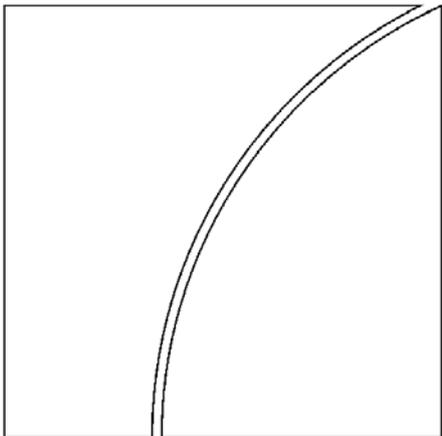


Comité de Bâle sur le contrôle bancaire



Banques d'importance systémique mondiale : méthodologie d'évaluation et exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes

Texte des Règles

Novembre 2011



BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX

Le présent document est traduit de l'anglais. En cas de doute ou d'ambiguïté, se reporter à l'original ([Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement – Rules text](#)).

Disponible sur le site web de la BRI (www.bis.org).

© Banque des Règlements Internationaux, 2011. Tous droits réservés. De courts extraits peuvent être reproduits ou traduits sous réserve que la source en soit citée.

ISSN 92-9197-239-8

Table des matières

I.	Introduction.....	1
II.	Méthodologie d'évaluation de l'importance systémique des EBIS ^m	3
	A. Approche fondée sur des indicateurs.....	4
	1. Activité transfrontière.....	5
	2. Taille.....	7
	3. Interdépendance.....	7
	4. Substituabilité/infrastructure financière	8
	5. Complexité	9
	B. Classement par tranches	10
	C. Jugement prudentiel	11
	1. Critères d'appréciation.....	11
	2. Indicateurs complémentaires	12
	3. Jugement qualitatif	13
	4. Processus d'intégration jugement prudentiel	13
	D. Examen et révision périodiques.....	14
III.	Capacité d'absorption des pertes : ampleur et impact.....	16
	A. Ampleur de la capacité additionnelle d'absorption des pertes.....	16
	B. Impact de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes sur les EBIS ^m	16
IV.	Capacité additionnelle d'absorption des pertes : instruments.....	18
	A. Actions ordinaires et assimilées de T1.....	18
	B. Créances requalifiables et instruments de fonds propres qui absorbent les pertes au point de non-viabilité (fonds propres conditionnels à niveau de déclenchement bas)	18
	C. Fonds propres conditionnels en continuité d'exploitation (à niveau de déclenchement élevé).....	18
	D. Recours aux fonds propres conditionnels en continuité d'exploitation : conclusion	21
V.	Interaction avec les autres éléments du dispositif de Bâle III	22
	A. Traitement de groupe	22
	B. Interaction avec les volants de fonds propres et conséquences du non-respect de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes	22
	C. Interaction avec le pilier 2	22
VI.	Dispositions transitoires.....	23

Annexe 1 : Répartition des scores des EBIS ^m et système de tranches	24
Annexe 2 : Analyses empiriques visant à évaluer l'ampleur maximale de la capacité additionnelle d'absorption des pertes	25
Annexe 3 : Propositions d'exigences minimales de fonds propres conditionnels en continuité de l'exploitation	29

Banques d'importance systémique mondiale : méthodologie d'évaluation et exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes

I. Introduction

1. Lors de la récente crise financière, qui a éclaté en 2007, la défaillance ou les difficultés de plusieurs grands établissements financiers d'envergure mondiale ont provoqué des chocs dans tout le système financier, dont les effets ont été ressentis jusque dans l'économie réelle. Les autorités de contrôle et autres instances compétentes avaient des options limitées à leur disposition pour empêcher que les difficultés de certains établissements se propagent et compromettent la stabilité financière. En conséquence, les interventions des pouvoirs publics visant à restaurer la stabilité financière pendant la crise, qui étaient nécessaires, ont été massives. Compte tenu du coût économique et financier de ces interventions et de l'augmentation du risque subjectif (ou aléa moral) qui en a résulté, il convient de mettre en place des mesures supplémentaires pour réduire la probabilité et la gravité des problèmes créés par la défaillance d'établissements financiers d'importance systémique mondiale (EFIS^m).

2. En réaction à la crise, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Comité de Bâle)¹ a adopté un train de réformes visant à accroître la résilience des établissements et systèmes bancaires. Ces réformes consistent à renforcer la qualité et le niveau des fonds propres au sein du système bancaire et à améliorer la couverture des risques, à instaurer un ratio de levier destiné à soutenir le régime fondé sur les risques, à constituer des volants de conservation des fonds propres et contracycliques et à instaurer une norme internationale de liquidité². Les mesures relatives à l'adéquation des fonds propres s'appliquent à toutes les banques d'envergure internationale afin d'assurer que chacune dispose d'un niveau suffisant de fonds propres par rapport à son exposition. Plusieurs de ces mesures stratégiques auront une incidence notable sur les établissements bancaires d'importance systémique mondiale (EBIS^m) puisque leurs modèles opérationnels ont généralement privilégié les activités de négociation et les activités liées aux marchés financiers, qui sont les plus touchées par le renforcement de la couverture des risques dans le cadre des normes sur les fonds propres. Ces mesures stratégiques sont importantes, mais ne suffisent pas à remédier aux externalités négatives engendrées par les banques d'importance systémique mondiale, ni à protéger le système des risques de contagion. Les raisons d'adopter des mesures stratégiques supplémentaires tiennent aux externalités négatives transfrontières générées par les banques d'importance systémique, que ne prennent pas totalement en compte les politiques réglementaires en vigueur.

3. Les externalités négatives associées aux établissements perçus comme ne devant pas faillir du fait de leur taille, de leur interdépendance, de leur complexité, de leur manque

¹ Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire se compose de représentants des autorités de contrôle bancaire et des banques centrales des pays suivants : Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Corée, Espagne, États-Unis, France, Hong-Kong RAS, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Russie, Singapour, Suède, Suisse et Turquie. Il se réunit habituellement au siège de la Banque des Règlements Internationaux (BRI), à Bâle, en Suisse, où se trouve son Secrétariat permanent.

² Comité de Bâle, [Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems](#) (décembre 2010) ; [Bâle III : dispositif international de mesure, normalisation et surveillance du risque de liquidité](#) ; [Enhancements to the Basel II framework](#) (juillet 2009) ; et [Revisions to the Basel II market risk framework](#) (juillet 2009).

de substituabilité ou de leur envergure mondiale, sont bien connues. Lorsqu'ils optimisent leurs bénéfices, les établissements financiers peuvent parfois choisir, par manque de considération pour ces facteurs externes, des solutions rationnelles qui s'avèrent sous-optimales au plan systémique. Le risque subjectif (ou aléa moral) associé aux garanties implicites qui résultent des attentes perçues d'un soutien public peut, en outre, amplifier la prise de risque, affaiblir la discipline de marché, créer des distorsions de la concurrence et accroître la probabilité de difficultés financières futures. Les coûts liés au risque subjectif (ou aléa moral) s'ajoutent ainsi aux coûts directs d'un tel soutien que le contribuable aura peut-être à assumer.

4. Compte tenu des répercussions transfrontières qu'un problème touchant l'une des banques d'importance systémique mondiale pourrait avoir sur les établissements financiers de nombreux pays, voire sur l'économie mondiale, le problème ne concerne pas uniquement les autorités nationales, mais appelle un accord mondial minimal.

5. Il n'existe pas de solution unique au problème posé par les externalités engendrées par les banques d'importance systémique mondiale. Les hauts responsables s'attellent donc à ces problématiques en adoptant une approche pluridimensionnelle. Leurs politiques ont pour principaux objectifs de :

- réduire la probabilité de défaillance des EBIS^m en augmentant leur capacité d'absorption des pertes en continuité d'exploitation ; et à
- réduire l'étendue et l'incidence des défaillances des EBIS^m en améliorant les dispositifs mondiaux de recouvrement et de résolution.

6. Les mesures adoptées par le Comité de Bâle dans le présent document concernent ce premier objectif (exiger des EBIS^m une capacité accrue d'absorption des pertes en continuité d'exploitation) et réduisent ainsi la probabilité de défaillance. Cette exigence est à la fois cruciale et nécessaire. Elle complète les mesures adoptées par le Conseil de stabilité financière (CSF) visant à établir de solides régimes nationaux de résolution et de rétablissement, et améliore l'harmonisation et la coordination transfrontières. Cela étant, malgré l'amélioration de ces capacités de résolution, la défaillance des banques internationales les plus grandes et les plus complexes continuera de faire peser des risques disproportionnés sur l'économie mondiale³.

7. Le présent document expose les mesures élaborées par le Comité de Bâle concernant la méthodologie d'évaluation de l'importance systémique mondiale, de l'ampleur de la capacité additionnelle d'absorption des pertes dont les EBIS^m devraient se doter, ainsi que les dispositions prévues pour instaurer progressivement ces nouvelles mesures. Il fait suite à une demande formulée par le CSF dans un document intitulé « *Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions – FSB Recommendations and Time Lines* »⁴, qui a été entériné par les dirigeants du G 20 en novembre 2010.

³ Comité de Bâle, [Resolution policies and frameworks – progress so far](#) (juillet 2011), qui présente les progrès réalisés dans l'établissement de solides régimes nationaux de résolution et de rétablissement, ainsi que dans l'harmonisation et la coordination transfrontières.

⁴ [Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions, FSB Recommendations and Time Lines](#) (20 octobre 2010). Les Recommandations du CSF ont invité le Comité de Bâle à élaborer une méthodologie d'évaluation comportant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour mesurer l'importance systémique des EFIS^m (paragraphe 48). Elles lui ont également demandé de réaliser, d'ici à la mi-2011, une étude sur l'ampleur de la capacité additionnelle d'absorption des pertes dont les EFIS^m devraient se doter et une évaluation de la capacité d'absorption en continuité d'exploitation qui pourrait être constituée des divers instruments proposés (paragraphe 9). Le Comité de Bâle étudie actuellement les propositions concernant les

8. Les travaux du Comité de Bâle s'inscrivent dans le cadre, plus large, des efforts menés par le CSF pour réduire le risque subjectif (ou aléa moral) posé par les établissements financiers d'importance systémique mondiale. Les mesures complémentaires du CSF relatives au rétablissement et à la résolution répondent au deuxième objectif, qui consiste à réduire l'incidence de la défaillance d'une banque d'importance systémique mondiale. Elles contribueront à limiter l'impact d'une telle défaillance et permettront aussi d'assurer des conditions de concurrence équitables en réduisant les avantages compétitifs liés à la taille des banques « trop grandes pour faire faillite » sur les marchés de financement. Ces mesures, qui ont été élaborées en étroite coordination avec le Comité de Bâle, sont publiées par le CSF en même temps que le présent document⁵.

9. Comme indiqué dans les Recommandations du CSF, *s'appuyant sur son expérience, le CSF examinera les possibilités d'extension du présent cadre afin d'y inclure un groupe élargi d'établissements financiers d'importance systémique mondiale, notamment les infrastructures des marchés financiers, les compagnies d'assurance et autres établissements financiers non bancaires qui n'appartiennent à aucune structure de groupe bancaire.*

10. La section suivante décrit la méthodologie qui permet de déterminer l'importance systémique mondiale d'une banque. La section III porte sur la capacité additionnelle d'absorption des pertes dont les banques d'importance systémique mondiale devront se doter, tandis que la section IV définit les instruments de fonds propres qui peuvent être utilisés pour constituer une telle capacité. L'interaction entre l'exigence supplémentaire de fonds propres et les autres éléments du cadre de Bâle III est analysée dans la section V, et la section VI présente les dispositions prévues pour l'application progressive de ces nouvelles règles.

