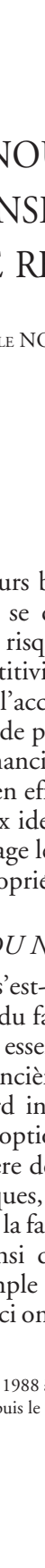


L'ÉCONOMIE DU NOUVEAU DISPOSITIF ET LES CONSÉQUENCES DE LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION

DANIÈLE NOUY *



Les banques et les contrôleurs bancaires ont les mêmes intérêts. Les banques cherchent à se doter des meilleurs systèmes de mesure et de gestion des risques pour minimiser leurs pertes éventuelles, améliorer leur compétitivité et accroître leurs bénéfices. Les superviseurs bancaires mettent l'accent sur la gestion prudente et efficace des risques assumés, afin de protéger la solvabilité des banques et de promouvoir la stabilité financière. Bâle II est le fruit de cette communauté d'intérêts. Il s'agit en effet d'incorporer dans le dispositif prudentiel des incitations à mieux identifier et comprendre les risques d'aujourd'hui, à anticiper davantage les risques qui pourraient survenir demain, et à réagir de façon appropriée dans les deux cas.

LES OBJECTIFS DU NOUVEL ACCORD

Pourquoi le Comité de Bâle s'est-il engagé dans ce projet long et difficile que constitue la révision du fameux « Ratio Cooke » ?

L'Accord de 1988, qui visait essentiellement les grandes banques présentes sur plusieurs places financières, a été adopté par une centaine de pays et est devenu le standard international en matière de fonds propres bancaires. Depuis son adoption cependant, le monde a connu une véritable révolution en matière de technologie de l'information et d'innovation financière. Les banques, en particulier, ont amélioré dans des proportions très considérables la façon dont elles mesurent, gèrent et couvrent leurs risques. Il est ainsi devenu de plus en plus difficile d'intégrer, dans le cadre assez simple de l'Accord de 1988, les innovations des dernières années. Celles-ci ont progressivement mis en lumière

* Secrétaire général du Comité de Bâle d'octobre 1988 à octobre 2003.
Secrétaire général de la Commission bancaire depuis le 1^{er} novembre 2003.

les faiblesses du dispositif actuel, en particulier son absence de sensibilité aux risques qui décourage artificiellement certains types de concours, et en encourage d'autres, dans le seul but d'optimiser les exigences de fonds propres réglementaires.

Cette incitation à « l'arbitrage réglementaire » a, peu à peu, compromis l'efficacité de Bâle I, en tant qu'indicateur de la solvabilité d'un établissement de crédit, et a naturellement plaidé en faveur d'un ratio à la fois plus flexible et plus sensible aux risques. C'est la raison pour laquelle le Comité de Bâle a considéré, à la fin des années 1990, qu'il ne pouvait pas différer plus longtemps cette réforme.

On n'insistera jamais assez sur le fait que le premier objectif de Bâle II est de mettre l'accent sur la gestion des risques bancaires et d'encourager les banques à améliorer constamment leur capacité de mesure de gestion et de couverture de ces risques. Le Comité de Bâle considère en effet que les exigences de fonds propres peuvent, et doivent, être alignées sur les meilleures pratiques de gestion des établissements de crédit. Avec des exigences en fonds propres plus sensibles aux risques, le capital des banques sera utilisé plus efficacement pour couvrir ces risques, financer l'économie et assurer la stabilité financière.

UNE APPROCHE ÉVOLUTIVE

Pour développer cette approche plus sensible aux risques réellement encourus, et pour faire en sorte que les nouvelles règles puissent s'appliquer à des banques (et à des systèmes bancaires) présentant des tailles et des degrés de sophistication très différents, le Comité a dû abandonner l'idée d'une norme unique. Il a, au contraire, développé, pour chaque type de risques, plusieurs options tenant compte de la capacité des établissements de crédit à investir dans des instruments de gestion sophistiqués, et validés par les superviseurs lorsqu'ils sont utilisés pour calculer les fonds propres réglementaires. Les plus grandes banques internationales utiliseront les méthodes avancées de calcul des risques de crédit et des risques opérationnels, tandis que les banques plus petites, ou moins complexes, pourront se contenter de méthodes plus simples. À cet égard, la mesure la plus simple du risque de crédit est très proche de Bâle I.

