

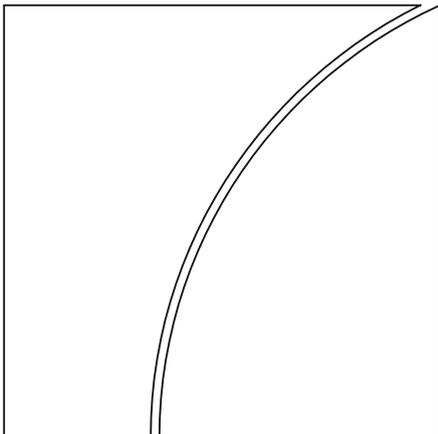
Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

Document de discussion

Le traitement réglementaire des expositions au risque souverain

Document publié aux fins de consultation, pour
commentaires jusqu'au 9 mars 2018.

Décembre 2017



BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX

Également disponible sur le site de la BRI (www.bis.org).

© *Banque des Règlements Internationaux, 2017. Tous droits réservés. De courts extraits peuvent être reproduits ou traduits sous réserve que la source en soit citée.*

ISBN : 978-92-9259-132-8 (en ligne)

Table des matières

Synthèse.....	1
Chapitre 1 – Introduction.....	3
Chapitre 2 – Sources et canaux du risque souverain dans le système bancaire.....	4
Chapitre 3 – Le rôle global des expositions au risque souverain.....	13
Chapitre 4 – Le traitement réglementaire existant des expositions au risque souverain.....	19
Chapitre 5 – Idées de révisions potentielles du traitement réglementaire des expositions au risque souverain.....	24
Chapitre 6 – Commentaires sur le document de discussion.....	40
Références	41
Annexe – Modèles potentiels de déclaration des expositions au risque souverain au titre du troisième pilier	43

Synthèse

En janvier 2015, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (« le Comité ») a entamé une revue du traitement réglementaire existant du risque souverain. Le Comité a mis en place un Groupe de travail sur les expositions au risque souverain afin d'examiner le traitement réglementaire de ces expositions et d'effectuer des recommandations en termes de politiques potentielles. Le Groupe de travail a remis au Comité un rapport d'analyse de différents enjeux touchant au traitement réglementaire des expositions au risque souverain dans le cadre du dispositif de Bâle. Le Comité a désormais terminé sa revue. Le présent document de discussion est fondé sur le rapport du Groupe de travail.

Le Comité est d'avis que les questions soulevées par le Groupe de travail, ainsi que les idées avancées dans ce document de discussion, sont importantes, et pourraient profiter d'une discussion élargie. À ce stade, le Comité n'est pas parvenu à un consensus pour apporter des modifications au traitement réglementaire des expositions au risque souverain, et a donc décidé de ne pas lancer de consultation sur les idées avancées dans le présent document de discussion. L'avis des parties prenantes intéressées sera toutefois très utile à la réflexion à plus long terme du Comité.

Le document est structuré de la manière suivante. Le chapitre 1 fournit quelques éléments de contexte quant à la revue par le Comité des expositions au risque souverain. Le Comité est d'avis que toutes ces expositions présentent des risques, mais qu'elles jouent également un rôle important dans le système bancaire, sur les marchés financiers et au sein de l'économie au sens large. Les idées avancées dans le présent document visent donc à mettre en balance le risque prudentiel avec d'autres considérations plus générales présentant un intérêt pour le Comité dans le cadre de son mandat de renforcement de la stabilité financière.

Le chapitre 2 répertorie les principales sources et canaux du risque souverain dans le système bancaire. Le risque souverain présente plusieurs dimensions. Du point de vue historique, les crises bancaires ont précédé, accompagné et suivi les crises des emprunteurs souverains. L'articulation entre les banques et le risque souverain est diverse, et peut servir d'amplificateur et/ou d'amortisseur aux chocs en période de tensions.

Les expositions au risque souverain jouent un rôle important et hétérogène à travers les marchés et les juridictions. Comme l'explique le chapitre 3, les banques utilisent les expositions au risque souverain à des fins de gestion de la liquidité, de réduction du risque de crédit, de fixation des prix des actifs, d'intermédiation financière et d'investissement. La détention par les banques de telles expositions contribue aussi de manière non négligeable à la mise en œuvre de la politique monétaire. En outre, les banques étant généralement l'un des principaux investisseurs en dette publique, elles participent aussi à la mise en œuvre de la politique budgétaire. Le traitement réglementaire actuel pourrait exacerber les aspects négatifs du lien entre les banques et le risque souverain.

Le traitement réglementaire existant des expositions au risque souverain est abordé au chapitre 4. Dans la plupart des cas, il est plus favorable que celui des autres classes d'actifs. En particulier, le dispositif pondéré par les risques laisse aux autorités nationales des différentes juridictions la liberté d'appliquer une pondération des risques de 0 % aux expositions sur les actifs souverains libellés et financés en monnaie locale, quel que soit leur risque intrinsèque. Tous les membres du Comité font actuellement usage de cette liberté. Par ailleurs, les expositions au risque souverain sont, aujourd'hui, exemptées du dispositif relatif aux grands risques. De surcroît, aucune limite ou décote n'est appliquée aux expositions locales au risque souverain qui, en tant qu'actifs liquides de haute qualité, sont à même de satisfaire les normes de liquidité. Les expositions au risque souverain sont en revanche incluses dans le dispositif du ratio de levier.

Le chapitre 5 avance quelques idées quant au traitement réglementaire des expositions au risque souverain. Il commence par une revue de la segmentation et du périmètre existants des expositions, et

présente les discussions du Comité sur de possibles révisions de la définition des entités souveraines visant à assurer une meilleure cohérence entre juridictions. Il esquisse ensuite quelques propositions de révision du traitement réglementaire des expositions au risque souverain. Celles-ci peuvent être classées dans trois grandes catégories. La première concerne i) la suppression de l'approche fondée sur les notations internes (IRB) pour les expositions au risque souverain ; ii) la révision des pondérations standards du risque pour les expositions au risque souverain détenues à la fois dans le portefeuille bancaire et dans le portefeuille de négociation, y compris la suppression de la liberté laissée aux autorités nationales d'appliquer une pondération préférentielle à certaines expositions ; et iii), des ajustements du cadre existant de réduction des risques, incluant la suppression de la liberté laissée aux autorités nationales de fixer une décote nulle pour certaines transactions assimilables à des pensions. Les calibrages utilisés dans ce document de discussion ne sont présentés qu'à des fins d'illustration.

La deuxième série d'idées porte sur la réduction des risques potentiels de détention excessive d'expositions au risque souverain, laquelle pourrait, par exemple, prendre la forme de majorations de la pondération marginale en fonction du degré de concentration des expositions d'une banque sur un emprunteur souverain (c'est-à-dire la proportion de ces expositions par rapport aux fonds propres Tier 1).

La troisième série d'idées concerne le traitement des expositions au risque souverain dans le cadre du deuxième pilier (processus de contrôle prudentiel) et du troisième pilier (déclaration). S'agissant du deuxième pilier, des idées sont avancées concernant i) le suivi du risque souverain ; ii) les tests de résistance du risque souverain ; et iii), les réponses des autorités de contrôle visant à atténuer le risque souverain. Concernant le troisième pilier, le présent document avance des idées sur les exigences de déclaration concernant les expositions des banques et leurs actifs pondérés de différentes entités souveraines ventilés par juridiction, monnaie et classification comptable.

Le dispositif de Bâle s'applique à toutes les banques actives à l'international sur une base pleinement consolidée, ou à chaque niveau au sein du groupe bancaire. Face aux préoccupations que pourrait susciter l'application de traitements prudentiels différents au niveau des filiales par rapport au niveau consolidé, le Comité encourage les autorités nationales des banques actives à l'international à accepter le traitement prudentiel appliqué par les autorités d'accueil des filiales, dans la mesure où ce traitement est conforme au dispositif de Bâle. Le Comité note que les autorités nationales conservent la possibilité d'appliquer des pondérations plus élevées au niveau consolidé si nécessaire. En outre, certaines des idées émises dans le présent document ont trait à la suppression des libertés actuellement laissées aux autorités nationales dans le traitement réglementaire des expositions au risque souverain, ce qui contribuerait à un traitement prudentiel minimal cohérent aux niveaux consolidé et sous-consolidé, à travers et au sein des différentes juridictions.

Comme indiqué ci-dessus, le Comité recevra volontiers les commentaires de la part de toutes les parties prenantes - universitaires, analystes, agences de gestion de la dette, ministères des finances, intervenants du marché et grand public - sur les analyses et idées avancées dans le présent document de discussion.

Ces commentaires doivent être envoyés d'ici au 9 mars 2018 au moyen du formulaire suivant : <http://www.bis.org/bcbs/commentupload.htm>. Sauf demande expresse de traitement confidentiel, ils seront tous publiés sur le site de la Banque des Règlements Internationaux.

Chapitre 1 – Introduction

Après la crise, le Comité a engagé des réformes d'une vaste portée visant à combler certaines des grandes lacunes du dispositif réglementaire d'avant-crise¹. Ces réformes n'ont cependant guère modifié le traitement réglementaire des expositions au risque souverain par rapport au dispositif de Bâle II voire, dans certains cas, au cadre de Bâle I. Les épisodes de difficultés qu'ont connus depuis la crise les emprunteurs souverains dans différentes régions et juridictions sont venus rappeler que les expositions souveraines présentaient des risques.

En janvier 2015, le Comité a entamé une revue du traitement réglementaire existant du risque souverain². Il a mis en place un Groupe de travail à haut niveau sur les expositions au risque souverain afin d'examiner le traitement réglementaire de ces expositions et d'effectuer des recommandations en termes de politiques potentielles. Le Groupe de travail a remis au Comité un rapport analysant les différents enjeux relatifs au traitement réglementaire des expositions au risque souverain dans le cadre du dispositif de Bâle. Le Comité a désormais terminé sa revue. Le présent document de discussion est fondé sur le rapport du Groupe de travail.

Le Comité admet que ces expositions, qui jouent un grand rôle dans le système bancaire, sur les marchés financiers et au sein de l'économie en général, présentent des risques à de multiples niveaux. Le Comité est d'avis que les questions soulevées par le Groupe de travail, ainsi que les idées avancées dans ce document de discussion, sont importantes, et pourraient profiter d'une discussion élargie. À ce stade, le Comité n'est pas parvenu à un consensus pour apporter des modifications au traitement réglementaire des expositions au risque souverain, et a donc décidé de ne pas lancer de consultation sur les idées avancées dans le présent document. L'avis des parties prenantes intéressées sera toutefois très utile à la réflexion à plus long terme du Comité.

Le présent document expose l'analyse du Comité sur les sources et les canaux du risque souverain dans le système bancaire, et avance des idées quant au traitement réglementaire des expositions à ce risque.

¹ Voir le rapport de novembre 2015 du Comité aux dirigeants du G20, pour une synthèse de ses réformes d'après-crise : www.bis.org/bcbs/publ/d344.pdf.

² Voir le programme de travail du Comité : www.bis.org/bcbs/about/work_programme.htm.

Chapitre 2 – Sources et canaux du risque souverain dans le système bancaire

Ce chapitre récapitule brièvement les sources et canaux principaux du risque souverain dans le système bancaire. Il se fonde sur l'abondante littérature théorique et empirique consacrée au risque souverain.

Le risque souverain et le système bancaire

Les expositions souveraines peuvent engendrer divers types de risques pour les banques : risques de crédit, de taux d'intérêt, de marché et de refinancement. Ils peuvent résulter de nombreux événements, réels ou attendus : i) impayés ; ii) restructurations de dette ou défauts purs et simples ; iii) redénomination d'une monnaie ; iv) dévaluation monétaire ; v) pertes issues d'une augmentation inattendue de l'inflation ; et vi) fluctuations de valeur des expositions concernées³.

Ces risques peuvent affecter le système bancaire à travers différents canaux⁴, à savoir :

- i) un canal direct, dans lequel l'augmentation du risque souverain peut entraîner des pertes sur les expositions souveraines des banques, affaiblissant ainsi leur bilan ;
- ii) le canal des garanties, où une augmentation du risque souverain peut réduire la valeur des garanties souveraines utilisées par les banques, accroissant les coûts de financement et les besoins de liquidités ;
- iii) l'abaissement de la note de crédit des emprunteurs souverains, qui produit un effet de falaise et peut entraîner des baisses de note d'autres entités, étant donné que la note de la dette souveraine constitue un plafond pour d'autres notes de crédit ;
- iv) le canal du soutien gouvernemental, lorsque l'affaiblissement de l'emprunteur souverain diminue les avantages en termes de financement qu'une banque tire de garanties publiques implicites ou explicites. Un certain nombre des réformes engagées après la crise (comme les régimes de résolution) visent à atténuer les effets de ce canal ;
- v) un canal macroéconomique, par lequel la cristallisation du risque souverain entraîne une récession ; celle-ci peut à son tour accroître le risque que présentent les emprunteurs ainsi que la fragilité des banques et leurs coûts de financement, donnant lieu à une spirale de durcissement des conditions de crédit qui aggrave la récession, indépendamment de l'exposition directe des banques sur les emprunteurs souverains.

Ces canaux peuvent, de manière isolée ou groupée, augmenter la vulnérabilité des banques aux difficultés ou aux défaillances, accroissant le risque de propagation au reste du système bancaire.

Le lien de causalité peut aussi s'exercer en sens inverse, dans la mesure où une crise bancaire peut accroître le risque souverain⁵. Par exemple, si un gouvernement est censé soutenir les banques lors d'une crise bancaire, un système bancaire en difficulté peut aussi nuire à la solvabilité de l'emprunteur souverain lui-même. De manière plus générale, une crise bancaire se traduisant par une baisse de l'activité

³ Voir, par exemple, FMI (2011), Dudley (2013) et Pericoli et Taboga (2015).

⁴ Voir, par exemple, CSFM (2011), Acharya et al. (2012) et Correa et Sapriza (2014).

⁵ Voir, par exemple, Panetta et al. (2009) et Gartner et al. (2013).

de crédit et une dégradation des conditions économiques peut peser sur la situation budgétaire de l'emprunteur souverain.

Compte tenu de cette interdépendance entre les banques et les emprunteurs souverains, les problèmes rencontrés par l'un des deux secteurs peuvent alimenter une « boucle de rétroaction négative » qui exacerbe les effets produits sur chacun d'entre eux⁶.

