



International Conference of Banking Supervisors ICBS 2018

Le paysage réglementaire dix ans après la crise financière

Novembre 2018

Atelier n °2

Politiques publiques : mise en œuvre du dispositif de Bâle

Présidence : Carolyn ROGERS (Assistante Superintendante, Régulation, Bureau du Surintendant des institutions financières – Canada)

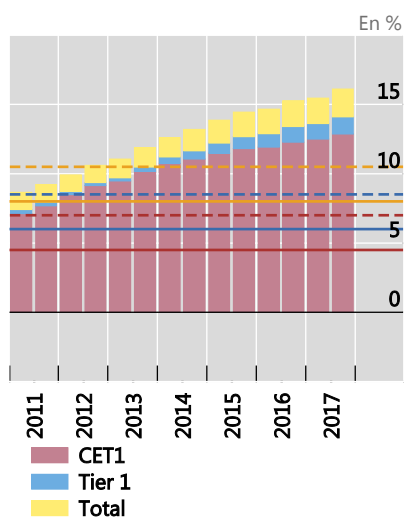
Cette année 2018 marque le dixième anniversaire de la crise financière. Le Comité de Bâle a passé une grande partie de cette décennie à tirer les enseignements de la crise et à réformer le dispositif prudentiel mondial destiné aux banques de dimension internationale. Ces normes sont très différentes aujourd'hui de ce qu'elles étaient début 2008. Elles intègrent des exigences supérieures en matière de fonds propres tant au plan quantitatif que qualitatif ; elles ont renforcé la prise en compte du risque dans le dispositif de fonds propres fondé sur le risque ; et elles ont ajouté à ce cadre une configuration à paramètres multiples (incluant ceux qui reflètent le risque de liquidité) ainsi que des éléments macroprudentiels supplémentaires visant à atténuer les risques systémiques.

En s'accordant sur ces règles, les membres du Comité de Bâle ont franchi une étape importante. Cependant, les normes de Bâle n'ont pas en elles-mêmes force exécutoire. Leur efficacité réside en fait dans leur mise en œuvre sous forme de règles locales par les autorités réglementaires et les organes de contrôle. Cet atelier vise à encourager une discussion sur les mesures d'application en cours dans les juridictions des participants, ainsi que sur les difficultés rencontrées et les moyens de les surmonter. La capacité des juridictions à mettre en œuvre ces normes mutuellement acceptées devrait s'en trouver renforcée.

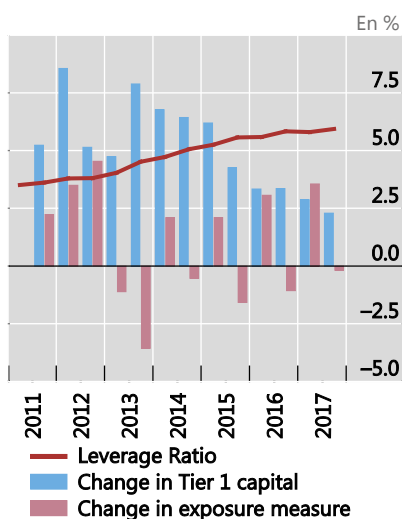
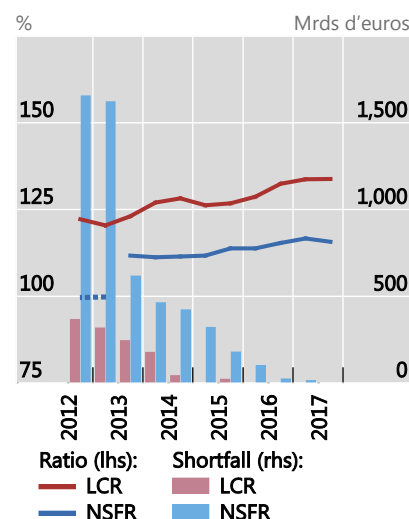
Mise en œuvre de Bâle III : synthèse

