



Atelier n° 1

Évaluer l'impact des réformes engagées après la crise

Présidence : Mike Gibson (Directeur du contrôle bancaire et de la réglementation, Conseil des gouverneurs du Système de Réserve fédérale)

La majorité des réformes engagées par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire après la crise ont été finalisées en décembre 2017¹. Un petit nombre d'entre elles sont encore en cours de finalisation ; c'est notamment le cas du cadre révisé du risque de marché. Avant même que l'accord sur le cadre final de Bâle III ne soit conclu, le Comité de Bâle avait décidé, en mars 2017, de poursuivre l'évaluation de ses réformes de l'après-crise.

De la même manière, le Conseil de stabilité financière (CSF) a publié en juillet 2017 un dispositif d'évaluation de l'impact des réformes de la réglementation financière du G20, en collaboration étroite avec des instances de normalisation telles que le Comité de Bâle. Ce dispositif doit guider les analyses qui visent à établir si les réformes atteignent ou non les buts recherchés, et à permettre d'identifier tout effet involontaire notable qu'il pourrait falloir traiter, sans compromettre les objectifs des réformes². Les dirigeants du G20 ont affirmé qu'ils soutenaient « l'analyse des effets des réformes de la réglementation financière »³.

Dans le même temps, le Comité de Bâle a encore développé son programme de travail d'évaluation. Dans certains cas, les évaluations ont déjà commencé. Pour la plupart d'entre elles néanmoins, les groupes de travail du Comité de Bâle sont en train d'établir des plans de travail ; ces évaluations se dérouleront souvent sur plusieurs années, pendant et après la phase de mise en œuvre du cadre final de Bâle III. La présente note décrit quelques-unes des questions relatives au travail d'évaluation du Comité qui seront abordées durant cet atelier.

Le dispositif du Comité de Bâle pour l'évaluation des réformes de l'après-crise

Le programme de travail du Comité de Bâle couvre trois types d'évaluation :

- d'abord, le Comité de Bâle évaluera si les *réformes prises au cas par cas*, ou un sous-ensemble de réformes, ont atteint les objectifs visés. Il s'agira par exemple de déterminer dans quelle mesure une réforme particulière a abouti au résultat souhaité – tel que le renforcement de la sensibilité au risque. En partant du principe que les réformes de Bâle III sont correctement mises en œuvre,

¹ Voir Comité de Bâle (2017a).

² Voir CSF (2017), p. 1.

³ Déclaration des dirigeants du G20, *Shaping an interconnected world*, 7-8 juillet 2017, www.g20.org/profiles/g20/modules/custom/g20_beverly/img/timeline/Germany/G20-leaders-declaration.pdf.

réduiront-elles la variabilité excessive des actifs pondérés des risques et restaureront-elles la crédibilité du dispositif de fonds propres pondéré des risques ?

- ensuite, le Comité évaluera *l'interaction et la cohérence de différentes réformes*. Ainsi, la mise en œuvre de diverses mesures entraîne-t-elle un renforcement mutuel de ces mesures ou un conflit entre elles ? Est-ce que différentes mesures traitent les mêmes risques de la même manière ?
- enfin, le Comité de Bâle évaluera *l'impact au sens large de ses réformes* (et d'autres réformes mises en œuvre après la crise), de manière agrégée ou pour un sous-ensemble de réformes. Par exemple, les réformes du Comité de Bâle produisent-elles de quelconques effets structurels ? Dans quelle mesure ces effets sont-ils souhaitables ou indésirables ?

