

Les fondements de l'accord de Bâle II sur les fonds propres

L'accord actuel sur les fonds propres («Bâle I») a harmonisé avec succès la réglementation des risques de crédit sur le plan international. Cette convention ne correspond cependant plus à la pratique bancaire courante. La nouvelle version proposée («Bâle II») essaie de réglementer de façon générale une activité bancaire complexe au visage totalement hétérogène. Par ce biais, l'objectif est, une fois de plus, de renforcer la stabilité du système financier. L'importance économique d'un système financier stable justifie les importants efforts consentis. En Suisse, la Commission fédérale des banques (CFB) transposera l'ensemble des nouvelles approches de Bâle II.¹



Dès le début de la révision de Bâle I – l'accord sur les fonds propres adopté par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire en 1988 – un échange d'idées et un dialogue intensifs se sont tenus entre les différentes instances de surveillance et de réglementation ainsi que les représentants de la branche financière. En illustration: la Banque des Règlements Internationaux (BRI) à Bâle.

Photo: Keystone

Bâle I, un standard international en matière de fonds propres

Dans les années quatre-vingt, nous avons constaté, auprès des banques internationales, que les fonds propres tendaient à diminuer continuellement par rapport aux risques encourus. Dès lors, comme les banques couvraient leurs créances avec toujours moins de fonds propres, elles couraient de plus en plus le danger de ne plus disposer d'un coussin suffisant pour amortir de grosses pertes, lors d'une éventuelle dégradation de leur portefeuille de crédits, et de se trouver elles-mêmes en situation difficile. Un système financier composé de banques affaiblies est moins endurant face à des incidents ou des crises. Lorsque le système financier subit des troubles qui se répercutent sur l'économie réelle, cela peut engendrer d'énormes coûts économiques. L'accord sur les fonds propres («Bâle I»), adopté par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire en 1988, a mis fin à cette inquiétante évolution. Les exigences minimales relativement simples, que toutes les banques ont été appelées à utiliser, ont harmonisé la réglementation des risques de crédit sur le plan international et ont ainsi renforcé la stabilité du système financier. Bien que Bâle I ne soit, en droit international, pas un accord contra-

gnant et qu'il ait été prévu à la base de le mettre en œuvre dans les pays du G10 et de l'UE, il est aujourd'hui – justement, grâce à sa simplicité – utilisé dans plus d'une centaine de pays et s'est imposé comme un standard minimal de fonds propres reconnu au niveau mondial.

Les changements intervenus au sein de l'activité bancaire

L'activité bancaire s'est depuis lors fondamentalement transformée. Nous avons pu constater un mouvement de concentration au sein du secteur bancaire, et pas seulement dans certains marchés nationaux. Au même moment, une consolidation s'est également produite au niveau international; celle-ci a abouti à des fusions transfrontalières de banques très importantes. Non seulement les formes d'organisation des banques ont changé, mais la diversité ainsi que la complexité des différents produits ont également crû de manière exponentielle. Le périmètre de l'activité traditionnelle du «retail», avec hypothèques, crédits commerciaux et dépôts d'épargne, s'est développé dans une ampleur similaire au reste de l'économie. Les activités hors-bilan des banques actives au plan international ont explosé durant cette même période. Comme ces «nouveaux» produits, tels que



Daniel Sigrist
Responsable du groupe
Gestion des risques,
Commission fédérale des
banques (CFB), Berne

¹ L'auteur représente la Suisse au sein de l'Accord d'Implémentation Group (AIG) du Comité de Bâle et est également responsable de la mise en œuvre de Bâle II en Suisse.



Photo: Keystone

La mise en œuvre de Bâle II a été confiée, en Suisse, à la Commission fédérale des banques (CFB). Sous sa direction, un groupe de travail national mixte élabore des normes réglementaires qui transposeront en Suisse les standards minimaux de l'accord. En illustration: Kurt Hauri, président de la CFB, et Daniel Zuberbühler, directeur du secrétariat de la CFB.

dérivés (de crédit), swaps, futures, titrisations etc., présentent parfois des flux de paiement extrêmement complexes, leur profil de risques effectif n'est plus identifiable de prime abord et devient difficile à appréhender. Ces instruments présentent parfois un effet de levier masqué. Une autre conséquence à ces produits non standardisés complexes réside dans l'accroissement des risques juridiques. En raison de l'internationalisation des marchés financiers, les incidents qui affectent un système financier national peuvent immédiatement s'étendre à d'autres.