Les membres du Comité de Bâle s'accordent à mettre en application les normes de Bâle III dans leurs juridictions respectives. Les principaux éléments des normes de Bâle III convenues au lendemain de la crise ont été mis en œuvre en temps voulu par les membres du Comité, notamment les réformes de la définition des fonds propres, la prise en compte renforcée des risques en matière de titrisation et d'expositions du portefeuille de négociation, les dispositifs destinés aux banques d'importance systémique et le ratio de liquidité à court terme (LCR). Les enquêtes menées par l'Institut pour la stabilité financière attestent également d'une large adoption des éléments clés de Bâle III au sein des juridictions non-membres du Comité.

Les banques ont accompli des progrès réguliers dans la constitution de volants de fonds propres et de liquidité au cours des dernières années. Depuis 2011, le montant des fonds propres CET1 détenus par les banques de dimension internationale a augmenté d'environ 84 %, soit près de 1 700 milliards d'euros (chiffres de la fin décembre 2017). Le ratio de levier s'est régulièrement accru jusqu'à la fin 2015 et est resté stable depuis, reflétant une réduction considérable du niveau de levier depuis la crise financière. En ce qui concerne le LCR, le panier d'actifs liquides de haute qualité et d'entrées de flux a augmenté de quelque 4 milliards d'euros (entre la fin 2012 et la fin décembre 2017).

Ratio CET1, ratio T1 et ratio total des fonds propres¹

Ratios de levier et leurs déterminants

LCR, NSFR et déficits associés²

¹ Les lignes pleines représentent les niveaux minimum pertinents ; les lignes en pointillés marquent les niveaux minimum, plus le volant de conservation des fonds propres. ² Taux de change aux dates de déclaration.

Source : Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

Une mise en œuvre intégrale, ponctuelle et homogène

Les dirigeants du G20 ont maintes fois fait part de leur engagement à mettre en œuvre de manière intégrale, ponctuelle et homogène le programme de réformes du secteur financier, y compris les réformes des normes de Bâle III engagées après la crise. Cette volonté a été réaffirmée par le Groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire, l'organe de supervision du Comité de Bâle, en décembre 2017. Beaucoup a déjà été fait mais une grande partie du chemin reste à parcourir.

Une mise en œuvre intégrale

Le dispositif de Bâle s'est considérablement étoffé depuis l'introduction en 2006 du dispositif de fonds propres fondé sur le risque (Bâle II). La première partie de Bâle III a été publiée en 2010 et depuis, le dispositif de Bâle s'est fortement développé en termes de couverture des risques et de paramètres utilisés pour le contrôle. En particulier, les normes couvrent désormais les grands risques et incluent un ratio de levier, des exigences de liquidité, des exigences de marges pour les dérivés non compensés par une contrepartie centrale, ainsi que des révisions d'un grand nombre des approches de Bâle II et des exigences de déclarations.

Plus récemment, les normes de Bâle III convenues fin 2017 ont inclus d'importantes modifications du calcul des actifs pondérés en fonction des risques, afin que ceux-ci retrouvent leur crédibilité et soient plus solides. Une fois mises en œuvre (d'ici à 2022), ces réformes :

- renforceront la solidité et la sensibilité au risque des approches standard pour le risque de crédit et le risque opérationnel, ce qui assurera une meilleure comparabilité des ratios de fonds propres des banques ;
- limiteront l'usage des approches fondées sur les modèles internes, y compris en supprimant l'utilisation des approches les plus avancées pour le risque opérationnel et certaines classes d'actifs dans le cadre du risque de crédit ; et
- compléteront le ratio de fonds propres pondéré en fonction des risques par un ratio de levier révisé et un « output floor » robuste.

Q1. Quelles normes trouvez-vous les plus difficiles à mettre en œuvre ?