II. Méthodologie d'évaluation de l'importance systémique des EBIS^m

11. Les Recommandations du CSF invitent le Comité de Bâle à élaborer une méthodologie d'évaluation comportant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs visant à mesurer l'importance systémique des EFIS^m (paragraphe 48). Elles stipulent également que, *d'ici à mi-2011, en consultation avec le CBCB, le CSFM, le CSPR, l'OICV et l'AICA, le CSF et les autorités nationales identifieront, sur la base d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs pertinents, les établissements auxquels les recommandations du CSF concernant les EFIS^m s'appliqueront initialement* (paragraphe 43). La méthodologie d'évaluation élaborée par le Comité de Bâle est exposée dans la présente section.

12. Le Comité de Bâle a élaboré une **méthodologie fondée sur des indicateurs** pour évaluer le poids systémique des banques d'envergure mondiale. Les indicateurs retenus visent à rendre compte des différents aspects de ce qui génère des externalités négatives et font qu'une banque déstabilise le système financier⁶. Une telle approche fondée sur

restrictions sur les grands risques et les injections de liquidités, dites *autres mesures prudentielles* dans le document *FSB Recommendations and Time Lines* (paragraphe 49).

⁵ Conseil de stabilité financière, *Key attributes of effective resolution regimes for financial institutions* (novembre 2011).

⁶ Une autre option consisterait à élaborer une approche basée sur des modèles quantitatifs pour estimer la contribution des différentes banques au risque systémique. Les modèles d'évaluation de l'importance systémique des banques en sont encore à un stade de développement peu avancé, et la solidité de leurs résultats demeure incertaine. Ces modèles peuvent ne pas tenir compte de tous les aspects (quantitatifs et qualitatifs) constituant le poids systémique d'une banque.

plusieurs indicateurs présente plusieurs avantages : une prise en compte des multiples dimensions de l'importance systémique, une simplicité relative, une solidité supérieure à celle des mesures basées sur des modèles et des méthodologies reposant uniquement sur un nombre limité d'indicateurs ou de variables de marché.

13. Il n'est pas possible de mesurer parfaitement l'importance systémique des EBIS^m. Ces banques varient en effet considérablement par leurs structures et leurs activités et, partant, la nature et le degré des risques qu'elles font courir au système financier international. L'approche fondée sur des indicateurs quantitatifs peut donc être complétée par des informations qualitatives, lesquelles seront intégrées au cadre de l'évaluation prudentielle. Ce processus d'évaluation prudentielle ne vise cependant qu'à ajuster les résultats de l'approche fondée sur des indicateurs dans les cas exceptionnels et flagrants. Lui-même doit également faire l'objet d'un examen international par les pairs pour assurer la cohérence de son application.

A. Approche fondée sur des indicateurs

14. Le Comité de Bâle est d'avis que l'importance systémique mondiale doit être mesurée par l'incidence de la défaillance d'une banque sur le système financier international et l'économie mondiale, plutôt que par le risque de défaillance. On privilégie ici le concept de perte en cas de défaut (PCD) mondial et systémique, plutôt que le concept de probabilité de défaut (PD).

15. Les indicateurs retenus rendent compte de la **taille** des banques, de leur **interdépendance**, de l'absence de **substituts** directs ou d'**infrastructure financière** pour leurs prestations de services, de leur **activité (transfrontière)** à l'échelle mondiale et de leur **complexité**. Ces catégories (taille, interdépendance, substituabilité/infrastructure financière) sont conformes au rapport FMI/BRI/CSF soumis aux ministres des Finances du G 20 et aux gouverneurs de banque centrale en octobre 2009⁷. Étant donné que l'objectif de cette méthodologie d'évaluation est d'identifier les banques d'importance systémique mondiale qui seront soumises aux exigences de capacité additionnelle d'absorption des pertes, lesquelles seront harmonisées à l'échelle mondiale, le Comité de Bâle estime qu'il convient également d'inclure une mesure du degré d'activité mondiale (transfrontière). Une mesure de la complexité, est, en outre, ajoutée, car la défaillance des EBIS^m complexes est susceptible d'être plus difficile à résoudre et, donc, de causer des perturbations bien plus graves du système financier et de l'activité économique.

16. Cette méthodologie accorde une pondération égale (soit 20 %) à chacune des cinq catégories d'importance systémique, à savoir : la taille, l'activité transfrontière, l'interdépendance, la substituabilité/l'infrastructure financière et la complexité. Le Comité de Bâle a identifié plusieurs indicateurs pour chacune de ces catégories, à l'exception de la taille, chaque indicateur représentant une part égale. En d'autres termes, lorsqu'il y a deux indicateurs dans une même catégorie, chacun d'eux reçoit une pondération de 10 %, et lorsqu'il y en a trois, chacun a une pondération de 6,67 % (soit 20/3).

17. Le score d'un indicateur donné est obtenu en divisant le montant de chaque banque par le montant total des banques de l'échantillon retenu pour l'indicateur⁸. Le score est ensuite pondéré de l'indicateur de la catégorie concernée. Les scores pondérés sont ensuite

⁷ Rapport FMI/BRI/CSF, [Guidance to assess the systemic importance of financial institutions, markets and instruments: initial considerations](#) (octobre 2009).

⁸ Voir le paragraphe 53 sur le mode de sélection de l'échantillon des 73 banques.

additionnés. Par exemple, l'indicateur de taille d'une banque, qui représente 10 % de la variable de taille totale de l'échantillon, contribuera à hauteur de 0,10 au score total de la banque (chacune des cinq catégories étant normalisée pour un score de 1). De même, une banque qui représente 10 % du total des créances transfrontières obtiendra un score de 0,05. Le total des scores des 12 indicateurs donne le score total de la banque. Le score maximal (s'il y avait une seule banque au monde) est de 5.

Tableau 1
Approche fondée sur des indicateurs

Catégorie (et pondération)	Indicateur	Pondération appliquée à l'indicateur
Activité transfrontière (20 %)	Créances transfrontières	10 %
	Passifs transfrontières	10 %
Taille (20 %)	Expositions totales telles que définies par le ratio de levier de Bâle III	20 %
Interdépendance (20 %)	Actifs au sein du système financier	6,67 %
	Passifs au sein du système financier	6,67 %
	Ration du financement de gros	6,67 %
Substituabilité/infrastructure financière (20 %)	Actifs sous conservation	6,67 %
	Paiements acquittés et réglés par les systèmes de paiement	6,67 %
	Valeurs des transactions garanties sur les marchés obligataires et boursiers	6,67 %
Complexité (20 %)	Valeur notionnelle des dérivés de gré à gré	6,67 %
	Actifs de niveau 3	6,67 %
	Montants détenus à des fins de négociation et disponibles à la vente	6,67 %

1. **Activité transfrontière**

18. L'objectif de cet indicateur est de déterminer l'empreinte mondiale des EBIS^m. Les deux indicateurs relevant de cette catégorie mesurent l'importance des activités d'une banque en dehors de sa juridiction d'origine (siège) par rapport à l'activité globale des autres banques de l'échantillon. L'idée est que l'incidence internationale des difficultés financières ou de la défaillance d'une banque varie en fonction de sa part d'avoirs et d'engagements transfrontières. Plus l'envergure mondiale d'une banque est grande, plus il est difficile de coordonner la résolution de sa défaillance et plus les effets de contagion sont généralisés.

Créances transfrontières

19. Cet indicateur utilise les mêmes données que celles déclarées par les banques d'envergure internationale à la banque centrale de leur juridiction d'origine aux fins de la compilation des statistiques bancaires internationales consolidées de la Banque des

Règlements Internationaux (BRI)⁹. Chaque trimestre, les banques communiquent ces chiffres faisant état de leurs positions consolidées. Dans la terminologie des statistiques de la BRI, le total des créances étrangères correspond à la somme de deux composantes (mesurées toutes deux sur la base du risque ultime) : i) les créances internationales, qui sont les créances transfrontières (d'un établissement situé dans un pays à un emprunteur situé dans un autre pays), ou les créances locales en devises (d'un établissement local d'une banque à un emprunteur local dans une monnaie autre que la monnaie locale) ; et ii) les créances en monnaie locale (similaires aux créances locales, mais libellées en monnaie locale). Les données agrégées par chaque banque centrale déclarante sont publiées dans la colonne S du tableau 9C de l'annexe statistique (section intitulée « *The international banking market* ») du *Rapport trimestriel BRI*.

20. Les créances incluent les dépôts et les soldes auprès d'autres banques, les prêts et avances concédés aux banques et établissements non bancaires, ainsi que les portefeuilles de titres et les participations. Comme ces données correspondent aux activités consolidées, elles excluent toutes les créances intragroupes.

21. Le score de chaque banque correspond au montant de ses créances divisé par la somme des créances totales des établissements de l'échantillon.

Engagements transfrontières

22. Cet indicateur utilise également les données des banques d'envergure internationale qui figurent dans les statistiques bancaires internationales consolidées de la BRI¹⁰. Dans ce cas, l'indicateur combine certains chiffres déclarés dans les statistiques bancaires territoriales (par nationalité) et ceux transmis aux fins des statistiques bancaires consolidées. Pour assurer la correspondance avec les avoirs transfrontières, les engagements transfrontières couvrent les passifs de tous les établissements d'une même organisation bancaire (siège, succursales et filiales des différentes juridictions) jusqu'aux entités situées hors du marché d'origine. Cette somme inclut l'ensemble des passifs des non-résidents du pays d'origine et les passifs intragroupes (pour correspondre au traitement de l'indicateur des actifs transfrontières).

23. Étant donné que les statistiques bancaires consolidées BRI n'incluent pas un concept similaire aux créances étrangères pour les engagements, les groupes bancaires sont invités à agréger les chiffres que leurs établissements transmettent à différentes banques centrales aux fins des statistiques territoriales de la BRI, et à les combiner aux informations sur les engagements intragroupes (engagements des établissements appartenant à un même groupe bancaire).

24. Les banques sont plus précisément tenues de collecter et d'agréger les informations déclarées par leurs établissements situés dans différentes juridictions à la banque centrale compétente, à savoir :

a) Le total des passifs étrangers, tel que défini dans les statistiques bancaires territoriales (supra) et reporté dans la colonne *Total positions – liabilities* (total des positions - passifs) du tableau 8A de l'annexe statistique du *Rapport trimestriel BRI*.

⁹ Pour une description complète des données, des définitions et de la couverture, voir BRI [Guidelines to the international consolidated banking statistics](#).

¹⁰ Pour une description complète des données, des définitions et de la couverture, voir BRI [Guidelines to the international consolidated banking statistics](#) et [Guidelines to the international locational banking statistics](#).

b) Les passifs envers des établissements liés, tels que reportés dans la colonne *Total positions, of which: vis-à-vis related offices* (Total des positions – dont positions envers les établissements liés), tableau 8A de l'annexe statistique du *Rapport trimestriel BRI*.

25. Les banques sont, en outre, invitées à indiquer le chiffre correspondant aux créances locales en monnaie locale (*local liabilities in local currency*) qu'elles déclarent à la banque centrale de leur juridiction d'origine pour inclusion dans les statistiques bancaires consolidées de la BRI (colonne M du tableau 9A de l'annexe statistique du *Rapport trimestriel BRI*).