D'un autre côté, les banques peuvent aussi jouer le rôle d'amortisseurs en période de difficultés, en tant qu'investisseurs stables, disposés à acquérir de la dette souveraine. La récente crise financière a mis en lumière plusieurs cas dans lesquels les banques ont joué ce rôle⁷. En outre, un défaut souverain est peut-être moins susceptible de se produire dans un pays où les agents et banques nationaux détiennent davantage de dette souveraine locale, parce que les coûts d'un défaut souverain se concentrent alors sur les résidents (citoyens et banques), ce qui crée un mécanisme d'engagement pour l'emprunteur souverain⁸. En outre, une dette souveraine détenue en grande partie dans le pays réduit la dépendance envers les investisseurs extérieurs qui, en cas de choc, sont généralement plus enclins à se désengager, soumettant ainsi potentiellement l'emprunteur souverain à un risque de refinancement⁹.

L'impact de cette interconnexion entre les banques et les emprunteurs souverains dépend d'un certain nombre de facteurs, dont des facteurs propres aux juridictions, le degré de dépendance existant entre les deux secteurs et l'intensité de la crise. Ainsi, dans le cas d'un épisode de tensions modérées, et lorsque le degré de dépendance est auparavant relativement faible, les banques sont peut-être mieux placées pour jouer le rôle d'amortisseurs. En revanche, durant un épisode de plus fortes tensions, ou si les expositions des banques au risque souverain sont relativement élevées au préalable, l'interdépendance des banques et de l'emprunteur souverain pourrait aggraver la crise.

Données empiriques sur le risque souverain

L'histoire est émaillée de nombreux épisodes de difficultés des emprunteurs souverains, tels que ceux qu'ont connus différentes régions et juridictions à la suite de crise financière mondiale. Des crises bancaires semblent donc avoir précédé, accompagné et suivi les crises souveraines¹⁰.

Les emprunteurs souverains peuvent rencontrer divers types de difficultés, qu'il s'agisse du défaut pur et simple ou d'autres événements comme :

- i) un défaut souverain ou une restructuration de la dette souveraine pour des raisons fondamentales : l'emprunteur n'est pas capable d'honorer ses engagements, ou doit les restructurer pour pouvoir continuer à les honorer, parce que sa situation budgétaire n'est pas viable. Le Pakistan (1999), l'Ukraine (2000), l'Équateur (2009) et la Grèce (2012) ont connu des situations de ce type ;
- ii) un défaut technique d'un emprunteur souverain pour des raisons non fondamentales : une perturbation temporaire des paiements de coupon en l'absence de problème fondamental ou d'inquiétudes quant à la viabilité budgétaire. Ce fut le cas des États-Unis en 1979 ;

⁶ Voir Rixtel et Gasperini (2013).

⁷ Voir, par exemple, Lanotte et al. (2016).

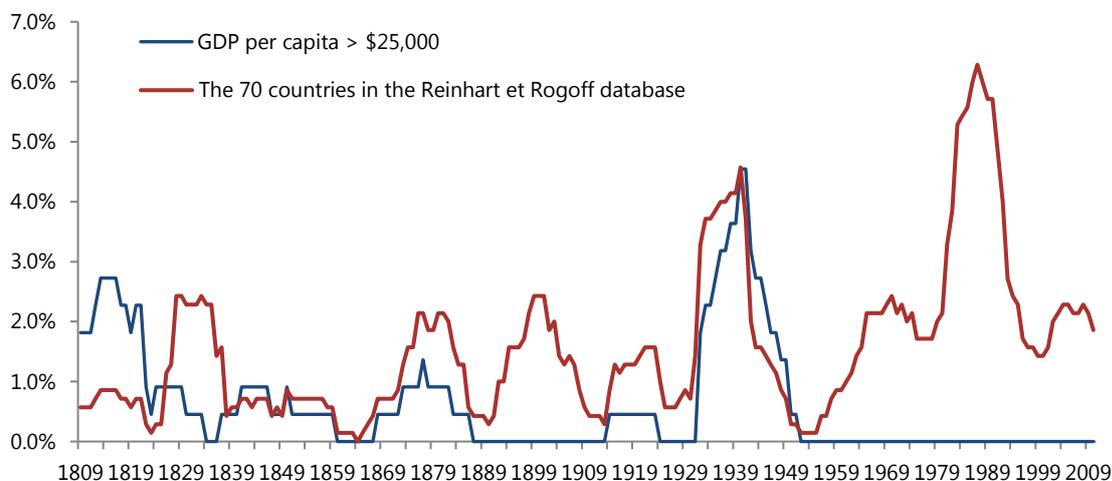
⁸ Voir, par exemple, Ichiue et Shimizu (2012), et Gennaioli et al. (2014).

⁹ Voir, par exemple, Arslanalp et Tsuda (2012).

¹⁰ Voir, par exemple, Reinhart et Rogoff (2011), et Schularick et Taylor (2012).

- iii) une modification de la monnaie de libellé de la dette ou le risque d'une telle modification (« défaut réel ») : un changement de la monnaie dans laquelle la dette souveraine est libellée, ou une modification de la politique de taux de change qui conduit les détenteurs de la dette souveraine à en réévaluer les risques. Ce fut le cas lors de l'effondrement de l'union monétaire tchécoslovaque en 1993, et un risque perçu durant la crise de la dette souveraine dans la zone euro en 2012¹¹ ;
- iv) une politique monétaire visant à traiter la dette par l'inflation (autre type de « défaut réel ») : des mesures intentionnellement inflationnistes sont prises pour réduire la valeur réelle de la dette souveraine. Parmi les exemples, on peut citer l'Allemagne (1923), l'Argentine (1989), le Brésil (1987, 1990) et la Turquie (1990, 1994)¹² ;
- v) le défaut d'une entité quasi-souveraine : un émetteur détenu en tout ou partie par une entité souveraine fait défaut sur sa dette. Ce fut le cas de Naftogaz (2009), Dubai World (2009-2010) ou encore Ukreximbank (2015) ;
- vi) la baisse de la note d'un emprunteur souverain ou des épisodes de tensions (sans défaut) sur les marchés : la note de crédit d'un emprunteur souverain est abaissée, ou la prime de risque associée à une dette souveraine ou à des instruments qui y sont liés (tels que des contrats dérivés sur défaut) s'accroît, sans avoir nécessairement été précédée d'un défaut souverain. De tels épisodes ont eu lieu, par exemple, en Suède et en Finlande (dans les années 1990), en Corée (1997-1998) ou, dernièrement, dans la zone euro.

Graphique 1. Fréquence des défauts souverains^{a)}



Sources : Reinhart et Rogoff (2010) ; et calculs du Comité de Bâle.

^{a)} La fréquence des défauts est représentée par le ratio rapportant le nombre de nouveaux défauts sur une année donnée au nombre total de pays dans l'échantillon. Le graphique illustre la fréquence moyenne des défauts sur des périodes mobiles de dix ans. La définition des défauts inclut les épisodes dans lesquels la dette s'éteint dans des termes moins favorables que ceux de l'engagement original. Les données s'arrêtent en 2010, ce qui signifie par exemple que l'épisode récent de crise de la dette souveraine en Grèce n'est pas inclus.

La fréquence des défauts comme des restructurations de dette fluctue dans le temps, ces événements survenant souvent par vagues, sur fond de conflit ou d'instabilité régionale (graphique 1). Durant la majeure partie des deux derniers siècles, ces épisodes ont eu tendance à être moins fréquents

¹¹ Voir, par exemple, De Santis (2015).

¹² Voir Reinhart et Rogoff (2009) pour d'autres exemples.

parmi les emprunteurs souverains des régions à hauts revenus que chez les autres. Dans les économies en développement, les défauts purs et simples ont été plus fréquents que dans les économies avancées (même s'ils sont désormais plus rares que dans les années 1980 et 1990).

S'agissant des économies à hauts revenus, la fréquence des crises de la dette souveraine extérieure dépasse celle des crises de la dette souveraine locale (tableau 1). Cette différence pourrait tenir au fait qu'il est plus difficile pour un emprunteur souverain d'honorer des engagements libellés en devises, et que le coût d'un défaut extérieur tend à être supporté par des non-résidents. La fréquence des crises locales comme des crises extérieures a diminué au fil du temps. En outre, du point de vue historique, la fréquence des crises de la dette souveraine est inférieure à celle d'autres types de crises économiques.

Les défauts purs et simples de banques centrales sur leurs engagements en monnaie locale ont toujours été très rares. Ceux qui se sont produits étaient généralement liés à des réformes monétaires ou à des conversions de monnaie¹³.

Tableau 1. Fréquence des crises de défaut souverain et d'autres crises économiques dans les pays de l'OCDE et les économies avancées (%)

		Type de crise économique ^{b) c) d)}					
		Souveraine (locale)	Souveraine (extérieure)	Monnaie	Inflation	Banques	Bourse
Pays actuellement membres de l'OCDE	1800-2010	1,3	6,7	7,7	6,9	6,5	13,8
	1870-2010	1,3	5,6	10,2	6,3	7,9	20,3
	1946-2010	0,6	4,9	13,3	6,8	9,2	27,1
	1950-2010	0,1	3,7	11,9	5,8	9,8	26,2
PIB par habitant > 25 000 USD ^{a)}	1800-2010	1,1	3,6	6,5	4,8	7,0	13,9
	1870-2010	0,9	2,6	8,3	4,0	8,2	20,4
	1946-2010	0,3	1,8	9,4	3,4	9,0	26,2
	1950-2010	0,0	0,8	8,0	2,4	9,6	25,2

Sources : Reinhart et Rogoff (2010) ; et calculs du Comité de Bâle.

a) PIB moyen par habitant sur la période 2003-2013.

b) Les crises souveraines, locales ou extérieures, renvoient à l'incapacité d'un emprunteur souverain à payer le principal ou les intérêts de sa dette dans les délais prévus (ou à l'issue d'une période de grâce convenue). Ces épisodes incluent aussi les cas dans lesquels la dette rééchelonnée s'éteint dans des termes moins favorables que ceux de l'engagement original. Une crise de la dette extérieure implique le défaut d'un État sur sa dette extérieure, c'est-à-dire son incapacité à rembourser un prêt émis dans une autre juridiction (et généralement, mais pas toujours, libellé en devises et détenu essentiellement par des investisseurs étrangers). Une crise de la dette locale concerne le remboursement d'emprunts publics émis par un pays dans sa propre juridiction. Dans la plupart des pays, la dette locale est libellée en monnaie locale, et détenue essentiellement par des résidents. En outre, une crise de la dette locale peut impliquer le gel des dépôts bancaires, ou la conversion forcée en monnaie locale de dépôts en dollars.

c) Une crise monétaire se définit comme une dépréciation annuelle de 15 % ou plus par rapport à la monnaie d'ancrage (par exemple, le dollar). Par crise inflationniste, on entend un taux d'inflation annuel de 20 % ou plus. Une crise bancaire est une situation dans laquelle une panique bancaire entraîne la fermeture, la fusion ou la reprise par le secteur public d'un ou plusieurs établissements financiers, ou une situation dans laquelle, en l'absence de panique bancaire, la fermeture, la fusion ou la reprise par le secteur public d'un établissement financier important, ou bien d'un groupe d'établissements, marque le début d'une série d'événements similaires pour d'autres établissements financiers. Une crise boursière renvoie à une baisse cumulée de 25 % ou plus des cours réels des actions entre leur sommet et leur point bas.

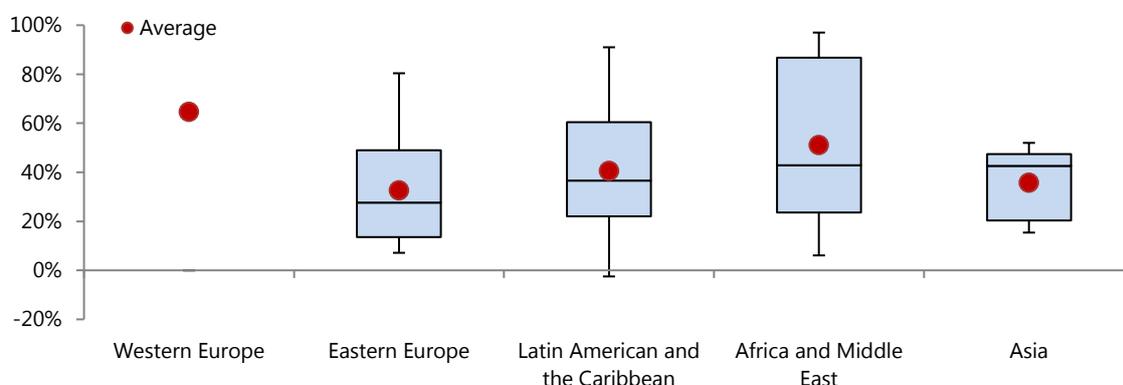
d) La fréquence des défauts ou d'autres crises est représentée par le ratio rapportant le nombre de nouveaux défauts et crises sur une année donnée au nombre total de pays dans l'échantillon concerné, en moyenne, sur la période considérée.

¹³ Buiter (2008).

Le tableau 1 récapitule les épisodes de difficultés ayant eu effectivement lieu entre 1800 et 2010 (les événements postérieurs à 2010 ne sont pas inclus en raison de données insuffisantes), mais ne comprend pas les cas dans lesquels un défaut ou une restructuration ont été évités par l'intervention du secteur public, par exemple au moyen d'un programme du FMI. Au fil du temps, un grand nombre de pays ont bénéficié de tels programmes. Ces dernières décennies, deux pays à hauts revenus ont fait l'objet de programmes du FMI qui ne coïncidaient pas avec un défaut ou une restructuration de la dette souveraine (Chypre, en 1980, et l'Irlande, en 2010).

Les crises de la dette souveraine s'accompagnent généralement d'importants effets macroéconomiques et financiers. Les taux de pertes en cas de défaut pour les détenteurs de dette souveraine varient fortement mais se situent en moyenne autour de 40 % depuis les années 1970 (graphiques 2 et 3)¹⁴.

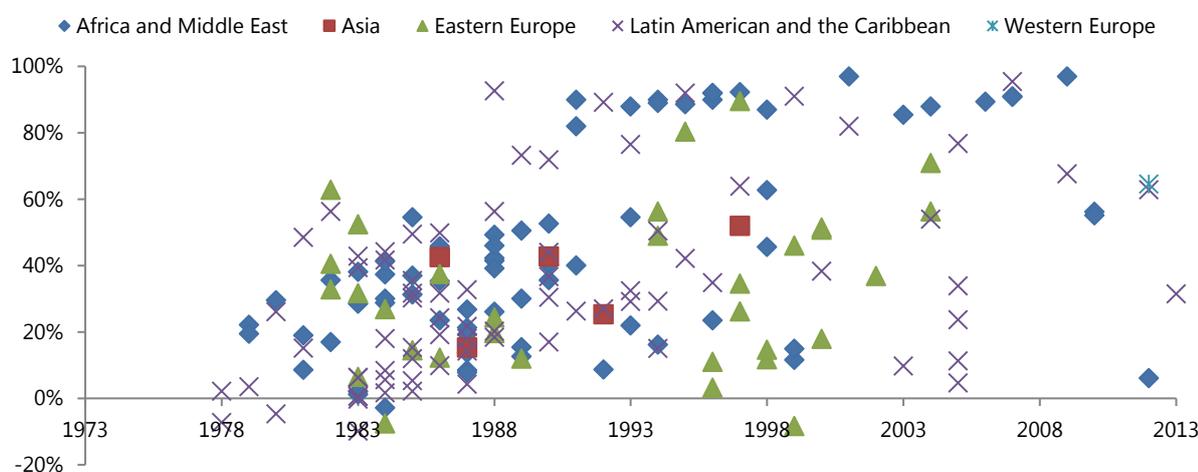
Graphique 2. Distribution par quartile des décotes imposées aux créanciers privés à la suite de défauts souverains (1978-2013)^{a)}



Sources : Cruces et Trebesch (2013) ; et calculs du Comité de Bâle.

