



Atelier n° 3

Le dispositif de Bâle et la question de la proportionnalité

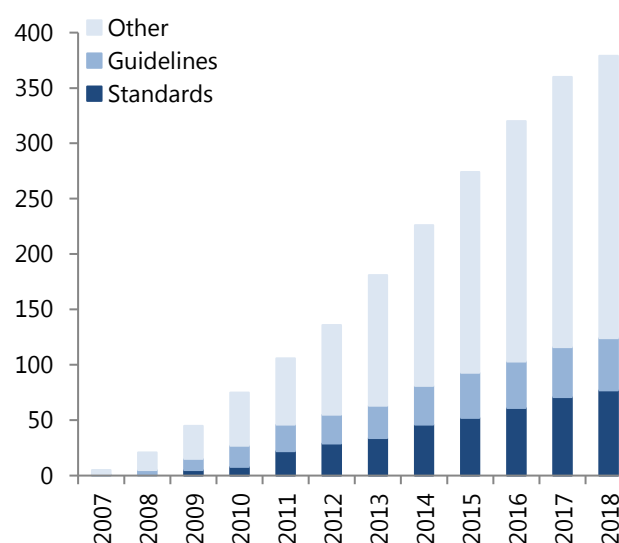
Présidence : Vasily Pozdyshev (Vice-gouverneur, Banque centrale de Russie)

Durant la décennie écoulée, après la crise financière, le Comité de Bâle a engagé une série de réformes globales de vaste portée. Ces réformes ont renforcé les normes réglementaires mondiales applicables aux banques en remédiant aux failles que la crise financière avait mises au jour dans le système bancaire. Ces lacunes incluaient une croissance non soutenable de l'effet de levier et du crédit, des niveaux inadéquats de fonds propres destinés à absorber les pertes, un degré élevé de risque systémique et une exposition excessive au risque de liquidité.

Si les réformes menées après la crise par le Comité ont contribué à accroître la résilience des banques et la stabilité financière mondiale, elles ont aussi donné lieu à un dispositif de plus en plus volumineux, et quelque peu complexe (graphique 1). Dans ce contexte, certaines banques et autorités de contrôle pourraient rencontrer des difficultés dans la mise en œuvre et la surveillance du dispositif de Bâle. En outre, des questions se posent quant à la manière de parvenir au bon équilibre entre simplicité, comparabilité et sensibilité au risque¹.

Quel est le rôle de la proportionnalité dans la réglementation et le contrôle ? Dans quelle mesure le dispositif de Bâle intègre-t-il la proportionnalité ? Faut-il envisager de nouvelles mesures liées à la proportionnalité à l'échelle mondiale ? La présente note aborde certaines des questions qui seront couvertes dans le cadre de cet atelier.

Graphique 1 : Nombre cumulé de publications du Comité de Bâle^(a)



Source : calculs du Comité et Bâle et du Secrétariat.

(a) La mention « Standards » (normes) renvoie à la fois aux normes proposées et aux normes finalisées. La mention « Guidelines » (recommandations) inclut les bonnes pratiques. La mention « Others » (autres) inclut les rapports de mise en œuvre et de suivi, les documents de travail et les bulletins d'information.

¹ Voir, par exemple, Comité de Bâle (2013).

Proportionnalité, réglementation et contrôle : une évaluation conceptuelle

La réglementation prudentielle vise à internaliser les externalités dues aux difficultés ou à la défaillance de banques et du système bancaire (Dewatripont et Tirole, 1994). En principe, ces externalités peuvent varier selon le profil de risque de chaque banque. À cet égard, la proportionnalité peut être définie au sens large comme le fait d'établir des normes bancaires (comprenant à la fois les exigences prudentielles et les exigences administratives – de déclaration par exemple – qui leur sont liées) proportionnelles à leur profil de risque, de façon à atteindre l'objectif (commun) souhaité. Cette approche « sur mesure » de la réglementation vise à refléter les différents types de modèles opérationnels des banques, leur importance systémique, leur activité transfrontière et, plus généralement, les risques auxquels elles sont exposées. L'objectif de la proportionnalité n'est donc pas de réduire la résilience des banques ou du système bancaire, mais plutôt de refléter les différences relatives de risque à travers les banques.