26. Le score de chaque banque correspond au total des Créances étrangères (agrégé pour tous les établissements locaux) – Engagements envers les établissements liés (agrégé des établissements locaux) + Créances locales en monnaie locale ; il se présente sous la forme d'une fraction de la somme totale des montants déclarés par toutes les banques de l'échantillon.

2. Taille

27. Les difficultés financières ou la défaillance d'une banque sont plus susceptibles de nuire à l'économie mondiale ou aux marchés financiers si les opérations de la banque représentent une large part de l'activité mondiale. Plus la banque est importante, plus il est difficile aux autres banques de reprendre rapidement ses activités et d'empêcher que ses difficultés financières ou sa défaillance perturbent les marchés financiers sur lesquels elle opère. Les difficultés financières ou la défaillance d'une grande banque sont, en outre, plus susceptibles d'entamer la confiance dans le système financier. La taille est donc une mesure clé de l'importance systémique.

28. La taille est mesurée selon la même définition que pour les expositions totales (mesure d'exposition utilisée pour le ratio de levier), figurant aux paragraphes 157 à 164 du texte des règles de Bâle III¹¹. Le score de chaque banque est calculé en divisant le total des expositions de la banque par la somme totale des expositions de toutes les banques de l'échantillon.

3. Interdépendance

29. Les difficultés financières d'un établissement peuvent fortement accroître la probabilité de difficultés d'autres établissements du fait du réseau d'obligations contractuelles qui les lie. L'impact systémique d'une banque sera sans doute positivement corrélé avec son interdépendance à l'égard d'autres établissements financiers.

Actifs dans le système financier

30. Ils correspondent à la somme constituée par :

- les prêts aux établissements financiers (y compris les lignes engagées non tirées) ;
- les portefeuilles de titres émis par d'autres établissements financiers ;
- les prises en pension, évaluées au prix net du marché, avec d'autres établissements financiers ;
- les prêts de titres, au prix net du marché, accordés aux établissements financiers ;

¹¹ Comité de Bâle, [Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems](#) (décembre 2010).

- les opérations sur dérivés de gré à gré, au prix net du marché, avec des établissements financiers.

Passifs dans le système financier

31. Ils correspondent à la somme constituée par :

- les dépôts des établissements financiers (y compris les lignes engagées non tirées) ;
- tous les titres négociables émis par la banque ;
- les mises en pension, évaluées au prix net du marché, avec d'autres établissements financiers ;
- les emprunts de titres, au prix net du marché, contractés auprès d'établissements financiers ;
- les opérations sur dérivés de gré à gré, au prix net du marché, avec des établissements financiers.

32. Le score des deux indicateurs relevant de cette catégorie est calculé en divisant le montant des actifs (passifs) dans le système financier par la somme totale des actifs (passifs) dans le système financier de l'ensemble des banques de l'échantillon.

Ratio du financement de gros

33. Cet indicateur évalue le degré de financement d'une banque auprès d'autres établissements financiers par le biais du marché du financement de gros et précise ainsi son interdépendance à l'égard d'autres établissements financiers. L'un des principaux enseignements tirés de la récente crise est qu'une vague de retraits subie par un établissement dont les actifs illiquides sont financés par des passifs liquides à court terme (ratio du financement de gros élevé) se propage rapidement et largement à d'autres établissements et marchés. Le ratio du financement de gros devrait donc jouer un rôle important dans l'identification de l'importance systémique d'un établissement financier.

34. Le ratio du financement de gros se calcule en divisant le total des passifs déduit du financement de détail par le total des passifs. Le financement de détail désigne la somme des dépôts de détail (y compris les certificats de dépôts) et des titres de dette émis détenus par des particuliers. L'indicateur applicable à la banque est normalisé par le ratio moyen de toutes les banques de l'échantillon¹².

4. Substituabilité/infrastructure financière

35. L'impact systémique des difficultés financières ou de la défaillance d'une banque est, en principe, inversement proportionnel au degré de substituabilité de cette banque puisqu'elle est à la fois intervenant de marché et prestataire de services auprès de sa clientèle. Ainsi, plus la banque a un rôle important dans une ligne de métier donnée ou comme prestataire de services dans les infrastructures financières sous-jacentes (comme les systèmes de paiement), plus les perturbations résultant de sa défaillance seront grandes en termes d'insuffisance des services, de réduction des flux commerciaux et de liquidité créée par les infrastructures en place.

¹² Le choix de la normalisation est arbitraire, mais il est retenu du fait qu'il produit des scores en unités comparables aux autres indicateurs.

36. De même, le coût que représentera, pour la clientèle de la banque défaillante, la recherche de services identiques auprès d'un autre établissement risque d'être plus élevé lorsque la banque détient une large part du marché.

Actifs sous conservation

37. La défaillance d'un grand conservateur détenant des actifs pour le compte de sa clientèle constituée notamment d'autres établissements financiers, pourrait perturber le fonctionnement des marchés financiers et avoir des répercussions relativement graves sur l'économie mondiale. D'autres établissements financiers peuvent également avoir de larges expositions envers les conservateurs.

38. Cet indicateur désigne la valeur des actifs détenus par un conservateur¹³, divisée par la somme totale des montants déclarés par les banques de l'échantillon¹⁴.

Compensation et règlement de paiements par le biais des systèmes de paiement

39. Une banque qui gère un gros volume d'activités de paiement est susceptible d'agir pour le compte d'un grand nombre d'établissements et autres clients (y compris des particuliers). Si elle fait faillite, ces établissements et clients risquent de ne pas pouvoir traiter leurs paiements et de compromettre ainsi immédiatement leur liquidité. Elle peut, en outre, fournir d'importantes liquidités au système, et d'autres membres peuvent dépendre d'elle pour recycler leur liquidité intrajournalière. Si elle fait faillite tout en étant bénéficiaire net de liquidité, cette liquidité sera piégée et inaccessible aux autres membres du système, qui devront alors fournir un montant accru de liquidité pour traiter leurs paiements et assumer des coûts et des délais plus importants.

40. Cet indicateur est calculé en divisant la valeur des paiements transmis par une banque aux systèmes de paiement dont elle est membre par la somme totale des montants déclarés par les banques de l'échantillon.

Valeurs des transactions garanties sur les marchés obligataires et boursiers

41. Cet indicateur rend compte de l'importance des banques sur les marchés financiers mondiaux, en particulier de l'activité mondiale des banques d'affaires. La défaillance d'une banque qui garantit une large part d'instruments de dette et d'actions sur le marché mondial peut empêcher l'émission de nouveaux titres et nuire à l'économie.

42. Cet indicateur est calculé en divisant la valeur annuelle des instruments de dette et actions garantis par la banque, par la somme totale des chiffres déclarés par les banques de l'échantillon¹⁵.

5. Complexité

43. L'impact systémique des difficultés financières ou de la défaillance d'une banque est, en toute logique, corrélé positivement à sa complexité d'ensemble, à savoir sa

¹³ Voir le paragraphe 76 de [Bâle III : dispositif international de mesure, normalisation et surveillance du risque de liquidité](#) pour une définition des services de garde.

¹⁴ Certaines données sont extraites du classement de GlobalCustody.com. Le Comité tend également à collecter ces données, autant que possible, auprès des banques.

¹⁵ Les données concernant les activités de placement sur les marchés obligataires et boursiers mondiaux sont extraites des classements de Bloomberg et Dealogic. Le Comité de Bâle a l'intention de collecter ces données, autant que possible, également auprès des banques.

complexité commerciale, structurelle et opérationnelle. Plus une banque est complexe, plus les coûts et délais nécessaires à la résolution de sa défaillance sont importants.

Valeur notionnelle des dérivés de gré à gré

44. L'encours nominal ou notionnel désigne le montant nominal ou notionnel brut des transactions conclues et non encore réglées à la date de déclaration. Il mesure la taille du marché et sert à déterminer les paiements contractuels sur les marchés dérivés.

45. L'accent est mis ici sur le montant des dérivés de gré à gré qui ne sont pas compensés par une contrepartie centrale. Plus les dérivés de gré à gré sont nombreux à ne pas être compensés par l'intermédiaire d'une contrepartie centrale, plus les activités de la banque sont complexes. Il en va tout particulièrement ainsi dans le contexte de la résolution des défaillances, comme l'a mis en lumière la faillite de Lehman Brothers.

46. Les banques sont priées de déclarer le chiffre correspondant au montant notionnel pour tous les types de catégories de risque et d'instruments (soit la somme suivante : change, taux d'intérêt, actions, produits de base, CDS et non attribuées).

47. Cet indicateur correspond au ratio Encours notionnel de la banque considérée/Somme totale des montants déclarés par toutes les banques de l'échantillon.

Actifs de niveau 3

48. Il s'agit des actifs dont la juste valeur ne peut pas être déterminée en utilisant des indicateurs observables tels que les prix du marché ou les modèles. Les actifs de niveau 3 sont illiquides, et leur juste valeur ne peut être calculée qu'en ayant recours à des estimations ou plages de valeurs corrigées du risque. Ce système de classification vise à clarifier les éléments figurant au bilan des établissements. Les banques dont le bilan comporte une grande part d'actifs de niveau 3 rencontreront de graves problèmes liés à la valorisation boursière en cas de difficultés financières, ce qui affectera la confiance du marché.

49. Cet indicateur correspond au ratio Valeur des actifs de niveau 3 détenus par une banque/Somme totale des montants déclarés par les banques de l'échantillon.

Titres détenus à des fins de négociation et disponibles à la vente

50. Une banque qui détient des titres disponibles à la vente et à des fins de négociation peut également provoquer des pertes de valorisation et des ventes forcées de ces titres en cas de graves tensions, ce qui peut forcer d'autres établissements financiers à déprécier leurs portefeuilles.

51. Cet indicateur correspond au ratio Valeur totale du portefeuille de titres de la banque détenus à des fins de négociation et disponibles à la vente/Somme totale des montants déclarés par les banques de l'échantillon.

B. Classement par tranches

52. Le Comité de Bâle regroupera les banques d'importance systémique mondiale en différentes catégories d'importance systémique, selon le score résultant de l'approche fondée sur des indicateurs. Ces banques seront initialement classées en quatre tranches, selon leur score d'importance systémique et les divers niveaux d'exigence en matière de capacité additionnelle d'absorption des pertes, comme indiqué dans la partie III.A.

53. En janvier 2011, le Comité de Bâle a collecté les données relatives à la fin 2009, dont les indicateurs de 73 banques ayant adopté l'approche correspondante¹⁶. Cet échantillon a été sélectionné parmi les plus grandes banques du monde, en fonction de la taille et de l'appréciation prudentielle des autorités membres du Comité de Bâle. Le Comité a ensuite établi le score que toutes les banques obtiendraient, à l'aide de la méthodologie décrite ci-dessus.

54. Vu les résultats produits par cette méthodologie, le Comité de Bâle est d'avis que le nombre des banques d'importance systémique mondiale sera initialement de 29, dont deux banques qui ont été ajoutées sur la base du jugement prudentiel de l'autorité de contrôle de leur pays d'origine. Un seuil indicatif a été fixé entre la 27^e et la 28^e banque, compte tenu du regroupement des scores produits par la méthodologie. Il convient de noter que ce nombre évoluera avec le temps, à mesure que les banques modifieront leur comportement en réponse aux incitations du dispositif applicable aux EBIS^m, à d'autres aspects de Bâle III et aux réglementations nationales.