Une mise en œuvre ponctuelle

En 2016 et 2017, des membres du Comité de Bâle ont indiqué avoir pris du retard dans l'adoption réglementaire de certaines normes. Ainsi, des membres ont fait part de leur difficulté à adopter à l'échelle locale des règles sur l'approche standard pour le risque de crédit, les exigences de fonds propres pour les expositions aux contreparties centrales et les exigences de fonds propres pour les placements en actions dans des fonds d'investissement.

Ces retards d'application pourraient affecter l'égalité concurrentielle au plan international et exercer des pressions inutiles sur les juridictions qui, pour leur part, ont respecté le calendrier convenu de mise en œuvre des normes. Une mise en application concomitante des normes mondiales est d'autant plus importante que de nombreuses juridictions hébergent des banques de dimension internationale.

Le Comité s'est penché sur les raisons des retards d'application, là où ils ont été observés. Les raisons avancées étaient assez semblables à travers les normes concernées, et incluaient : la complexité des normes (ou des difficultés rencontrées dans leur interprétation et leur transposition en règles locales) ; les problèmes opérationnels des banques (par exemple, au niveau informatique) ; et les inquiétudes quant au rythme d'application dans d'autres juridictions.

Q2. Comment les retards ou différences d'application des normes mondiales affectent-ils le contrôle au jour le jour ?

Q3. Comment les instances de normalisation internationales pourraient-elles mieux se concentrer sur l'« applicabilité » ?

Une mise en œuvre homogène

Le Comité de Bâle a lancé en 2012 son Programme d'évaluation de la concordance des réglementations (RCAP). Outre le suivi de l'adoption ponctuelle des normes de Bâle à travers les juridictions, ce programme inclut des évaluations mutuelles visant à déterminer si les réglementations locales mettent en œuvre les normes de manière intégrale et homogène. Ces évaluations mutuelles donnent lieu à des rapports qui sont publiés sur le site internet du Comité de Bâle et mettent au jour tout écart par rapport au dispositif de Bâle.

Le programme RCAP a renforcé la transparence sur les pratiques de mise en application des normes à travers les juridictions tout en aidant nombre d'entre elles à améliorer la concordance de leur réglementation avec les normes internationales. Dans le cadre des évaluations RCAP de la mise en œuvre du dispositif de fonds propres fondé sur le risque, plus de 1 200 écarts ont été identifiés, et la majorité

d'entre eux ont été traités durant le processus d'évaluation. Deux tiers des membres du Comité de Bâle disposent de normes de fonds propre fondées sur le risque jugées conformes, ou en très grande partie conformes, aux normes de Bâle. Le Comité de Bâle a également revu la mise en application du ratio de liquidité à court terme et du dispositif destiné aux banques d'importance systémique mondiale, lesquels ont généralement été mis en œuvre de manière concordante à travers les juridictions. Dans le cadre de ses revues, le Comité identifie également des sujets méritant un suivi approfondi et peut publier des clarifications concernant les points dont l'interprétation s'est révélée délicate en pratique.

Une mise en œuvre homogène n'implique pas des règles et réglementations identiques. Les dispositifs législatifs et procédures de réglementation et contrôle bancaires sont différents selon les juridictions, tout comme les cultures, les usages et les pratiques opérationnelles. L'essentiel est que la mise en œuvre à l'échelle locale aboutisse à un résultat reflétant une prudence au moins égale aux exigences minimales internationales.

Au cours de l'élaboration de ses normes, le Comité encourage de nombreuses parties prenantes – universitaires, analystes de marché, banques, ministères des finances, parlementaires et associations professionnelles – à lui faire part de leurs commentaires. De nombreuses juridictions adoptent des procédures consultatives similaires lors de la transposition des normes de Bâle dans leurs réglementations nationales. Au fil du temps, les souvenirs de la crise financière pourraient s'estomper et, avec eux, le soutien de certains acteurs des politiques publiques à des réglementations et contrôles prudentiels rigoureux. Plusieurs membres du Comité ont fait état d'efforts de lobbying de la part de banques et autres parties prenantes qui souhaiteraient que certains aspects des normes de Bâle soient supprimés ou atténués. Si ces groupes de pression obtiennent gain de cause, ou si le ton du débat public sur ces questions importantes s'adoucit, le risque existe d'une fragmentation réglementaire, voire d'une course au moins-disant réglementaire.