L'objectif explicite des évaluations n'est pas de rouvrir le débat sur des décisions déjà prises en matière de politique publique. Il s'agit plutôt de se concentrer sur l'analyse des effets des réformes en question. La question sera abordée sans parti pris quant au résultat final. Sur la base de ce résultat, le Comité de Bâle réfléchira à l'opportunité d'apporter des changements au cadre réglementaire existant, à condition que ces modifications soient fondées sur des données empiriques solides en ce qui concerne les coûts et bénéfices sociaux impliqués. De la même manière, le CSF (2017, p. 1–2) souligne que les « [é]valuations, si les conclusions le justifient, pourraient servir de base à un ajustement des réformes de l'après-crise, sans que cela implique une atténuation de ces réformes ou un moindre engagement des membres à les mettre en œuvre ».

Les évaluations seront généralement menées par le groupe de travail compétent au sein du Comité. Cependant, s'agissant de l'analyse de l'interaction et de la cohérence des réformes et de l'estimation de leur impact au sens large, plusieurs groupes de travail seront mis à contribution, avec le soutien du Groupe de Recherche du Comité.

Certaines évaluations seront plus qualitatives et comporteront un examen de la documentation disponible, des études qualitatives, des études de cas ou des ateliers avec des parties prenantes extérieures. Dans un grand nombre de cas, toutefois, les analyses quantitatives seront particulièrement importantes. Le travail de suivi de Bâle III actuellement effectué chaque semestre pourrait fournir au moins une partie des données nécessaires à ces évaluations. Dans ce cas, le Groupe de travail du Comité sur les études d'impact quantitatives globales soutiendra le travail d'évaluation. Dans d'autres cas, un recueil de données pourrait être indispensable, au travers d'un des exercices semestriels de suivi de Bâle III par le Groupe chargé des études d'impact quantitatives globales, au moyen de sa collecte de données auprès des systèmes de déclaration réglementaire ou à partir d'autres sources.

Q1. De quelle façon le Comité de Bâle pourrait au mieux répondre au besoin d'une évaluation des politiques sans affecter l'engagement des membres à mettre en œuvre les réformes réglementaires de l'après-crise ?

Impact global des exigences minimales de fonds propres

Le Groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire, qui est l'instance de supervision du Comité de Bâle, a décidé en janvier 2016 que, dans le calibrage du cadre final de Bâle III, le Comité devait « veiller à ne pas accroître fortement les exigences de fonds propres globales »⁴. Le

⁴ Voir GHOS (2016).

Comité a procédé à une étude d'impact quantitative à partir des données à fin 2015⁵ et a récemment publié une évaluation actualisée fondée sur les données à fin 2017⁶. En ce qui concerne les grandes banques de dimension internationale, la première étude laissait apparaître une réduction des exigences minimales de fonds propres au niveau cible Tier 1 de 0,5 %, tandis que la seconde étude laissait entrevoir une hausse de 1,7 % hors effet du risque de marché de façon à assurer la comparabilité des études (voir Tableau 1 pour plus de précisions). Certaines des différences sont attribuables à des hypothèses de base plus prudentes dans l'étude la plus récente concernant l'application des normes révisées du risque opérationnel dans certains pays, sans préjuger de leur application effective.

Évolutions des exigences de fonds propres Tier 1 au niveau cible liées aux normes finales de Bâle III

Groupe 1

Tableau 1

	Nombre de banques	Total		Exigences fondées sur le risque						Ratio de levier
		Avec exigences minimales	Sans exigences minimales	Total	Dont :					
					Risque de crédit ¹	CVA	Risque de marché	Risque op. ²	Output floor ³	
Fin 2015	71	sans objet	-0,5	0,2	1,4	n.a.	n.a.	-3,0	1,9	-0,7
Fin 2017	72	3,6	1,7	4,8	-0,6	2,0	1,8	-0,1	1,8	-1,2

¹ Évolution des exigences minimales de fonds propres due à la révision des approches standard et IRB, y compris pour la titrisation. ² Évolution des exigences minimales de fonds propres due au cadre révisé du risque opérationnel. Les chiffres ne montrent pas nécessairement les exigences supplémentaires imposées par l'autorité de contrôle. Par conséquent, l'augmentation des exigences minimales pourrait être surestimée et leur réduction, sous-estimée. ³ Net du plancher existant fondé sur Bâle I selon la mise en œuvre à l'échelle nationale du cadre du Bâle II.