Avantages de la proportionnalité

En principe, l'application d'un dispositif réglementaire proportionnel pourrait présenter des avantages, tels que :

- **L'optimisation des bénéfices nets de la réglementation** : par définition, les bénéfices nets de la réglementation sont optimisés lorsque l'écart entre les bénéfices (marginaux) et les coûts est maximal. Bénéfices et coûts peuvent toutefois varier selon le type de banque considéré. Ainsi, réduire les probabilités et l'impact de la faillite d'une banque peut produire des bénéfices moins importants dans le cas d'une petite banque d'envergure régionale que dans celui d'une grande banque universelle de dimension internationale, étant donné que les externalités créées par la faillite ne seraient pas les mêmes. De la même manière, les coûts, notamment les coûts privés supportés par les banques (coûts fixes liés au respect de la réglementation par exemple) pourraient varier selon les types de banque. Par conséquent, une approche « sur mesure » de la réglementation pourrait mieux garantir que les risques résultant de modèles différents sont correctement atténués, de manière proportionnelle à la taille et à l'importance systémique de la banque.
- **La simplification du dispositif réglementaire** : au fil du temps, le dispositif réglementaire de Bâle est devenu de plus en plus complexe. Un certain nombre de facteurs ont contribué à cette complexité croissante, y compris : (i) une orientation en faveur d'une plus grande sensibilité au risque ; (ii) l'innovation sur les marchés financiers et l'alignement sur les pratiques de gestion des risques des banques ; et (iii) le processus visant à conclure un accord international sur les normes à appliquer dans de nombreuses juridictions. Si la complexité est pour l'essentiel due à l'approche fondée sur les modèles internes, la recherche d'une sensibilité au risque toujours plus grande a elle aussi donné lieu à des approches standard plus complexes et à un nombre de catégories de risque plus élevé. Par exemple, un calcul rapide laisse à penser qu'une banque devrait passer par plus de 100 étapes pour déterminer ses besoins de fonds propres en vertu de l'approche standard révisée pour le risque de marché, contre 10 étapes dans l'approche actuelle. De nombreuses approches du dispositif de Bâle (qu'elles soient standard ou fondées sur les modèles internes) pourraient ne pas être particulièrement adaptées ou pertinentes s'agissant de certains types de banques.
- **L'instauration de conditions concurrentielles équitables entre les banques** : en ce qui concerne le respect des exigences administratives, les banques de taille relativement plus importante pourraient en principe profiter de plus grandes économies d'échelle que les banques de petite taille. Une approche sur mesure de ces exigences pourrait contribuer à égaliser le coût moyen de la mise en conformité des différentes banques et donc, à créer des conditions

concurrentielles plus équitables. En outre, la proportionnalité pourrait avoir un impact sur le degré de compétitivité du système bancaire, dans le sens où un système plus concurrentiel (qu'il ne l'est actuellement) concourrait à une plus grande stabilité financière².

- **Accroître l'efficacité du contrôle** : du point de vue du contrôle, le bénéfice principal d'une approche proportionnelle est le renforcement de l'efficacité réglementaire et le retour sur les ressources réglementaires/de contrôle engagées. Ce point est particulièrement important pour les juridictions qui font face à une pénurie de ressources de contrôle et doivent attirer, former et conserver un personnel qualifié dans ce domaine.

Inconvénients de la proportionnalité

Les bénéfices potentiels d'un dispositif réglementaire proportionnel doivent être considérés en regard des coûts potentiels, tels que :

- **L'augmentation des opportunités d'arbitrage** : selon la manière dont elle est conçue, une approche sur mesure de la réglementation pourrait inciter les banques à opérer un arbitrage entre les définitions utilisées pour segmenter les différents types d'établissements bancaires. Les banques pourraient décider de changer leur modèle opérationnel ou leurs activités de manière à profiter de réglementations plus favorables sans avoir à réduire de façon proportionnelle leur profil de risque.
- **La fragmentation du dispositif réglementaire** : une proportionnalité accrue pourrait s'accompagner d'une fragmentation du dispositif réglementaire, une multiplicité d'approches nécessitant des méthodes et processus de contrôle différents. Dans ce contexte, les banques centrales et autorités réglementaires pourraient faire face à une plus grande complexité, entravant leur capacité à surveiller de manière appropriée la résilience du système bancaire.
- **La possibilité d'effets de falaise** : selon la manière dont un dispositif proportionnel est conçu, les banques pourraient être confrontées à un « effet de falaise » si, en passant d'une catégorie à une autre, elles se voient soumises à d'autres exigences (par exemple, si la taille sert de déterminant au type d'exigences applicables aux banques, le changement de taille d'une banque, dans le cadre de seuils de proportionnalité, la conduirait à devoir satisfaire d'autres exigences).