Q3. Quelles difficultés avez-vous rencontrées dans la mise en place à l'échelle locale des normes internationales ?

Q4. Comment abordez-vous la gestion des parties prenantes s'agissant de la normalisation internationale ?

L'agenda à venir du Comité de Bâle

Les sections précédentes ont été consacrées au rôle des autorités nationales dans la mise en application des normes de Bâle. La question de la mise en application constitue cependant aussi une partie de l'agenda du Comité de Bâle, et non des moindres. Le Comité, son Groupe de supervision et de mise en œuvre ainsi que le Groupe consultatif de Bâle (qui comprend les juridictions non-membres du Comité) débattent régulièrement des questions de mise en application. Ces discussions aident les membres à comprendre le calendrier et l'expérience d'autres juridictions, et permettent une application plus concordante et cohérente des règles destinées aux banques de dimension internationale.

Le programme RCAP est un moyen pour le Comité de Bâle de traiter les questions de mise en application. Le Comité continuera de surveiller l'adoption ponctuelle des normes et, en temps voulu, analysera la concordance de la mise en œuvre de toutes les normes de Bâle. Il étudie actuellement la mise en application du ratio structurel de liquidité à long terme et du dispositif relatif aux grands risques.

Le programme RCAP se concentre sur les normes, mais le Comité de Bâle publie aussi, à destination des banques et des autorités de contrôle, un grand nombre de recommandations, principes et saines pratiques. Si ceux-ci échappent aux évaluations RCAP, leur adoption et leur application constituent une condition supplémentaire importante de la mise en place d'un système bancaire résilient. C'est pourquoi le Comité s'emploie à promouvoir un contrôle rigoureux. Il continuera à renforcer et

compléter ses recommandations en tant que de besoin, et soulignera l'importance de leur application pour l'amélioration de la qualité du contrôle bancaire dans les juridictions et pour la sécurité et la solidité des banques. Le Comité suit par exemple l'application par les banques des Principes aux fins de l'agrégation des données sur les risques et de la déclaration des risques au travers du Réseau de données sur les risques. Le rapport d'étape le plus récent (cinquième de la série) a été publié en juin dernier. Les collèges prudentiels constituent un autre exemple. De fait, le Comité suit l'application des Principes pour des collèges prudentiels efficaces. Il publie tous les deux ans les résultats de ce travail de suivi et le dernier rapport d'étape en la matière date de décembre dernier.

Q5. De quelle manière les autorités réglementaires et les organes de contrôle peuvent-ils s'aider mutuellement à promouvoir une application homogène des normes internationales ?

Références

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2016), *Implementation of Basel standards: A report to G20 Leaders on implementation of the Basel III regulatory reforms*, août.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2017a), *Implementation of Basel standards: A report to G20 Leaders on implementation of the Basel III regulatory reforms*, juillet.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2017b), *Bâle III : finalisation des réformes de l'après-crise*, décembre.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2018a), *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) – Handbook for Jurisdictional Assessments*, mars.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2018b), *Basel III Monitoring Report*, octobre.

Coen, William (2017), *Global adoption of the Basel framework: enhancing financial stability across countries*, 9ème conférence publique du Conseil des services financiers islamiques sur les politiques et la stabilité financières, avril.

Ingves, Stefan (2018), *Basel III: Are we done now?* Discours d'ouverture de la conférence de l'Institute for Law and Finance « Basel III: Are we done now? », Goethe University, Francfort, janvier.