55. Lors de la définition des seuils applicables aux tranches, le Comité de Bâle a tenu compte de plusieurs dimensions. Il a ainsi considéré que ces tranches devaient être de taille égale en termes de scores. Cette égalité de taille, qui assure la comparabilité dans le temps des évaluations de l'importance systémique, contribue à inciter les banques à réduire leur importance systémique. Les seuils des tranches doivent, en outre, correspondre globalement aux écarts identifiés par l'analyse typologique des scores produits par la méthodologie. Une autre dimension est l'importance des effets de seuil dans l'établissement des scores. En se fondant sur les scores de vérification des banques, le Comité de Bâle estime qu'il convient de fixer à quatre le nombre des tranches de taille égale situées entre le score minimal et le score maximal (voir l'annexe 1). Une tranche vide sera ajoutée à celles qui sont les plus fournies afin de dissuader les banques d'accroître leur importance systémique. Si cette tranche additionnelle est, à terme, remplie, il conviendra d'ajouter une nouvelle tranche vide à laquelle sera appliquée une capacité additionnelle d'absorption des pertes.

C. Jugement prudentiel

1. Critères d'appréciation

56. Comme indiqué précédemment, le jugement prudentiel peut intégrer les résultats produits par l'approche fondée sur des indicateurs de la méthodologie d'évaluation. Le Comité de Bâle a élaboré quatre critères d'appréciation :

- La barre fixée pour l'ajustement de cette appréciation aux scores devrait être élevée : il faudrait notamment ne recourir au jugement que dans des cas exceptionnels, pour corriger l'approche fondée sur des indicateurs. Une telle éventualité devrait, en principe, être rare ;
- Il faudrait mettre l'accent sur les facteurs qui contribuent à l'impact systémique mondial de la banque, soit l'*impact* compte tenu des difficultés financières/de la défaillance de la banque, et non la *probabilité* de difficultés financières/défaillance (ou degré de risque) ;

¹⁶ Les 73 banques sont notamment domiciliées dans les pays suivants : Allemagne, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Corée, Espagne, États-Unis, France, Inde, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse. Elles représentent environ 65 % des actifs bancaires mondiaux. Le Comité de Bâle élaborera une méthodologie d'échantillonnage des banques, qu'il prévoit de publier.

- Les jugements sur la qualité du cadre d'orientation/de résolution au sein d'une juridiction ne devraient pas interférer dans le processus d'identification des banques d'importance systémique mondiale¹⁷ ;
- Le jugement devrait intégrer des informations quantitatives et qualitatives solidement documentées et vérifiables.

2. Indicateurs complémentaires

57. Le Comité de Bâle a identifié plusieurs indicateurs complémentaires relatifs à certains aspects de l'importance systémique d'un établissement, dont l'approche fondée sur des indicateurs ne peut, à elle seule, rendre compte. Ces indicateurs peuvent servir à étayer l'outil d'appréciation.

Tableau 2

Liste des indicateurs complémentaires normalisés

Catégorie	Indicateur
Activité transfrontière	Recettes non intérieures en pourcentage des recettes totales
	Créances et engagements transfrontières en pourcentage du total des avoirs et des engagements
Taille	Recettes brutes ou nettes
	Capitalisation boursière
Substituabilité/infrastructure financière	Degré de participation au marché : 1. Valeur brute au prix du marché des pensions, prises en pension et opérations de prêts de titres 2. Transactions brutes de dérivés de gré à gré au prix du marché
Complexité	Nombre de juridictions

Recettes non intérieures en pourcentage des recettes totales

58. La part d'une banque dans le total des recettes nettes générées en dehors de sa juridiction d'origine pourrait donner aux autorités de contrôle une indication de son envergure mondiale.

Créances et engagements transfrontières en pourcentage du total des avoirs et engagements

59. La part d'une banque dans le total des avoirs et engagements comptabilisés en dehors de sa juridiction d'origine peut donner aux autorités de contrôle une indication de son envergure mondiale¹⁸.

¹⁷ Cependant, il ne s'agit pas d'empêcher toute autre mesure que le Comité de Bâle, le CSF ou les autorités de contrôle nationales souhaiteraient appliquer aux établissements financiers d'importance systémique mondiale pour assurer la qualité du cadre d'orientation/de résolution. Par exemple, les autorités de contrôle nationales pourraient imposer une exigence supplémentaire de fonds propres, en plus de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes, aux banques d'importance systémique mondiale qui ne disposent pas d'un plan de rétablissement ou de résolution efficace et crédible.

¹⁸ Il convient de noter que cet indicateur diffère légèrement des indicateurs d'activité transfrontière retenus dans l'approche fondée sur des indicateurs puisqu'il considère ces données en pourcentage de l'échantillon total

Recettes brutes ou nettes

60. Les recettes brutes ou nettes d'une banque pourraient compléter les données sur l'exposition totale en ce qu'elles apportent un éclairage différent sur sa taille/son influence dans le système bancaire mondial.

Capitalisation boursière

61. La capitalisation boursière d'une banque pourrait donner une indication de l'impact qu'aurait son éventuelle défaillance sur les marchés. Elle pourrait également permettre d'estimer globalement sa contribution à l'activité économique. Elle pourrait, d'une manière plus générale, constituer une éventuelle mesure de substitution de la valeur totale de l'établissement puisqu'elle rend compte des valeurs corporelles et incorporelles ainsi que des activités hors bilan.

Degré de participation au marché :

- Valeur brute au prix du marché des pensions, prises en pension et opérations de prêts de titres
- Valeur brute au prix du marché des transactions sur dérivés de gré à gré

62. Ces indicateurs visent à mesurer l'importance d'une banque pour le fonctionnement des principaux marchés d'actifs et de financement par rapport aux autres banques d'envergure mondiale de l'échantillon. Plus l'importance estimée de la banque pour ces marchés est grande, plus les perturbations anticipées en cas de défaillance seront fortes.

Nombre de juridictions

63. Indépendamment de tout jugement sur la qualité des dispositifs nationaux de résolution, toutes choses étant égales, plus le nombre de juridictions dans lesquelles une banque possède des filiales et des succursales est élevé, plus le processus de résolution mobilisera de ressources et prendra du temps en cas de défaillance.

3. Jugement qualitatif

64. Le jugement prudentiel peut également s'appuyer sur des informations qualitatives. Il s'agit ici de rendre compte des informations qui ne peuvent être aisément quantifiées sous la forme d'un indicateur comme, par exemple, la restructuration majeure d'une activité de la banque. Les jugements qualitatifs doivent être clairement expliqués et étayés par des arguments vérifiables.

4. Processus d'intégration jugement prudentiel

65. Le jugement prudentiel est une dimension qui peut être intégrée au score produit par l'approche fondée sur des indicateurs en suivant cinq étapes :

- i) Collecte des données¹⁹ et commentaires prudentiels pour toutes les banques qui composent l'échantillon ;
- ii) Application mécanique de l'approche fondée sur des indicateurs et définition de tranches ;

des créances et engagements transfrontières, par opposition au total des avoirs et engagements de la banque.

¹⁹ La collecte des données peut débuter annuellement au second trimestre et s'achever au troisième trimestre, sous réserve de la consultation des autorités de contrôle nationales.

- iii) Propositions formulées par les autorités compétentes²⁰ visant à ajuster le score de chacune des banques, selon un processus convenu ;
- iv) Élaboration, par le Comité de Bâle, de recommandations pour le CSF ;
- v) Prise de décisions finales par le CSF et les autorités nationales en consultation avec le Comité de Bâle²¹.

66. Le jugement prudentiel, qui complète les résultats obtenus par l'approche fondée sur des indicateurs, devrait être formulé dans un souci d'efficacité et de transparence tout en veillant à ce que le résultat final soit en conformité avec l'opinion collective du Comité de Bâle. Les résultats de l'approche fondée sur des indicateurs ne seront remis en question que s'ils ont une incidence notable dans le traitement de la banque en question (par exemple, quelque chose qui donnera lieu à une exigence différente en matière de capacité d'absorption additionnelle des pertes). Pour limiter le risque lié à la dépense inefficace des ressources, lorsque l'autorité de contrôle n'est pas celle du pays d'origine, il serait indiqué de tenir compte de l'avis des autorités de contrôle des pays d'origine et d'accueil de la banque, lesquelles pourront notamment inclure les membres du collège prudentiel de l'établissement.

67. Outre les exigences de matérialité et de consultation, les propositions de modification de l'approche fondée sur des indicateurs suivront les modalités suivantes. Les propositions émanant d'autorités de contrôle du pays d'origine qui se traduisent par une exigence moindre de capacité additionnelle d'absorption des pertes seront soigneusement vérifiées et nécessiteront une justification plus solide que celles donnant lieu à une exigence de capacité plus élevée. L'inverse prévaudra pour les propositions émanant d'autres autorités : celles allant dans le sens d'un renforcement de la capacité d'absorption devront respecter des critères plus stricts de preuve et de documentation. La raison de ce traitement asymétrique repose sur le principe général selon lequel le Comité de Bâle fixe des normes minimales.

D. Examen et révision périodiques

68. La méthodologie d'évaluation fournit un cadre à l'examen périodique du statut d'EBIS^m d'un établissement donné. Les banques sont ainsi incitées à changer leur profil de risque et leur modèle opérationnel en vue de réduire les effets de contagion systémique. Le Comité de Bâle ne prévoit pas d'élaborer une liste fixe et immuable des banques d'importance systémique mondiale. Grâce aux critères susmentionnés, les banques peuvent se voir attribuer le statut d'EBIS^m et le perdre ensuite, et vice-versa, et changer de catégories d'importance systémique. Par exemple, du fait du rôle plus actif des pays émergents dans l'économie mondiale, le nombre de banques de ces pays identifiées comme EBIS^m pourrait s'accroître. La transparence devrait donc prévaloir à l'égard des établissements désignés et des marchés, quant aux critères utilisés pour identifier les banques d'importance systémique mondiale, et aux mesures pouvant être prises pour réduire leur impact sur le système. La discipline de marché pourra ainsi contribuer fortement à renforcer les objectifs de stabilité financière mondiale.

69. L'approche fondée sur des indicateurs, alliée au jugement prudentiel présenté ci-dessus, fournit un cadre à l'examen périodique du statut d'EBIS^m d'une banque donnée. Une

²⁰ Les autorités compétentes désignent principalement les autorités de contrôle des pays d'origine et d'accueil.

²¹ Une fois que le cadre des EBIS^m est élargi au-delà des banques, d'autres régulateurs seront, eux aussi, consultés.

fois que la politique relative aux banques d'importance systémique mondiale aura été mise en œuvre, le score limite, les scores de seuil des tranches et les dénominateurs de normalisation des indicateurs seront fixés pour trois ans. Les scores bancaires seront mis à jour annuellement en fonction des nouvelles données appliquées au numérateur. Le calibrage du score sera basé sur l'échantillon total (constitué de 73 banques à ce jour). Cela suppose que la totalité des banques de l'échantillon soit surveillée en permanence.