Q1. Existe-t-il d'autres facteurs susceptibles de justifier une approche proportionnelle de la réglementation et du contrôle ? Dans quelle mesure les avantages d'un régime proportionnel contrebalancent-ils ses inconvénients ?

La proportionnalité et le dispositif de Bâle actuel

Le dispositif réglementaire de Bâle – englobant les normes de Bâle II et de Bâle III – s'applique aux « banques de dimension internationale »³. Si ce terme n'est pas défini de manière détaillée, sa présence

² La relation entre la concurrence et la stabilité financière est complexe. Il existe une littérature abondante à ce sujet, qui renvoie à des théories opposées : une vision associant concurrence et fragilité, dans laquelle une plus forte concurrence conduit à davantage de risques et à l'érosion de la charte bancaire (voir Keeley (1990), Allen et Gale (2004) ou encore Beck et al. (2006)) ; et une vision associant concurrence et stabilité, dans laquelle une plus forte concurrence encourage la stabilité financière (voir par exemple Boyd et De Nicolò (2005), Acharya et al. (2012)).

³ Voir Comité de Bâle (2006).

dans le dispositif vise à établir qu'on n'attend pas des normes de Bâle qu'elles s'appliquent à toutes les banques d'une même juridiction. En outre, le Comité de Bâle ne compte pas nécessairement sur une mise en œuvre du dispositif de Bâle par les juridictions non membres du Comité ; de telles juridictions peuvent avoir de bonnes raisons d'adopter un dispositif réglementaire différent, ou de ne reprendre que quelques aspects du dispositif de Bâle, pour leur système bancaire.

Le Comité reconnaît aussi le rôle de la proportionnalité dans le contrôle bancaire. De fait, il note dans ses *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace* que « les pratiques prudentielles devraient être proportionnelles au profil de risque et à l'importance systémique des banques surveillées »⁴. Par conséquent, une approche « fondée sur les risques », ou proportionnelle, du contrôle bancaire est conforme à ces Principes.

Pourtant, même dans le cadre limité du dispositif de Bâle, un certain nombre d'approches différentes sont généralement disponibles pour déterminer les exigences de fonds propres pondérées des risques (tableau 1). Autrement dit, le dispositif de Bâle peut être considéré comme établissant une approche proportionnelle pour les banques de dimension internationale. Ces approches supplémentaires prennent la forme soit d'une approche standard « sensible aux risques » (dans le cas par exemple du dispositif d'atténuation du risque de crédit), soit d'une approche avancée moins complexe (dans le cas par exemple des approches fondées sur les notations internes).

Tableau 1 : les approches du dispositif de Bâle classées par ordre décroissant de simplicité^(a)

Catégorie de risque	Approches actuelles	Approches révisées
Risque de crédit	Approche standard simplifiée	Approche standard
	Approche standard	Approche notations internes – fondation
	Approche notations internes – fondation	Approche notations internes – avancée
	Approche notations internes – avancée	
Atténuation du risque de crédit	Approche simple	Approche simple
	Approche globale : décotes prudentielles	Approche globale : décotes prudentielles
	Approche globale : estimations propres de décotes	Repo VaR
	Repo VaR	Modélisation de la perte en cas de défaut pour les expositions non garanties
Risque de contrepartie	Modélisation de la perte en cas de défaut	
	Approche standard de la mesure du risque de contrepartie	Approche standard de la mesure du risque de contrepartie
Ajustement de l'évaluation de crédit	Méthode des modèles internes	Méthode des modèles internes
	Exigence standard en regard du risque d'ajustement de l'évaluation de crédit	Multiplicateur simple de l'exigence du risque de contrepartie
	Exigence avancée en regard du risque d'ajustement de l'évaluation de crédit	Approche de base
Dispositif relatif à la titrisation		Approche standard
	Approche fondée sur les notations	Approche fondée sur les notations externes
	Approche prudentielle	Approche standard
Risque de marché	Approche fondée sur les évaluations internes	Approche fondée sur les notations internes
	Méthode de mesure standard	Approche standard simplifiée
	Approche fondée sur les modèles internes	Approche standard
		Approche fondée sur les modèles internes

⁴ Voir Comité de Bâle (2012).