Ces opérations hors-bilan n'ont pas seulement eu un objectif de couverture, mais elles font, également, courir des risques supplémentaire. Des concentrations de risques d'une telle importance n'ont encore jamais été rencontrées auprès des quelques instituts financiers agissant de manière globale. Bien que la prise de risques non diversifiables fasse partie de l'activité de base des banques et que ces dernières soient d'ailleurs rémunérées en contrepartie, ceux courus par différents grands établissements, comparés à la taille de certaines économies, a pris des ampleurs menaçantes.

Cette évolution est, notamment, à attribuer aux progrès des technologies de l'information et, partant, à ceux de la gestion des risques opérée par les banques. Il a ainsi été

possible de mesurer de manière plus précise les risques économiques des contrats financiers et de déterminer un capital économique approprié, à même d'absorber des pertes. Les exigences minimales de fonds propres, définies par la réglementation, s'orientent en revanche, comme par le passé, vers les règles simples, certes grossières, de Bâle I. Il peut, dès lors, en résulter le danger que les banques, sur la base d'une réflexion axée sur la rentabilité, s'intéressent particulièrement aux crédits qui présentent un risque économique plus élevé au regard de leur classification vis-à-vis de la réglementation. A l'aide d'opérations de titrisation ou de dérivés, les crédits au profil inversé peuvent être transmis à d'autres parties soumises à de plus faibles exigences légales. Cet «arbitrage en matière de réglementation» sape l'objectif initial qui était de renforcer la stabilité du système financier.

Bâle II, un reflet de l'activité bancaire moderne

Afin de réaliser cet objectif et d'assurer, à l'avenir, l'égalité de traitement des banques qui s'affrontent sur le marché de la concurrence, le Comité de Bâle a décidé, en 1998, de remanier l'accord actuel sur les fonds propres et de reprendre ces travaux sous la forme d'un nouvel ensemble de règles («Bâle II»). Bâle II doit rapprocher la réglementation bancaire de la pratique actuelle en la matière. Les exigences minimales de fonds propres pour les risques de crédit et de marché² ainsi que celles liées aux risques opérationnels font partie du premier pilier. Contrairement à Bâle I, où l'on estime implicitement que la couverture de fonds propres pour les risques opérationnels se trouve dans les risques de crédit, ces deux types de risques sont pris en considération de manière séparée dans Bâle II. Par ce biais, les fonds propres qui se trouvent actuellement dans le système financier devraient être conservés. En lieu et place d'un corset unique, Bâle II propose, pour chacune des trois catégories de risques mentionnées plus haut, un menu à choix de diverses méthodes de calcul des exigences en matière de fonds propres. Ce faisant, on tient compte autant de la grandeur et des différences dans l'organisation des banques que de la complexité de leurs activités. Les méthodes simples, nécessitant peu d'investissements, entraînent, en contrepartie de leur manque de précision, des exigences de fonds propres supérieures à celles des approches beaucoup plus pointues et sophistiquées, plus proches des risques économiques et soumises à une analyse approfondie des autorités de surveillance concernées avant de pouvoir être autorisées. Les

2 Déjà en 1996, le Comité de Bâle a complété l'Accord sur les fonds propres avec des directives relatives aux exigences en ce domaine vis-à-vis des risques du marché. Les banques peuvent choisir entre plusieurs méthodes calquées sur leurs besoins. Cette réglementation des risques de marché, qui a fait ses preuves jusqu'à aujourd'hui, est reprise sans modification dans «Bâle II».

3 Les personnes intéressées, tant par les détails relatifs aux trois piliers que par les différents menus proposés, peuvent avoir recours au site Internet de la Banque des Règlements Internationaux (BRI): www.bis.org.

4 Internet: www.ebk.admin.ch.

approches avancées suivent les méthodes de gestion des risques développées et utilisées au sein des grandes banques à caractère international.

En complément du premier pilier, le nouveau deuxième pilier couvre les procédures réglementaires relatives aux vérifications du profil de risque des différentes banques par les autorités compétentes. Enfin, un troisième pilier, également nouveau, a pour objectif d'augmenter la transparence grâce à des devoirs de publication plus exigeants, lesquels constitueront une sorte d'élément disciplinaire alimentant la concurrence.