^{a)} Les boîtes illustrent le 25^e quartile, le quartile médian et le 75^e quartile sur la période considérée. Les décotes sont estimées en comparant la valeur actuelle de la nouvelle et de l'ancienne dette, dans un scénario hypothétique où l'emprunteur souverain continue d'assurer le service des anciennes obligations qui ne sont pas apportées à l'offre d'échange contre de nouvelles obligations sur une base *pari passu*.

Graphique 3. Décotes pour défaut souverain par région (imposées aux créanciers privés)



Sources : Cruces et Trebesch (2013) ; et calculs du Comité de Bâle.

¹⁴ Cruces et Trebesch (2013).

Si les études aboutissent à des conclusions variables quant à l'impact économique général des difficultés des emprunteurs souverains, certaines semblent indiquer que la croissance de la production diminue en moyenne de six points de pourcentage, et que les effets persistent longtemps après la crise¹⁵. Les crises souveraines coïncident souvent avec des crises bancaires ou monétaires, ce qui tend à accroître la durée et l'ampleur des pertes de production liées à la crise (tableau 2). C'est pourquoi les pertes sur expositions au risque souverain peuvent représenter un risque macroprudentiel pour les banques. Cependant, les risques principaux qui menacent les banques en cas de crise souveraine émanent des divers canaux de transmission indirects susmentionnés.

Tableau 2. Durée et pertes de production par an selon le type de crise financière^{a) b)}

Type de crise	Nombre de crises	Durée moyenne (en années)	Perte moyenne de PIB (en %, par rapport au scénario contrefactuel sur une base annuelle)	Durée médiane (en années)	Perte médiane de PIB (en %, par rapport au scénario contrefactuel sur une base annuelle)
Crise souveraine seulement	1	4,0	2,5	4,0	2,5
Crises souveraine et bancaire	4	11,0	4,9	10,5	7,6
Crises souveraine et monétaire	10	8,9	13,7	9,5	14,3
Crises triples	17	12,5	12,7	14,0	11,1
Ensemble	32	10,9	11,8	11,5	10,6

Source : De Paoli et al. (2009).

a) Une crise de la dette souveraine est un épisode marqué par un défaut effectif ou par le rééchelonnement de la dette auprès des créanciers privés, selon les statistiques figurant dans la base de données *Global Development Finance* de la Banque mondiale. Un défaut effectif est une situation dans laquelle les arriérés de paiement envers les créanciers privés sur le principal d'obligations extérieures atteignent au moins 15 % de l'encours de la dette commerciale, ou bien une situation dans laquelle les arriérés de paiement envers les créanciers privés sur les intérêts d'obligations extérieures atteignent au moins 5 % de l'encours de la dette commerciale.

b) Les pertes de production sont mesurées en comparant la production effective avec un scénario contrefactuel élaboré à l'aide d'un modèle qui, outre la crise de la dette elle-même, explique la croissance de la production (par tête) au moyen du ratio investissement/PIB, du ratio consommation publique/PIB, de l'inflation, du degré d'ouverture commerciale et d'une mesure de l'instabilité politique.

Les tensions sur la dette souveraine peuvent aussi se répercuter sur les banques sans qu'il y ait défaut ou restructuration de la dette. Ainsi, l'évolution des perspectives économiques ou budgétaires peut modifier la valeur de marché des expositions souveraines, que la note de la dette souveraine ait baissé ou non (graphique 4). Ce changement peut, à son tour, modifier la valeur de la dette publique en tant que garantie, et donc alourdir les coûts de financement des banques.

¹⁵ De Paoli et al. (2009), Furceri et Zdzienicka (2012).

Graphique 4. Évolution de la valorisation des obligations d'État^{a)}

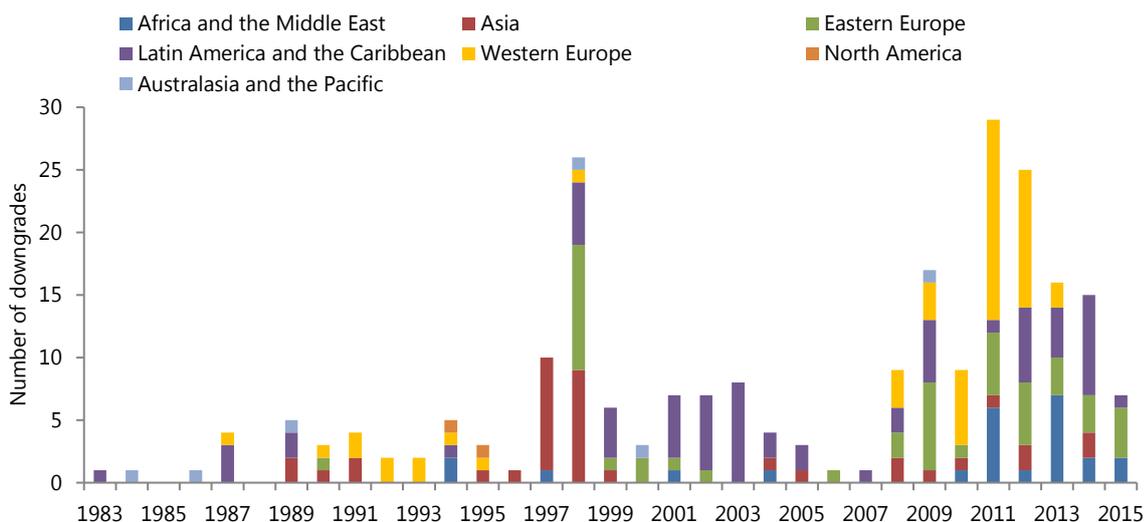


Sources : JPMorgan ; et calculs du Comité de Bâle.

a) Le graphique illustre l'évolution de l'indice JPMorgan Global Government Bond, qui est composé d'obligations d'État émanant de 13 marchés obligataires internationaux développés. Le graphique prend pour base 100 le niveau de l'indice en février 2015.

Dans ce contexte, il convient de noter que les baisses de note de crédit suivent une tendance différente de celle des défauts et restructurations ; cet écart s'explique en partie par le fait que la dette souveraine pouvait, dans des périodes antérieures (par exemple, les années 1980), se composer davantage de prêts bancaires que de titres négociables (graphique 5). La période récente a vu de nombreux abaissements de notes de crédit souverain.

Graphique 5. Abaissements de notes souveraines par Moody's



Sources : Moody's ; et calculs du Comité de Bâle.

De manière plus générale, la valeur des actifs souverains peut évoluer au gré des perspectives d'inflation. Par le passé, les difficultés des emprunteurs souverains ont été associées à une augmentation

des tensions inflationnistes, reflétant peut-être le choix, par les gouvernements, d'alléger le fardeau de la dette locale en laissant filer l'inflation. Plus récemment, la tendance générale à l'indépendance opérationnelle des banques centrales a pu réduire ce risque. Les données historiques montrent que, sur des périodes de cinq ans de crise de la dette souveraine extérieure dans un pays, une inflation élevée (c'est-à-dire, de 20 % ou plus) était observée durant environ un an ; dans le cas de la dette souveraine locale, la période d'inflation élevée atteint un an pour une crise de trois ans¹⁶.

Les réformes de l'après-crise et les tendances macroéconomiques associées au risque souverain

La nature du risque souverain pourrait changer sous l'effet des réformes engagées après la crise en lien (direct ou indirect) avec le risque souverain. Ainsi, l'approche de résolution des crises a fait l'objet de modifications institutionnelles. Le FMI a récemment supprimé son « exemption systémique » afin de promouvoir une résolution plus efficace des problèmes de dette souveraine, ce qui pourrait signifier que les financements à grande échelle du secteur officiel ne seront pas assurés sans réduction de la dette, y compris au moyen d'une restructuration¹⁷. Ces réformes pourraient augmenter la possibilité de voir les banques accuser des pertes sur leurs expositions au risque souverain.

Parallèlement, les dispositions de résolution bancaire ont suscité davantage d'intérêt sur la période récente, leur objectif étant de mettre fin à la situation où certaines banques étaient trop importantes pour faire faillite et de réduire les risques de voir un secteur bancaire en difficulté porter préjudice à la solvabilité d'un emprunteur souverain. Ainsi, le Conseil de stabilité financière a adopté les principales dispositions des régimes de résolution efficace des établissements financiers (*Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*) et approuvé des exigences de capacité totale d'absorption des pertes (TLAC) pour les établissements bancaires d'importance systémique mondiale¹⁸. L'adoption de régimes de renflouement interne pourrait réduire nettement le risque qu'une crise bancaire se propage directement à la dette souveraine via le canal du soutien public.

Ainsi, la possibilité augmente de voir les banques se maintenir en activité après une période de tensions, leurs créanciers supportant potentiellement des pertes plus importantes.

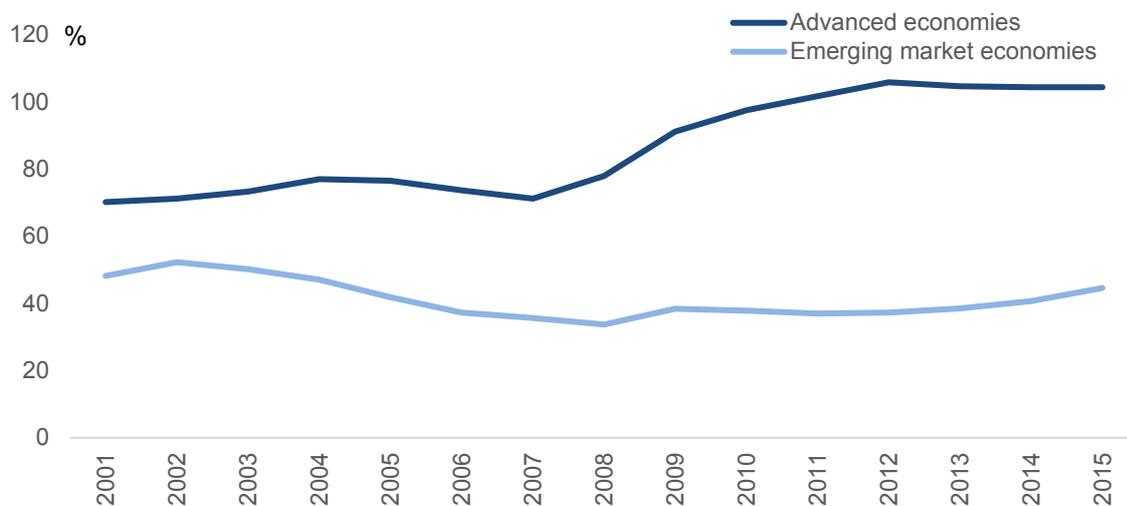
Autre facteur susceptible de modifier la dynamique du risque souverain à l'avenir : l'endettement souverain est structurellement plus élevé. Dans certaines économies, le niveau de la dette publique a augmenté durant la décennie écoulée (graphique 6) et est aujourd'hui deux fois plus élevé que son niveau moyen sur l'historique habituellement couvert dans la littérature. En outre, toute évolution de l'environnement actuel de faibles taux d'intérêt qui prévaut dans de nombreuses juridictions pourrait avoir un impact sur la valorisation des expositions au risque souverain.

¹⁶ D'après les données de Reinhart et Rogoff (2010).

¹⁷ Voir www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sopol012916a.

¹⁸ Voir, pour les principales dispositions, www.fsb.org/what-we-do/policy-development/effective-resolution-regimes-and-policies/key-attributes-of-effective-resolution-regimes-for-financial-institutions, et pour la TLAC, www.fsb.org/wp-content/uploads/TLAC-Principles-and-Term-Sheet-for-publication-final.pdf.

Graphique 6. Évolution de la dette publique (% du PIB)^{a)}



Sources : FMI ; ET calculs du Comité de Bâle.

a) Le graphique illustre la dette brute des administrations publiques en pourcentage du PIB pour les économies avancées et les économies de marché émergentes, selon la définition du FMI.

Q1. Existe-t-il dans le système bancaire d'autres sources et canaux de risque souverain à prendre en compte dans le traitement réglementaire des expositions au risque souverain ?

Chapitre 3 – Le rôle global des expositions au risque souverain

Le chapitre 2 a récapitulé les sources et canaux principaux du risque souverain dans le système bancaire. Globalement, les expositions au risque souverain jouent un rôle important sur les marchés financiers et dans l'économie au sens large, y compris en ce qui concerne la mise en œuvre de la politique monétaire. Les banques utilisent leurs expositions au risque souverain à des fins diverses - gestion de la liquidité, atténuation du risque de crédit, fixation des prix des actifs, ou encore en tant que placements rémunérateurs. Ce chapitre étudie plus en détail ces différentes fonctions.

Motifs pour lesquels les banques détiennent des expositions au risque souverain

Les banques détiennent des expositions au risque souverain à des fins diverses, dont :

- la gestion de leur bilan : les titres d'émetteurs souverains peuvent être utilisés par les banques à des fins de gestion de la liquidité notamment, les expositions au risque souverain servant alors de garantie¹⁹. Dans de nombreuses juridictions, les titres d'émetteurs souverains sont habituellement les actifs les plus liquides²⁰. Ces titres aident aussi les banques à jouer leur rôle dans les systèmes de paiement et dans la mise en œuvre de la politique monétaire (voir ci-dessous) ;
- la tenue de marché : certaines banques détiennent des titres de dette souveraine dans le cadre de leurs fonctions de spécialiste en valeurs du Trésor ou teneur de marché pour ces instruments ;
- des raisons législatives et réglementaires : comme indiqué au chapitre 4, le dispositif réglementaire existant prévoit un traitement plus favorable, en termes de fonds propres, pour les expositions au risque souverain que pour d'autres types d'expositions, ce qui peut inciter les banques à détenir de tels titres. En outre, les normes de liquidité exigent des banques qu'elles détiennent un volant d'actifs liquides, incluant des titres de dette souveraine. Par ailleurs, dans quelques juridictions, un certain pourcentage des actifs des banques doit être composé de titres d'émetteurs souverains ;
- la fragmentation : les banques peuvent accroître leurs avoirs en dette souveraine locale en période de tensions, en réaction à une fragmentation des marchés financiers liée au retrait des investisseurs étrangers²¹ ;
- des opportunités de placement : les expositions au risque souverain peuvent, parfois, être perçues comme les investissements les plus attrayants compte tenu de leur profil risque/rendement. Ainsi, durant les périodes de ralentissement économique, les banques peuvent rééquilibrer leurs portefeuilles au profit de titres souverains (en quête de valeurs refuges, par exemple, ou parce qu'elles n'ont pas d'autres options durables d'investissement)²². Dans des circonstances exceptionnelles, les banques peuvent opter pour des opérations de portage (« carry trade ») ou miser sur des stratégies hasardeuses pour « se refaire ».