Ce choix d'offrir une gamme d'options devrait permettre à Bâle II d'être plus flexible, plus prospectif et considérablement plus adaptable aux innovations financières. Les banques font évoluer la gestion de leurs risques en fonction des meilleures pratiques de la profession ; elles pourront désormais traduire ces changements dans le calcul de leur capital réglementaire en utilisant la méthode appropriée en fonction de leurs systèmes de gestion interne.

Ce « spectre d'approches » tient compte du fait que les règles de Bâle, à l'origine destinées à un petit nombre de très grandes banques, sont devenues un standard incontournable en matière de solvabilité bancaire, quels que soient la banque et le pays concernés. Reconnaisant cette situation, le Comité de Bâle considère que Bâle II a vocation, dans les années à venir, à s'appliquer à « toutes les banques significatives » dans le monde ; mais il revient à chaque contrôleur bancaire national de décider quelles sont les banques significatives dans sa juridiction. Les décisions prises à cet égard peuvent d'ailleurs être assez différentes en fonction du contexte national. Ainsi, les États-Unis appliqueront Bâle II de manière quelque peu « minimaliste » (utilisation des seules méthodes avancées par un petit nombre de très grandes banques). À l'inverse, l'Union européenne aura une approche plus « maximaliste » (toutes les options seront proposées et l'ensemble des banques devrait être concerné). Par ailleurs, pour un certain nombre de banques, notamment dans les pays émergents, Bâle I continue, et continuera pendant un certain temps, de constituer une option parfaitement acceptable. Flexibilité donc dans les options proposées ainsi que dans la mise en œuvre des nouvelles normes.

LE NOUVEAU CADRE

3

Le nouveau dispositif est fondé sur trois piliers qui, s'ils sont mis en œuvre correctement, se renforceront mutuellement. Il comporte des exigences quantitatives (pilier I), une surveillance prudentielle « sur mesure », adaptée au profil de risque de l'établissement considéré (pilier II), et une communication financière sensiblement améliorée (pilier III). Ces trois piliers forment un ensemble qui ne doit pas être dissocié. On ne peut pas considérer que Bâle II est mis en œuvre si l'un de ces trois piliers est défaillant. Il peut se produire, notamment dans certains pays émergents, que l'accent soit principalement mis sur le pilier I. Cela ne peut toutefois constituer qu'une situation transitoire. Seule une mise en œuvre concomitante et équilibrée des trois piliers constitue une application correcte de Bâle II susceptible de produire à terme tous les effets positifs escomptés.

Le pilier I

Le pilier I offre plusieurs options pour déterminer les exigences de fonds propres relatives au risque de crédit et au risque opérationnel (le régime applicable aux risques de marché demeure celui qui a été adopté en 1996). L'approche évolutive, permet aux banques de choisir, sous le contrôle de leurs superviseurs, la méthode la mieux adaptée à leur profil de risque et au degré de sophistication de leurs outils de gestion interne.

Bien entendu, le Comité de Bâle s'attend à ce que les banques évoluent vers les méthodes les plus avancées au fur et à mesure de l'amélioration de leur capacité de mesure et de gestion des risques ; et il a introduit des incitations en ce sens dans le dispositif.

Le risque de crédit

En matière de risque de crédit, la *méthode standard*, assez proche de l'Accord actuel, constitue l'option la plus simple. Quelques pondérations supplémentaires, établies en fonction des notations externes, ont simplement été ajoutées pour la rendre plus sensible aux risques. Un certain nombre de banques, notamment dans les pays émergents, devraient l'utiliser.

Comme Bâle II entend rapprocher le capital réglementaire du capital économique calculé par les banques bien gérées, la partie la plus importante et la plus innovante du nouveau dispositif est constituée par l'*approche des notations internes (Internal Ratings-Based Approach -IRBA)*. L'objectif est de faire en sorte que les banques utilisent leurs propres systèmes internes pour effectuer une appréciation fine de leurs risques et des fonds propres nécessaires pour assurer leur couverture. La notation des emprunteurs en fonction de leur probabilité de défaillance et l'estimation des fonds récupérables lorsque cette défaillance survient, qui constituent les principaux paramètres de cette approche, font partie des meilleures techniques actuelles de mesure et de gestion du risque de crédit.

