



Bâle III : vers un système financier plus sûr

Allocution de Jaime Caruana

Directeur Général de la Banque des Règlements Internationaux

À l'occasion de la 3^e Conférence bancaire internationale Santander

Madrid, le 15 septembre 2010

Introduction

J'aimerais évoquer aujourd'hui l'accord qui a récemment été conclu à Bâle en vue de renforcer la réglementation financière. Vous le savez, une longue série de réunions internationales s'est tenue voici peu à la BRI et, le 12 septembre dernier, le Groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire (organe de gouvernance du Comité de Bâle) a annoncé que les exigences minimales de fonds propres applicables aux banques commerciales seraient relevées. Dès le mois de juillet, ce groupe était parvenu à un accord sur la conception globale de la refonte de la réglementation des fonds propres et de la liquidité. La nouvelle réglementation est dénommée « Bâle III ».

Bâle III renforce foncièrement – voire, dans certains cas, révisé radicalement – les normes internationales de fonds propres. Le nouveau dispositif, conjugué à des normes internationales de liquidité, constitue un élément essentiel du programme de réforme financière mondiale ; il sera présenté au sommet des chefs d'État et de gouvernement du G 20, à Séoul en novembre.

Toutefois, aussi important qu'ait été l'accord conclu le week-end dernier, il ne constitue ni l'amorce ni l'aboutissement du programme de réforme engagé par le Comité de Bâle. Des progrès sensibles ont, de fait, été réalisés depuis que la crise financière a éclaté, en 2007, et il y a encore fort à faire. Bâle III est un élément certes crucial, mais pas unique, du programme bien plus vaste qui, sous la coordination du Conseil de stabilité financière, vise à établir un système financier plus sûr et plus résilient face aux périodes de tensions.

J'insiste donc sur le fait qu'améliorer la réglementation est primordial mais insuffisant. Ce n'est qu'un aspect de la solution. Favoriser la stabilité financière exige de mettre en place un cadre opérationnel général, dont la politique prudentielle n'est qu'une composante. La BRI défend, résolument et depuis longtemps, l'idée que les politiques macroéconomiques – tant monétaire que budgétaire – sont des instruments essentiels à cette fin. La discipline de marché est un autre élément de poids : la crise a confirmé la nécessité de disposer d'un contrôle bancaire efficace, à même de veiller à la pleine application des politiques prudentielles, d'éviter l'aléa moral (*moral hazard*) que représentent les établissements trop grands pour faire faillite, et d'encourager des pratiques rigoureuses en matière de gestion des risques et une bonne information du public. Et, bien entendu, l'industrie financière – et par là j'entends les banques, les actionnaires, les investisseurs et autres intervenants de marché – fait, elle aussi, partie intégrante de ce puzzle. La crise a révélé un certain nombre d'insuffisances en matière de gouvernance, de gestion des risques, de procédures de vérification préalable et d'obligation de vigilance, etc., auxquelles le secteur privé lui-même va devoir remédier.

Il va sans dire que la coopération internationale est le socle sur lequel tous ces éléments reposent. Et de fait, le processus du G 20 met tout particulièrement en avant l'adhésion universelle au double objectif de stabilité financière et de croissance économique durable.



Il importe de noter que les normes réglementaires de Bâle III ont été élaborées par la communauté **mondiale** des 27 juridictions membres du Comité de Bâle, représentées par 44 banques centrales et autorités prudentielles.

J'aimerais maintenant aborder les points clés des nouvelles normes de fonds propres définies dans Bâle III. Au risque de simplifier à outrance des questions plutôt complexes, je tiens à souligner ici que la mise en application de Bâle III va :

- 1) améliorer considérablement la qualité des fonds propres des banques ;
- 2) fortement relever le niveau de fonds propres exigé pour les banques ;
- 3) réduire le risque systémique ;
- 4) prévoir un délai suffisant pour que le passage au nouveau régime s'opère sans heurts.