Ces différents motifs interagissent de diverses manières avec le risque souverain et la transmission des risques aux banques. Certains d'entre eux peuvent jouer un rôle en temps de crise uniquement, d'autres étant également valables en temps normal. S'il existe des données empiriques en la

¹⁹ Gennaioli et al. (2012).

²⁰ Correa et Saprizza (2014).

²¹ Comité européen du risque systémique (2015) et Battistini et al. (2013).

²² Castro et Mencia (2014).

matière, il n'est pas évident, empiriquement, d'établir une distinction claire entre les différents facteurs, et il se peut que les banques détiennent certaines parties de leurs portefeuilles pour des raisons différentes.

De manière plus générale, dans la mesure où le traitement réglementaire des expositions au risque souverain incite les banques à détenir ce type d'expositions plutôt que d'autres classes d'actifs, il pourrait également y avoir un impact sur l'allocation de ressources dans l'économie (la détention d'expositions au risque souverain pourrait avoir un effet d'éviction sur l'octroi de crédit au secteur privé).

Globalement, les niveaux de la dette publique et donc, la détention de titres de dette par les banques, varient fortement d'un pays à l'autre. Cette diversité de situations reflète de nombreux facteurs, dont l'état des finances publiques, la taille et le degré de développement des systèmes financiers (dont la taille des banques), les facteurs cycliques, les exigences réglementaires et l'impact de la crise financière mondiale. La quasi-totalité de la dette publique des économies avancées, et de la plupart des économies de marché émergentes, est libellée en monnaie locale.

Le rôle des obligations des administrations centrales sur les marchés financiers

Les obligations des administrations centrales jouent un rôle important sur les marchés financiers en tant que sûretés et actifs liquides, et parce qu'elles fournissent le taux de référence pour d'autres instruments.

Certaines de ces obligations sont largement utilisées dans le cadre de cessions temporaires de titres, et comme sûretés dans le cadre d'opérations sur dérivés. Dans de nombreuses juridictions, le marché de la dette des administrations centrales est le plus profond et le plus liquide des marchés²³. En tant que telles, les expositions au risque souverain peuvent jouer un rôle clé dans la gestion des sûretés des établissements financiers. Compte tenu de leur fonction de sûreté, les titres d'emprunts souverains servent à réaliser des transactions sur les marchés financiers. La facilité avec laquelle les expositions au risque souverain peuvent être liquidées et servir de sûretés encourage leur utilisation en tant qu'actifs liquides. Les expositions au risque souverain jouent donc un rôle important en matière de gestion de la liquidité.

La dette des administrations centrales sert aussi à fixer le prix d'autres actifs financiers. En théorie financière, le concept de « taux sans risque », c'est-à-dire la rémunération offerte par une obligation parfaitement liquide ne comportant pas de risque de crédit, est déterminant dans la valorisation des valeurs mobilières. Les obligations des administrations centrales servent souvent de référence en la matière parce qu'elles comportent moins de risque idiosyncrasique que d'autres actifs dans l'économie locale. La notion théorique de taux sans risque renvoie donc généralement au rendement des obligations (bien notées) d'une administration centrale, ces obligations servant de point d'ancrage pour les prix des autres actifs de l'économie locale.

Le rôle des expositions au risque souverain dans la politique monétaire

Il existe deux principales raisons pour lesquelles les expositions au risque souverain revêtent une importance en matière de politique monétaire. Premièrement, elles sont utilisées dans la mise en œuvre de cette politique, qui passe habituellement par des transactions touchant à la dette publique et aux engagements des banques centrales. Deuxièmement, la dette souveraine joue généralement un rôle dans la transmission de la politique monétaire par le canal des marchés financiers, par exemple en servant de sûreté sur les marchés des pensions, ou de référence pour la fixation des prix d'autres actifs financiers (voir section précédente).

²³ Comité sur le système financier mondial (1999).

Les modifications de la politique monétaire sont souvent effectuées au moyen d'opérations d'« open market », qui peuvent faire appel aux réserves auprès des banques centrales ou à des titres émis par celles-ci, ainsi qu'à des titres contre lesquels les réserves sont échangées.

Les réserves auprès des banques centrales s'accroissent généralement avec les opérations d'apport de liquidité, et diminuent avec les opérations d'absorption de liquidité. De la même manière, les banques centrales peuvent émettre des titres ou vendre des devises à des fins d'absorption de liquidité, et inversement.

Les obligations des administrations centrales servent souvent de sûretés aux contreparties admissibles pour obtenir des financements de la part des banques centrales. En outre, les achats fermes d'actifs par les banques centrales portent pour l'essentiel sur des titres de dette souveraine. Les banques centrales pourraient utiliser d'autres actifs financiers pour influencer sur le montant des réserves placées auprès d'elles par les banques commerciales ; néanmoins, l'utilisation des titres de dette souveraine présente des avantages spécifiques en termes de mise en œuvre de la politique monétaire. Du fait de la taille relativement grande et du degré élevé de liquidité des marchés de la dette souveraine, les banques centrales peuvent procéder à de vastes transactions sans perturber les marchés ou la liquidité²⁴. En outre, en utilisant des titres de dette souveraine plutôt que quelques actifs privés négociables en bourse pour réaliser leurs opérations d'open market, les banques centrales n'entraînent pas de distorsion dans l'affectation des capitaux privés à l'économie²⁵. Dans de nombreuses juridictions, les obligations d'État revêtent donc une importance pour la mise en œuvre de la politique monétaire ainsi que dans les premières phases du processus de transmission.

Les obligations des administrations centrales occupent également une place importante dans la transmission de la politique monétaire à l'économie réelle. En calculant la valeur actuelle de leurs projets d'investissement ou la valeur de paiements financiers futurs, les investisseurs se fondent généralement sur le « taux sans risque » que représentent les rendements des obligations d'État. Par ailleurs, compte tenu de leur statut de référence, ces rendements ont un impact direct sur les coûts de financement des entreprises fondés sur le marché. Les obligations d'État jouent aussi un rôle significatif dans le processus d'intermédiation bancaire, en influençant l'offre et le coût du crédit bancaire. Comme indiqué précédemment, dans de nombreuses juridictions, les banques détiennent des obligations souveraines à des fins de gestion de la liquidité. Ces obligations servent très souvent à obtenir des financements sur les marchés des pensions, facilitant la transformation d'échéances et le flux de crédit vers l'économie réelle.

Le rôle des expositions au risque souverain dans la politique budgétaire

Par définition, une stratégie de politique budgétaire dans laquelle le déficit finance les dépenses se fonde sur l'émission d'emprunts souverains. Les « stabilisateurs automatiques » de la politique budgétaire peuvent aussi nécessiter un financement par la dette à certains moments du cycle économique. En principe, un degré élevé de développement du marché de la dette publique locale constitue une condition préalable à certaines formes de politique budgétaire. En particulier, lorsque le marché des obligations souveraines est profond et liquide, les gouvernements peuvent financer une partie de leurs dépenses en émettant des emprunts à moindre coût.

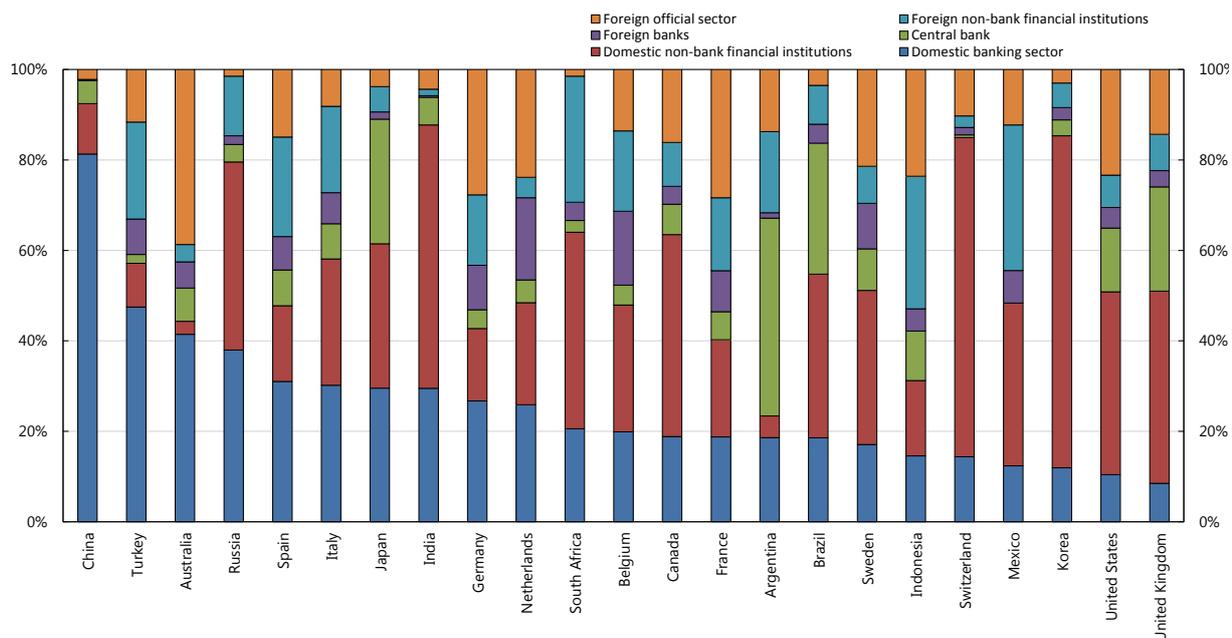
Pour faciliter l'émission de titres de dette publique, les autorités budgétaires s'efforcent de maintenir une liquidité suffisante du marché des obligations souveraines, avec une base d'investisseurs profonde et diversifiée. Si la composition actuelle de la base d'investisseurs des marchés de la dette publique varie selon les pays (graphique 7), les banques en représentent une part importante dans nombre

²⁴ Certaines banques centrales évitent d'utiliser leurs propres titres afin d'empêcher une fragmentation du marché local et toute réduction de la liquidité qui pourrait s'ensuivre.

²⁵ Voir Greenspan (2001).

d'entre eux, soit en tant qu'investisseurs directs, soit comme teneurs de marché et spécialistes en valeurs du Trésor. Parmi les autres investisseurs clés dans les juridictions où les banques ne détiennent qu'une faible part de la dette publique se trouvent les établissements financiers non bancaires locaux et étrangers (compagnies d'assurance, fonds de pension et d'investissement), les États étrangers (via leurs réserves de change) et les banques centrales.

Graphique 7. Base d'investisseurs en titres de dette publique (en % de l'encours de la dette publique)^{a) b)}



Sources : FMI ; et calculs du Comité de Bâle.

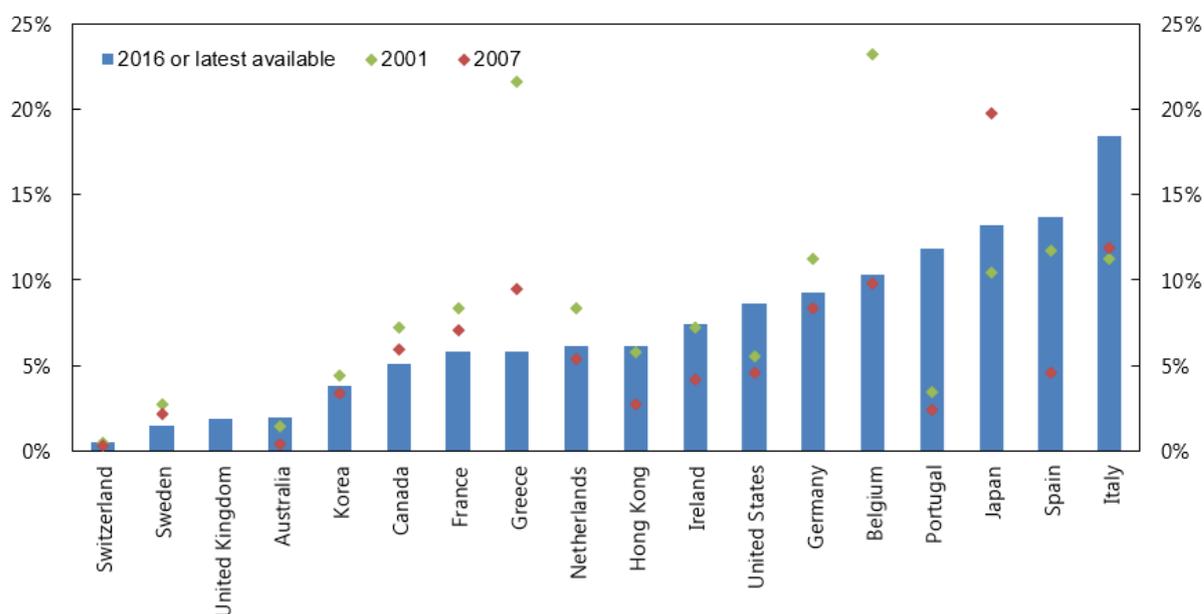
a) Au quatrième trimestre 2015.

b) Créances sur l'État au sens de la définition de la dette des administrations publiques fournie par le FMI, laquelle inclut les administrations centrales, territoriales et locales.

Hétérogénéité et normes mondiales

Le Comité reconnaît que les expositions au risque souverain peuvent jouer des rôles différents selon les juridictions en raison de l'hétérogénéité des modèles opérationnels des banques, des structures de marché et des équilibres macro-financiers. Par exemple, si les banques détiennent aujourd'hui, dans l'ensemble, moins d'expositions au risque souverain qu'auparavant (graphiques 8 et 9), les parts relatives peuvent varier fortement d'une juridiction à l'autre.