Le Comité estime qu'un grand nombre de banques, y compris des petites banques en Europe et quelques-unes des banques les plus importantes dans les pays émergents, utiliseront cette méthode, soit sous sa forme la plus simple, la *méthode de base ou fondation*, soit dans sa version plus complexe, la *méthode avancée*. Les banques utilisant la première devront calculer la probabilité de défaillance de leurs emprunteurs (PDs), le Comité fournissant une estimation réglementaire des autres paramètres, comme la perte en cas de défaillance (LGDs), ou le montant de l'exposition au moment de la défaillance (EADs). En revanche, les banques choisissant la méthode avancée pourront également calculer ces deux derniers paramètres sur la base de leurs propres données internes.

Toutefois, seules les banques dotées de systèmes internes sûrs et efficaces, et qui utilisent ces systèmes pour leur gestion au quotidien, doivent avoir recours à ces méthodes. Le Comité a donc développé un certain nombre d'exigences quantitatives et qualitatives, renforcées dans le cadre de la méthode avancée. Ces dispositions assurent l'intégrité et la crédibilité du processus ainsi que de l'estimation des paramètres utilisés pour calculer les fonds propres réglementaires. Les banques vont devoir démontrer que leurs systèmes respectent ces standards minimaux

lorsque les superviseurs valideront l'utilisation réglementaire de ces systèmes, de façon à assurer une mise en œuvre cohérente et efficace de l'Accord.

Certaines difficultés inhérentes à la mesure du risque de crédit ne peuvent être pleinement résolues que par *l'utilisation à des fins prudentielles des modèles internes* ; mais c'est une étape que le Comité de Bâle n'est pas encore prêt à franchir. Le Comité reconnaît que ces modèles ont un rôle important à jouer dans la gestion interne des établissements et dans leur dialogue avec leurs superviseurs. Néanmoins, pour un certain nombre de raisons, parmi lesquelles la rareté relative des données statistiques fiables et les difficultés de validation des modèles par les superviseurs, le Comité considère qu'il est trop tôt pour les utiliser dans le calcul des fonds propres réglementaires. Le Comité reste cependant attentif à toutes les innovations dans ce domaine et il intégrera, le moment venu, dans le dispositif réglementaire, les progrès réalisés par l'industrie bancaire.

Le risque opérationnel

Le pilier I comporte également des exigences de fonds propres au titre du risque opérationnel. Le Comité est, en effet, convaincu que l'évolution des opérations et des pratiques bancaires, en particulier les techniques de transferts de risques, l'externalisation de certaines activités (*outsourcing*), le recours à des technologies ainsi qu'à des produits de plus en plus complexes accroît ce risque pour les banques. En conséquence, il doit se traduire par une allocation de fonds propres réaliste, tant de la part des établissements de crédit que des régulateurs.

La définition du risque opérationnel adoptée par les superviseurs est la suivante : « Le risque de perte résultant de carences ou de défaillances attribuables à des procédures, des personnes et des systèmes, ou bien à des événements extérieurs ».

Le Comité propose une gamme de 3 options utilisant un ou plusieurs indicateurs pour traduire l'importance relative du risque opérationnel encouru par une banque. *L'approche de l'indicateur de base* est la plus simple ; elle utilise un paramètre unique, le revenu brut, pour apprécier, certes grossièrement, le risque opérationnel total assumé par une banque. La *méthode standard*, ouverte aux banques un peu plus sophistiquées, tient compte des différentes lignes d'activité des établissements sous revue (par exemple : les concours aux entreprises, l'activité de banque de détail...). L'exigence de fonds propres au titre du risque opérationnel est alors la somme des exigences calculées pour les différentes activités. Seules les *méthodes avancées* sont calibrées pour être réellement sensibles aux risques assumés. C'est un domaine dont le développement est à la fois récent et rapide. Cela a incité le Comité de Bâle à

faire preuve de beaucoup de souplesse et de flexibilité. Il reconnaît ainsi que plusieurs méthodes possibles sont actuellement testées par les banques et que l'innovation ne doit pas être découragée, à ce stade, par une réglementation exagérément prescriptive.

Le pilier II

Le pilier I (l'estimation quantitative des exigences de fonds propres) n'est que l'un des éléments de la réforme, qui en comporte trois destinés à se renforcer mutuellement. L'utilisation par les banques de leurs propres systèmes de notation interne dans le cadre du pilier I (l'estimation quantitative des exigences de fonds propres) n'est pas concevable sans une application rigoureuse des exigences formulées au titre des piliers II (la surveillance prudentielle) et III (la discipline de marché).