Il est prévu que Bâle II soit adopté vers mi-2004 et qu'il entre en vigueur à fin 2006. Dès le début de la révision de Bâle I, un échange d'idées et un dialogue intensifs se sont tenus entre les différentes instances de surveillance et de réglementation ainsi qu'avec les représentants de la branche financière.³

Un large consensus ... et quelques rumeurs non significatives

La question de la nécessité de Bâle II suscite un large consensus parmi tous les participants et les milieux concernés. L'accord a néanmoins soulevé des critiques. S'il semble, à première vue, compliqué, cela s'explique surtout par le nombre important des possibilités offertes ainsi que par la prétention de Bâle II à réglementer de manière standardisée les activités complexes d'un monde bancaire totalement hétérogène. Les prétendus coûts énormes générés par Bâle II et qui pèseront sur les banques, apparaissent de suite sous un autre angle lorsque l'on considère que cet accord devrait purement et simplement représenter les «bonnes pratiques» de l'activité bancaire actuelle et que le maintien de la capacité concurrentielle d'un institut nécessite de toute manière des investissements dans les technologies de l'information et dans le développement de la gestion des risques. Un avantage économique important est à mettre en relation avec les coûts mentionnés précédemment et qui sont liés à la nouvelle réglementation: en plus de protéger les épargnants d'éventuels effondrements et les banques elles-mêmes des «moutons noirs» qui sévissent dans la concurrence, elle veille particulièrement à préserver la stabilité du système financier. Ce bien public représente une condition essentielle pour une allocation du capital efficace. C'est pourquoi la protection des systèmes financiers nationaux ne peut s'effectuer qu'à travers un accord international de régulation des banques actives au niveau mondial sur les marchés financiers globalement interconnectés.

Qui redoute un impact procyclique?

Les avis sont également partagés sur le danger représenté par l'impact procyclique. On craint que, dans le domaine bancaire, des exigences de fonds propres davantage en concordance avec les risques ne renforcent les cycles de l'ensemble de l'économie. Cet «impact procyclique» est justifié par le fait que les banques devraient, en période de récession, détenir plus de fonds propres pour les crédits commerciaux. En effet, la solvabilité du débiteur devrait refléter la situation économique et se dégrader pareillement. Ainsi, les banques pourraient alors réagir par le biais d'une politique de prêts plus restrictive, ce qui entraînerait une pénurie de crédit et aggraverait d'autant la récession.

On peut opposer à cette argumentation le fait que les banques disposant d'un système de mesure plus précis, qui leur permettrait d'évaluer la solvabilité des débiteurs indépendamment du cycle conjoncturel, sont plus restrictives lors de l'octroi de crédits en phase d'expansion et qu'elles ont moins tendance à «appuyer sur le frein» en période de récession. Aujourd'hui déjà, nous pouvons constater que, en période de récession, les banques, agissant de leur propre initiative, couvrent leurs crédits avec davantage de fonds propres. Comme Bâle II ne fait que formaliser la pratique habituelle des banques, il ne faut pas s'attendre à des changements en matière d'octroi de crédits. Compte tenu du très haut degré de capitalisation des banques suisses, une pénurie de crédit est très improbable.

De plus, tous les secteurs économiques ne sont pas touchés de manière identique par les cycles conjoncturels. Au sein d'une branche déterminée, la situation économique a également des effets distincts sur les différents preneurs de crédit d'une banque. Dès lors et indépendamment de la situation économique générale, il existe dans les livres d'une banque une certaine compensation des risques (pas de monoculture). Dans ce contexte, le terme de cycle conjoncturel suscite un certain scepticisme.

La mise en œuvre de Bâle II en Suisse

La mise en œuvre de Bâle II a été confiée, en Suisse, à la Commission fédérale des banques (CFB).⁴ Sous sa direction, un groupe de travail national mixte, composé de représentants de tous les groupes d'intérêts de la branche financière suisse, élabore des normes réglementaires qui transposeront en Suisse les standards minimaux de l'accord. Ce groupe de travail devra, en 2005, soumettre en consultation un projet à tous les cercles intéressés, afin que le Conseil fédéral soit à même de promulguer

suffisamment tôt les prescriptions réglementaires nécessaires, avant l'entrée en vigueur de Bâle II le 31 décembre 2006. Il n'est pas indispensable d'adapter la loi sur les banques pour mettre en œuvre Bâle II. Il est prévu, pour 2005, de réaliser une enquête⁵ au sein des banques suisses, afin de comparer les exigences de fonds propres découlant de la législation actuelle et celles engendrées par le futur projet. Grâce à cette analyse, il sera possible de fixer définitivement les taux de pondération de la nouvelle réglementation.