Graphique 8. Titres de dette publique nationale détenus par les banques – économies avancées (en % des actifs)^{a) b)}

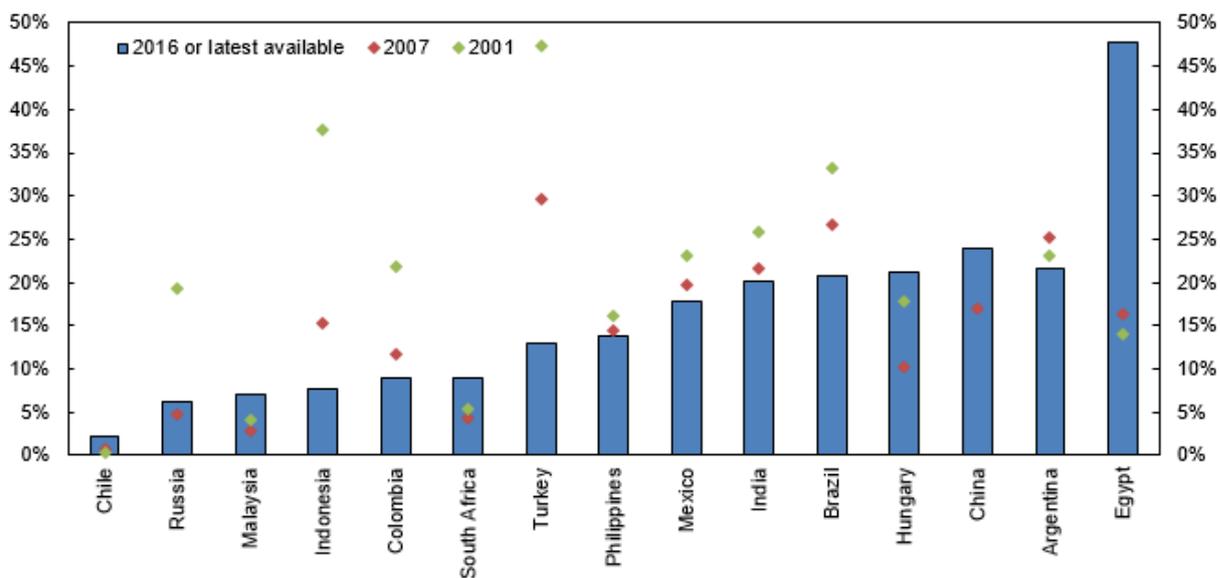


Sources : FMI, sources nationales ; et estimations du Comité de Bâle.

a) Sur la base des Statistiques financières internationales du FMI (formulaires de déclaration non standardisés). Le graphique illustre les créances des banques sur les administrations centrales, territoriales et locales ainsi que sur les organismes publics, sauf pour le Canada, le Japon, le Royaume-Uni, Singapour et la Suisse, où les définitions nationales sont utilisées.

b) Royaume-Uni : absence de données pour 2001 et 2007.

Graphique 9. Titres de dette publique nationale détenus par les banques – économies de marché émergentes (en % des actifs)^{a)}



Sources : FMI, sources nationales ; et estimations du Comité de Bâle.

a) Sur la base des Statistiques financières internationales du FMI (formulaires de déclaration non standardisés). Le graphique illustre les créances des banques sur les administrations centrales, territoriales et locales ainsi que sur les organismes publics, sauf pour l'Argentine, la Chine, l'Inde et le Mexique, où les définitions nationales sont utilisées.

Dans cette réflexion sur le traitement réglementaire des expositions au risque souverain, l'objectif du Comité est de trouver le juste équilibre entre les avantages que présentent des normes prudentielles minimales harmonisées à l'échelle mondiale et les caractéristiques propres à chaque juridiction.

Q2. Les expositions au risque souverain jouent-elles, sur les marchés financiers et dans l'économie au sens large, d'autres rôles qui devraient être pris en compte dans le cadre du traitement réglementaire de ces expositions ?

Chapitre 4 – Le traitement réglementaire existant des expositions au risque souverain

Ce chapitre résume le traitement réglementaire existant des expositions au risque souverain. Il couvre le traitement de ces expositions dans le cadre du dispositif pondéré des risques (y compris le risque de crédit et le risque de marché), du dispositif relatif aux grands risques, du cadre régissant le ratio de levier et des normes de liquidité²⁶.

Dans la plupart des cas, le traitement existant des expositions au risque souverain est plus favorable que celui des autres classes d'actifs (tableau 3). En particulier, le dispositif pondéré des risques laisse aux autorités nationales des différentes juridictions la liberté d'appliquer une pondération des risques préférentielle aux expositions sur les actifs souverains libellés et financés en monnaie locale. En outre, les expositions au risque souverain sont actuellement exclues du dispositif relatif aux grands risques. Enfin, aucune limite ou décote n'est appliquée aux expositions locales au risque souverain qui sont admissibles en tant qu'actifs liquides de haute qualité (*high-quality liquid assets* – HQLA) dans le cadre des normes de liquidité. Les expositions au risque souverain sont en revanche incluses dans le ratio de levier.

Tableau 3. Traitement réglementaire actuel des expositions au risque souverain

Risque de crédit : approche standard
<ul style="list-style-type: none">• Table de pondération fondée sur les notations.• Liberté accordée aux autorités nationales d'appliquer une pondération préférentielle du risque de défaut aux expositions souveraines libellées et financées en monnaie locale.
Risque de crédit : approche fondée sur les notations internes (<i>internal ratings-based</i> – IRB)
<ul style="list-style-type: none">• Exemption du plancher de probabilité de défaut (PD) de 0,03 % pour les expositions au risque souverain.
Risque de crédit : dispositif d'atténuation du risque de crédit
<ul style="list-style-type: none">• Liberté accordée aux autorités nationales d'appliquer une décote nulle aux transactions assimilables à des pensions réalisées avec des intervenants principaux.
Cadre révisé du risque de marché
<ul style="list-style-type: none">• Approche standard : liberté accordée aux autorités nationales d'appliquer une exigence de fonds propres préférentielle en regard du risque de défaut aux expositions souveraines libellées et financées en monnaie locale.• Approche fondée sur les modèles internes : expositions au risque souverain incluses dans les modèles, y compris les modèles de risque de défaut.
Dispositif relatif aux grands risques
<ul style="list-style-type: none">• Exemption des expositions au risque souverain.
Cadre régissant le ratio de levier
<ul style="list-style-type: none">• Inclusion des expositions au risque souverain.
Normes de liquidité
<ul style="list-style-type: none">• Aucune limite au montant de la dette souveraine locale admissible en tant qu'actif liquide de haute qualité, aucune décote appliquée.

²⁶ Dispositif Bâle II pondéré en fonction du risque : www.bis.org/publ/bcbs128fre.pdf. Dispositif relatif aux grands risques : www.bis.org/publ/bcbs283_fr.pdf. Cadre régissant le ratio de levier : www.bis.org/publ/bcbs270_fr.pdf. Normes de liquidité : www.bis.org/publ/bcbs238_fr.pdf et www.bis.org/bcbs/publ/d295_fr.pdf.

Dispositif pondéré en fonction des risques

Le dispositif pondéré en fonction des risques fixe les exigences de fonds propres applicables aux expositions souveraines afin d'atténuer le risque de crédit et le risque de marché. Dans les deux cas, le dispositif prévoit actuellement un traitement plus favorable pour les expositions au risque souverain que pour les autres classes d'actifs.

Le dispositif relatif au risque de crédit comprend l'approche standard et l'approche fondée sur les notations internes (IRB).

Approche standard pour le risque de crédit

En vertu de l'approche standard existante, les expositions au risque souverain sont définies comme les expositions sur les administrations centrales, les banques centrales, les organisations internationales, certaines banques multilatérales de développement et, à la discrétion des autorités nationales, certains organismes publics (*public sector entities* – PSE) hors administration centrale. Les créances sur d'autres PSE sont traitées comme des expositions sur des banques.

Les expositions sur les emprunteurs souverains et les banques centrales sont pondérées en fonction des risques conformément à la table de pondération fondée sur les notations (tableau 4). Les autorités de contrôle ont aussi la possibilité de se référer aux évaluations de crédit établies par les organismes reconnus de crédit à l'exportation²⁷. Ce tableau s'applique aux expositions souveraines libellées dans la monnaie de l'émetteur ou en devises.

Tableau 4 . Pondérations actuelles des expositions sur les emprunteurs souverains et les banques centrales dans l'approche standard

Note de crédit	AAA à AA–	A+ à A–	BBB+ à BBB–	BB+ à B–	Inférieure à B–	Absence de note
Pondération	0 %	20 %	50 %	100 %	150 %	100 %

L'autorité de contrôle nationale a toute discrétion pour appliquer une pondération plus favorable aux expositions des banques sur leur propre État (ou banque centrale) si ces expositions sont libellées et financées en monnaie locale²⁸. Au cas où une pondération plus favorable est ainsi permise, les autorités de contrôle d'autres pays peuvent également autoriser leurs banques à appliquer la même pondération à leurs expositions en monnaie locale envers cet État (ou banque centrale), lorsqu'elles sont financées dans cette monnaie²⁹. En pratique, tous les membres du Comité usent de cette liberté et appliquent une pondération nulle. En moyenne, la pondération des banques pour les expositions sur les administrations centrales (en monnaie locale comme en devises) en vertu de l'approche standard est aujourd'hui d'environ 3 %³⁰.

²⁷ Voir paragraphes 53 et 55 du cadre de Bâle II.

²⁸ C'est-à-dire que la banque aurait également des passifs correspondants libellés en monnaie locale. La pondération plus favorable pourrait être étendue aux sûretés et garanties.

²⁹ Voir paragraphe 54 du dispositif de Bâle II.

³⁰ Sur un échantillon de 142 banques actives à l'international, à fin juin 2016.

Les créances sur les PSE hors administration centrale sont pondérées comme des expositions sur les banques. Les autorités nationales ont toute discrétion pour pondérer les créances sur certains PSE comme des créances sur l'État dans lequel ils sont établis. Au cas où une pondération plus favorable est ainsi permise, les autorités de contrôle d'autres pays peuvent également autoriser leurs banques à appliquer la même pondération aux créances qu'elles détiennent sur ces PSE³¹.

Les créances sur la Banque des Règlements Internationaux, le Fonds monétaire international, la Banque centrale européenne et la Commission européenne peuvent actuellement être pondérées à 0 %. En outre, une pondération nulle s'applique aux créances sur les banques multilatérales de développement (*multilateral development banks* – MDB) bien notées qui remplissent certains critères établis par le Comité³².

Pour le calcul du degré d'atténuation du risque de crédit offert par les transactions assorties de sûretés, les autorités de contrôle peuvent opter, dans certaines conditions, pour l'application d'une décote nulle aux transactions assimilables à des pensions, lorsque la contrepartie est un intervenant principal de marché³³.

Approche IRB pour le risque de crédit

En vertu de l'approche IRB, les expositions au risque souverain sont généralement traitées de la même manière que les expositions envers des entreprises ou des banques. Cependant, les estimations par les banques de la probabilité de défaut (PD) des expositions souveraines ne sont pas soumises au plancher de 0,03 % qui s'applique à toutes les autres classes d'actifs³⁴. En moyenne, la pondération retenue par les banques en vertu de l'approche IRB pour leurs expositions sur l'administration centrale (en monnaie locale comme en devises) est aujourd'hui d'environ 6,5 %³⁵.

Cadre du risque de marché

Le cadre révisé du risque de marché comprend une approche standard et une approche fondée sur les modèles internes.

Les fonds propres requis par l'approche standard sont la somme de trois éléments : l'exigence de fonds propres en regard du risque de défaut, les fonds propres en regard du risque imposés par la méthode des sensibilités et la majoration pour risque résiduel. À la discrétion des autorités nationales, les créances sur les emprunteurs souverains, les PSE et les MDB peuvent faire l'objet d'une pondération nulle pour le risque de défaut. Aucun traitement préférentiel ne s'applique aux expositions souveraines lors du calcul des exigences de fonds propres liées au risque d'écart de rendement et au risque de taux d'intérêt global.

Dans le cadre de l'approche fondée sur les modèles internes, les banques doivent inclure les expositions souveraines du portefeuille de négociation dans leurs modèles, y compris leurs modèles de risque de défaut³⁶.

³¹ Voir paragraphes 57-58 du dispositif de Bâle II.

³² Voir paragraphes 56 et 59 du dispositif de Bâle II.

³³ Voir paragraphe 170 du dispositif de Bâle II.

³⁴ Voir paragraphe 285 du dispositif de Bâle II.

³⁵ Sur un échantillon de 142 banques actives à l'international, à fin juin 2016.

³⁶ Voir paragraphe 186 c) du cadre révisé du risque de marché.

Dispositif relatif aux grands risques

Dans le dispositif relatif aux grands risques, les expositions des banques envers les États et leur banque centrale sont exemptées. Cette exemption s'applique également aux organismes du secteur public (PSE) qui sont traités comme des emprunteurs souverains par le dispositif de fonds propres pondéré des risques. Toute partie d'une exposition qui est assortie de la garantie d'un État ou d'une sûreté constituée par un instrument financier émis par un État est également exclue du champ d'application de ce dispositif, sous réserve du respect des critères d'admissibilité à la reconnaissance de l'atténuation du risque de crédit³⁷.

Cadre régissant le ratio de levier

De par sa nature, le ratio de levier inclut dans la mesure de l'exposition tous les actifs figurant au bilan, y compris les expositions au risque souverain³⁸. Comme l'établit la norme définitive de Bâle III, une juridiction peut, à la discrétion des autorités nationales, dans le but de faciliter la mise en œuvre de la politique monétaire et dans des circonstances macroéconomiques exceptionnelles, autoriser temporairement les entités à exclure leurs réserves auprès de la banque centrale de l'exposition aux fins du ratio de levier. Pour maintenir le même niveau de résilience que celui assuré par le ratio de levier, une juridiction usant de cette liberté doit aussi augmenter en conséquence le calibrage des exigences minimales au regard de ce ratio, afin de neutraliser l'impact de l'exemption des réserves auprès des banques centrales. Le rôle du ratio de levier dans l'atténuation du risque souverain dépend du degré de contrainte qu'il exerce à l'égard des fonds propres des banques.

Normes de liquidité

Le respect des normes de liquidité – ratio de liquidité à court terme (*Liquidity Coverage Ratio* – LCR) et ratio structurel de liquidité à long terme (*Net Stable Funding Ratio* – NSFR) – signifie qu'une banque a un profil de financement stable par rapport à la liquidité de ses actifs, ainsi qu'un encours de HQLA suffisant pour faire face à un épisode de tensions à court terme sur la liquidité.