1. Améliorer la qualité des fonds propres

En tout premier lieu, Bâle III va considérablement améliorer la qualité des fonds propres des établissements bancaires. Ce point crucial est souvent passé sous silence, les observateurs se focalisant sur le **niveau** d'exigences réglementaires en fonds propres prescrit par Bâle III. Il est vrai que l'accord dégagé, le 12 septembre dernier, sur le calibrage des nouvelles normes a retenu l'attention, et ce à juste titre. Il reste que c'est le consensus général de juillet sur la **conception** de la réforme qui a préparé le terrain. La nouvelle définition des fonds propres est, en tous points, aussi importante que le relèvement du niveau des fonds propres et a marqué une étape majeure du processus : d'ailleurs, peut-on fixer le niveau d'une variable que l'on n'a pas pris le soin de définir au préalable ? Améliorer la qualité des fonds propres revient à améliorer la capacité d'absorption des pertes, et partant la robustesse des banques et donc leur aptitude à gérer des périodes de tensions.

Les nouvelles exigences de fonds propres mettent davantage l'accent sur les actions ordinaires, autrement dit la composante la plus solide des fonds propres d'une banque. En vertu de Bâle II, les fonds propres réglementaires doivent être constitués, pour moitié au moins, de fonds propres de base (dits « de niveau 1 », ou T1 pour *Tier 1*) et, pour le reste, d'autres éléments de moindre capacité d'absorption des pertes. De plus, les fonds propres T1 doivent être, pour moitié, des actions ordinaires et, pour le reste, des éléments certes de grande qualité par comparaison avec d'autres composantes du capital, mais pas du niveau des actions ordinaires ni des bénéficiaires non distribués. En donnant plus de poids à la composante actions ordinaires, Bâle III vise à améliorer la qualité des fonds propres qui constituent l'exigence minimale.

Par ailleurs, la définition de la composante actions ordinaires – également appelée « noyau dur » – est plus restrictive désormais. Dans le cadre du présent système, certains types d'actifs de qualité discutable sont déjà exclus des fonds propres (T1 et T2). Avec Bâle III, ces exclusions seront plus étendues encore, puisqu'elles s'appliqueront directement à la composante actions ordinaires. C'est là un renforcement significatif de la définition de la composante la plus solide des fonds propres des banques. Et, allant toujours dans le sens d'une plus grande rigueur, la définition de T1 a également été renforcée pour inclure les actions ordinaires et d'autres instruments financiers éligibles sur la base de critères stricts.

En améliorant la qualité des fonds propres, le nouveau dispositif renforcera considérablement la capacité des banques à absorber des pertes. Bâle II fixait les exigences minimales à 2 % pour les actions ordinaires et à 4 % pour T1. Aux termes de la nouvelle définition des fonds propres, ces ratios équivalent aujourd'hui à environ 1 % et 2 %, respectivement, pour la banque moyenne opérant à l'échelle internationale. Les nouvelles règles font que, toutes choses étant égales par ailleurs, les banques devront relever le niveau de leur composante actions ordinaires pour satisfaire aux exigences minimales.



2. Augmenter les fonds propres

Améliorer la **qualité** des fonds propres ne suffit pas. Comme la crise financière l'a douloureusement illustré, le secteur bancaire a besoin d'une **quantité accrue** de fonds propres. C'est ce à quoi tente de répondre le relèvement des exigences récemment convenu par l'organe de gouvernance du Comité de Bâle.

L'une des principales dispositions de Bâle III fera passer à 4,5 % les exigences minimales de fonds propres, soit bien plus que le ratio minimal de 2 % prévu par Bâle II, lequel, comme je viens de l'expliquer, équivaut davantage, pour la banque moyenne, à 1 % dès lors qu'on applique la nouvelle définition, plus restrictive.

De même, le ratio minimal de fonds propres T1 sera porté à 6 %, alors qu'il n'est que de 4 % en application de Bâle II.

