



Un nouveau paysage réglementaire

Remarques présentées par Nout Wellink

Président du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire
Président de la Banque des Pays-Bas

à la 16^e Conférence internationale des autorités de contrôle bancaire

Singapour, le 22 septembre 2010

Introduction et généralités

Soyez les bienvenus à cette Conférence internationale 2010 des autorités de contrôle bancaire. Je voudrais, tout d'abord, remercier l'Autorité monétaire de Singapour qui nous accueille. Mes remerciements vont en particulier à son Directeur Général, M. Heng Swee Keat, et à son adjointe, M^{me} Teo Swee Lian, ainsi qu'à l'ensemble de son personnel pour leur superbe organisation de cet événement.

Deux ans tout juste se sont écoulés depuis notre dernière rencontre à Bruxelles à l'occasion de la conférence de 2008. Lors de mon allocution inaugurale, j'avais alors utilisé deux métaphores en parlant de tempêtes et de la nécessité d'édifier des digues solides pour qualifier la crise financière et le besoin d'une réaction énergique sur le plan réglementaire. Ce matin, mes propos seront consacrés à notre réponse aux récentes turbulences financières, qui vise à nous prémunir contre les crises à venir.

Rappelons-nous le contexte financier assez exceptionnel qui prévalait au moment de la conférence de 2008. Pour le seul mois de septembre, nous avons enregistré :

- l'annonce de la faillite de Lehman Brothers
- la transformation des autres grandes banques d'investissement américaines en holdings bancaires
- la nationalisation de Fannie Mae et Freddie Mac
- la quasi-faillite d'AIG
- le démantèlement et la vente du conglomérat financier Fortis
- l'effondrement de la première banque commerciale de l'Islande puis de son système bancaire tout entier
- les besoins de soutien massif requis par les banques de nombreux pays.

Ces événements avaient marqué le sommet de la crise. Depuis lors, les systèmes financier et bancaire se sont stabilisés et nous sommes sur la voie de la reprise. Il a cependant fallu payer le prix fort : les montants considérables accordés par le secteur officiel ont grevé nombre de budgets publics ; la crise financière a eu de profondes répercussions sur l'économie réelle. Il en est résulté des pertes de richesse et d'emplois. Tout n'est pas encore réglé cependant et des risques subsistent.

La crise, certes douloureuse et coûteuse, a néanmoins fourni l'occasion de mettre en place des réformes à plus long terme, nécessaires pour renforcer la résilience des banques et du système financier en prévision de nouvelles tensions. Le Comité de Bâle a été le principal



artisan de ce programme de réformes, qui a été défini lors du sommet des chefs d'État et de gouvernement du G 20, à Pittsburgh l'an passé.

Après avoir doublé en nombre l'an dernier, nous comptons à présent 27 juridictions et retirons des avantages considérables de cette participation élargie, tant en termes d'expérience que de légitimité.

Ce matin, je voudrais vous préciser comment le Comité a réagi après cette tempête financière et pour prévenir la suivante. Je parlerai tout d'abord des **réformes qui ont été conçues à l'intention des banques** afin de renforcer leur résilience aux chocs. Comme une approche spécifique aux banques ne saurait suffire, il a consacré aussi son attention aux risques systémiques, aspect que j'évoquerai ensuite.

Renforcer la résilience du système bancaire

L'axe essentiel de nos réformes consacrées aux banques vise à renforcer la réglementation en matière de fonds propres et de liquidité. Le dispositif de Bâle II a été sensiblement étoffé en juillet 2009, et les propositions présentées en décembre 2009 par le Comité, qui viennent d'être entérinées en septembre, renforceront encore les dispositions sur les fonds propres. Elles ont institué, en outre, de nouvelles normes internationales (comme un ratio de levier et des exigences de liquidité). Globalement, le dispositif révisé de Bâle II et les nouvelles normes internationales sont communément appelés « Bâle III ».