Les HQLA admissibles comprennent des actifs de « niveau 1 » et de « niveau 2 ». Les actifs de niveau 1 couvrent une palette de titres d'émetteurs souverains et d'expositions au risque souverain³⁹. Les actifs de niveau 2 peuvent inclure certains titres d'émetteurs souverains en sus d'autres classes d'actifs⁴⁰. Si les actifs de niveau 2 sont soumis à décote et ne peuvent pas constituer plus de 40 % de l'encours total de HQLA, les actifs de niveau 1 ne se voient appliquer aucune décote ou restriction, car ils demeurent une source fiable de liquidité y compris en période de fortes tensions idiosyncrasiques et de marché. En outre, si les banques doivent diversifier leurs HQLA au sein des catégories d'actifs, cette exigence ne s'applique pas à la dette souveraine de leur pays d'origine ni de la juridiction dans laquelle elles exercent leurs activités, ni à leurs réserves auprès des banques centrales, ni aux titres de créance émis par celles-ci, ni aux liquidités⁴¹.

³⁷ Voir paragraphe 61 du dispositif relatif aux grands risques.

³⁸ Voir paragraphe 15 du cadre régissant le ratio de levier.

³⁹ Voir paragraphe 50 du dispositif LCR.

⁴⁰ Voir paragraphe 52 du dispositif LCR.

⁴¹ Voir paragraphe 44 du dispositif LCR.

Deuxième pilier

Si le dispositif actuel du deuxième pilier ne donne pas d'orientation spécifique en matière de risque souverain, il exige des banques et des autorités de contrôle qu'elles se concentrent sur certains types de risques (dans le cadre du processus général de contrôle prudentiel), y compris le risque de taux d'intérêt dans le portefeuille bancaire et le risque de concentration du crédit. En outre, les principes établis par le Comité de Bâle pour la réalisation et le contrôle de tests de résistance robustes⁴² visent à approfondir et renforcer les pratiques générales des banques en matière de tests de résistance, ainsi que l'évaluation prudentielle de ces pratiques.

Troisième pilier

Le dispositif révisé de communication au titre du troisième pilier⁴³ inclut certaines exigences de déclaration spécifiques au risque souverain. Ainsi, le cadre actuel exige des banques qu'elles communiquent le montant de leurs expositions au risque souverain et de leurs actifs pondérés en fonction des risques. Les banques suivant l'approche IRB doivent aussi communiquer le niveau moyen de leur probabilité de défaut, perte en cas de défaut et durée de leurs expositions au risque souverain. Des exigences similaires s'appliquent aux expositions souveraines dans les modèles de déclaration du risque de contrepartie.

⁴² *Principles for sound stress testing practices and supervision* (mai 2009) : www.bis.org/publ/bcbs155.pdf.

⁴³ Exigences de communication financière au titre du troisième pilier – version révisée (janvier 2015) : www.bis.org/publ/d309_fr.pdf.

Chapitre 5 – Idées de révisions potentielles du traitement réglementaire des expositions au risque souverain

Les chapitres précédents ayant été consacrés à la revue du traitement réglementaire existant des expositions au risque souverain, le présent chapitre avance un certain nombre d'idées relatives à la révision de ce traitement.

Le tableau 5 récapitule les idées de modifications examinées dans le cadre de la revue effectuée par le Comité : suppression totale de l'approche IRB pour les expositions au risque souverain ; pondérations positives standards pour la plupart de ces expositions (et donc, suppression de la liberté actuellement accordée aux autorités nationales d'établir une pondération préférentielle pour les expositions au risque souverain libellées et financées dans la monnaie locale de l'émetteur) ; introduction de majorations de la pondération marginale pour atténuer le risque de concentration ; et suppression de la liberté accordée aux autorités nationales d'appliquer une décote nulle aux transactions sur titres souverains assimilables à des pensions. Le Comité a également évoqué l'idée d'orientations spécifiques au deuxième pilier concernant le risque souverain (suivi, tests de résistance et mesures correctives), ainsi que des exigences de communication propres au troisième pilier en ce qui concerne les expositions à ce risque.

Tableau 5. Idées relatives au traitement réglementaire des expositions au risque souverain

Définition des expositions au risque souverain
<ul style="list-style-type: none">• Les expositions au risque souverain comprennent les expositions sur les administrations centrales, sur les banques centrales, ainsi que sur d'autres émetteurs souverains.• Dans certaines conditions, les expositions sur d'autres entités souveraines peuvent être traitées comme une exposition sur l'administration centrale.
Révisions du dispositif pondéré en fonction des risques
<ul style="list-style-type: none">• Suppression de l'approche IRB pour les expositions au risque souverain.• Pondérations standards positives pour la plupart des expositions au risque souverain dans les portefeuilles bancaire et de négociation (à l'exception des expositions sur les banques centrales qui sont libellées dans la monnaie locale de la banque centrale, et des expositions sur les banques centrales de pays où la politique monétaire est axée sur le taux de change) ; suppression de la liberté accordée aux autorités nationales d'appliquer une pondération préférentielle pour les expositions sur l'administration centrale en monnaie locale.
Atténuation du risque de concentration
<ul style="list-style-type: none">• Introduction de majorations de la pondération marginale afin d'atténuer le risque de concentration pour la plupart des expositions au risque souverain (à l'exception des expositions sur les banques centrales qui sont libellées dans la monnaie locale de la banque centrale, et des expositions sur les banques centrales de pays où la politique monétaire est axée sur le taux de change).• En vertu du dispositif existant relatif aux grands risques, les entités non équivalentes à l'administration centrale se voient appliquer une limite d'exposition correspondant à 25 % des fonds propres Tier 1.
Révisions du dispositif d'atténuation du risque de crédit
<ul style="list-style-type: none">• Suppression de la liberté accordée aux autorités nationales d'appliquer une décote nulle aux transactions sur titres souverains assimilables à des pensions.
Orientations supplémentaires spécifiques au deuxième pilier
<ul style="list-style-type: none">• Orientations relatives au suivi, aux tests de résistance et aux mesures prudentielles propres au risque souverain.
Orientations supplémentaires spécifiques au troisième pilier
<ul style="list-style-type: none">• Communication des expositions au risque souverain et des actifs pondérés par juridiction, monnaie de libellé et catégorie comptable.

Définition des entités souveraines

Comme indiqué au chapitre 4, l'actuel cadre réglementaire se fonde sur une définition assez ouverte des expositions au risque souverain. Ainsi, l'actuelle approche standard de Bâle II pour le risque de crédit évoque les créances sur les « emprunteurs souverains », les « banques centrales » et les « organismes publics (PSE) hors administration centrale » en des termes généraux. Les expositions sur les emprunteurs souverains et les banques centrales font l'objet d'un traitement distinct. Dans certains cas, les expositions sur les PSE hors administration centrale peuvent être traitées comme des expositions sur l'emprunteur souverain plutôt que comme des expositions bancaires.

La définition existante des expositions au risque souverain vise à refléter les différences de dispositions juridiques et institutionnelles d'une juridiction à l'autre. Elle peut toutefois aussi aboutir à des différences d'interprétation dans les banques et juridictions concernées, notamment pour ce qui est de la définition des PSE hors administration centrale qui sont inclus dans le champ des expositions au risque souverain. Ces différences d'interprétation ont aussi été soulignées dans le cadre du programme d'évaluation de la concordance des réglementations que le Comité dédie à la mise en œuvre homogène du dispositif de Bâle.

Pour clarifier davantage la définition et renforcer l'homogénéité de la mise en œuvre, le Comité a évoqué l'idée d'affiner les définitions des différentes entités souveraines et de préciser les conditions dans lesquelles des organismes publics hors administration centrale pourraient être traités comme des administrations centrales aux fins du dispositif réglementaire.

Plus précisément, le Comité a proposé de définir les entités souveraines de la manière suivante :

- i) **banque centrale** : expositions sur une entité responsable de la supervision ou de la mise en œuvre de la politique monétaire d'un État ou d'un groupe d'États⁴⁴.
- ii) **administration centrale** : expositions sur un État ayant le pouvoir de lever l'impôt, emprunter de l'argent et émettre de la monnaie par l'intermédiaire d'une banque centrale, qu'elle soit celle de l'État en question ou celle de l'union monétaire à laquelle cet État appartient. L'État dispose de pouvoirs autonomes lui permettant de tirer des revenus suffisants de la production économique et des ressources de sa juridiction. Ces pouvoirs, à leur tour, aident l'administration centrale à honorer ses obligations financières. Toute contrainte pesant sur les pouvoirs de l'administration centrale est auto-imposée au travers de traités ou d'autres accords juridiques, et ne peut être modifiée de manière unilatérale par une autre partie. Les États régis par une administration centrale s'excluent mutuellement, ce qui signifie que chaque État ne peut être représenté que par une seule administration centrale.
- iii) **autres entités souveraines** :
 - **administration infranationale** : les autorités d'une partie géographiquement définie d'un État, qui jouissent du pouvoir de lever l'impôt et d'emprunter de l'argent. Elles disposent de pouvoirs autonomes délégués leur permettant de tirer des revenus suffisants de la production économique et des ressources de leur région. Grâce à ces pouvoirs, les administrations infranationales peuvent honorer leurs obligations financières.
 - **organisme du secteur public** : une organisation qui i) a été créée par une administration centrale ou infranationale ; ii) appartient en tout ou partie à une administration centrale ou infranationale, ou exerce des fonctions gouvernementales statutaires ; iii) est financée par une administration centrale ou infranationale ; iv) rend des comptes à un gouvernement. Sous réserve que ces critères soient remplis, les PSE peuvent être des entreprises commerciales et non commerciales, ainsi que des organes administratifs. Les banques

⁴⁴ Y compris la Banque centrale européenne et les banques centrales des différentes juridictions de la zone euro.

pourraient traiter les expositions sur les PSE bancaires comme des expositions sur des PSE et non pas sur des banques.

En outre, le Comité a évoqué l'idée de définir les **expositions au risque souverain en monnaie locale** comme des expositions sur une entité souveraine (définies ci-dessus) qui sont libellées et financées dans la monnaie de l'entité souveraine. Les expositions qui ne satisfont pas à cette exigence seraient définies comme des **expositions au risque souverain en devises**.

Lorsqu'il s'est penché sur le rôle de la monnaie de libellé dans le traitement des expositions au risque souverain, le Comité a avancé l'idée que les expositions souveraines libellées dans une monnaie autre que celle de l'emprunteur souverain en question sont relativement plus risquées que celles libellées dans la propre monnaie de l'emprunteur souverain. Les expositions sur des administrations centrales libellées dans la monnaie de l'emprunteur souverain jouent souvent un rôle important sur les marchés financiers. Par le passé, l'obligation de financer les expositions souveraines libellées en monnaie locale dans la même monnaie que l'exposition pour pouvoir prétendre à une pondération préférentielle visait à atténuer le risque de change. Dans la pratique, le Comité a noté que les sources de financement étaient assez fongibles et n'étaient pas nécessairement liées à des actifs spécifiques. Le Comité s'est également demandé si le cadre du risque de marché prévoyait des fonds propres suffisants au regard des risques de change, même lorsque ceux-ci résultent des expositions du portefeuille bancaire. Le Comité a noté que certaines considérations générales pourraient justifier une pondération différente des expositions au risque souverain qui sont à la fois libellées et financées dans la monnaie de l'émetteur.

En vertu de cette définition des entités souveraines, les autorités de contrôle pourraient être autorisées à traiter les expositions des banques sur d'autres entités souveraines comme des expositions sur une administration centrale, si les critères d'équivalence de risque A ou B suivants sont remplis :

Critères A : critères d'autonomie (seulement pour les administrations infranationales)

Les deux critères suivants devraient être satisfaits :

- i) l'autre entité souveraine revêt une importance législative ou constitutionnelle au sein de l'État, et dispose de pouvoirs législatifs ou constitutionnels étayant sa capacité à engranger de manière autonome suffisamment d'impôts et de revenus à partir de sa seule production économique et ressources de l'administration infranationale pour honorer ses obligations financières et réduire la probabilité de défaut. Il peut s'agir du pouvoir indépendant de lever l'impôt et d'accroître les recettes, de mener des expropriations ou de tirer des revenus de ses droits prioritaires sur le patrimoine national ;
- ii) les pouvoirs de l'autre entité souveraine sont indépendants des autres échelons de l'administration : la délégation de ces pouvoirs doit être clairement actée dans des dispositions législatives ou constitutionnelles. D'autres échelons administratifs ne doivent pas pouvoir compromettre ou supprimer de manière unilatérale cette délégation de pouvoirs, régie par la loi ou des dispositions constitutionnelles de l'administration centrale.

Critères B : critères de soutien (pour les administrations infranationales et les PSE)

Les autorités de contrôle pourraient autoriser les banques à traiter les expositions sur d'autres entités souveraines comme des expositions sur une administration centrale ou une administration infranationale autonome s'il existe des dispositions législatives, constitutionnelles ou d'autres natures permettant le transfert direct de ressources, financières ou autres, depuis une administration centrale ou une administration infranationale autonome vers l'autre entité souveraine. Ces dispositions doivent être suffisantes pour que l'autre entité souveraine puisse disposer d'un flux de revenus lui permettant d'honorer ses obligations financières et de réduire la probabilité de défaut. De telles dispositions pourraient prendre la forme d'un soutien direct, entier, irrévocable et sans condition apporté par cette administration centrale ou infranationale autonome.

- Q3. Quel est votre avis sur la définition potentielle des expositions au risque souverain ?
- Q4. Estimez-vous que la définition des expositions locales au risque souverain devrait être fondée à la fois sur la monnaie de libellé de l'exposition et sur la monnaie de financement ? De quelle manière cette définition pourrait-elle être mise en pratique ?
- Q5. Acceptez-vous l'éventualité d'un classement des différentes entités souveraines et le principe d'un critère d'équivalence de risque potentiel pour le traitement de certaines expositions sur des organismes publics hors administration centrale comme des expositions sur des administrations centrales ? Avez-vous des commentaires à formuler sur ce critère ?

Suppression de l'approche IRB pour les expositions au risque souverain

Les réformes de Bâle III récemment finalisées par le Comité sont l'aboutissement d'une revue stratégique du dispositif de fonds propres pondéré en fonction des risques et de sa capacité à trouver le juste équilibre en termes de simplicité, comparabilité et sensibilité au risque. L'analyse du Comité, ainsi que les observations d'un large éventail de parties prenantes, ont mis en lumière des inquiétudes quant à la possibilité de modéliser certaines classes d'actifs de manière suffisamment robuste pour le calcul des exigences de fonds propres réglementaires.

Ces catégories d'actifs présentent des caractéristiques similaires : insuffisance de données pour l'estimation de paramètres de risque clés (PD, LGD), manque d'informations du côté des banques, avantage comparatif insuffisant dans l'évaluation du risque ou encore absence de techniques de modélisation robustes, généralement acceptées et validées. En 2016, le Comité a procédé à une consultation sur le traitement de certaines de ces classes d'actifs, et souligné qu'il poursuivait son examen du traitement des expositions au risque souverain⁴⁵.