Le pilier II a longtemps été la partie la moins commentée de la réforme ; mais au fur et à mesure que l'on se rapproche de la mise en œuvre des nouvelles règles de fonds propres, il est de plus en plus au centre des discussions entre les banques et leurs superviseurs. Le pilier II impose aux banques de conduire leur propre appréciation du « capital économique » souhaitable pour mener à bien leur activité et, aux contrôleurs bancaires de revoir et de juger cette évaluation. Ces éléments sont fondamentaux pour l'efficacité de la gestion des banques et la qualité de leur contrôle. Il va de soi qu'ils vont au-delà de la simple appréciation du respect, ou du non respect, de règles contraignantes. Le nouveau régime entend inciter les banques, comme les superviseurs, à améliorer de façon significative leur expertise en matière de gestion des risques.

Le pilier II définit également le traitement prudentiel qui doit s'appliquer aux établissements de crédit plus risqués que leurs confrères, ou que leur groupe de référence. À cet égard, il s'intéresse en particulier au risque de taux d'intérêt dans le portefeuille bancaire, à la qualité de la gestion des garanties, à la concentration relative des risques (granularité des portefeuilles de crédit)... Au surplus, dans le cadre du pilier II, les banques utilisant les méthodes de notations internes doivent avoir recours à des scénarios catastrophes pour apprécier leurs besoins de fonds propres en cas de détérioration de la conjoncture économique. Les résultats de ces simulations servent ensuite à déterminer les matelas de sécurité qui devront être progressivement constitués, pendant les périodes fastes, pour faire face à un environnement moins favorable.

En définitive, le pilier II renforce l'implication des contrôleurs bancaires dans la supervision des dispositifs de mesure des risques, développés par les banques elles-mêmes, afin d'apprécier leurs besoins de fonds propres en fonction des risques qu'elles encourent et des corrélations présumées entre ces risques. Il reste aux superviseurs à

décider comment ils vont s'acquitter de cette tâche ; quelles sont les procédures à mettre en place ; quels sont les outils nécessaires pour examiner et valider les systèmes internes des banques, améliorer leur compréhension des méthodes de calcul du capital économique et développer considérablement les échanges d'information transfrontières. La tâche sera délicate d'autant qu'aucune loi, directive ou réglementation ne peut apporter de réponse simple et préalable à la mise en œuvre d'un tel dispositif.

Le Comité reconnaît que la mise en œuvre satisfaisante du pilier II pose un certain nombre de problèmes, tant juridiques que pratiques, y compris en ce qui concerne la qualité des ressources humaines nécessaires dans le cadre de l'utilisation des méthodes les plus avancées. Toutefois, le Comité estime que les bénéfices à attendre de règles de fonds propres plus sensibles aux risques, et encourageant l'amélioration de la mesure et de la gestion de ces risques, compensent très largement cet inconvénient.

Le pilier III

Les acteurs du marché sont appelés à jouer un rôle croissant et à conforter l'action stabilisatrice des autorités de tutelle. Une meilleure information concernant la mesure et la gestion des risques de leurs contreparties doit susciter de leur part des comportements plus responsables, qui amélioreront la discipline de marché et renforceront l'action des superviseurs.

Après une concertation approfondie avec les banques et les autres institutions financières, le Comité a donc déterminé les éléments qui lui paraissent les plus importants en termes de transparence financière et a demandé à tous les établissements bancaires de publier ces informations. Le Comité a également défini des éléments plus spécifiques qui doivent être communiqués par les banques ayant recours aux options les plus avancées de Bâle II. La publication d'éléments supplémentaires peut, de surcroît, être requise d'établissements présentant un profil de risque plus élevé ou atypique.

LE CALIBRAGE DES EXIGENCES DE FONDS PROPRES

Dès le début de la réforme, le Comité de Bâle a décidé que Bâle II ne devait ni augmenter, ni réduire de façon significative le niveau global des fonds propres au sein des systèmes bancaires. Les deux premières études d'impact ayant démontré un assez net accroissement de ces fonds propres, elles ont donc conduit à un recalibrage dans le sens de moindres exigences. Celles-ci se sont révélées globalement correctes lors de la troisième étude d'impact conduite fin 2002. Même si l'on observe des

changements au plan individuel, en fonction du caractère plus ou moins risqué des établissements concernés, les propositions actuelles maintiennent approximativement inchangé le niveau global des fonds propres. Elles répondent également au souhait du Comité d'inciter les banques à utiliser les méthodes les plus sophistiquées, chaque fois que leur profil de risque le justifie.