70. La méthodologie, y compris l'approche fondée sur des indicateurs et les scores limite/de seuil, sera, pour sa part, soumise à un examen tous les trois ans en vue d'intégrer les évolutions du secteur bancaire et les progrès réalisés dans les méthodes et approches utilisées pour mesurer l'importance systémique. Le glissement général des scores, qui n'est pas lié aux changements survenant dans l'importance systémique réelle, sera, en outre, ajusté comme il se doit. Une attention particulière sera portée aux succursales lors des futurs examens. Concernant les changements structurels des accords régionaux, de l'Union européenne en particulier, ils feront l'objet d'un examen en cas de changement effectif. De plus, l'échantillon des banques sera examiné tous les trois ans, de même que les avantages d'une collecte de données auprès de banques non membres du CBCB. En cas de fusion entre deux banques, si l'établissement ainsi créé appelle un traitement différent dans le cadre applicable aux banques d'importance systémique mondiale, le processus annuel de jugement prudentiel en rendra compte. Le Comité de Bâle établira les principes de l'examen périodique, dont les objectifs et les outils possibles.

71. Le Comité de Bâle reconnaît que les données utilisées actuellement pour établir l'approche fondée sur des indicateurs peuvent ne pas être suffisamment fiables ou complètes. Il s'engage donc à résoudre toute question liée à la qualité des données qui ne serait pas réglée avant la date de mise en œuvre. Étant donné que les banques évolueront avec le temps et que la qualité des données s'améliorera lors de la période d'instauration progressive des mesures applicables aux EBIS^m, le Comité de Bâle se saisira de toute question en suspens concernant les données et relancera l'approche fondée sur des indicateurs en utilisant des données actualisées bien avant la mise en œuvre. Ces questions comprennent notamment : la formulation d'orientations supplémentaires pour définir les indicateurs, les modalités de normalisation de la communication financière des banques de l'échantillon et le problème posé par les données actuellement difficiles à collecter ou non accessibles au public. Les scores et les tranches correspondantes des banques d'importance systémique mondiale reposeront ainsi sur les données disponibles des plus récentes et fiables, avant la mise en œuvre.

72. Le Comité de Bâle attend des juridictions nationales qu'elles préparent, à l'intention des banques, un dispositif qui leur permettra de fournir des données de haute qualité aux fins des indicateurs. Il met également en place un centre de données, doté des contrôles et mécanismes de gouvernance appropriés, pour collecter, analyser et stocker des données de manière sécurisée à la BRI. Soucieux d'assurer la transparence de la méthodologie, le Comité de Bâle attend des banques qu'elles divulguent les données demandées quand le traitement des banques d'importance systémique mondiale sera mis en œuvre, tandis qu'il fournira, pour sa part, des orientations en matière de déclaration. Il publiera également les valeurs liées au score limite, aux scores de seuil applicables aux tranches et aux dénominateurs de normalisation des valeurs des indicateurs, pour permettre aux banques, autorités de contrôle et intervenants de marché de mieux comprendre en quoi les mesures prises par les banques pourraient affecter leur importance systémique et, partant, l'ampleur de la capacité additionnelle d'absorption des pertes dont elles doivent se doter.

III. Capacité d'absorption des pertes : ampleur et impact

A. Ampleur de la capacité additionnelle d'absorption des pertes

73. S'appuyant sur le jugement prudentiel formé à partir des diverses analyses empiriques prévues à l'annexe 2, le Comité de Bâle estime que la capacité d'absorption additionnelle des pertes doit, pour les établissements de la tranche la plus fournie, toujours représenter 2,5 % des actifs pondérés des risques – et, pour la tranche la plus élevée initialement vide, 3,5 %. La capacité additionnelle d'absorption des pertes de la tranche la moins élevée doit représenter 1,0 % des actifs pondérés des risques. Elle sera constituée d'actions ordinaires et assimilées de T1, telles que définies par le dispositif de Bâle III. En se fondant sur le système de tranches présenté dans la section II.B, l'ampleur de la capacité additionnelle d'absorption des pertes pour chaque tranche se présentera comme suit.

Tableau 3
Système de tranches

Tranche	Fourchette des scores*	Capacité additionnelle minimale d'absorption des pertes (actions ordinaires et assimilées en pourcentage des actifs pondérés des risques)
5 (vide)	D –	3,5 %
4	C – D	2,5 %
3	B – C	2,0 %
2	A – B	1,5 %
1	Point limite – A	1,0 %

* Les scores équivalant à l'une des limites sont affectés à la tranche supérieure.

74. Le Comité de Bâle souligne que l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes, fixée ci-dessus, constitue un niveau minimal. Si les juridictions nationales souhaitent imposer une exigence renforcée à leurs banques, elles sont libres de le faire.

B. Impact de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes sur les EBIS^m

75. Le Comité de Bâle et le CSF ont demandé que le Macroeconomic Assessment Group (MAG), qui a évalué l'impact macroéconomique des réformes de Bâle III²², évalue l'impact des recommandations formulées à l'intention des EFIS^m. Son rapport final a été publié en octobre 2011²³.

76. Le MAG a mis l'accent sur le rôle des banques d'importance systémique mondiale dans l'octroi de crédit au secteur privé non financier, ainsi que sur leur influence dans le système financier, représentée par leur part des actifs dans le système. La méthodologie

²² Macroeconomic Assessment Group, Rapport final, [Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements](#), Banque des Règlements Internationaux (décembre 2010).

²³ Macroeconomic Assessment Group, [Assessment of the macroeconomic impact of higher loss absorbency for globally systemically important banks](#), Banque des Règlements Internationaux (octobre 2011).

utilisée par le MAG s'appuie sur l'évolution de l'impact sur le PIB d'un relèvement des ratios de fonds propres applicable à *la totalité* des banques d'envergure internationale qui formaient la base de son évaluation de décembre 2010. Le rapport 2010 du MAG a décrit l'impact sur la croissance de chaque point de pourcentage d'augmentation des fonds propres des banques dans un système financier national représentatif. Il conclut que lorsque la mise en œuvre dépasse un horizon de huit ans, la croissance annuelle ralentit d'environ 2 points de base en moyenne par an. Si la mise en œuvre dure plus de quatre ans, la croissance annuelle perd 4 points de base en moyenne. Ces résultats correspondent aux impacts les plus grands sur le PIB – à savoir, respectivement, 0,17 % et 0,19 %. Dans les deux cas, les estimations indiquent un retour à la référence, sur deux ou trois ans, après la période de transition.

77. Pour estimer l'étendue de l'impact éventuel de l'exigence faite à un sous-ensemble d'établissements de détenir des fonds propres supplémentaires, le MAG a collecté des informations sur l'importance des EBIS^m dans l'octroi de prêts et le total des actifs de chaque système financier national. Pour les quinze grandes économies représentées au MAG, la part des prêts au secteur privé non financier des 30 premières EBIS^m (selon la classification actuelle de la méthodologie du Comité de Bâle) est comprise entre environ 4 % et quelque 75 %. La part du total des actifs du système bancaire se situe dans une fourchette de 9 % à 77 %. La moyenne non pondérée des parts des EBIS^m est de 31 % pour le crédit au secteur privé non financier et de 38 % pour les actifs, tandis que les moyennes pondérées sur la base du PIB sont respectivement égales à 40 % et 52 %.

78. Les informations sur la part des EBIS^m, conjuguées à celles de l'étude 2010 du MAG, permettent d'estimer provisoirement l'impact de la capacité additionnelle d'absorption des pertes sur ces banques. Compte tenu de la part des EBIS^m dans le crédit indiquée ci-dessus, une augmentation d'un point de pourcentage des fonds propres réduit la croissance de 0,7 point de base de plus par an si la mise en œuvre dure huit ans. Pour une mise en œuvre sur quatre ans, l'impact est de 1,1 point de base en moyenne par an durant la transition²⁴. Selon les prévisions, la croissance dépassera, dans les deux cas, son niveau tendanciel pendant plusieurs trimestres une fois le point d'impact atteint, avant de revenir à sa référence. Dans le même temps, s'appuyant sur les conclusions de l'évaluation à long terme du Comité de Bâle sur les coûts et avantages économiques d'un relèvement des exigences de fonds propres réglementaires (présentées dans le rapport LEI, pour « *long-term economic impact* »)²⁵, le MAG estime que le dispositif applicable aux EBIS^m devrait se traduire par un gain annuel d'environ 40 à 50 points de base du PIB, qui correspond à une probabilité réduite de crise financière systémique. Le MAG examine cependant une approche qualitative pour les autres facteurs susceptibles d'influencer les résultats. Il faudra acquérir davantage d'expérience à cet égard pour bien cerner la nature et l'importance de ces facteurs.

²⁴ Comme pour les estimations sur l'impact général de l'accroissement des fonds propres bancaires figurant dans le rapport initial du MAG, il existe de multiples raisons d'affirmer que ces estimations pourraient pécher par excès dans un sens ou dans l'autre. Par exemple, si d'autres banques accroissent leurs activités de prêt pour compenser partiellement la réduction de l'activité de prêt des EBIS^m, cette approche tendra à surestimer l'impact. À l'inverse, si les EBIS^m sont des acteurs de premier plan sur le marché et fixent les conditions de crédit pour l'ensemble de l'économie, les autres banques suivant leur exemple, cette méthode pourrait sous-estimer l'impact.

²⁵ Comité de Bâle, [An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements](#) (août 2010).

IV. Capacité additionnelle d'absorption des pertes : instruments

79. Comme indiqué dans le rapport entériné par le G 20 lors du sommet de Séoul en novembre 2010, l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes a pour but d'assurer qu'une plus grande part du bilan des EFIS^m soit financée au moyen d'instruments à même d'accroître leur résilience et d'assurer leur continuité d'exploitation. S'attachant à cet objectif de continuité d'exploitation, la présente section expose les positions du Comité de Bâle sur les diverses catégories d'instruments envisagés pour satisfaire à l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes.

A. Actions ordinaires et assimilées de T1

80. L'accent qui a récemment été mis sur les actions ordinaires et assimilées de T1 constitue un élément clé de la définition des fonds propres selon Bâle III. Il s'agit là de la composante des fonds propres présentant la plus haute qualité puisqu'elle est capable d'absorber pleinement les pertes en continuité d'exploitation. Bien qu'elle représente le type de fonds propres le plus coûteux à lever pour une banque, cette composante devrait, elle-même, contribuer à assurer des conditions de concurrence équitables dans le secteur bancaire, en réduisant les avantages dont bénéficient les EBIS^m en termes de financement, avantages qui, eux-mêmes, découlent de l'anticipation du soutien des pouvoirs publics. Le Comité de Bâle considère ainsi que le recours aux actions ordinaires et assimilées de T1 constitue, pour les banques d'importance systémique mondiale, le moyen le plus simple et le plus efficace de satisfaire à l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes.

B. Créances requalifiables et instruments de fonds propres qui absorbent les pertes au point de non-viabilité (fonds propres conditionnels à niveau de déclenchement bas)

81. Sachant que l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes a pour objectif la continuité d'exploitation, le Comité de Bâle juge inapproprié que les EBIS^m puissent satisfaire à cette exigence en utilisant des instruments qui n'absorbent les pertes qu'au point de non-viabilité (seuil au-delà duquel la banque n'est plus en mesure de se financer sur les marchés).

C. Fonds propres conditionnels en continuité d'exploitation (à niveau de déclenchement élevé)

82. Les fonds propres conditionnels en continuité d'exploitation désignent les instruments convertibles en actions ordinaires et assimilées en continuité d'exploitation (soit avant le point de non-viabilité). Étant axés sur la continuité d'exploitation, les instruments de ce type méritent une analyse plus détaillée dans le contexte de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes.