Le Comité a évoqué les inquiétudes possibles quant à la capacité des banques à modéliser de manière robuste les paramètres de risque pour les expositions au risque souverain. Dans le but d'aligner le traitement des expositions au risque souverain sur d'autres portefeuilles à faible risque de défaut, le Comité a avancé l'idée de supprimer l'approche IRB pour ces expositions. Comme rappelé au chapitre 2 du présent document, il est arrivé que des emprunteurs souverains fassent défaut. Or, compte tenu de la faible fréquence de défaut sur ces expositions par rapport à d'autres catégories d'actifs, il pourrait être difficile de modéliser de manière prudente les paramètres de risque. Le Comité a avancé l'idée que, si l'approche IRB devait être totalement supprimée pour les expositions au risque souverain, toutes les banques devraient adopter une autre approche standard qui soit adéquate. Dans l'évaluation des mérites d'une suppression de l'approche IRB pour les expositions au risque souverain, le Comité a noté qu'une considération importante serait l'impact d'une telle décision sur les exigences actuelles de fonds propres en regard de ces expositions.

Le Comité a également évoqué une autre idée, consistant à supprimer uniquement l'approche IRB « avancée » et de retenir l'approche IRB « fondation » pour ces expositions.

- Q6. Reconnaissiez-vous que les exigences de fonds propres en regard des expositions souveraines ne peuvent pas être modélisées de manière robuste et que ces expositions devraient donc être traitées selon une approche standard ?

⁴⁵ Le document de consultation est disponible à l'adresse www.bis.org/bcbs/publ/d362.pdf.

Traitement des expositions au risque souverain selon l'approche standard

Le Comité a avancé des idées concernant la révision du traitement des expositions des banques au risque souverain selon l'actuelle approche standard. Une approche révisée serait adoptée par toutes les banques pour calculer leurs exigences de fonds propres liées aux expositions souveraines détenues dans le portefeuille bancaire et dans le portefeuille de négociation (pour ce dernier, dans le cadre de la composante de fonds propres couvrant le risque de défaut sur les expositions souveraines selon l'approche standard du cadre révisé du risque de marché).

Les débats menés sur ces idées visaient à mettre en balance les considérations relatives au risque prudentiel – en particulier le fait que les expositions souveraines comportent des risques (comme rappelé au chapitre 2) – avec d'autres considérations, d'ordre global. En conséquence, le Comité a envisagé l'éventualité d'appliquer les traitements standards suivants.

- Les expositions sur les banques centrales qui sont libellées dans la monnaie locale de la banque centrale pourraient faire l'objet d'une pondération de 0 %. En outre, les expositions sur les banques centrales dans les juridictions où les outils de la politique monétaire sont axés sur le taux de change se verraient également appliquer une pondération nulle. Le Comité est en effet d'avis que l'application de pondérations positives à de telles expositions risque de faire obstacle à la mise en œuvre et à la transmission de la politique monétaire.
- La liberté actuellement accordée aux autorités nationales d'appliquer une pondération plus faible aux expositions souveraines libellées et financées dans la monnaie locale de l'entité souveraine (voir chapitre 4), tant dans le portefeuille bancaire que dans le portefeuille de négociation, serait supprimée. Cette suppression refléterait le fait que les expositions au risque souverain comportent des risques. De manière plus générale, elle serait conforme à l'approche du Comité consistant à supprimer progressivement les libertés laissées aux autorités nationales dans le cadre du dispositif de fonds propres, dans le but de renforcer la comparabilité entre juridictions⁴⁶. Le Comité a également cherché à savoir si les expositions sur les administrations centrales devraient faire l'objet d'un traitement différent de celui appliqué aux expositions sur les banques centrales.
- Les expositions sur les administrations centrales en monnaie locale pourraient faire l'objet de pondérations inférieures à celles des expositions sur les administrations centrales en devises. Le Comité estime en effet que de telles expositions sont relativement moins risquées et qu'elles jouent un rôle important sur les marchés financiers (par exemple, à des fins de gestion de la liquidité). Ces pondérations pourraient aussi s'appliquer à toutes les expositions sur les banques multilatérales de développement (MDB) qui font actuellement l'objet d'une pondération de 0 %⁴⁷.
- Les expositions sur les administrations centrales en devises pourraient faire l'objet de pondérations plus élevées que celles en monnaie locale, mais inférieures à celles d'autres expositions au risque souverain pour une note de crédit donnée.
- Les expositions sur d'autres entités souveraines qui remplissent les critères d'équivalence de risque seraient traitées comme des expositions sur l'administration centrale. Dans le cas d'une entité remplissant les critères d'« autonomie », la pondération pourrait être déterminée par la note de crédit de cette entité. Dans le cas d'une entité remplissant les critères de « soutien », la pondération pourrait être déterminée par la note de crédit de l'administration centrale ou de l'administration infranationale autonome. Les expositions sur d'autres entités souveraines ne

⁴⁶ Voir, par exemple, la récente enquête du Comité à ce sujet, disponible à l'adresse www.bis.org/bcbs/publ/d297.pdf.

⁴⁷ La pondération appliquée aux expositions sur les autres MDB est établie par l'approche standard révisée pour le risque de crédit.

remplissant pas les critères d'équivalence pourraient être traitées de manière globalement semblable aux expositions bancaires (conformément au cadre réglementaire existant).

Le tableau 6 donne l'exemple d'un traitement potentiel des expositions au risque souverain par l'approche standard. Dans ce tableau, la pondération des expositions sur une entité souveraine particulière varie en fonction de la note de crédit externe attribuée à l'entité – ou, dans les juridictions où l'utilisation de ces notes dans la réglementation n'est pas autorisée, en fonction de la classification des risques pays (*Country Risk Classification* – CRC) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ce tableau servirait à déterminer les pondérations des expositions au risque souverain dans le portefeuille bancaire ainsi que la composante de fonds propres couvrant le risque de défaut pour les expositions souveraines du portefeuille de négociation. Le calibrage des pondérations figurant dans ce tableau est indiqué à des fins d'illustration.

Tableau 6. Exemples de pondérations standards des expositions au risque souverain

Note externe	AAA à A–	BBB+ à BBB–	<BBB– ou non notées
CRC de l'OCDE	0-2	3	4-7 et hors classement
Expositions sur les banques centrales ^{a)}	0 %		
Expositions sur l'administration centrale en monnaie locale ^{b)}	[0-3] %	[4-6] %	[7-9] %
Expositions sur l'administration centrale en devises ^{c)}	10 %	50 %	100 %
Autres entités souveraines ^{d)}	25 %	50 %	100 %

a) Expositions sur les banques centrales libellées et financées en monnaie locale et expositions sur les banques centrales dans les juridictions où la politique monétaire est axée sur le taux de change. Les autres expositions sur les banques centrales (par exemple, les expositions en actions) devraient être traitées comme les expositions sur les administrations centrales en monnaie locale ou en devises, selon la monnaie de libellé et de financement.

b) Expositions libellées et financées dans la monnaie de l'entité souveraine, y compris les autres expositions au risque souverain en monnaie locale qui remplissent les critères d'équivalence (autonomie ou soutien), ainsi que les organisations internationales et les MDB actuellement soumises à une pondération nulle. Les banques devraient utiliser les notes de ces autres entités souveraines si les critères d'autonomie sont remplis, et les notes de l'administration centrale ou des administrations infranationales autonomes si les critères de soutien sont remplis.

c) Y compris les autres expositions souveraines en devises remplissant les critères d'équivalence (autonomie ou soutien). Les banques devraient utiliser les notes de ces autres entités souveraines si les critères d'autonomie sont remplis, et les notes de l'administration centrale si les critères de soutien sont remplis.

d) Si elles sont notées, sur la base de la note de l'entité souveraine ou de son administration centrale (en utilisant celle qui aboutit à la pondération la plus élevée).

Pour réduire le recours mécanique aux notes de crédit externes, le Comité a envisagé deux autres mesures. D'abord, il pourrait être exigé des banques qu'elles effectuent des vérifications préalables sur leurs expositions au risque souverain pour s'assurer qu'elles ont bien tenu compte de toutes les informations disponibles quant au profil de risque et aux spécificités de leurs contreparties souveraines. Les banques devraient démontrer à leurs autorités de contrôle que les vérifications préalables de leurs expositions au risque souverain sont appropriées. Ces analyses pourraient aboutir à l'application d'une pondération supérieure à celle déterminée par les notes externes ou la CRC. Les autorités de contrôle devraient s'assurer que les banques ont correctement mené leurs analyses préalables et, si ce n'est pas le cas, prendre les mesures qui s'imposent.

Ensuite, le Comité a évoqué le rôle d'indicateurs supplémentaires (autres que des notes) dans l'évaluation de la qualité des expositions au risque souverain. En principe, de tels indicateurs pourraient inclure des variables macroéconomiques, des variables budgétaires ou des agrégats de crédit. Ils

pourraient venir en complément des notes de crédit externes et des vérifications préalables effectuées par les banques dans le cadre de la détermination des pondérations applicables aux expositions souveraines, ou être utilisés comme indicateurs pour les expositions au risque souverain non notées, ou encore remplacer entièrement les notes.

Cet exemple d'un traitement des expositions au risque souverain par l'approche standard vise à trouver un équilibre entre simplicité, d'une part, et comparabilité et sensibilité au risque, d'autre part, outre d'autres considérations globales. Il assure un certain degré de sensibilité au risque et de différenciation au sein d'une grille relativement simple de pondération des risques standard. Son utilisation faciliterait les comparaisons et tiendrait compte des risques que présentent les expositions au risque souverain, grâce à l'application de pondérations différentes entre les entités souveraines et au sein d'elles - tout en laissant la possibilité d'appliquer une pondération nulle à certaines expositions (comme celles sur les banques centrales) pour des raisons d'ordre global.

Il existe toutefois d'autres manières de concevoir un traitement des expositions au risque souverain par l'approche standard. Ce serait par exemple le cas d'une approche plus sensible au risque, prenant la forme d'une grille de pondération plus détaillée (fondée par exemple sur une fourchette de notes plus large). Cette approche pourrait se fonder sur la répartition en six tranches utilisée pour les expositions au risque souverain dans l'approche standard (tableau 4), laquelle pourrait être élargie aux expositions sur les administrations centrales en monnaie locale, sur les administrations centrales en devises et sur les autres entités souveraines. En outre, les expositions sur « d'autres entités souveraines » pourraient être décomposées en expositions sur les administrations infranationales, les PSE non commerciaux et les PSE commerciaux. Une distinction pourrait aussi être établie entre les expositions sur les administrations centrales et les expositions sur les entités souveraines qui remplissent les critères d'équivalence de risque (les secondes ne feraient pas l'objet de la même pondération que les premières). De telles approches auraient le mérite de permettre une meilleure différenciation du risque entre les entités souveraines, mais pourraient aboutir à un traitement réglementaire plus complexe des expositions au risque souverain.

Une autre option pourrait consister en une pondération positive unique pour toutes les entités souveraines (à l'exception des expositions sur les banques centrales). Une telle approche serait plus simple et éviterait le recours aux notes de crédit externes dans la détermination des pondérations. Toutefois, elle serait moins sensible au risque et ne différencierait pas les risques entre les diverses entités souveraines.

De manière plus générale, le Comité a examiné les interactions entre les idées avancées ci-dessus et d'autres aspects du cadre réglementaire. Par exemple, il pourrait être nécessaire d'apporter certaines modifications mineures aux normes de liquidité pour assurer la cohérence de celles-ci avec les idées évoquées dans le présent document. Ainsi, la norme LCR actuelle stipule que les actifs de niveau 1 incluent les titres négociables d'emprunteurs souverains qui font (entre autres) l'objet d'une pondération nulle en vertu de l'approche standard du risque de crédit de Bâle II. En principe, les révisions potentielles évoquées dans le présent document rendraient ce critère caduc, dans la mesure où les expositions souveraines assorties d'une pondération nulle sont devenues rares. Concrètement, il n'est pas dans l'intention du Comité de modifier l'ensemble existant d'actifs souverains admissibles au niveau 1, puisque le dispositif LCR reconnaît déjà comme actifs de niveau 1 les titres de créance en monnaie locale d'emprunteurs souverains ou de banques centrales ne faisant pas l'objet d'une pondération nulle⁴⁸.

Q7. Comment estimez-vous que le traitement des expositions au risque souverain selon l'approche standard devrait être conçu et calibré ? Quel équilibre cette approche devrait-elle réaliser entre simplicité, comparabilité et sensibilité au risque ? Existe-t-il des considérations globales qui pourraient justifier un traitement différencié des expositions selon les types d'entités souveraines, notamment entre banques centrales et administrations centrales ?

⁴⁸ Voir paragraphe 50 de la norme LCR.

Q8. Quel rôle pourraient jouer certains indicateurs (autres que des notes) dans la détermination des pondérations des expositions au risque souverain dans le cadre de l'approche standard potentielle ?

Majorations de la pondération marginale visant à atténuer le risque de concentration

Le dispositif actuel relatif aux grands risques limite l'exposition envers une même contrepartie ou un groupe de contreparties liées à 25 % des fonds propres Tier 1 d'une banque, comme il est rappelé au chapitre 4. Les expositions au risque souverain sont toutefois exemptées de cette limite⁴⁹. Par conséquent, le cadre réglementaire existant n'inclut aucune mesure standard explicite visant à atténuer les risques liés à la détention excessive d'expositions au risque souverain.

Pour des considérations d'ordre global, le Comité s'est demandé s'il convenait de continuer d'affranchir du dispositif relatif aux grands risques toutes les expositions sur les administrations centrales et sur les banques centrales ainsi que les autres expositions au risque souverain jugées présenter un risque équivalent aux administrations centrales. Les PSE non traités comme des administrations centrales resteraient soumis au dispositif relatif aux grands risques.

Une autre solution évoquée par le Comité serait d'établir un traitement spécifique d'atténuation du risque de concentration que présentent les expositions sur les administrations centrales et les contreparties liées. Compte tenu du volume actuel d'expositions souveraines détenues par les banques, reflétant en partie les différents rôles que jouent ces expositions sur les marchés financiers, il y a lieu de penser que ces expositions devraient rester exemptées du dispositif relatif aux grands risques et que d'autres approches devraient être envisagées pour éviter que les expositions des banques soient fortement concentrées sur certains émetteurs souverains en particulier. Ainsi, le Comité a évoqué l'idée d'introduire des majorations de la pondération marginale qui seraient fondées sur le montant des expositions souveraines d'une banque par rapport à ses fonds propres Tier 1.