Risque opérationnel	Approche fondée sur l'indicateur de base	Approche standard
	Approche standard	
	Approche standard alternative	
	Approche de mesure avancée	
Ratio de levier	Mesure de l'exposition simple	Mesure de l'exposition simple
Grands risques	Approche simple	Approche simple
Ratio de liquidité à court terme	Approche simple	Approche simple
Ratio structurel de liquidité à long terme	Approche simple	Approche simple
Exigences de communication	Description de haut niveau des informations qualitatives et quantitatives	Modèles spécifiques sous format fixe ou flexible

Source : dispositif de Bâle et évaluation subjective.

(a) Approches de Bâle II et III classées par ordre décroissant de simplicité, sur la base d'une évaluation subjective. L'approche la plus simple pour chaque catégorie de risque figure sur fond bleu.

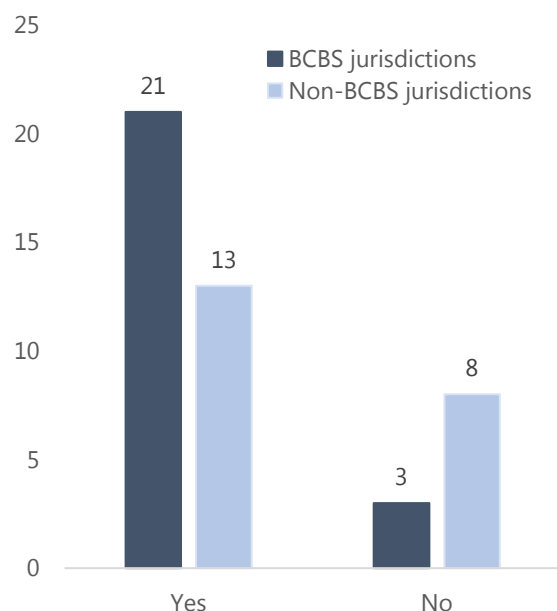
En comparaison, il n'y a qu'une seule approche disponible pour les autres paramètres réglementaires (par exemple, le ratio de levier, les normes de liquidité et le dispositif relatif aux grands risques). Cela tient peut-être à la volonté de faire en sorte que cette dernière soit plus simple et plus solide par rapport au cadre du dispositif de fonds propres fondé sur les risques. Mais il y a eu aussi, récemment, des cas de simplification du nombre et de la conception des approches du dispositif fondé sur les risques : le cadre du risque opérationnel consistera en une approche standard unique pour toutes les banques à l'avenir.

Q2. Dans quelle mesure le dispositif de Bâle existant intègre-t-il la proportionnalité pour les banques de dimension internationale ?

La proportionnalité et les pratiques juridictionnelles actuelles

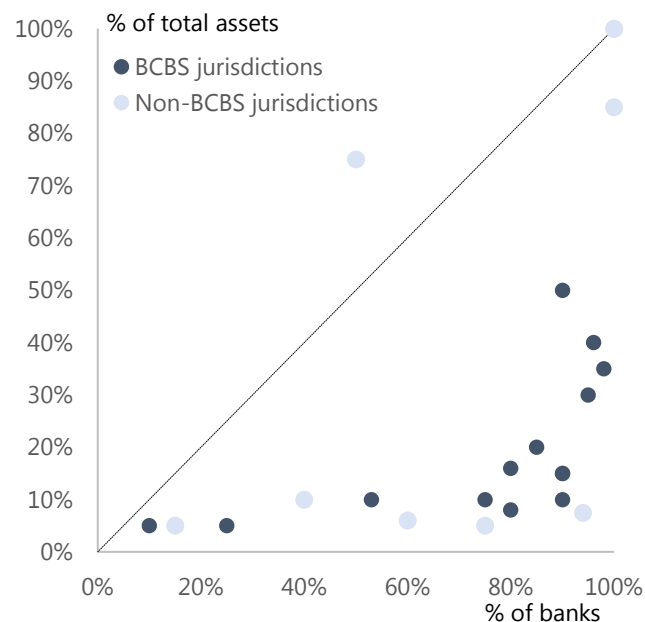
Le Comité de Bâle et le Groupe consultatif de Bâle (BCG) ont récemment fait le point sur les pratiques de leurs membres en matière de proportionnalité. Quelque 75 % d'entre eux ont indiqué qu'ils appliquaient actuellement des mesures de proportionnalité (graphique 2). Le nombre de banques soumises aux mesures de proportionnalité varie selon les juridictions (graphique 3). Dans la plupart des cas, ces mesures ne s'appliquent qu'à un sous-ensemble de banques.