83. Toute analyse des avantages et inconvénients des fonds propres conditionnels assortis d'un niveau de déclenchement élevé est difficile, car cet instrument, qui n'a pas été véritablement éprouvé, pourrait prendre plusieurs formes différentes. Les avantages et inconvénients exposés dans la présente section concernent les fonds propres conditionnels qui satisfont à l'ensemble d'exigences minimales figurant à l'annexe 3.

84. Les fonds propres conditionnels en continuité d'exploitation assortis d'un niveau de déclenchement élevé présentent de nombreuses similitudes avec les actions ordinaires et assimilées :

- a) *Absorption des pertes* – Les deux instruments visent à fournir une capacité additionnelle d'absorption des pertes en continuité d'exploitation, avant le point de non-viabilité.
- b) *Prépositionnement* – L'émission, en période favorable, de l'un ou l'autre instrument permet à la banque d'absorber les pertes en phase de repli, sous réserve du bon fonctionnement du mécanisme de conversion. Cela permet à la banque d'éviter de solliciter les marchés financiers pendant une phase de repli et atténue les problèmes d'endettement excessif et de signaux négatifs.
- c) *Préfinancement* – Les deux instruments accroissent la liquidité lors de l'émission, lorsque la banque vend les titres à des investisseurs privés. Les fonds propres conditionnels n'accroissent pas la liquidité de la banque au niveau de déclenchement puisqu'au moment de la conversion, il y a simple échange d'instruments de fonds propres (entre l'instrument de départ et les actions ordinaires et assimilées).

85. Avantages des fonds propres conditionnels en continuité d'exploitation par rapport aux actions ordinaires et assimilées :

- a) *Problèmes de délégation* – La nature des fonds propres conditionnels peut, dans la plupart des cas, présenter des avantages liés à la discipline de dette et contribue à éviter les problèmes de délégation associés au financement par les fonds propres.
- b) *Discipline des actionnaires* – En cas de baisse du ratio des actions ordinaires et assimilées de la banque en deçà du seuil de déclenchement fixé et de dilution afférente des actionnaires ordinaires, la menace d'une conversion des fonds propres conditionnels pourrait inciter les actionnaires et la direction de la banque à éviter toute prise de risque excessive. Cela pourrait se traduire de diverses manières, notamment : le maintien, par la banque, d'un volant d'actions ordinaires dépassant le niveau de déclenchement ; l'émission d'actions à titre préventif visant à éviter la conversion ou une gestion plus prudente des « risques extrêmes ». Cet avantage sur les actions ordinaires dépend avant tout du taux de conversion, lequel doit être à même d'assurer la création d'un nombre suffisamment élevé de nouvelles actions lors de la conversion pour garantir une perte par dilution chez les actionnaires ordinaires.
- c) *Discipline des détenteurs de fonds propres conditionnels* – Les détenteurs de fonds conditionnels peuvent bénéficier d'une incitation supplémentaire à surveiller les risques pris par la banque émettrice du fait de la perte potentielle de principal induite par la conversion. Cet avantage sur les actions ordinaires et assimilées dépend également du taux de conversion. Dans ce cas précis cependant, le taux de conversion devrait être en mesure d'assurer la création d'un nombre suffisamment bas d'actions lors de la conversion pour garantir une perte liée à la conversion chez les détenteurs de fonds conditionnels. Ainsi, le taux de conversion détermine si les avantages liés au renforcement de la discipline de marché devraient être fournis par le biais des actionnaires ou des détenteurs de fonds conditionnels.
- d) *Informations de marché* – Si le taux de conversion est à même de produire une perte liée à la conversion pour les détenteurs des fonds conditionnels (réception d'un nombre réduit d'actions), ces fonds propres conditionnels peuvent fournir aux autorités de contrôle des informations sur la perception du marché à l'égard de la situation financière de l'établissement. Des informations « incrémentales » sont même envisageables si les instruments sont dégagés de toute fausse perception liée à la taille des banques « trop grandes pour faire faillite » dans d'autres cours de

marché. Cela pourrait permettre aux autorités de contrôle de mieux allouer les ressources dont elles disposent et de réagir plus rapidement pour accroître la résilience de certains établissements. Ces informations peuvent toutefois exister également dans d'autres cours de marché tels que la dette subordonnée.

- e) *Rentabilité économique* – Les fonds propres conditionnels peuvent produire un résultat prudentiel équivalant à celui des actions ordinaires et assimilées, mais à moindre coût pour la banque, qui pourrait dès lors constituer davantage de fonds propres sous la forme de fonds propres conditionnels que d'actions ordinaires et assimilées, et générer ainsi une plus grande capacité d'absorption des pertes. En outre, si le rendement des banques peut s'accroître, toutes choses étant égales, il est possible d'affecter ces bénéfices aux réserves et de générer du capital en interne. Cette solution dépend, à l'évidence, du comportement des autres banques et autorités de contrôle à l'égard des politiques en matière de distributions discrétionnaires et de l'expansion du bilan. Une exigence de coûts moindre pourrait, par ailleurs, réduire les incitations faites aux banques de procéder à un arbitrage réglementaire en transférant davantage de risques au système bancaire « parallèle » ou en prenant des risques invisibles pour les autorités de contrôle.

86. Inconvénients des fonds propres conditionnels en continuité de l'exploitation par rapport aux actions ordinaires et assimilées :

- a) *Défaut de déclenchement* – Les avantages liés aux fonds propres conditionnels ne prévalent que si la conversion est déclenchée comme prévu (soit avant le point de non-viabilité). Étant donné qu'il s'agit d'instruments nouveaux, des incertitudes existent quant à leur fonctionnement et la question de savoir si la conversion serait déclenchée comme attendu.
- b) *Rentabilité économique* – Tandis que le coût potentiellement plus faible des fonds propres conditionnels peut offrir certains avantages, si le coût plus faible ne tient pas à la déductibilité fiscale ou à l'élargissement de la base d'investisseurs, on peut y voir la preuve que les fonds propres conditionnels assurent une absorption des pertes moindre que les actions ordinaires et assimilées²⁶. En d'autres termes, les éléments qui l'assimilent à une dette dans la plupart des États du monde et assurent la déductibilité fiscale (sous la forme d'une date d'échéance et du paiement du coupon avant la conversion) peuvent réduire la capacité d'un instrument à absorber les pertes en continuité d'exploitation. Ainsi, les fonds conditionnels assortis d'une date d'échéance créent un risque de refinancement, ce qui signifie qu'ils ne peuvent absorber les pertes qu'avant l'échéance. À cela s'ajoute le fait que, si les critères des fonds conditionnels ne sont pas suffisamment solides, cela peut encourager l'ingénierie financière, les banques cherchant à émettre des instruments aussi rentables que possible, en ajoutant des éléments à même de réduire leur capacité d'absorption réelle des pertes. En outre, si le coût est plus faible uniquement du fait de la déductibilité fiscale, il est permis de se demander si cette solution est appropriée d'un point de vue économique et politique.
- c) *Complexité* – Les fonds propres conditionnels assortis de niveaux d'intervention constituent de nouveaux instruments et les incertitudes sont grandes quant à l'évolution de la dynamique des prix et au comportement des investisseurs, en particulier dans la période précédant un épisode de tensions. De nombreux

²⁶ Les instruments de fonds propres conditionnels peuvent ne pas être déductibles de l'impôt dans certaines juridictions et désavantager les banques de ces juridictions.

instruments de fonds propres conditionnels seraient en mesure de satisfaire aux critères présentés dans l'annexe 3 et leurs caractéristiques pourraient se combiner et entraîner différentes implications pour les objectifs du contrôle prudentiel et l'évolution du marché. Les fonds propres conditionnels pourraient, selon les politiques choisies par les autorités de contrôle nationales, accroître la complexité du dispositif de fonds propres et rendre la structure des fonds propres des EBIS^m plus difficile à comprendre pour les intervenants de marché, les autorités de contrôle et les dirigeants bancaires.

- d) *Spirale infernale* – Par rapport aux actions ordinaires et assimilées, les fonds propres conditionnels pourraient, au moment où l'établissement approche du point de conversion, exercer des pressions à la baisse sur le cours des actions et signaler un risque de dilution. Cette dynamique dépend du taux de conversion : un instrument dont le prix est fixé simultanément à l'opération de conversion peut inciter les spéculateurs à faire baisser le cours des actions et à optimiser la dilution. Ces préoccupations pourront cependant être atténuées par certaines dispositions ; par exemple si le prix de conversion est prédéterminé, il y a moins d'incertitude quant à la création et à l'allocation des actions et donc moins d'incitations à manipuler les cours.
- e) *Signaux défavorables* – Les banques souhaiteront sans doute éviter de déclencher la conversion des fonds conditionnels. Une telle éventualité pourrait, en effet, accroître le risque d'une réaction défavorable des investisseurs, susceptible de créer, à son tour, des problèmes de financement et de saper la confiance des marchés dans la banque et d'autres banques similaires en période de tensions, induisant un nouveau « risque exceptionnel » sur le marché. L'éventualité de ce risque au niveau de déclenchement de 7 % des actions ordinaires et assimilées de T1 pourrait également réduire la capacité des banques à mobiliser leurs volants de conservation des fonds propres en période de tensions.
- f) *Incitations négatives pour les actionnaires* – La perspective d'une dilution punitive peut avoir des effets négatifs sur les incitations destinées aux actionnaires et le comportement de la direction. Ainsi, lorsque la banque approche du point de déclenchement, des pressions peuvent s'exercer sur les dirigeants pour qu'ils réduisent les actifs pondérés des risques en réduisant les volumes de prêt ou des ventes d'actifs, et avoir des effets négatifs sur les marchés financiers et l'économie réelle. À l'inverse, les actionnaires pourraient être tentés de prendre des risques dans l'espoir d'une « résurrection », puisqu'ils savent que les pertes enregistrées après le point de déclenchement seraient partagées avec les investisseurs en instruments de fonds propres conditionnels, qui ne profiteront pas des gains liés à la prise de risque si ce point n'est pas atteint.

D. Recours aux fonds propres conditionnels en continuité d'exploitation : conclusion

87. Compte tenu des avantages et inconvénients décrits ci-dessus, le Comité de Bâle a conclu que les banques d'importance systémique mondiale sont tenues de se doter d'une capacité additionnelle d'absorption des pertes constituée uniquement d'actions ordinaires et assimilées de T1.

88. Le Groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire et le Comité de Bâle continueront d'étudier les fonds propres conditionnels et d'en encourager l'utilisation de manière à satisfaire à des exigences nationales d'absorption des pertes plus strictes que l'exigence mondiale, car les fonds propres conditionnels à seuil élevé pourraient permettre d'absorber les pertes en continuité d'exploitation.

V. Interaction avec les autres éléments du dispositif de Bâle III

A. Traitement de groupe

89. L'évaluation de l'importance systémique des EBIS^m repose sur l'utilisation de données relatives au groupe bancaire consolidé. Par souci de cohérence avec cette approche, le Comité de Bâle appliquera donc l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes au groupe consolidé. Cependant, comme dans le cas de l'exigence minimale, du volant de conservation des fonds propres et du volant contracyclique, l'application au niveau consolidé n'exclut pas la possibilité, pour les juridictions d'accueil des filiales du groupe, d'appliquer également cette exigence au niveau de l'entité juridique ou du groupe consolidé au sein de leur juridiction.

B. Interaction avec les volants de fonds propres et conséquences du non-respect de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes

90. Les autorités de contrôle nationales mettront en œuvre l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes en élargissant le volant de conservation des fonds propres et en le divisant en quartiles de taille égale (comme décrit au paragraphe 147 du texte des règles de Bâle III).