De plus, pour faire face à de futures périodes de tensions, les banques seront tenues de disposer d'un volant dit « de conservation », représentant 2,5 % des actions ordinaires. Ne pas remplir cette exigence aura des conséquences directes : plus les fonds propres d'une banque seront proches des exigences minimales, plus cette banque sera limitée en matière de distribution de bénéfices (dividendes, rachat d'actions et primes, par exemple), jusqu'à ce qu'elle les reconstitue. Le volant lui permettra de continuer de disposer des fonds propres nécessaires pour soutenir ses opérations en période de tensions. C'est ainsi que, en temps normal, les exigences totales pour la composante actions ordinaires seront effectivement portées à au moins 7 %. Et à ce surcroît de fonds propres, déjà important, viendra s'ajouter un volant contracyclique, sur lequel je reviendrai dans un instant.

Jusqu'ici, je n'ai abordé que le niveau des fonds propres, à savoir le numérateur des ratios. Il importe cependant de ne pas perdre de vue les actifs en regard desquels les fonds propres sont mesurés. Des progrès significatifs ont été réalisés sur ce plan. En 2009, le Comité de Bâle a relevé les exigences pour le portefeuille de négociation et les produits structurés complexes, lesquelles entreront en vigueur au plus tard fin 2011.

Enfin, à ces exigences fondées sur le risque viendra s'ajouter un ratio indépendant du risque, qui contribuera à limiter le recours abusif à l'effet de levier au sein du système et couvrira le risque de modélisation. Il a été convenu de tester un ratio de levier minimal de 3 % pour T1 – soit le ratio des fonds propres de base, calculé selon la nouvelle définition, plus stricte, de Bâle III, par rapport à la somme des actifs totaux non pondérés d'une banque et de ses expositions de hors-bilan – durant une période préliminaire qui débutera en janvier 2013. Ce test permettra au Comité de Bâle de suivre l'évolution du ratio de levier tout au long du cycle économique et d'étudier ainsi son impact sur les modèles opérationnels des banques et son interaction avec les exigences fondées sur le risque.

En bref, le niveau de fonds propres exigé des banques à l'échelle mondiale va considérablement augmenter dans les années à venir. J'insiste pour dire que ces exigences constituent un plancher. Comme auparavant, il importe de veiller que les banques disposent de fonds propres suffisants au-delà des ratios minimaux, compte tenu de leur profil de risque, leur modèle opérationnel, de la conjoncture économique, etc. La possibilité, pour les autorités nationales, d'exiger un niveau plus élevé de fonds propres au titre du deuxième pilier – de même qu'une mise en œuvre accélérée des normes – restera un aspect clé avec Bâle III.

3. Une dimension macroprudentielle pour contrer les risques systémiques

Le troisième élément essentiel du nouveau cadre de réglementation des fonds propres est une « dimension macroprudentielle » qui vise à contrer le risque s'étendant à l'ensemble du système, c'est-à-dire le risque que des perturbations au sein du système financier puissent déstabiliser la macroéconomie. Il est vrai que si chaque banque est mieux capitalisée, c'est



le système tout entier qui se trouve renforcé, mais l'approche microprudentielle risque de ne pas être suffisante. Notamment parce que le risque auquel le système est exposé est plus grand que la somme des risques auxquels font face les différents établissements, comme on a pu le constater durant la crise financière amorcée en 2007. À la BRI, nous pensons qu'il faut accomplir deux tâches pour limiter effectivement le risque systémique : la première consiste à réduire la procyclicité, c'est-à-dire la tendance du système à amplifier les périodes d'expansion et de repli de l'économie réelle. La seconde consiste à prendre en considération les interconnexions et les expositions communes des établissements financiers, particulièrement ceux qui ont une importance systémique.

À cet égard, Bâle III marque un tournant fondamental : il répond, selon moi pour la première fois, à la nécessité d'ajouter à la dimension microprudentielle de la supervision financière une dimension macroprudentielle.