Graphique 2 : nombre de membres du CBCB et du BCG appliquant actuellement des mesures de proportionnalité



Source : calculs du Comité et Bâle et du Secrétariat.

Graphique 3 : part des banques soumises à des mesures de proportionnalité



Source : calculs du Comité et Bâle et du Secrétariat.

S'il existe une certaine hétérogénéité à travers les juridictions en ce qui concerne le nombre de banques soumises à des mesures de proportionnalité, ces banques représentent généralement une fraction relativement réduite des actifs bancaires totaux de la juridiction considérée. Ce constat cadre avec l'attente minimale d'une application du dispositif de Bâle aux grandes banques de dimension internationale, les juridictions étant libres d'appliquer d'autres normes aux autres banques. Dans certains cas, les sondés ont souligné que les mesures de proportionnalité s'appliquaient à un grand nombre de banques, représentant une grande partie des actifs bancaires totaux. C'est essentiellement le cas des juridictions non membres du Comité de Bâle, et cela cadre avec le principe selon lequel il n'est pas attendu de ces juridictions qu'elles appliquent l'intégralité du dispositif de Bâle à certaines ou à l'ensemble de leurs banques.

Les juridictions se fondent sur un certain nombre de déterminants pour identifier les seuils/segments de proportionnalité. Ils incluent un grand nombre de paramètres bilanciaux et des différenciations en fonction des modèles opérationnels des banques. Dans la plupart des cas, ces indicateurs sont associés au jugement prudentiel pour déterminer quelles banques doivent être soumises à des exigences différentes.

La plupart des juridictions appliquent une forme de proportionnalité liée aux exigences de fonds propres et de liquidité. Il s'agit généralement d'une version modifiée/simplifiée des normes de Bâle existantes, notamment pour les catégories de risque plus complexes, ou d'une exemption de telles exigences pour certaines banques. De la même manière, les juridictions appliquent des exigences de communication et de déclaration proportionnelles, certaines banques étant soumises à des exigences moins onéreuses et à des transmissions d'information moins fréquentes. La plupart des juridictions suivent également une approche proportionnelle des pratiques prudentielles, y compris dans l'intensité des analyses sur/hors site, les exigences liées au contrôle de la gestion des risques et à la gouvernance, et les tests de résistance prudentiels.

Défis des cadres de proportionnalité existants

Si la plupart des juridictions n'ont pas fait état de difficulté opérationnelle dans la mise en œuvre et la surveillance de leurs régimes de proportionnalité, certains sondés ont identifié quelques obstacles, tels que :

- **L'équilibre entre proportionnalité et comparabilité** : certaines juridictions ont mentionné l'arbitrage délicat, dans l'élaboration d'exigences proportionnelles, entre les avantages d'exigences sur mesure pour différents types de banques et la préservation de la comparabilité entre les ratios réglementaires des banques.
- **L'équilibre entre proportionnalité et concurrence** : certaines juridictions ont évoqué la difficulté d'équilibrer de manière adéquate les différences d'exigences pour refléter la diversité des banques sans provoquer d'inégalités concurrentielles injustifiées. Ainsi, une juridiction a indiqué que le principe ex-ante d'élaboration d'approches plus simples, « neutres en termes de fonds propres », pour les petites banques, n'était pas toujours applicable en pratique.
- **La détermination des segments de proportionnalité** : certaines juridictions ont fait part d'une difficulté à identifier les déterminants appropriés pour les segments de proportionnalité (par exemple, quels paramètres quantitatifs faudrait-il utiliser ; l'équilibre entre les mesures quantitatives et qualitatives ; etc.).
- **L'arbitrage entre seuils de proportionnalité et changements de modèles opérationnels des banques** : quelques juridictions ont indiqué qu'il était difficile de garantir que les banques ne se livrent pas à un arbitrage entre les seuils/segments de proportionnalité en vue de profiter d'exigences moins lourdes. D'une manière comparable, une autre difficulté identifiée dans la mise en œuvre d'approches prudentielles proportionnelles est de suivre le rythme des évolutions du profil de risque et des activités des banques.