Rétrospectivement, il apparaît que les normes de fonds propres qui existaient avant la crise étaient insuffisantes pour les types de risques qui s'accumulaient dans le système. N'oublions pas que les effets de la crise étaient apparus en 2007 et qu'ils s'étaient amplifiés avant la mise en œuvre de Bâle II. Plusieurs pays ayant adopté ce dispositif l'ont fait en 2008 ou plus tard. On ne peut donc pas parler d'une crise de Bâle II.

Les déficiences qui ont abouti à la crise étaient multiples et avaient plusieurs responsables, notamment des banquiers, des investisseurs, des agences de notation et des superviseurs. Sous l'angle de la réglementation, la principale insuffisance était liée au niveau et à la qualité des fonds propres. Au lieu de provisionner 8 % des fonds propres de qualité en regard des risques, bien des banques en détenaient généralement 2 %. Or, sachant que les ajustements réglementaires, comme la survalueur, sont déduits des fonds propres de base (T1) ou complémentaires (T2), on peut penser que le niveau de la composante actions ordinaires des fonds propres de base (T1) était encore inférieur.

L'ensemble des règles de fonds propres régissant les expositions du portefeuille de négociation constituait une autre faille de la réglementation. Les banques avaient accumulé de très grosses expositions de crédit illiquides dans ces portefeuilles. Le régime de fonds propres fondé sur la valeur en risque, avec son horizon de liquidité à 10 jours, n'était pas conçu pour cela. Les banques ont exploité cette carence et placé dans leur portefeuille de négociation des actifs de crédit structurés très illiquides pour lesquels aucun marché n'existait, qui étaient impossibles à évaluer quand la liquidité s'est effondrée et en regard desquels les niveaux de fonds propres étaient insuffisants par rapport aux risques. C'est l'origine de la première vague de pertes.

Il s'agit là de deux failles importantes mais il y en avait d'autres, notamment la liquidité. De nombreuses banques recouraient de manière excessive aux marchés interbancaires pour financer des actifs titrisés illiquides. En outre, des établissements souffraient d'un manque d'incitations et d'une gouvernance médiocre ainsi que d'une absence de transparence, rendant quasiment impossible l'évaluation des expositions ou de la qualité des fonds propres correspondants.



Pour remédier à cette situation, qu'a fait le Comité ? Nous avons commencé par renforcer les fonds propres. En accroître la qualité, la convergence et la transparence a été l'un des principaux objectifs du programme de réformes. Globalement, ces dispositions qui régiront la structure des fonds propres représentent un renforcement substantiel de leur définition. En soi, la nouvelle définition améliore sensiblement le régime des fonds propres, qui bénéficiera en outre de l'extension de la couverture des risques, de l'instauration de volants réglementaires et du relèvement des exigences minimales. À cela s'ajoute un niveau de fonds propres plus élevé.

Outre l'amélioration de la qualité des fonds propres, le Comité a étendu la couverture des risques et prévoit d'autres aménagements du dispositif réglementaire. Notre but est de garantir la prise en compte de tous les risques importants. Durant la crise, le régime fondé sur les risques a négligé un grand nombre d'éléments. Le Comité a sensiblement renforcé les règles qui régissent les exigences de fonds propres en regard des expositions du portefeuille de négociation ainsi que des opérations complexes de titrisation et des expositions aux structures de hors-bilan. Pour le portefeuille de négociation, le dispositif révisé impose aux banques de détenir en moyenne de trois à quatre fois l'ancien montant de fonds propres. Nous mettons actuellement au point des dispositions qui renforceront les exigences de fonds propres et les critères de gestion des risques vis-à-vis du risque de contrepartie.

Un autre élément nouveau des normes de fonds propres réglementaires est le ratio de levier, destiné à soutenir les exigences en regard du risque. Dans la période qui a précédé la crise, de nombreuses banques faisaient état de très solides ratios de fonds propres de base (T1) fondés sur le risque tout en parvenant à accumuler un fort effet de levier au bilan et au hors-bilan. L'utilisation d'un ratio de levier supplémentaire permettra de contenir l'accumulation d'un endettement excessif dans le système bancaire. Elle constituera, en outre, un garde-fou supplémentaire pour contrer les tentatives d'arbitrage des exigences fondées sur le risque et contribuera à gérer le risque de modèle.

