influe sur la procyclicalité, à savoir le conflit entre la comptabilisation des avoirs compromis dans la norme IAS 39 et les exigences réglementaires de provisionnement, qui peuvent jouer un rôle anticyclique efficace. Ce conflit tient à la capacité limitée de projeter les pertes attendues dans le cadre de la norme comptable (fondée sur le concept de la perte constatée). C'est un domaine où les pays bénéficiaient d'un partage de leurs expériences, afin de satisfaire aux exigences de la comptabilité et du contrôle sans compromettre leurs objectifs respectifs. C'est aussi un domaine où les pratiques comptables pourraient se rapprocher des pratiques de gestion des risques et de contrôle.

Adéquation des fonds propres

La nécessité pour les banques d'avoir un solide régime de fonds propres, qui les amène à détenir des fonds propres correspondant aux risques qu'ils encourrent, y compris le risque cyclique, a été confirmée par les retombées des turbulences actuelles. Beaucoup de grands établissements internationaux ont eu du mal à lever des capitaux pendant cette crise. Quelles sont les conséquences pour le contrôle des banques? Premièrement, il est important d'effectuer des études d'impact précises avant la transition au nouveau dispositif. Pour les banques en période de transition, les autorités doivent être prêtes à prolonger les plannings si nécessaire. Deuxièmement, la mise en œuvre complète du pilier 2 devient encore plus importante dans ce contexte. Ce pilier exige explicitement que les banques reflètent dans leurs évaluations internes de l'adéquation la phase du cycle dans laquelle elles opèrent et que les autorités prennent en compte les effets du cycle dans leur examen de ces évaluations. En résumé,

il demande que les banques se préparent à l'augmentation des fonds propres nécessaire en période de repli en constituant des volants de sécurité en périodes fastes.

À bien des égards, le pilier 2 constitue le cœur du dispositif et il ajoute une dose importante d'appréciation à l'approche du pilier 1, axée davantage sur des règles. Il part de principes définissant les rôles et les responsabilités des banques et des autorités de contrôle dans l'évaluation du niveau de fonds propres qui comprend les risques visés par le pilier 1 et vont plus loin. Ces principes donnent une grande latitude aux autorités nationales pour concevoir leur processus d'examen de l'adéquation des fonds propres des banques. Ils présentent aussi une série de mesures rapides et décisives que les autorités doivent prendre si leur examen indique que les fonds propres d'une banque ne sont pas suffisants en regard des risques qu'elles encourent. Ces mesures peuvent prendre diverses formes — par exemple, exiger que les banques renforcent leur système de gestion du risque, limitent leurs expositions au risque et bien entendu détiennent plus de fonds propres de sécurité.

Un travail à parfaire

L'application de Bâle II se poursuit dans bien des pays. Quand il sera totalement déployé, il contribuera largement à combler les lacunes de la gestion du risque par les banques et de leur contrôle qui sont à la base des turbulences sur les marchés financiers matures. Ce rôle sera encore accentué après l'examen en cours par le Comité de Bâle, qui devrait renforcer le traitement des fonds propres pour les produits financiers complexes.

Les problèmes posés par l'application de Bâle II sont accentués par les remous financiers et il faut gérer cette transition prudemment pour atténuer tout effet indésirable. Les banques et les autorités de contrôle doivent utiliser à plein les provisions pour atténuer la procyclicalité, en appliquant des simulations de crise, en se préparant à prolonger les plannings pendant la transition si les études d'impact le justifient, en encourageant l'usage de systèmes de notation qui prennent en compte les effets cycliques, en élaborant un processus solide et crédible dans le cadre du pilier 2 pour garantir l'existence de volants de sécurité correspondant au profil de risque des banques et en partageant les expériences sur la gestion de la volatilité des fonds propres due aux changements comptables.

Il faut cependant se rappeler que Bâle II n'est pas un guide général sur la gestion des banques. Les exigences de fonds propres ne peuvent pas les empêcher de faire des erreurs, ni se substituer à leur responsabilité d'évaluer le risque et de le gérer judicieusement. Les exigences peuvent et doivent contribuer à créer les incitations appropriées pour la prise de risque et soutenir en général la bonne gestion du risque. D'autres éléments du cadre de fonctionnement des banques, comme les règles comptables et les incitations de marché, peuvent aussi jouer un rôle important dans la détermination du risque. Faire concorder ces influences rivales — comptabilité, gestion du risque et réglementation — restera une tâche difficile pour les dirigeants. ■

Jaime Caruana est Conseiller et Directeur, et Aditya Narain est économiste principal au Département des marchés monétaires et de capitaux du FMI.