Par ailleurs, le calibrage du nouvel accord, initialement basé sur les pertes attendues et inattendues, s'effectuera finalement sur la base des seules pertes inattendues. Le mécanisme sur lequel se fonde ce calibrage devrait inciter les banques à provisionner davantage, et de manière plus dynamique, leurs pertes attendues.

QUELQUES POINTS PARTICULIÈREMENT COMMENTÉS ET DISCUTÉS

Le recours aux agences de notation dans la méthode standard

Cet aspect du nouvel Accord, destiné à introduire plus de sensibilité aux risques, a été critiqué par nombre d'institutions, en particulier dans les pays émergents. Dans ces pays en effet, le recours à la notation est peu développé et, en conséquence, la quasi totalité des concours aux entreprises continuera d'être assujettie à une pondération de 100 %. Par ailleurs, ces pays ont parfois le sentiment que les grandes agences internationales de notation connaissent mal la réalité de leur situation économique et, de ce fait, les pénalisent. Les superviseurs de ces pays ne sont pas davantage rassurés, à court terme au moins, par l'émergence possible d'agences nationales de notation, car ils sont conscients des exigences de ce métier et du temps que prend le développement d'une solide culture du risque de crédit.

Pour tenir compte de ces préoccupations, le Comité a développé une option qui permet de ne pas avoir recours aux agences de notation dans la méthode standard. Les crédits aux entreprises (à l'exception des créances impayées, douteuses ou litigieuses, qui sont pondérées à 150 %) restent pondérés à 100 %, comme dans Bâle I. La pondération des crédits aux États souverains est déterminée par la notation des agences de crédit à l'exportation (soit les notations de l'une d'entre elles, soit une moyenne de la notation de plusieurs agences). Enfin, la pondération des prêts interbancaires suit celle de l'État de la banque emprunteuse, à la catégorie directement supérieure.

Le caractère potentiellement procyclique de l'Accord

Durant les consultations menées avec les professionnels de la banque et les universitaires, il a parfois été indiqué que Bâle II risquait d'être trop

procyclique, c'est-à-dire d'amplifier les cycles économiques. La raison en est que les exigences de fonds propres s'accroîtront au moment même où il deviendra plus difficile et plus coûteux de se procurer du capital, du fait de la détérioration de la conjoncture économique. Le Comité de Bâle reconnaît l'existence d'un tel risque, mais ne pense pas qu'il se matérialisera de cette manière.

Le Comité estime qu'on ne peut pas considérer cet élément de manière statique et isolé de son contexte. La question pertinente est plutôt de se demander si les nouvelles règles traduisent correctement les évolutions de la qualité des emprunteurs ; si elles permettent aux banques de constituer assez tôt, et de façon progressive, les matelas de sécurité nécessaires pour qu'elles ne soient pas contraintes de réagir dans la précipitation et au plus mauvais moment.

L'expérience du passé nous enseigne que des règles qui ne délivraient pas les signaux appropriés, lorsqu'une banque est confrontée à une augmentation de ses risques de crédit, ne sont dans l'intérêt ni des banques, ni de l'économie en général. Le défi consiste à développer des règles de fonds propres qui permettent aux acteurs des marchés bancaire et financier de recevoir une information exacte sur le profil de risque des banques *aujourd'hui*, tout en incitant celles-ci à intégrer dans une approche dynamique ce que seront leurs risques *demain*. C'est toute l'ambition du nouveau dispositif. D'une part, les exigences de fonds propres, au titre du pilier I, sont plus sensibles aux risques. En outre, le Comité a prévu plusieurs approches des notations internes, en précisant que l'horizon utile pour apprécier une notation, normalement d'un an, peut s'étendre au-delà. De surcroît, le calcul des exigences doit s'appuyer sur des historiques de longue durée et être empreint de prudence. D'autre part, le pilier II demande aux banques utilisant les méthodes de notation interne d'estimer, sur la base de « scénarios catastrophes », et de constituer progressivement les fonds propres supplémentaires qui leur seront nécessaires pour faire face à une conjoncture économique difficile.