En juillet, le Groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire, instance de gouvernance du Comité, a convenu d'un calibrage indicatif minimal de 3 % pour le ratio de levier, destiné à être testé pendant une période d'évaluation en vue de sa mise en œuvre le 1^{er} janvier 2015. Pour les banques internationales ayant d'importantes activités sur les marchés financiers, il est probable que ce calibrage sera plus prudent que les mesures d'endettement actuellement en vigueur dans certains pays et ce pour deux raisons principales : la nouvelle définition des fonds propres et l'inclusion d'éléments de hors-bilan dans le calcul du ratio de levier.

Les nouvelles mesures décrites ci-dessus modifient radicalement le régime de fonds propres réglementaires. L'incidence du dispositif de liquidité proposé par le Comité sera tout aussi importante dans la mesure où il n'existe présentement aucune norme mondiale pour la liquidité.

Pendant la crise, l'offre de financements est restée longtemps très limitée. Devant cette situation, le Comité a proposé des exigences minimales de liquidité pour renforcer la résilience des banques à d'éventuelles difficultés d'accès à court terme aux financements et pour remédier à la présence d'asymétries de liquidité structurelles à plus long terme dans leur bilan. Le ratio de liquidité à court terme (*Liquidity Coverage Ratio*, LCR) leur imposera de détenir suffisamment d'actifs liquides de haute qualité pour résister à une pénurie de financement de 30 jours, sur la base d'un scénario défini par les responsables prudentiels. Il sera complété par un ratio structurel de liquidité à long terme (*Net Stable Funding Ratio*, NSFR), conçu pour corriger les asymétries de liquidité.

L'instauration d'un nouvel ensemble de normes constitue un processus complexe. À la différence du dispositif de fonds propres, pour lequel une expérience et des données de



longue date permettent d'étayer le calibrage, il n'existe pas d'antécédents comparables dans le domaine de la liquidité. Le Comité adopte donc une approche mûrement réfléchie en matière de conception et de calibrage et suivra l'impact de ces modifications pour s'assurer qu'elles fournissent une norme de liquidité globale rigoureuse. La mise en œuvre du LCR comme exigence minimale interviendra en 2015 après une évaluation approfondie de ses résultats. De même, le Comité prévoit également une « phase d'observation » pour remédier à d'éventuelles conséquences inattendues pour l'ensemble des modèles opérationnels ou des structures de financement, avant de finaliser et de faire appliquer, pour le 1^{er} janvier 2018, le NSFR révisé comme exigence minimale. Le Comité réexaminera le NSFR avant la fin de l'année et évaluera ses effets durant la phase d'observation.

Ces initiatives – relèvement et amélioration de la qualité des fonds propres, extension de la couverture des risques, instauration d'un ratio de levier et nouvelles normes internationales de liquidité – constituent les éléments fondamentaux de la réaction du Comité de Bâle à la crise. Mais ce n'est pas tout. Le Comité a également formulé des recommandations prudentielles sur diverses autres approches concernant spécifiquement les banques : simulations de crise, valorisations, gouvernance d'entreprise, rémunérations, collèges de contrôleurs et principes directeurs pour la comptabilisation des instruments financiers.

Gérer les risques systémiques

S'il est vrai que le renforcement de la solidité des établissements consolide généralement le système bancaire, cette approche axée sur les banques peut s'avérer insuffisante. Il importe également de prendre des mesures macroprudentielles plus vastes pour réduire la procyclicité et accroître la résilience de l'ensemble du système. Une approche systémique répond aux problèmes liés à l'interdépendance et au sentiment que certains établissements sont trop grands pour faire faillite.