91. Si une banque d'importance systémique mondiale ne respecte pas l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes, elle sera tenue d'accepter un plan de redressement pour assurer sa mise en conformité dans un délai fixé par l'autorité de contrôle. Tant qu'elle n'aura pas mené ce plan à bien et assuré sa mise en conformité, la banque sera tenue de limiter le versement des dividendes conformément aux quartiles du volant de conservation et de respecter d'autres dispositions prévues par l'autorité de contrôle.

92. Si une banque d'importance systémique mondiale atteint une tranche imposant une capacité accrue d'absorption des pertes, elle sera tenue de satisfaire à cette exigence dans un délai de 12 mois. Au terme de cette période de grâce, si elle n'a pas satisfait à cette exigence, le mécanisme de rétention des fonds propres sera appliqué au volant élargi de conservation.

C. Interaction avec le pilier 2

93. L'exigence faite aux EBIS^m de se doter d'une capacité additionnelle d'absorption des pertes intègre des éléments des piliers 1 et 2. L'approche fondée sur des indicateurs, les exigences auxquelles sont tenues les banques pour chaque tranche et les conséquences prévues en cas de non-respect peuvent être considérées comme proches du pilier 1. Toutefois, le recours au jugement prudentiel, en vue de finaliser la répartition des banques dans les différentes tranches, peut être considéré comme s'apparentant au pilier 2. Qu'elle soit considérée comme relevant du pilier 1 ou du pilier 2, l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes vient s'ajouter aux volants de fonds propres et aux exigences minimales de fonds propres, sachant que des conséquences sont prévues pour les banques qui n'y satisfont pas.

94. Dans certaines juridictions, il est possible qu'il faille adapter le pilier 2 en vue d'intégrer l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes applicable aux EBIS^m. Il serait logique que les autorités s'assurent que les exigences du pilier 2 ne font pas qu'une banque soit tenue de détenir le double de fonds propres pour couvrir les externalités relatives aux difficultés financières ou à la défaillance d'EBIS^m déjà couvertes par l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes. Le pilier 2 intégrera cependant d'autres risques indirectement liés à ces externalités (risques de taux d'intérêt et de concentration), et les fonds

propres dont se dotent les banques pour renforcer leur capacité d'absorption des pertes ne pourront servir à satisfaire à l'exigence relevant du pilier 2 ayant trait à ces autres risques.

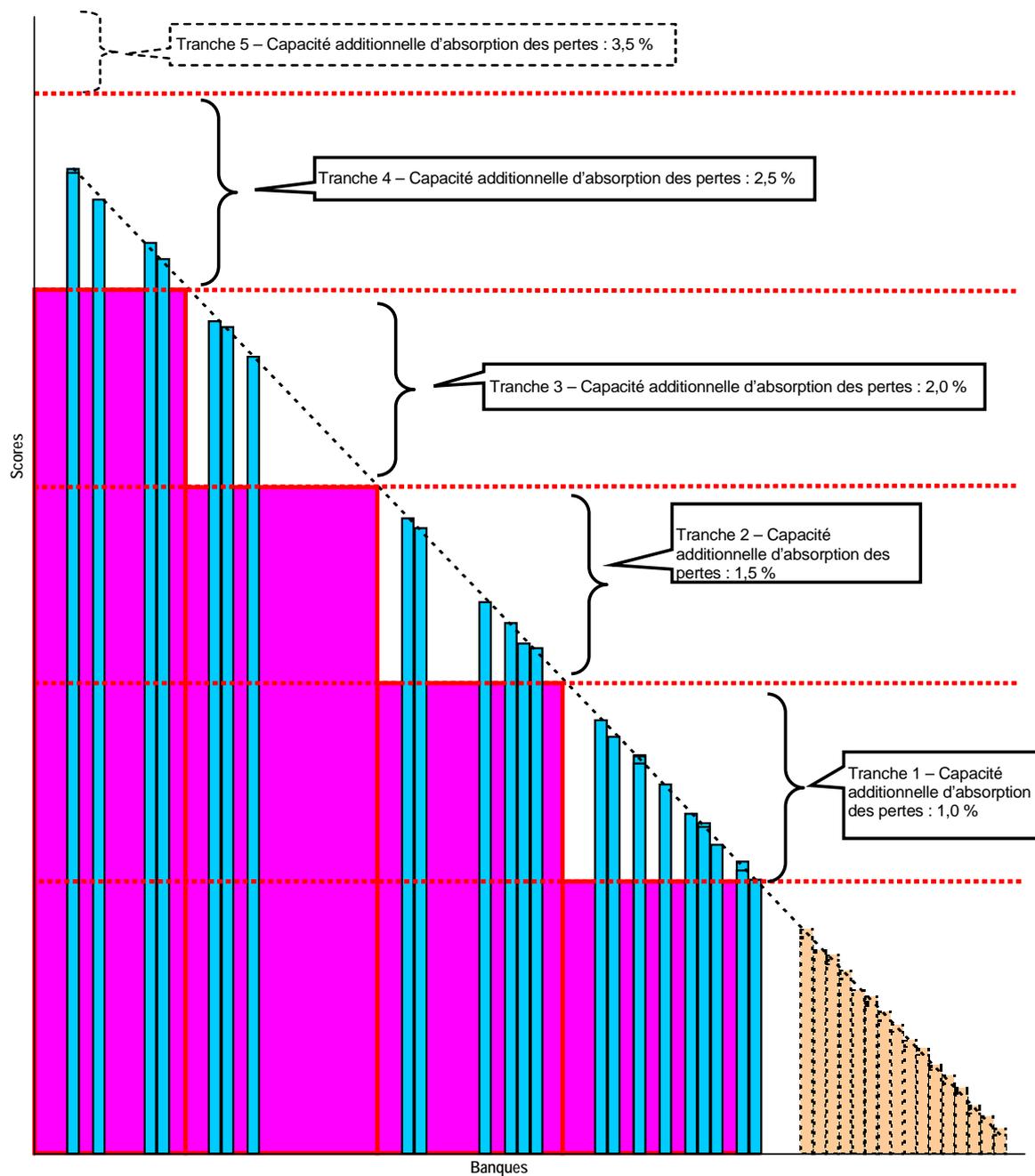
VI. Dispositions transitoires

95. Le Comité de Bâle instaure des dispositions transitoires aux fins de la mise en application des nouvelles normes pour permettre au secteur bancaire de satisfaire aux niveaux de fonds propres plus élevés, en limitant les distributions de bénéfice et en procédant à des augmentations de capital raisonnables, tout en continuant de favoriser l'octroi de prêts à l'économie.

96. L'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes sera instaurée graduellement, parallèlement au volant contracyclique et au volant de conservation des fonds propres, soit entre le 1^{er} janvier 2016 et fin 2018, pour devenir pleinement effective le 1^{er} janvier 2019. Avant sa mise en œuvre le 1^{er} janvier 2016, les juridictions nationales mettront en application leur réglementation/législation officielles d'ici au 1^{er} janvier 2014. Le score limite, les scores de seuil des tranches et les dénominateurs utilisés pour normaliser les indicateurs seront fixés à partir des données de fin 2013²⁷, et rendus publics avant novembre 2014. Le premier examen triennal sera réalisé avant novembre 2017.

²⁷ En janvier 2016, l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes sera également calculée à partir des données de fin 2013.

Annexe 1 : Répartition des scores des EBIS^m et système de tranches²⁸



²⁸ Les barres bleues ne sont pas au nombre de 27 puisque certaines banques ont le même score et que les banques ajoutées par jugement prudentiel en sont exclues.

Annexe 2 : Analyses empiriques visant à évaluer l'ampleur maximale de la capacité additionnelle d'absorption des pertes

Les analyses empiriques réalisées ou examinées par le Comité de Bâle en vue d'évaluer l'ampleur de la capacité additionnelle d'absorption des pertes dont les banques devront se doter incluent : i) une approche de l'impact escompté calibrée à l'aide de données sur la rentabilité des actifs pondérés en fonction des risques (RORWA) et le modèle de Merton (intégrant les données sur les cours des actions) ; ii) la comparaison entre les coûts économiques à long terme et les bénéfices résultant du relèvement des exigences de fonds propres ; et iii) l'évaluation des subventions destinées aux EBIS^m sur la base des données de marché. Les modèles quantitatifs ont produit une capacité additionnelle d'absorption des pertes généralement de l'ordre de 1 % à 8 % des actifs pondérés des risques, en termes d'actions ordinaires et assimilées de T1, centrée autour de 2 % à 4 % environ.

Il est important de noter qu'il n'y a pas d'approche valable unique qui soit suffisamment fiable pour permettre d'évaluer l'ampleur de la capacité additionnelle d'absorption des pertes et que les analyses empiriques devraient être vues comme produisant des données utilisables pour étayer les jugements stratégiques. Les approches souffrent toutes de l'insuffisance des données tandis que les résultats sont sensibles aux hypothèses émises. La méthode adoptée par le Comité de Bâle consiste donc à fournir des informations en s'appuyant sur diverses approches de modélisation, et à examiner la sensibilité des résultats aux diverses hypothèses. Cette approche est similaire à celle retenue par le Comité de Bâle pour calibrer les exigences de fonds propres de Bâle III.

L'approche de l'impact escompté part du principe que l'impact escompté de la défaillance des banques d'importance systémique et des banques d'importance non systémique devrait être le même. Étant donné que la défaillance d'une banque d'importance systémique aura un plus grand impact économique, sa probabilité de défaillance devra être inférieure.

Les estimations de l'ampleur de la capacité additionnelle d'absorption des pertes qui se fondent sur l'approche d'impact escompté, l'évaluation de l'impact économique à long terme et les subventions induites par la taille des banques « trop grandes pour faire faillite » reposent sur des modèles imparfaits et nécessitent de multiples hypothèses et appréciation. Il conviendrait donc qu'elles soient complétées par un jugement pondéré.

Le Comité de Bâle a, par exemple, tenu compte du fait que le dispositif de Bâle II a été calibré selon une norme de solvabilité à 99,9 %. On pourrait faire valoir que si la norme minimale semble appropriée pour les banques en général, le Comité de Bâle devrait viser une norme de solvabilité plus stricte pour les banques d'importance systémique. Une capacité additionnelle d'absorption des pertes supérieure au minimum peut être considérée comme équivalant à appliquer une norme de solvabilité plus stricte aux EBIS^m.

1. Approche de l'impact escompté

Cette approche se justifie du fait que l'impact escompté de la défaillance des banques d'importance systémique et celui des banques d'importance non systémique devrait être le même. Dans la mesure où la défaillance des banques d'importance systémique aura un impact économique plus grand que celui des banques d'importance non systémique, leur probabilité de défaillance devra être inférieure, afin que l'impact escompté soit le même pour les deux. Si les autorités jugent en particulier que l'impact de la défaillance d'un EBIS sur le système est x fois plus grand, elle devra renforcer ses fonds propres afin d'être x fois plus sûre (sa probabilité de défaut représente 1/x de celle d'une banque non systémique). Une

banque d'importance non systémique pourrait désigner une banque dont la défaillance ne présente pour le système aucune externalité négative ou inacceptable pour l'autorité de contrôle. La réduction de l'impact escompté des EBIS au niveau de celui des banques d'importance non systémique est donc conforme à l'objectif de réduction des externalités négatives des premières. Cette approche suppose toutefois que les autorités soient dans une position de neutralité à l'égard du risque. Si elles sont opposées à la prise de risque, l'approche de l'impact escompté sous-estimerait la capacité additionnelle d'absorption des pertes requise. En revanche, cette approche n'intègre aucun coût économique associé au relèvement des exigences de fonds propres applicables aux EBIS.