Tous les choix de menus offerts par Bâle II seront proposés en Suisse et, en principe, mis à la disposition de chaque institut. Cependant, la CFB s'attend non seulement à ce que, sous la nouvelle réglementation, la plupart des banques suisses utilisent la méthode standardisée pour calculer les exigences de fonds propres, mais qu'elles s'orientent également vers les méthodes avancées, lesquelles sont soumises à autorisation, afin d'améliorer la gestion des risques. Une enquête⁶ de la CFB révèle qu'à ce jour, en sus de quelques vingt banques étrangères, seules les deux grandes banques ainsi qu'un autre institut envisagent de requérir une autorisation portant sur les méthodes propres à l'établissement. L'intérêt marqué des banques étrangères s'explique par le fait que leurs maisons-mères, qui souhaitent utiliser les méthodes avancées, ont été contraintes par leurs autorités de surveillance respectives d'utiliser ces mêmes méthodes dans leurs filiales. Au vu du contrôle requis par les rigoureuses conditions d'autorisation des procédures internes avancées, la CFB a régulièrement mené, en 2003, des discussions avec les deux grandes banques. Les premiers contrôles préliminaires, tant dans le domaine de la gestion du risque de crédit que celui de la gestion des risques opérationnels, ont été planifiés pour le début de l'année 2004. La CFB a constitué des équipes de vérification appropriées.

Comme pour la réglementation actuelle, la CFB prévoit, de façon générale, de soumettre chaque établissement à des exigences de fonds propres plus élevées que celles demandées par Bâle II. Les fonds propres du système financier suisse doivent, dans leur ensemble, se maintenir au niveau actuel, même avec la nouvelle réglementation. En raison de leur importance particulière dans notre pays, les deux grandes banques devront satisfaire – à condition qu'elles conservent un profil de risque semblable à celui d'aujourd'hui – à des exigences de fonds propres comparables lors de l'introduction de la nouvelle réglementation.

Il convient de prêter attention, dans la mesure du possible, à la compatibilité des nouvelles prescriptions suisses avec celles existant à l'étranger. La CFB essaie, dans la mesure du possible, d'éliminer les principaux désavanta-

ges concurrentiels subis, du fait de la réglementation indigène, par les banques suisses dans le pays même ou à l'étranger. La plus haute priorité a été donnée à la stabilité et à la bonne renommée de notre place financière. Il est envisageable de s'écarter de Bâle II lorsque des particularités liées à des opérations bancaires suisses, comme par exemple le crédit lombard, ne sont pas assez prises en compte.

La «sélection inversée» est un problème et représente même un danger: les bons risques de crédit – ceux qui bénéficient d'un calcul du risque plus juste et par conséquent obtiennent comparativement de meilleures conditions de crédit – pourraient se concentrer auprès des banques qui disposent de méthodes évoluées, alors que les mauvais risques se retrouveraient auprès de celles qui ne disposent que d'approches plus simples. La CFB combattra cette menace au moyen des instruments du deuxième pilier (procédures réglementaires de surveillance sur le contrôle du profil de risque).

Au vu de ce qui se passe actuellement, il est peu probable que Bâle II conduise, en Suisse, à un rationnement des crédits envers les petites et moyennes entreprises. L'accord sur les fonds propres révisé ne décrit pas de nouveaux standards, mais constitue plutôt – il est utile de le répéter – la pratique habituelle de l'activité bancaire.

Conclusion

Bâle II représente bien plus qu'une palette de méthodes internes aux banques et élaborées pour calculer les exigences de fonds propres. La grande majorité des banques suisses choisissent, en plus de la méthode standardisée, de s'orienter vers les exigences émises pour la gestion des risques et également vers les «bonnes pratiques». Le nouvel accord sur les fonds propres (Bâle II) comprend explicitement, en plus des exigences pour les risques financiers bancaires, les nouvelles procédures du droit de surveillance (deuxième pilier) et des obligations de publication plus sévères (troisième pilier) qui permettent au marché d'exercer son pouvoir disciplinaire.

La stabilité du système financier est, au sein de l'économie générale, d'une importance primordiale. Par conséquent, comme la régulation bancaire a un rôle fondamental de garant, elle doit s'adapter aux conditions actuelles ainsi qu'aux développements qui touchent les établissements surveillés, et aller de pair avec eux. Elle a le devoir d'équilibrer les coûts de la régulation par un bénéfice équivalent, ce qui garantit qu'un certain sens de la mesure sera respecté lors de la transposition de l'accord. Dans ce sens, Bâle II n'est pas une fin en soi, mais, au contraire, une étape à la fois logique et importante.

5 Nommée «Quantitative Impact Study» (QIS) suisse.

6 Voir *Communication CFB* n° 30, 9 septembre 2003.