S'agissant de l'aspect procyclique, Bâle III encouragera la constitution, durant les périodes fastes, de volants de sécurité qui pourront être utilisés pendant des épisodes de tensions. Premièrement, comme je l'ai dit, la nouvelle exigence de fonds propres se situera à 7 %. Ce nouveau ratio, qui inclut le volant de conservation (de 2,5 %), fera que les banques conserveront un volant de fonds propres qu'elles pourront mobiliser pour absorber les pertes en période de crise sans descendre en deçà des exigences minimales. Mieux que les précédents dispositifs, il permettra de réduire l'éventualité que s'enclenche un cycle dangereux de pertes et de contraction du crédit.

Deuxièmement, un élément essentiel de Bâle III pour limiter la procyclicité sera le volant contracyclique, qui se situera entre 0 et 2,5 %. Ce volant sera constitué durant les périodes de rapide expansion du crédit si, de l'avis des autorités nationales, le taux de croissance du crédit exacerbe le risque systémique. Inversement, ce volant pourra être utilisé en cas de repli, pour réduire le risque, par exemple, d'une contraction du crédit imputable aux exigences réglementaires en fonds propres. Le but est d'atténuer la procyclicité ainsi que l'impact des épisodes d'expansion et de repli du cycle financier.

Outre cet aspect, Bâle III permettra de mieux appréhender le risque systémique découlant des interrelations et des expositions communes des divers établissements. Le principe fondamental, à cet égard, vise à s'assurer que les normes sont calibrées aussi en fonction de la place qu'occupe chaque établissement au sein du système tout entier, et pas seulement en fonction du risque qu'il représente à titre individuel. Le CSF (Conseil de stabilité financière) et le Comité de Bâle réfléchissent à plusieurs mesures qui s'appliqueraient aux établissements financiers d'importance systémique (SIFI, *systemically important financial institutions*). Dans le cadre de Bâle III, il a été convenu que de tels établissements devraient avoir une capacité d'absorption des pertes supérieure aux normes annoncées. Les travaux se poursuivent pour définir, dans leurs grandes lignes, les modalités de traitement du risque systémique ; l'une des solutions envisagées serait de permettre aux autorités nationales d'appliquer aux SIFI des exigences supplémentaires de fonds propres.

Bâle III prévoit des outils macroprudentiels spécifiques que les autorités de contrôle nationales pourront employer pour définir des exigences de fonds propres visant à limiter le risque systémique dans le temps de même qu'entre établissements. De ce point de vue, le nouveau dispositif sert de point d'ancrage à l'élaboration d'un dispositif solide et complet qui tient compte de ces deux aspects (temporel et transversal) du risque systémique.

4. Dispositions transitoires

Le renforcement de la définition des fonds propres, le relèvement significatif des ratios minimaux ainsi que l'adjonction d'une dimension macroprudentielle ont été qualifiés par certains de refonte historique de la réglementation bancaire. Dans le même temps, le Comité de Bâle, son organe de gouvernance, ainsi que les chefs d'État et de gouvernement du G 20



ont toujours souligné que les réformes seront mises en place de façon à ne pas entraver la reprise économique. De plus, il faudra du temps pour transposer dans les différentes législations nationales ces nouvelles normes internationales. C'est dans cet esprit que les gouverneurs de banque centrale et responsables du contrôle bancaire ont annoncé, le 12 septembre, un train de mesures transitoires pour la mise en application desdites normes. Comme je l'ai dit, les autorités nationales peuvent et, de fait, devraient, relever les normes si elles jugent que la situation locale ou la conjoncture économique l'impose ; de même, elles peuvent écourter la période de transition, si cela se justifie.

La nouvelle définition des fonds propres sera instaurée graduellement sur une période de cinq ans (entre 2013 et 2017). De plus, les injections de capitaux du secteur public déjà effectuées seront acceptées jusqu'à fin 2017. Les instruments de fonds propres qui ne répondent plus à la définition de T1 hors actions ordinaires ou de T2 seront supprimés graduellement sur une période de 10 ans à partir du 1^{er} janvier 2013.