Au-delà de cet encouragement prodigué aux banques de gérer leurs risques de façon plus fine et plus prospective tout au long du cycle économique, le nouvel Accord fait une place plus large aux techniques de réduction des risques : garanties réelles et personnelles, dérivés de crédit... Ceci devrait contribuer à accroître le confort des banques prêtant à des débiteurs de qualité moyenne, notamment pendant les périodes de conjoncture ralentie.

Au total, le Comité est persuadé que Bâle II, en favorisant des décisions d'octroi de crédit plus réfléchies, et en signalant plus tôt les évolutions du risque, débouchera sur des aménagements plus graduels de la politique de crédit des banques. Les aversions au risque brutales

et durables, qu'on a vu parfois se développer dans le passé à la suite de défaillances mal anticipées, devraient devenir beaucoup plus rares. Lorsqu'elle interviendra, l'augmentation du risque sera perçue plus tôt et, en conséquence, sera aussi traitée plus tôt ; elle devrait, de ce fait, être moins déstabilisatrice.

Il faut rappeler également qu'il existe des moyens très efficaces, par exemple le « provisionnement dynamique », pour réduire la procyclicité que génère par nature toute activité bancaire et financière, quelles que soient les règles prudentielles auxquelles elle est assujettie. C'est en utilisant l'ensemble des instruments disponibles qu'on parviendra à une situation satisfaisante en matière de procyclicité.

L'accès des pays émergents aux capitaux internationaux

Tout d'abord il convient de ne pas oublier qu'environ un tiers des pays notés par les grandes agences de notation ont une note suffisante pour constituer des « valeurs d'investissement ». Ces pays vont très justement bénéficier des nouvelles pondérations de Bâle II. À l'inverse, pour les pays moins bien notés, les exigences de fonds propres réglementaires vont augmenter. Ceci a conduit certains professionnels à prédire une forte augmentation du coût des ressources internationales ou même, plus grave, un tarissement de ces ressources pour les pays émergents, à la suite de l'entrée en vigueur du nouvel Accord. Le Comité de Bâle a étudié l'éventualité de telles conséquences négatives et ne partage pas ce point de vue pessimiste.

En effet, la comparaison ne doit pas être faite entre Bâle I et Bâle II, mais entre Bâle II et le capital économique actuellement calculé par les banques sur la base de leurs notations internes. À l'évidence, en matière d'octroi de crédits souverains, ou de tarification de ces concours, Bâle I ne constitue, ni une contrainte ni une référence. C'est le capital économique calculé par les banques qui constitue le fondement de leurs décisions. Or, comme la philosophie de Bâle II consiste à rapprocher le capital réglementaire du capital économique, son adoption ne devrait pas être à l'origine d'un changement majeur en ce qui concerne tant l'octroi de crédits aux pays émergents, que la tarification de ces concours.

La transition entre Bâle I et Bâle II pour les pays émergents

Tout en reconnaissant les avancées de Bâle II (à la préparation duquel ils ont été largement associés), nombre de pays émergents ne pensent pas être en mesure de le mettre en œuvre en même temps que les grands pays occidentaux. Le Comité de Bâle reconnaît le bien-fondé de cette analyse et ne souhaite en aucune façon inciter ces pays à introduire les nouvelles normes avant qu'ils y soient parfaitement préparés.

Dans un document récent, à l'intention des contrôleurs bancaires des pays émergents, le Comité souligne que Bâle II ne doit pas être considéré comme une nouvelle règle contraignante qu'il convient d'appliquer le plus tôt possible. C'est au contraire une excellente occasion de revoir l'ensemble du dispositif prudentiel au regard des « Principes fondamentaux pour une supervision bancaire efficace ». Ils pourront alors identifier ses faiblesses éventuelles, y remédier et ensuite, sur ces bases renforcées, mettre en œuvre Bâle II, alors que le système bancaire et les superviseurs y seront prêts. À cet égard, la bonne séquence des réformes et la qualité de l'environnement prudentiel dans lequel Bâle II sera mis en application sont fondamentales.

Tout ceci est parfaitement en ligne avec les objectifs du nouvel Accord, qui encourage les banques à devenir plus sophistiquées, à améliorer leurs outils de gestion et leur « culture du risque de crédit », comme il invite les superviseurs à renforcer leur dispositif prudentiel.