Sources : Comité de Bâle (2017b), tableau 2 ; Comité de Bâle (2018), tableau 4.

Dans l'ensemble, il ressort de ces études que le Comité a atteint son objectif de calibrage au niveau agrégé. Les analyses montrent également qu'il existe une certaine disparité à travers les banques et les pays en ce qui concerne l'évolution des exigences de fonds propres minimales. Le Comité de Bâle continuera de surveiller l'impact sur les fonds propres de ses réformes, à la fois de manière globale et par type de risque, tout au long de la phase de mise en œuvre du cadre. D'après l'expérience passée, l'impact pourrait être encore atténué une fois que les banques seront mieux à même de produire les données pertinentes, ce qui rendra moins nécessaire le recours à des hypothèses prudentes. En outre, les autorités de contrôle seront capables de fournir aux banques davantage de précisions quant à la mise en œuvre effective des normes dans les pays où il existe une marge de manœuvre discrétionnaire. Au total, le Comité de Bâle pourra donc se faire une idée plus précise de l'impact de ses réformes au cours des prochaines années.

Q2. Quel impact attendez-vous de la finalisation de Bâle III dans votre pays ? Quels en sont les principaux déterminants ?

⁵ Voir Comité de Bâle (2017b).

⁶ Voir Comité de Bâle (2018).

Exemples pour l'évaluation des différents types de réforme

Cadre du risque de crédit

L'un des principaux objectifs de la finalisation du cadre du risque de crédit de Bâle III était d'améliorer la comparabilité et de remédier à la variabilité excessive des exigences de fonds propres pour le risque de crédit que le Comité avait identifiée dans une étude menée en 2013⁷. Évaluer à quel point la variabilité des RWA des banques est « excessive » constitue en soi un exercice difficile. Il s'agit de pouvoir juger dans quelle mesure la pondération des risques fondée sur les modèles internes (IRB) reflète le « risque réel » d'une exposition donnée. Aux fins des études d'impact quantitatives cumulées, le Comité de Bâle a envisagé différents indicateurs visant à estimer le degré de variabilité des RWA. Chacun de ces indicateurs présente des lacunes et des biais intrinsèques. Cependant, utilisés ensemble et associés au jugement prudentiel, ils permettent de révéler certains signes de réduction de la variabilité des RWA au sein des banques du Groupe 1 de l'échantillon.

Le cadre de gauche du Graphique 1 montre la distribution des pondérations moyennes actuelles des banques du Groupe 1 par rapport à leurs pondérations moyennes une fois mises en œuvre les révisions susmentionnées. Il en ressort que les réformes du Comité de Bâle comprimeront cette distribution en réduisant la queue gauche, qui, dans certains cas, pourrait refléter une modélisation agressive.

Le cadre de droite du Graphique 1 représente l'évolution en pourcentage des pondérations moyennes IRB des banques du Groupe 1 par rapport au ratio rapportant les pondérations moyennes IRB actuelles aux pondérations moyennes en vertu de l'approche standard révisée – les banques étant supposées suivre l'approche standard révisée pour leurs portefeuilles effectifs. En postulant que l'approche standard révisée assure un niveau raisonnable de sensibilité au risque, l'analyse suggère que les banques dont les pondérations moyennes changent le plus sont précisément celles présentant le plus grand écart par rapport aux pondérations selon l'approche standard révisée, conformément aux objectifs visés par les réformes du Comité.