S'agissant des exigences minimales de fonds propres, le relèvement des minima pour les **actions ordinaires et T1** sera instauré progressivement à compter de 2013 et prendra effet début 2015. Le calendrier de mise en œuvre se présentera comme suit¹ :

- l'exigence minimale passera de 2 % (niveau actuel) à 3,5 % pour la composante actions ordinaires et de 4 % à 4,5 % pour T1, début 2013 ;
- elle sera ensuite portée à 4 % et 5,5 %, respectivement, en 2014 ;
- elle atteindra enfin 4,5 % et 6 %, respectivement, en 2015.

Le volant de conservation des fonds propres (égal à 2,5 %), qui s'ajoutera à l'exigence minimale de 4,5 %, sera mis en place progressivement, entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} janvier 2019.

Enfin, le ratio de levier sera, lui aussi, instauré graduellement. Il fera l'objet de tests (durant une période d'évaluation allant de 2013 à 2017), dans la perspective de son intégration au premier pilier à partir du 1^{er} janvier 2018, après examen et calibrage appropriés.

Conclusion

Je suis certain que vous conviendrez avec moi que Bâle III marque une étape très importante. La communauté internationale remercie vivement Messieurs Nout Wellink, Président du Comité de Bâle, Jean-Claude Trichet, Président du Groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire, et Mario Draghi, Président du Conseil de stabilité financière : ils ont, en effet, tous pris une part active au succès de ce projet ainsi qu'au programme plus vaste de réforme de la réglementation financière.

Bien des progrès ont déjà été accomplis pour renforcer le système financier, mais, bien entendu, beaucoup reste à faire pour mettre en application les normes acceptées au plan international dans l'ensemble des juridictions. Banques centrales et autorités prudentielles sont attachées à cet objectif ; elles bénéficieront, pour y parvenir, de tout l'appui de la BRI et des groupements internationaux qu'elle accueille à Bâle.

J'ai axé mon intervention sur les nouvelles normes de fonds propres. Or, Bâle III prévoit un autre élément important : des exigences internationales minimales de liquidité, ce qui est

¹ Globalement, pour la totalité des fonds propres, le niveau actuel de 8 % reste inchangé et ne nécessite donc pas de mesures de transition.



particulièrement remarquable car il n'existe pas actuellement de normes internationales en la matière. Il s'agit des deux ratios suivants :

- Le ratio de liquidité à court terme (LCR, liquidity coverage ratio), qui sera mis en place le 1^{er} janvier 2015. Il devra favoriser la résistance immédiate des banques à une éventuelle situation d'illiquidité ; les banques seront tenues de disposer d'un volant d'actifs liquides de haute qualité suffisant pour faire face à des sorties de trésorerie dans un scénario de tensions aiguës à court terme, tel que défini par les superviseurs.
- Le ratio de liquidité à long terme (NSFR, *net stable funding ratio*), qui deviendra une norme minimale d'ici au 1^{er} janvier 2018. Il remédiera aux asymétries de financement et incitera les banques à recourir à des sources stables pour financer leurs activités.

Il existe actuellement une grande diversité à la fois dans les modes de gestion du risque de liquidité à travers le monde et dans les régimes nationaux de surveillance prudentielle de la liquidité. Le Comité va donc adopter des procédures rigoureuses de notification pour suivre les ratios durant la période de transition, et s'assurer qu'ils se comportent et interagissent comme prévu.

Bâle III prescrit ainsi un ensemble de normes de fonds propres et de normes de liquidité qui contribuera à accroître la résilience du secteur financier en prévision de nouvelles tensions. Avant de conclure, je tiens encore à souligner quatre points essentiels.