La complexité relative du nouvel Accord

Bien évidemment, les membres du Comité ont conscience qu'il est plus facile de faire appliquer des règles simples et, chaque fois que cela a été possible, le Comité a proposé des options très simples. Toutefois, cet Accord va s'appliquer en premier lieu aux grandes banques, qui sont des établissements sophistiqués et, pour la plupart, hautement complexes. Dans ces conditions, il est illusoire de s'imaginer qu'un modèle unique simple va pouvoir répondre à tous les besoins. Pour une large part, la complexité actuelle de l'Accord tient à cette nécessité d'offrir plusieurs options pour mesurer le risque de crédit et le risque opérationnel. La plupart de ces options ont d'ailleurs été mises en place à la demande expresse de banques qui considéraient être désavantagées par le traitement commun. Évidemment, cette meilleure prise en compte des situations particulières, souhaitable jusqu'à un certain point (tout est affaire d'équilibre dans ce domaine), a un coût en termes de simplicité.

Un bon exemple des choix difficiles que doit faire le Comité concerne les petites et moyennes entreprises. Les PME sont, dans la plupart des pays, la principale source de création d'emplois et ont, de ce fait, légitimement suscité une discussion approfondie de l'impact des nouvelles normes sur leurs conditions d'accès au crédit. Le Comité a donc pris, pour cette catégorie d'emprunteurs, les mesures qui lui paraissaient adéquates. En effet, traiter ces concours comme tous les crédits aux entreprises ignore certaines de leurs caractéristiques essentielles, en termes de diversification notamment, et conduit à les pénaliser. Bâle II offre donc un traitement différent pour ces portefeuilles, plus juste, mais également plus compliqué, dès lors qu'il contraint les banques à

incorporer un élément supplémentaire, la taille, mesurée par le chiffre d'affaires, dans leur système de mesure du risque. Enfin, les très petites PME relèvent des opérations de détail, qui bénéficient déjà d'exigences de fonds propres réduites, du fait de la forte diversification de ces portefeuilles. Le Comité pense donc avoir traité de façon appropriée toutes les catégories de banques et d'emprunteurs, mais au prix d'une moindre simplicité.

De la même façon, si le Comité devait suivre toutes les recommandations formulées lors de la troisième consultation, la complexité de l'Accord serait très sensiblement accrue. Tout ne sera pas possible ; des choix devront être faits.

Ce qui paraît important toutefois, c'est que des options simples existent et qu'aucune institution ne soit contrainte de recourir à une complexité excessive et non choisie. Le Comité estime avoir répondu aux attentes de la profession dans ce domaine. C'est ainsi, que la version la plus simple de la méthode standard pour mesurer le risque de crédit est moins compliquée que l'Accord actuel et tient en douze pages ! Pour le reste, nombre d'établissements bancaires opèrent dans un environnement très complexe et offrent des produits et des services hautement sophistiqués. Leur régulation et leur supervision doivent nécessairement en tenir compte.

12

L'équilibre entre le besoin de flexibilité et l'égalité des conditions de concurrence

La mise à disposition de plusieurs options, dans le cadre de l'approche flexible et évolutive voulue par le Comité, pourrait poser des problèmes d'égalité des conditions de concurrence. Ce concept peut toutefois s'entendre de deux façons. Il peut signifier appliquer une règle unique à tous les établissements de crédit, mais il peut également vouloir dire offrir à toutes les banques la même opportunité d'évoluer vers les méthodes les plus sophistiquées. C'est, bien sûr, cette dernière acception (la possibilité d'évoluer dans la gamme des options offertes, lorsque les exigences quantitatives et qualitatives attachées à ces options sont respectées) qui a été choisie par le Comité de Bâle. Elle est conforme à ses objectifs de meilleure sensibilité aux risques et de renforcement de la sécurité des systèmes bancaires.

Tout au long de ses délibérations, le Comité s'est cependant constamment soucié de l'impact potentiel de ses décisions sur certaines catégories de banques ou d'emprunteurs. Il est également conscient qu'une partie de la tâche reste à accomplir, puisque l'égalité des conditions de concurrence ne se réduit pas au pilier I. Elle dépend aussi largement de la façon dont l'Accord sera appliqué, et en particulier du pilier II. L'application de l'Accord débouchera sur une supervision plus

complexe, caractérisée par une capacité accrue des contrôleurs à identifier et à traiter les sources de difficultés au sein des banques, et à partager cette connaissance avec la communauté internationale des superviseurs. Le Comité de Bâle a précisément été créé pour promouvoir un dialogue constructif entre les contrôleurs du pays d'origine et du pays d'accueil. Cette mission va voir son importance notablement accrue dans le cadre de la mise en œuvre transfrontière de Bâle II.