Q3. Quelle est votre expérience de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la surveillance d'un dispositif réglementaire et prudentiel proportionnel dans votre juridiction ?

Q4. Quelle est la meilleure façon de concevoir un dispositif réglementaire de manière proportionnelle, tout en conservant le degré de résilience souhaité ?

Faut-il engager d'autres travaux internationaux sur la proportionnalité ?

Comme indiqué précédemment, le dispositif de Bâle s'applique aux banques de dimension internationale des juridictions membres. À l'échelle mondiale, il n'existe pas de normes minimales pour les autres banques, et il n'y pas d'attente officielle concernant l'application du dispositif de Bâle aux banques hors des juridictions membres du Comité (qu'elles soient ou non de dimension internationale). Dans ce contexte, faut-il engager d'autres travaux internationaux sur la proportionnalité ? La décision d'adopter ou non un régime de proportionnalité est laissée entièrement à la discrétion de chaque juridiction/région.

Mais il y a au moins trois raisons, en principe, pour lesquelles la poursuite des travaux sur la proportionnalité à l'échelle mondiale pourrait présenter des avantages. Premièrement, conformément à la pratique de longue date du Comité consistant à échanger des informations sur les approches et techniques prudentielles, tant les juridictions membres que les autres juridictions pourraient tirer parti d'un partage d'information et d'expérience quant à leurs pratiques locales/régionales en termes de proportionnalité.

Deuxièmement, au-delà du rayon d'action officiel du dispositif de Bâle, l'expérience tend à montrer que dans les faits, les juridictions non membres font l'objet de pressions extérieures (de la part d'intervenants du marché, des agences de notation de crédit et d'organisations internationales) en faveur

de l'adoption, en tout ou partie, du dispositif de Bâle, qu'il leur soit adapté ou non. Les décisions prises par le Comité en matière de politiques et de contrôle pourraient donc avoir des répercussions sur les juridictions non membres.

Troisièmement, si la portée du dispositif de Bâle est limitée aux banques de dimension internationale, un certain nombre d'événements de stress systémique ont été entraînés, par le passé, par la faillite collective de banques locales de moindre envergure (par exemple, la crise des banques secondaires au Royaume-Uni en 1973-75, et la crise des caisses d'épargne aux États-Unis dans les années 1980). Compte tenu de l'interdépendance croissante des systèmes financiers, de tels épisodes de tensions pourraient avoir des implications pour la stabilité financière mondiale.

Q5. Faut-il engager d'autres travaux internationaux sur la proportionnalité ? Le cas échéant, sur quoi devraient-ils porter ?

Références

Acharya, V., Gromb, D. et Yorulmazer, T. (2012), « Imperfect competition in the interbank market for liquidity as a rationale for central banking », *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 4, n° 3, pp. 184-217.

Allen, F., et Gale, D. (2004), « Competition and financial stability », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 36 (3), pp. 453-480.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2013), « The regulatory framework: Balancing risk sensitivity, simplicity and comparability », juillet.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2012), « Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace », septembre.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2006), « Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres », juin.

Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. et Levine, R. (2006), « Bank concentration, competition, and crises: first results », *Journal of Banking & Finance*, vol. 30 (5), pp. 1581-1603.

Boyd, J. et De Nicolò, G. (2005), « The theory of bank risk taking and competition revisited », *Journal of Finance*, vol. 60 (3), pp. 1329-1343.

Dewatripont, M. et Tirole, J. (1994), *The prudential regulation of banks*, MIT Press.

Keeley, M. (1990), « Deposit insurance, risk and market power in banking », *American Economic Review*, vol. 80 (5), pp. 1183-1200.