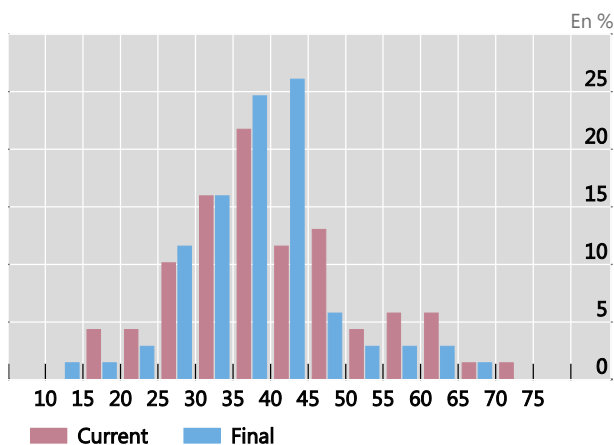
⁷ Voir Comité de Bâle (2013).

Évolutions des pondérations moyennes

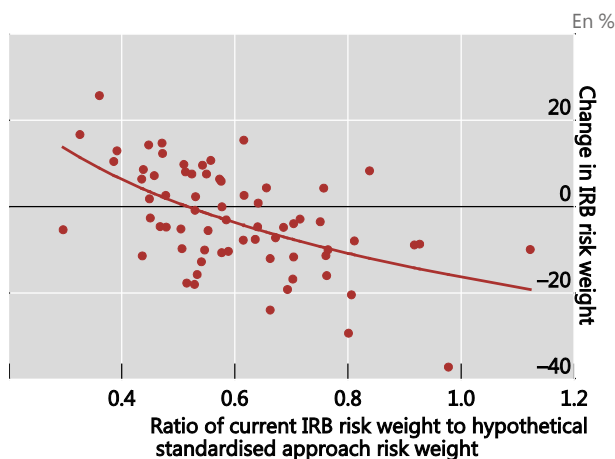
Banques du Groupe 1, risque de crédit total hors actifs souverains

Graphique 1

Distribution des pondérations de risque



Évolution des pondérations de risque et relation avec les pondérations hypothétiques fondées sur l'approche standard révisée



Source : Comité de Bâle (2017b), graphique 9.

Savoir dans quelle mesure la variabilité des actifs pondérés des risques avant et après la finalisation du cadre du Bâle III a évolué et à quel point ces changements peuvent être attribués à la révision du cadre du risque de crédit resteront des questions importantes en matière d'évaluation au cours des prochaines années. Il faudra également attribuer la variabilité aux différences fondées sur le risque et sur la pratique à travers les établissements et les juridictions.

Q3. Quels autres types d'analyse les participants suggéreraient-ils pour évaluer si le cadre révisé du risque de crédit a atteint les objectifs du Comité de Bâle ?

Ratio de levier de Bâle III

La plupart des composantes du ratio de levier de Bâle III étaient déjà finalisées en 2014⁸, d'autres révisions de la norme, comme le volant pour les banques d'importance systémique mondiale (G-SIB), ayant été menées à bien en 2017 (Comité de Bâle (2017a)). Comme indiqué en 2014, le Comité de Bâle fixait au ratio de levier l'objectif de limiter l'endettement dans le secteur bancaire et de renforcer les exigences fondées sur le risque au moyen d'une mesure simple, non basée sur le risque, servant de filet de sécurité⁹. Dans son évaluation, le Comité de Bâle pourrait aborder les questions suivantes :

- le ratio de levier tel qu'il est conçu permet-il une mesure adéquate de l'endettement des banques ?
- le cadre du ratio de levier a-t-il réduit le niveau d'endettement au sein du secteur bancaire ?
- ce cadre remplit-il ses fonctions de complément du dispositif fondé sur le risque ?