Un élément essentiel de la gestion du risque systémique réside dans la constitution, en période faste, de volants de fonds propres pouvant être mobilisés lorsque la situation se détériore. Pour réaliser cet objectif, le Comité a instauré un volant de conservation. À mesure que le niveau des fonds propres d'une banque se rapprochera des exigences minimales réglementaires, ce volant lui imposera de limiter ses versements discrétionnaires tels que paiements de dividendes, rachats d'actions et primes. Le fait de conserver une part plus importante des bénéfices pendant une phase de repli conjoncturel permettra aux établissements de s'assurer une disponibilité de fonds propres pour soutenir leurs opérations commerciales et leurs activités de prêt en période de tensions. Ce volant de 2,5 % sera constitué d'actions ordinaires et sera pleinement en vigueur pour la fin de 2018.

Par ailleurs, le Comité a publié, en juillet 2010, une proposition portant sur l'imposition d'un volant contracyclique lorsqu'il apparaîtra aux autorités nationales qu'une croissance trop rapide du crédit, en termes agrégés, risque de s'accompagner d'une accumulation excessive de risque systémique. Le volant contracyclique viendrait s'ajouter au volant de conservation, qui augmenterait ainsi au maximum de 2,5 points de pourcentage durant ces périodes de forte expansion du crédit. Inversement, le volant sera mobilisé quand, de l'avis des autorités, le surcroît de fonds propres contribuera à absorber, dans le système bancaire, les pertes menaçant la stabilité financière. Cela permettra de réduire le risque que le crédit disponible soit limité par les exigences de fonds propres réglementaires. L'action conjointe de ces volants devrait renforcer la résilience du secteur bancaire et atténuer la procyclicité.

L'utilisation de fonds propres conditionnels, en cas de liquidation, augmentera la contribution du secteur privé à la résolution des crises bancaires futures, réduisant ainsi le risque subjectif (aléa moral). Le Comité a récemment soumis à consultation une proposition demandant qu'il soit contractuellement possible – au gré de l'autorité compétente – de sortir du bilan des instruments de fonds propres ou de les convertir en actions ordinaires, si la



banque est jugée non viable par l'autorité en question. Le rôle que pourraient jouer les fonds propres conditionnels en continuité d'exploitation est également à l'étude. Il s'agit ici de réduire la probabilité de défaillance des banques, voire du système bancaire tout entier.

Plusieurs des initiatives que je viens d'exposer permettront de réduire la procyclicité, notamment le ratio de levier, le volant de conservation et le volant contracyclique. En outre, le Comité s'emploie à examiner différentes approches destinées à remédier à toute cyclicité excessive des exigences minimales de fonds propres. Il a élaboré, en outre, une proposition concrète, pour mettre en œuvre une formule de provisionnement fondée sur les pertes attendues, suite à une proposition de l'IASB.

Si la procyclicité a amplifié les chocs dans la durée, l'interdépendance excessive et le concept du « trop grand pour faire faillite » ont également transmis des ondes de choc au sein du système financier et de l'économie. Cette question fait aussi l'objet de recherches. Le Comité de Bâle et le Conseil de stabilité financière s'emploient à définir une approche bien intégrée vis-à-vis des établissements financiers d'importance systémique, qui pourrait allier exigence supplémentaire de fonds propres, requalification de dette (*bail-in debt*) et fonds propres conditionnels.

Un grand nombre de mesures de réforme du Comité permettent également de gérer les risques nés ou accumulés hors du secteur bancaire. Ainsi, les améliorations apportées à Bâle II par le Comité en juillet 2009 visaient expressément les risques liés aux opérations de titrisation et de retitrisation ainsi qu'aux expositions de hors-bilan (véhicules d'investissements structurés, par exemple). En outre, la limite fixée par le ratio de levier, qui tient compte des expositions de hors-bilan, et les mesures destinées à améliorer à la fois la gestion des risques et la capitalisation du risque de contrepartie joueront aussi un rôle important. Par ailleurs, une sensibilité accrue à l'innovation financière et au périmètre réglementaire, un recentrage sur une mise en œuvre cohérente et rapide ainsi qu'une surveillance plus rigoureuse sont des éléments qui permettront de se prémunir contre les risques nés ou concentrés dans un secteur non bancaire.