Pour évaluer, par cette approche, l'ampleur de la capacité additionnelle d'absorption des pertes, il est nécessaire de déterminer l'importance systémique relative des EBIS et celle d'une banque de référence d'importance non systémique, la probabilité de défaut de cette banque de référence, le niveau du ratio de fonds propres auquel les banques sont supposées faire défaut, ainsi que la relation entre les ratios de fonds propres réglementaires et les probabilités de défaut. Le Comité de Bâle a eu recours à diverses techniques de modélisation et exercé son discernement pour déterminer les apports requis ; il a, en outre, examiné la sensibilité des estimations de l'ampleur de la capacité additionnelle d'absorption des pertes à diverses hypothèses.

Les principales estimations sur la capacité additionnelle maximale d'absorption des pertes, produites par l'approche de l'impact escompté, supposent que les banques font défaut lorsque leur ratio de fonds propres fondé sur le risque tombe à 4,5 %, si la banque d'importance non systémique de référence détient 7 % de fonds propres (minimum plus volant de conservation) et que la défaillance de la banque d'importance systémique détenant le score le plus élevé exercera un impact sur le marché trois à cinq fois supérieur à celle de la banque d'importance non systémique de référence. Le Comité de Bâle a fait appel à deux méthodologies pour déterminer la relation entre les ratios de fonds propres réglementaires et la probabilité de défaut d'une banque. L'une utilise la répartition traditionnelle du rendement des actifs pondérés des risques (RORWA), qui est aussi une des méthodologies utilisées par le Comité de Bâle pour calibrer le ratio minimal et le volant de conservation de Bâle III²⁹. La seconde approche a recours au modèle de Merton, qui repose sur les données de rentabilité des actifs et a été couramment utilisé dans l'élaboration de Bâle II et appliqué, en interne, par les banques et les prestataires commerciaux de modèles de risque de crédit.

Dans l'approche de l'impact escompté, la capacité additionnelle d'absorption et maximale des pertes, selon les critères de RORWA, correspond à une fourchette comprise entre un peu moins de 2 % et un peu plus de 2,5 % et, dans le modèle de Merton, entre 5 % et 8 % environ. Les résultats sont sensibles aux hypothèses utilisées dans l'analyse, à l'estimation de l'importance systémique relative de la banque la plus systémique et à l'évaluation de l'impact de référence non systémique. Accroître l'impact systémique relatif des EBIS^m d'un coefficient de 3 à 5, entraîne une augmentation de la capacité additionnelle d'absorption des pertes de 0,8 point de pourcentage. Il est possible d'évaluer l'impact systémique relatif en supposant que i) la banque située juste en deçà du point limite est la banque de référence et ii) la mesure de l'importance systémique (le « score » établi conformément à la méthodologie d'évaluation présentée dans la section II) constitue une variable indicative (en termes relatifs du moins) de l'impact systémique. Les estimations sont, en outre, systématiquement plus élevées lorsque le modèle de Merton est utilisé, plutôt que les critères de RORWA pour

²⁹ Comité de Bâle, [Calibrating regulatory minimum capital requirements and capital buffers: a top-down approach](#) (octobre 2010).

déterminer la relation entre les ratios de fonds propres réglementaires et la probabilité de défaut.

Les évaluations quantitatives peuvent également s'appliquer aux résultats empiriques pour contribuer à établir les jugements stratégiques. Par exemple, dans la mesure où les autorités sont prêtes à tolérer les externalités négatives générées par les banques qui ne font pas partie des 29 premières mondiales, il serait préférable d'en exiger une capacité additionnelle d'absorption des pertes relativement faible dans le cadre des approches de l'impact escompté. Dans le cas contraire, une plus grande capacité additionnelle d'absorption des pertes est indiquée. De même, si les autorités accordent plus d'importance aux antécédents de perte comptable, il conviendra de privilégier l'approche de l'impact escompté qui s'appuie sur l'analyse de RORWA plutôt que le modèle de Merton qui repose sur les données de rentabilité des actifs et ne tient pas compte de la liquidité pour estimer la probabilité de défaut.

2. Impact économique à long terme

L'évaluation de l'impact économique à long terme des réformes du Comité de Bâle qui compare les coûts et avantages du renforcement des exigences de fonds propres réglementaires (rapport LEI) peut également servir à déduire une fourchette de calibrage. Bien que le rapport LEI, qui ne visait pas à déterminer avec précision un ratio de fonds propres optimal, n'ait établi aucune distinction entre les banques d'importance systémique mondiale et les autres, l'analyse des coûts et avantages peut servir à orienter l'évaluation de l'ampleur de la capacité additionnelle d'absorption des pertes. En s'appuyant sur les exigences de fonds propres de Bâle II, en fonction des hypothèses émises à l'égard des coûts des crises, qui pourraient être plus importants en cas de défaillance des EBIS^m en particulier, les bénéfices nets sont optimisés lorsque le niveau des actions ordinaires et assimilées de T1 se situe entre 9 % (aucun effet permanent) et 13 % (effets permanents modérés) – ces derniers constituant l'éventualité centrale de l'analyse LEI. Traduire ce niveau de 13 % en un équivalent de Bâle III utilisant un coefficient de 1,23 aboutit à une capacité additionnelle d'absorption des pertes d'environ 3,5 % $[(13/1,23)-7]$ ³⁰. Le coefficient de 1,23 correspond à une approximation sommaire de l'augmentation moyenne des actifs pondérés des risques liée à l'extension de la couverture des risques de Bâle III par rapport à Bâle II.

Concernant le jugement prudentiel, et dans le cas où les autorités considèrent que les crises bancaires caractérisées par les difficultés financières des banques d'importance systémique mondiale sont susceptibles de coûter plus que les autres, il faudrait accorder davantage d'importance aux estimations dans les cas où les crises ont des effets permanents sur la production, ce qui signifie que la capacité additionnelle d'absorption des pertes doit être supérieur au niveau de 3,5 % indiqué ci-dessus. En outre, dans la mesure où les banques d'importance non systémique sont capables de compenser l'effet d'un renforcement des exigences de fonds propres appliquées aux EBIS^m, les coûts économiques à long terme seront moindres, et les avantages économiques nets, plus importants.

3. Subventions destinées aux banques « trop grandes pour faire faillite »

La troisième approche qui peut être utilisée pour estimer l'ampleur de la capacité additionnelle d'absorption des pertes des banques d'importance

³⁰ En supposant qu'aucun effet ne sera permanent, ce montant pourrait revenir à 1 % environ si les EBIS^m satisfont aux exigences de fonds propres et de liquidité (ratio structurel de liquidité à long terme, NSFR et ratio de liquidité à court terme, LCR).

systemique mondiale devraient se doter consiste à estimer le surcroît de fonds propres qu'une banque considérée par le marché comme « trop grande pour faire faillite » devrait détenir pour compenser toute réduction des coûts de financement dont elle bénéficie du fait de cette image. L'ampleur de la capacité additionnelle d'absorption des pertes d'une telle banque correspondrait à l'augmentation de la composante de fonds propres dans la structure de son capital (et à la réduction équivalente de sa dette), de sorte que ses coûts de financement équivaldraient au niveau qu'ils auraient atteint en l'absence de subvention.

L'ampleur de la capacité additionnelle d'absorption des pertes implicite dans cette analyse des coûts de financement, produit des résultats très divers. Le surcroît de capacité permettant d'éliminer toute subvention est très sensible aux hypothèses relatives à l'estimation des subventions ; au coût lié à la détention d'une proportion plus élevée de fonds propres dans le total du passif ; et à la part des engagements sensibles aux notations. La sensibilité des estimations de l'amplitude de la capacité additionnelle d'absorption des pertes aux hypothèses et aux restrictions montre que cette approche ne doit être utilisée que pour vérifier les autres jugements sur la capacité additionnelle d'absorption des pertes.

Annexe 3 :

Propositions d'exigences minimales de fonds propres conditionnels en continuité de l'exploitation

Il est difficile d'analyser les avantages et inconvénients des fonds propres conditionnels du fait qu'il s'agit d'un instrument non éprouvé pouvant se présenter sous diverses formes. Par exemple, outre le niveau de déclenchement de la conversion, le mécanisme de déclenchement lui-même pourrait utiliser conjointement tel ou tel élément entre les ratios réglementaires, les ratios fondés sur le marché, les ratios comptables, le pouvoir discrétionnaire des banques, le pouvoir discrétionnaire des autorités de contrôle et bien d'autres éléments encore. L'instrument pourrait, en outre, présenter diverses caractéristiques : certaines particularités préalables à la conversion, le mécanisme de création des actions ordinaires et assimilées et le nombre d'actions émises lors de la conversion.

Ayant examiné les diverses caractéristiques que peuvent présenter les fonds propres conditionnels, le Comité de Bâle propose une liste de critères minimaux auxquels les fonds conditionnels devraient répondre avant de pouvoir servir à constituer la capacité additionnelle d'absorption des pertes exigée des banques d'importance systémique mondiale. Cette proposition vise à contribuer à ancrer la réflexion du Comité de Bâle sur les avantages et inconvénients des fonds conditionnels. Elle n'exclut pas la possibilité que les juridictions nationales imposent des exigences supplémentaires, par exemple l'inclusion d'un mécanisme fondé sur le marché en plus du seuil minimal. Les critères sont résumés dans l'encadré ci-après.

Critères d'orientation proposés pour évaluer les avantages et inconvénients des fonds conditionnels

1. Instrument de dette convertible en actions ordinaires et assimilées de T1 ou susceptible d'absorber les pertes par annulation du principal et des intérêts lorsque les actions ordinaires et assimilées de T1 du groupe bancaire tenu de se doter d'une capacité additionnelle d'absorption des pertes tombent en deçà de 7 % des actifs pondérés des risques ;
2. Intégration dans les conditions et modalités contractuelles de l'instrument d'un plafond pour le nombre potentiel d'actions émises lorsque le niveau de déclenchement est dépassé et obligation pour l'établissement ou le groupe bancaire émetteur de conserver, en toutes circonstances, toute autorisation préalable nécessaire pour émettre immédiatement le nombre d'actions prévu dans les conditions et modalités contractuelles dans cette éventualité ;
3. Instrument qui satisfait tous les critères d'éligibilité pour T2 ou les dépasse (incluant le point de non-viabilité³¹).

Traitement de groupe

4. Quelle que soit l'entité du groupe qui émet l'instrument de fonds propres conditionnels, le mécanisme d'annulation ou de conversion en actions ordinaires doit créer des actions ordinaires sous une forme qui sera incontestablement reconnue dans les actions ordinaires et assimilées de T1 du groupe bancaire tenu de se doter d'une capacité additionnelle d'absorption des pertes.

Traitement des fonds propres pour l'émetteur et l'investisseur

5. Les fonds propres conditionnels utilisés pour satisfaire à l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes ne seront pas éligibles pour satisfaire à toute autre exigence réglementaire de fonds propres imposée à la banque. Les établissements qui investissent dans des fonds propres conditionnels sont tenus de les déduire de leurs actions ordinaires et assimilées de T1, conformément au traitement prévu par Bâle III.

³¹ [Communiqué de presse du Groupe des gouverneurs des banques centrales et des responsables du contrôle bancaire du 13 janvier 2011.](#)