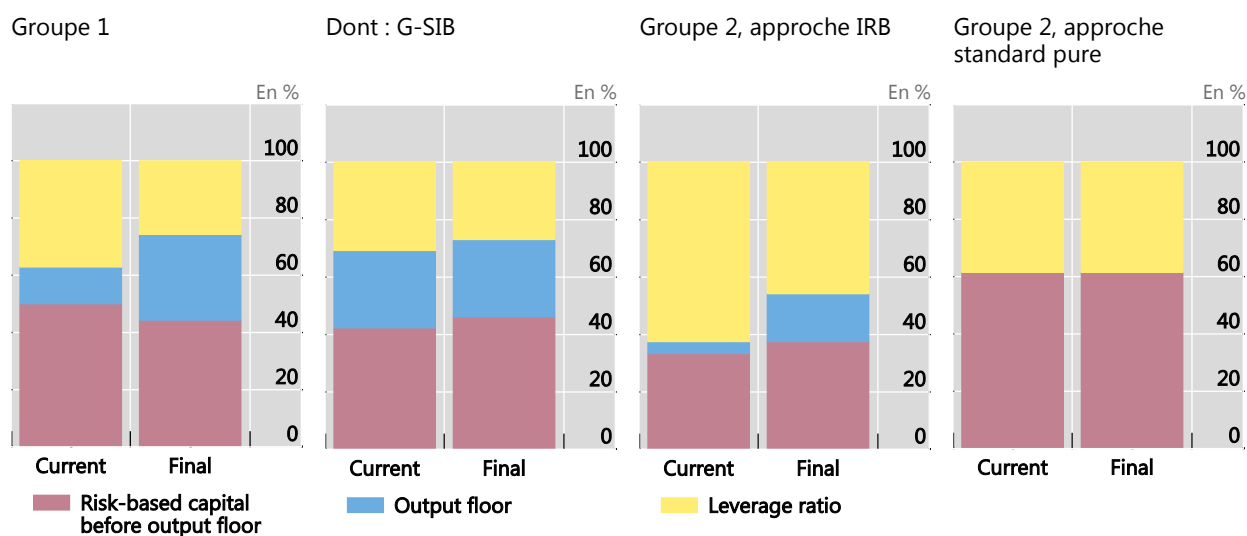
⁸ Voir Comité de Bâle (2014).

⁹ Voir Comité de Bâle (2014), p. 1.

Sur ce dernier point, les analyses préliminaires menées dans le cadre des exercices de suivi du Comité de Bâle laissent entendre que l'introduction du plancher sur les actifs pondérés des risques (« output floor »), fondé sur les approches standard du cadre final de Bâle III, réduira le pourcentage de banques contraintes par le ratio de levier au niveau supérieur de l'organisation. Sur l'ensemble des banques du Groupe 1, le pourcentage de banques contraintes par le ratio de levier a diminué, passant de 37,1 % dans le cadre initial de Bâle III à 25,7 % dans le cadre final. Cet effet est particulièrement sensible pour les banques de plus petite taille du Groupe 1. S'agissant des banques du Groupe 2, le ratio de levier deviendra moins contraignant essentiellement dans le cas des établissements qui suivent actuellement l'approche IRB du risque de crédit.

Pourcentage de banques contraintes par différentes parties du cadre

Graphique 2



Source : Voir Comité de Bâle (2018), graphique 73.

Q4. Si votre pays a mis en place le cadre du ratio de levier de Bâle III, cela a-t-il permis de réduire le niveau d'endettement de votre système bancaire ? Avez-vous observé un quelconque changement dans la composition des bilans des banques en termes de mesure de contrainte ?

Liquidité

En 2010, le Comité a établi deux normes mondiales de liquidité (Comité de Bâle (2010a)). D'une part, le ratio de liquidité à court terme (LCR), qui promeut la résilience sur 30 jours contre des perturbations potentielles de la liquidité. Ce ratio exige des banques d'envergure mondiale qu'elles disposent de suffisamment d'actifs de haute qualité pour faire face à une pénurie de financement sur 30 jours, selon un scénario spécifié par les autorités de contrôle. D'autre part, le ratio structurel de liquidité à long terme (NSFR), qui vise à réduire le risque de financement à un horizon plus lointain en imposant aux banques de financer leurs activités au moyen de sources suffisamment stables pour atténuer le risque de difficultés de financement ultérieures. Dans ses évaluations, le Comité analysera de quelle manière les banques ont réagi à la mise en place du LCR et du NSFR, dans quelle mesure ces ratios ont atteint leurs objectifs respectifs et de quelle façon ils interagissent.