- Premièrement, le nouveau dispositif apporte une **plus grande clarté** en matière de réglementation. Dans la situation économique et financière actuelle, encore délicate, l'incertitude est l'ennemi. Éliminer l'incertitude quant à la réglementation qui s'appliquera demain peut soutenir, de façon non négligeable, la reprise en cours.
- Deuxièmement, Bâle III apporte des améliorations sur les plans à la fois micro- et macroprudentiel. Les nouvelles normes renforcent le dispositif de Bâle II au niveau des établissements financiers (micro), en particulier en agissant sur la quantité et la qualité des fonds propres. Mais Bâle III revêt aussi une **dimension macroprudentielle** qui renforce la stabilité du système financier tout entier. L'objectif est de mettre en place des dispositifs appropriés en matière de fonds propres de manière à lutter contre la procyclicité du système financier et de limiter le risque systémique. L'exigence concernant le volant contracyclique sera effectivement décrétée par les autorités nationales dans le cadre général d'un accord international, selon les circonstances propres à chaque juridiction. Des instruments seront disponibles pour limiter le risque systémique, ce qui veut dire qu'un contrôle efficace au sein des juridictions et des examens par les pairs (*peer reviews*) des dispositions locales seront particulièrement importants pour assurer leur harmonisation au plan mondial. Enfin, et ce n'est certainement pas le moindre des mérites de Bâle III, il jette les bases d'un cadre macroprudentiel sain.
- Troisièmement, une **période de transition suffisamment longue** est prévue. La nouvelle définition des fonds propres, l'augmentation de la pondération des risques ainsi que le relèvement des exigences minimales impliqueront une grande quantité de capitaux supplémentaires. Grâce aux mesures de transition convenues, le secteur bancaire pourra satisfaire ces exigences plus élevées, par une limitation des distributions de bénéfice et une augmentation du capital suffisantes, tout en continuant de favoriser l'activité de prêt en faveur de l'économie.
- Quatrièmement, **il n'est pas question de relâcher notre vigilance**. Certes, l'industrie financière aura le temps de s'adapter, de sorte qu'elle pourra tout à la fois maintenir une offre de crédit suffisante pour soutenir l'économie, et assainir les bilans. Les banques et autorités de contrôle devront tout faire pour favoriser les



changements de comportement et assurer la durabilité de la reprise mondiale, après la profonde crise financière que nous venons de traverser. À cet égard, il va sans dire que les banques qui satisfont déjà aux normes minimales mais pas à l'exigence relative au volant de conservation devraient appliquer le principe correspondant. En d'autres termes, elles devraient mettre tout en œuvre pour y parvenir dans les meilleurs délais possibles. Les autorités de contrôle doivent, quant à elles, encourager activement le passage aux nouvelles normes en prévoyant des mesures de transition adaptées à la situation des établissements et aux conditions économiques générales. Je tiens à souligner que la discipline de marché tient, elle aussi, un rôle important pour prévenir tout relâchement de la vigilance.

Je vous remercie de votre attention.



De Bâle II à Bâle III : un dispositif renforcé

<i>En pourcentage des actifs pondérés des risques</i>	Exigences de fonds propres							Dimension macroprudentielle	
	Actions ordinaires			Fonds propres de base (T1)		Total des fonds propres		Volant contracyclique	Capacité renforcée d'absorption des pertes pour les SIFI ¹
	Ratio minimal	Volant de conservation	Ratio exigé	Ratio minimal	Ratio exigé	Ratio minimal	Ratio exigé	Fourchette	
Bâle II	2			4		8			
<i>Pour mémoire :</i>	<i>Équivalent à environ 1 % pour la banque internationale moyenne aux termes de la nouvelle définition</i>			<i>Équivalent à environ 2 % pour la banque internationale moyenne aux termes de la nouvelle définition</i>					
Bâle III Nouvelle définition et calibrage	4,5	2,5	7,0	6	8,5	8	10,5	0–2,5	Exigence supplémentaire de fonds propres applicable aux SIFI ?

¹ Modalités à définir.