Conclusion et tâches à venir

En résumé, le Comité a pris d'importantes mesures pour accroître fortement la résilience du système bancaire. Si, avant la crise, les banques avaient été dotées des niveaux de fonds propres que nous demandons, nous n'aurions probablement pas connu un épisode aussi douloureux.

Il est clair que les normes actuelles sont très contraignantes. Avant même de relever le niveau des fonds propres, nous en avons établi une définition beaucoup plus stricte, qui équivaut à une augmentation substantielle de l'exigence minimale. En outre, nous avons sensiblement relevé l'exigence de fonds propres pour les expositions du portefeuille de négociation, sur dérivés et sur l'interbancaire. Enfin, nous avons porté de 2 % à 7 % la part des actions ordinaires que les établissements doivent détenir. Ainsi, pour de nombreuses banques internationales, une exigence de 7 % est bien plus élevée qu'elle ne l'était selon l'ancienne norme, car il faut intégrer à la fois l'effet des ajustements réglementaires des actions ordinaires et l'augmentation des exigences en matière d'actifs pondérés en fonction des risques pour les expositions aux risques de négociation et de contrepartie.

Il s'agit là d'une amélioration **fondamentale** qui s'ajoute aux autres modifications déjà mentionnées et le Comité a tenu dûment compte de ses effets potentiels. Pour évaluer l'incidence de ses réformes réglementaires, il a effectué une étude d'impact quantitative détaillée et d'autres analyses. En août, conjointement avec le CSF, il a publié un rapport sur les implications macroéconomiques du renforcement proposé des normes réglementaires durant la phase de transition. Ce document concluait que le passage à des normes de fonds



propres et de liquidité plus contraignantes n'aurait sans doute qu'une incidence limitée sur la croissance économique. Il était complété par une étude menée par le Comité sur l'impact économique à long terme des nouvelles normes, qui indiquait que le relèvement des exigences minimales sur les fonds propres et la liquidité ne pouvait qu'avoir des avantages économiques évidents. Ces avantages résulteront de la réduction de la probabilité de crises financières et de baisses de production associées à de telles crises.

En fait, conscient du caractère plus strict de ce régime et de la nécessité de soutenir la reprise en cours, le Comité est soucieux d'assurer une transition sans heurts. À compter de 2013, les normes augmenteront chaque année jusqu'à atteindre leur niveau définitif fin 2018. Sur la même période, le ratio de levier et les normes de liquidité suivront des évolutions similaires.

Il s'agit là d'exigences minimales. Nous avons précisé que les pays devaient accélérer cette transition si leur système bancaire est rentable et capable de le faire sans affecter le crédit. Les banques ne devraient pas être autorisées à accroître leurs versements de rémunérations si elles demeurent au-dessous de leur objectif définitif mais estiment pouvoir prendre leur temps pour y parvenir. Elles peuvent atteindre ce résultat en provisionnant des bénéfices, en levant des capitaux ou en réduisant leurs expositions plus risquées qui ne sont pas nécessairement associées à l'octroi de crédit aux emprunteurs finals.

Notre réaction à la récente crise financière sera-t-elle adéquate ? La réponse est « oui » mais un oui assorti de réserves, car beaucoup reste à faire et la deuxième grande étape du processus d'élaboration des politiques nous attend : je veux parler de la phase de mise en œuvre et de suivi prudentiel rigoureux.

Nous devons nous rappeler que les souvenirs s'estompent vite. Quel que soit le caractère contraignant des nouvelles normes, et la nature de leur impact sur la résilience des établissements et des systèmes bancaires, il importe qu'elles soient mises en œuvre et appliquées de manière efficace. Il est également nécessaire qu'elles restent en phase avec l'innovation financière.

Nous avons tracé une voie qui conduit à un système bancaire beaucoup plus sûr. Lorsque nous nous reverrons dans deux ans, j'ai bon espoir que le secteur bancaire et l'économie en général auront bien progressé vers une plus grande résilience.

Je vous remercie de votre attention.