Q5. Si vous avez mis en place le LCR dans votre pays, avez-vous observé une évolution du mix d'actifs et de financements des banques ?

Interaction

En outre, le Comité de Bâle étudiera, par le biais de son Groupe de Recherche, les principaux canaux économiques au travers desquels les réglementations des fonds propres et de la liquidité interagissent (de manière positive ou négative) dans leur influence sur le comportement de prise de risque des banques et sur la résilience des banques, l'objectif étant de réaliser une évaluation globale de ces effets. Les données issues des exercices de suivi du Comité pourraient jouer un rôle important à cet égard.

Impact macroéconomique

En 2010, le Comité de Bâle a analysé l'impact économique à long terme du renforcement des exigences de fonds propres et de liquidité¹⁰. Il a évalué les bénéfices et les coûts économiques de la réglementation des fonds propres et de la liquidité en termes d'impact sur la production. Les principaux bénéfices d'un système financier renforcé tiennent à la plus faible probabilité des crises bancaires et des pertes de production qui y sont associées. Les coûts sont essentiellement liés à la possibilité que des taux de prêt plus élevés conduisent à un ajustement à la baisse du niveau de production, sans que son taux de croissance tendanciel ne soit affecté. Si les estimations empiriques des coûts et des bénéfices sont incertaines, l'analyse laisse penser qu'en termes d'incidence sur la production, il existe une marge de manœuvre considérable pour durcir les exigences de fonds propres et de liquidité tout en continuant d'obtenir des effets nets positifs.

Pour commencer, le Comité de Bâle a demandé à son Groupe de Recherche de passer en revue les études qui ont été réalisées depuis lors. Par ailleurs, le Groupe de Recherche réfléchira à la manière dont le cadre utilisé dans le dispositif original d'évaluation de l'impact économique à long terme, qui date de 2010, pourrait être amélioré pour servir, dans un certain nombre d'années, à l'estimation macroéconomique globale d'un ensemble qui comprend désormais les contraintes de fonds propres fondés sur le risque, de levier, de liquidité et de grands risques.

Q6. Avez-vous procédé à une évaluation macroéconomique des réformes engagées après la crise ? Comment jugeriez-vous les coûts et avantages globaux de ces réformes ?

¹⁰ Voir Comité de Bâle (2010b).

Références

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2010a), *Bâle III : Dispositif international de mesure, normalisation et surveillance du risque de liquidité*, décembre, https://www.bis.org/publ/bcbs188_fr.pdf.

——— 2010b, *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*, août, www.bis.org/publ/bcbs173.htm.

——— (2013), *Analysis of risk-weighted assets for credit risk in the banking book*, juillet, www.bis.org/publ/bcbs256.htm.

——— (2014), *Bâle III : ratio de levier et exigences de publicité*, janvier, www.bis.org/publ/bcbs270_fr.pdf.

——— (2017a), *Bâle III : finalisation des réformes de l'après-crise*, décembre, www.bis.org/bcbs/publ/d424-fr.pdf.

——— 2017b, *Basel III Monitoring Report, Results of the cumulative quantitative impact study*, décembre, www.bis.org/bcbs/publ/d426.htm.

——— (2018), *Basel III monitoring report*, octobre, www.bis.org/bcbs/publ/d449.htm.

Conseil de stabilité financière (2017), *Framework for post-implementation evaluation of the effects of the G20 financial regulatory reforms*, 3 juillet, www.fsb.org/wp-content/uploads/P030717-4.pdf.

Gouverneurs de banque centrale et Responsables du contrôle bancaire (2016), *Revised market risk framework and work programme for Basel Committee is endorsed by its governing body*, 11 janvier, www.bis.org/press/p160111.htm.