On est loin de l'application mécanique d'un ratio et le rôle des éléments qualitatifs sera forcément très important. Tout cela modifiera assez sensiblement la manière dont la plupart des superviseurs s'acquittent de leur tâche, et contribuera à la dissémination des meilleures pratiques. Pour nombre de pays, ces évolutions vont impliquer un renforcement, à tout le moins qualitatif, de leurs équipes de contrôleurs.

C'est la raison pour laquelle le Comité a décidé de créer un Groupe de travail en charge des conditions d'application de Bâle II (*Accord Implementation Group - AIG*). Ce nouveau groupe, composé de contrôleurs bancaires expérimentés dans le contrôle sur place, réfléchit actuellement aux conditions pratiques de validation des systèmes internes, y compris dans les aspects transfrontières. Il pratique l'échange d'idées et d'expériences en ce qui concerne la mise en œuvre du pilier II. L'objectif de ce groupe est de promouvoir une application efficace et cohérente de l'Accord, tout en maintenant un degré souhaitable de flexibilité. Dans plusieurs domaines, les pratiques bancaires divergent encore assez nettement et peuvent justifier des approches différentes en matière de supervision. Il faut pouvoir en tenir compte.

La mise en œuvre de Bâle II

Alors que nous nous rapprochons de la date d'entrée en vigueur de Bâle II, les questions pratiques relatives à son application revêtent une importance accrue.

À l'évidence, la première préoccupation tient à l'importance et plus encore à la qualité des ressources humaines qui vont être nécessaires, tant dans les banques que chez les superviseurs. Les banques ont à développer ou améliorer leurs systèmes internes pour les rendre pleinement compatibles avec les exigences de Bâle II. Les dirigeants et les conseils d'administration de ces banques vont devoir acquérir une connaissance plus approfondie des systèmes internes de leurs établissements. Enfin, il leur revient de s'assurer que ces systèmes respectent les exigences réglementaires, reposent sur des données fiables et produisent des estimations de risque raisonnables.

Les contrôleurs bancaires ont la responsabilité d'une mise en place efficace et cohérente du dispositif dans tous les pays où opèrent les grands groupes bancaires. Le groupe en charge des conditions d'applica-

tion de l'Accord (AIG) a publié il y a quelques mois une série de principes directeurs précisant les rôles respectifs des superviseurs du pays d'origine et des pays d'accueil. Ces principes insistent également sur le dialogue constructif qui doit s'instaurer entre les groupes bancaires et leurs contrôleurs. En application de ces principes, le superviseur du pays d'origine va établir très rapidement, pour chaque groupe international, un plan pratique de répartition et de coordination des tâches entre les différents contrôleurs et le communiquer au groupe bancaire concerné, qui pourra ainsi se préparer plus efficacement.

Bâle II est destiné à évoluer avec les meilleures pratiques de la profession bancaire. Les contrôleurs bancaires devront donc se préoccuper, non seulement de la situation au moment de la validation, mais plus encore de la solidité et de la fiabilité intrinsèques des systèmes de notation interne ainsi que des dispositifs de contrôles internes visant à en maintenir la qualité.

Le Comité de Bâle est convaincu que Bâle II constitue une base solide pour calculer le capital réglementaire des banques et une amélioration considérable par rapport à Bâle I.

Le nouvel Accord fait partie d'une nouvelle génération de réglementations flexibles, sensibles aux risques et aussi proches que possible des préoccupations des utilisateurs, puisque reposant largement sur les propres systèmes internes des banques. Pour renforcer la stabilité financière, le Comité de Bâle a renoncé à mesurer tous les établissements à la même aune et a développé un « spectre d'approches » adaptées au profil de risque et au degré de sophistication des établissements concernés. Ceci réclame, bien évidemment, davantage de jugement de la part des contrôleurs bancaires ainsi qu'une connaissance plus approfondie des meilleures pratiques de la profession, notamment en termes d'agrégation et d'intégration des risques ainsi que de calcul du capital économique.

La seule préparation de la réforme a déjà accompli beaucoup. Elle a amené nombre de banques à renforcer très sensiblement leurs outils de mesure et de gestion des risques et elle a notablement amélioré la qualité de leur dialogue avec leurs contrôleurs.