Le tableau 7 donne un exemple de majoration de pondération marginale examiné par le Comité. En voici les principales caractéristiques :

- les expositions sur les banques centrales qui sont libellées dans la monnaie locale de la banque centrale et les expositions sur les banques centrales dans les juridictions où les outils de politique monétaire sont axés sur le taux de change ne seraient pas incluses dans le calcul des expositions d'une banque au risque souverain ;
- initialement, chaque entité souveraine serait traitée comme une seule contrepartie. Les entités souveraines qui remplissent les critères de « soutien » susmentionnés seraient traitées comme un groupe de contreparties souveraines liées, car un tel soutien pourrait résulter de la propagation des difficultés de l'une de ces entités souveraines à une autre. Les entités souveraines qui remplissent les critères d'« autonomie » seraient traitées comme des entités indépendantes ;
- une banque calculerait la somme de toutes les autres expositions sur une contrepartie souveraine ou sur un groupe de contreparties souveraines liées (voir ci-dessous), puis diviserait le résultat par ses ressources en fonds propres Tier 1 ;
- la banque appliquerait ensuite la majoration de pondération marginale adéquate, telle qu'indiquée dans le tableau 7, à ses expositions sur une contrepartie souveraine ou sur un groupe de contreparties souveraines liées ;

⁴⁹ Les PSE non traités comme présentant un risque souverain sont actuellement soumis au dispositif relatif aux grands risques.

- le périmètre de la contrepartie souveraine ou du groupe de contreparties souveraines liées serait fondé sur la définition des entités souveraines et des critères d'équivalence de risque susmentionnés. Plus précisément, une banque calculerait la somme de toutes ses expositions (en monnaie locale et en devises) sur une entité de type administration centrale et sur toute autre entité souveraine remplissant les critères d'équivalence, et les traiterai comme un groupe de contreparties souveraines liées.

Tableau 7. Exemple de majoration de pondération marginale pour les expositions au risque souverain

Exposition sur un groupe de contreparties souveraines liées (en % des fonds propres Tier 1)	< 100%	100-150%	150-200%	200-250%	250-300%	> 300%
Majoration de pondération marginale	0%	5%	6%	9%	15%	30%

Le tableau 8 donne un exemple de calcul concret des majorations de pondération marginale. Il apparaît que le fonctionnement de l'approche potentielle est largement comparable à un système de taux d'imposition marginal.

Tableau 8. Exemple d'approche de la majoration de pondération marginale

Exposition au risque souverain	Unités	Portée des contreparties souveraines	Expositions au risque souverain (en % des fonds propres Tier 1)	Majoration de pondération marginale
<i>Ressources en fonds propres Tier 1</i>	100			
Administration centrale A	120	✓	$(120+30)/100 = 150 \%$	<ul style="list-style-type: none"> 0 % pour les 100 premières unités 5 % pour les 50 unités suivantes Majoration de pondération marginale moyenne effective de 1,67 %
Les entités de l'emprunteur souverain A remplissent les critères de « soutien »	30			
Les entités de l'emprunteur souverain A remplissent les critères d' « autonomie »	150	✓	$150/100 = 150 \%$	<ul style="list-style-type: none"> 0 % pour les 100 premières unités 5 % pour les 50 unités suivantes Majoration de pondération marginale moyenne effective de 1,67 %
Administration centrale B	200	✓	$200/100 = 200 \%$	<ul style="list-style-type: none"> 0 % pour les 100 premières unités 5 % pour les 50 unités suivantes 6 % pour les 50 unités ultérieures Majoration de pondération marginale moyenne effective de 2,75 %

Les majorations de pondération marginale pourraient aussi être conçues en tant que facteur scalaire multiplicateur de la pondération pour les expositions au risque souverain ou pour le groupe de contreparties souveraines. Dans un tel dispositif, les pondérations des expositions au risque souverain dépendraient à la fois du risque de crédit et du risque de concentration.

Dans son examen de la conception et du calibrage des majorations de pondération marginale, le Comité a cherché à mettre en balance les considérations relatives au risque prudentiel avec d'autres considérations de stabilité financière. Ainsi, les majorations indiquées à titre d'illustration dans les tableaux ci-dessus ont été calibrées à un niveau relativement faible, mais augmenteraient à un rythme croissant en fonction de la concentration des expositions d'une banque au risque souverain. Une telle approche vise à décourager l'accumulation de grandes expositions au risque souverain, susceptibles de présenter des risques de concentration. En outre, à des fins d'illustration, le seuil initial de concentration est fixé à 100 %, ce qui représente plus ou moins le taux moyen que les HQLA des banques doivent satisfaire pour respecter les normes de liquidité. Les expositions sur des administrations centrales et des contreparties liées qui seraient inférieures à ce seuil ne feraient pas l'objet d'une majoration de la pondération marginale. Le seuil initial fixé à titre d'illustration vise à reconnaître les rôles divers que jouent les expositions sur les administrations centrales dans le système financier, comme le respect des normes de liquidité et la satisfaction des besoins de gestion de sûretés, tout en atténuant le risque de concentration.

Q9. Que pensez-vous d'une approche de l'atténuation du risque de concentration des expositions souveraines qui ferait appel à la majoration de la pondération marginale ? Avez-vous des remarques à formuler sur la conception, la granularité et le calibrage potentiels d'une telle approche ?

Dispositif d'atténuation du risque de crédit

Le dispositif d'atténuation du risque de crédit (*Credit risk mitigation* – CRM) prend acte de certaines techniques de réduction du risque de crédit des expositions. Par exemple, les expositions peuvent être couvertes par des sûretés, ou garanties, d'une tierce partie. Comme indiqué au chapitre précédent, le dispositif CRM actuel laisse aux autorités de contrôle la liberté d'appliquer une décote nulle aux transactions assimilables à des pensions, effectuées avec des intervenants principaux du marché, dans certaines conditions⁵⁰. Parmi ces conditions, la sûreté doit pouvoir prétendre à une pondération de risque nulle en vertu de l'approche standard.

Comme les idées avancées ci-dessus au sujet de potentielles révisions de l'approche standard prévoient généralement l'application de pondérations positives aux expositions souveraines, le Comité a examiné les conséquences qu'auraient ces idées sur la liberté accordée par le dispositif CRM en matière de transactions assimilables à des pensions, qui serait largement redondante.

Le Comité a par exemple évoqué l'idée de supprimer cette liberté. Dans la mesure où les intervenants du marché appliquent déjà des décotes positives à ce type de transactions, supprimer cette liberté rapprocherait le cadre réglementaire des pratiques du marché. Le Comité note que, si la liberté d'appliquer une décote nulle était supprimée, les banques seraient tenues de suivre l'une des approches CRM établies dans le cadre de l'approche standard révisée du risque de crédit afférent à ces transactions.

Q10. Quelles sont les pratiques actuelles du marché en matière de décote pour les transactions sur actifs souverains assimilables à des pensions ? Pensez-vous que la liberté actuellement accordée d'appliquer une décote nulle devrait être supprimée du dispositif d'atténuation du risque de crédit ?

⁵⁰ Voir paragraphe 170 du dispositif de Bâle II.

Exemple de recommandations relatives au deuxième pilier

Le Comité a examiné les recommandations relatives au deuxième pilier concernant les expositions au risque souverain. Elles porteraient notamment sur le suivi du risque souverain, les tests de résistance en la matière et les réactions des autorités de contrôle à une matérialisation du risque souverain. Il serait exigé des banques qu'elles assurent le suivi et des tests de résistance de leurs expositions au risque souverain d'une manière qui rende effectivement compte des risques liés à ces expositions. Les recommandations ci-dessous constituent un exemple de renforcement du traitement des expositions au risque souverain dans le cadre du deuxième pilier.

Suivi du risque souverain

Il pourrait être demandé aux banques qu'elles se dotent de politiques, systèmes et contrôles internes efficaces pour recenser, mesurer, surveiller et maîtriser les risques issus de leurs expositions souveraines. Les banques pourraient être tenues de détecter rapidement une augmentation des risques liés à leurs expositions souveraines, de façon à gérer ces risques de manière adéquate. Elles pourraient se voir imposer de prendre les mesures nécessaires – renforcement du suivi, augmentation des provisions ou réduction des positions sur les expositions souveraines concernées –, dans la mesure où celles-ci seraient justifiées par les conclusions de leur évaluation du risque.

Les banques pourraient devoir passer en revue leurs expositions au risque souverain afin de détecter des signes de risque accru de difficultés de l'emprunteur souverain. Il pourrait leur être demandé d'élaborer une série d'indicateurs d'exposition au risque souverain, et d'évaluer régulièrement la sensibilité et le caractère raisonnable des principales hypothèses qui sous-tendent la sélection des grands indicateurs servant à l'évaluation interne de leurs fonds propres. La détection et le suivi des risques afférents aux expositions souveraines des banques devraient faire partie intégrante des systèmes d'information de gestion des banques, afin que le conseil d'administration et la direction disposent en temps voulu d'informations pertinentes pour gérer en amont les risques suscités par les expositions souveraines. Le suivi des indicateurs de risque souverain permettrait aux banques de comprendre les fondamentaux sous-jacents de leurs expositions au risque souverain.

Une liste non exhaustive des indicateurs de suivi figure au tableau 9. Les banques pourraient être tenues de veiller à ce que leur évaluation du risque souverain ne soit pas fondée sur un recours mécanique à des indicateurs et des seuils spécifiques, mais qu'elle se double d'une compréhension des caractéristiques mises en lumière par certains indicateurs et des facteurs qui déterminent les niveaux de ces indicateurs, ceux-ci étant susceptibles de varier selon les juridictions. Toutes les particularités pertinentes et tous les facteurs importants pour une juridiction devraient être inclus dans l'analyse, le cas échéant. Les banques pourraient utiliser les notes de crédit des emprunteurs souverains, ainsi que les rapports d'analystes et d'organismes publics en complément de leurs propres évaluations de crédit.

Les banques pourraient se voir également imposer le suivi, l'évaluation et la réduction des risques issus de la concentration des expositions au risque souverain qu'elles détiennent. Des mesures visant à réduire ces risques seraient par exemple un suivi renforcé des expositions sur des emprunteurs souverains à risque et la diversification de telles expositions, si possible.

Tableau 9. Liste non exhaustive d'indicateurs de suivi du risque souverain

	Indicateurs non budgétaires	Exemples
i)	Paramètres fondés sur le marché : ils donnent des informations sur les risques de crédit, les risques de marché et les risques de liquidité liés aux expositions au risque souverain.	<ul style="list-style-type: none"> • Notes de crédit • Écarts sur les contrats dérivés sur défaut • Rendements obligataires et écarts de rendement • Fluctuation des prix et écarts acheteur-vendeur des instruments financiers, ou transactions faisant intervenir la dette souveraine comme exposition ou comme sûreté sous-jacente
ii)	Paramètres de profondeur du marché : ils fournissent des informations quant au degré auquel une fragilité dans le fonctionnement général des marchés financiers pourrait exacerber les risques liés aux expositions souveraines.	<p>Ces paramètres reflètent la taille et la fréquence des transactions, comme :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le volume d'échanges (nombre de transactions d'achat et de vente impliquant un instrument financier sur une période donnée) • la rapidité des échanges (nombre moyen d'heures ou de jours séparant les transactions d'achat et de vente)
iii)	Événements déclencheurs non conventionnels : ils donnent des indications concernant l'impact négatif que pourrait avoir, sur les prix d'instruments financiers ou sous forme d'un abaissement de la note de crédit, un événement déclencheur tel qu'une annonce ou publication majeure relative à la politique monétaire, à une politique réglementaire ou au contexte prudentiel.	<p>Corrélation observable entre des événements déclencheurs non conventionnels et une modification sensible de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la taille et la fréquence des grandes transactions sur instruments souverains sous-jacents avant et après l'événement ; • l'accès aux marchés de financement ; • la capacité de stockage des titres ; • la capacité de tenue de marché
	Indicateurs budgétaires	
iv)	Solidité économique	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateurs économiques (par exemple, croissance du PIB, PIB par habitant)
v)	Solidité budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> • Finances publiques (par exemple, solde budgétaire, dette et recettes en % du PIB, solde du compte courant) • Profil et viabilité de la dette (par exemple, durée, monnaies de libellé, base d'investisseurs ; données tirées des rapports sur la viabilité de la dette)
vi)	Solidité institutionnelle	<p>Efficacité et prévisibilité des politiques publiques, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solidité du système juridique • Risque politique

Tests de résistance du risque souverain

Il pourrait être demandé aux banques d'inclure les risques afférents à leurs grandes expositions souveraines dans leurs tests de résistance, mais aussi de prendre en considération des tensions concomitantes sur les paramètres de crédit, de marché et de liquidité dans le cadre de leurs tests de résistance à l'échelle de l'établissement⁵¹. Les résultats informeraient le processus de planification des banques en matière de fonds propres et de liquidité.

⁵¹ Conformément au principe n° 10 formulé par le Comité dans son document sur les tests de résistance : www.bis.org/publ/bcbs155.htm.

Les hypothèses utilisées dans les tests de résistance pour tenir compte des effets que provoqueraient des difficultés sur les expositions souveraines pourraient inclure :

- a) une dégradation de la solvabilité de l'emprunteur et son défaut potentiel ;
- b) une dégradation des conditions de liquidité de l'emprunteur sur les marchés de la dette souveraine, influant sur les prix des titres de créance négociés et des transactions ayant ces titres comme sous-jacent ou sûreté (par exemple, les pensions).

Les hypothèses et la méthodologie que devraient appliquer les banques et les autorités de contrôle pour tester la résistance des expositions souveraines détenues à la fois dans le portefeuille bancaire et le portefeuille de négociation seraient par exemple les suivantes.

a) *Risque de crédit ou de contrepartie*

- Incidence, sur l'adéquation des fonds propres, d'une modification à la hausse ou à la baisse des notes des expositions souveraines, y compris l'impact qu'auraient des transactions avec des contreparties souveraines sur les exigences de fonds propres liées au risque de contrepartie.
- Effet sur l'adéquation des fonds propres d'un ajustement de la décote appliquée aux instruments de dette souveraine utilisés comme sûretés pour neutraliser le risque de crédit et le risque de contrepartie.
- Impact sur le résultat net et l'adéquation des fonds propres d'une augmentation des provisions pour dépréciation des expositions au risque souverain détenues dans le portefeuille bancaire (y compris les positions sur actifs disponibles à la vente ou détenus jusqu'à l'échéance).

b) *Indicateurs de risque de marché et de liquidité*

- Impact sur le résultat net de négociation et l'adéquation des fonds propres de la réévaluation des positions, effectuée sur la base des chocs sur les écarts de rendements souverains ainsi que de l'évolution des rendements d'autres classes d'actifs, sous l'effet d'une augmentation des risques sur l'emprunteur souverain et d'une hausse des primes de liquidité. Cela inclut l'impact des réévaluations de positions disponibles à la vente détenues dans le portefeuille bancaire.
- Effet sur l'adéquation des fonds propres d'un choc sur les rendements d'une exposition à un émetteur souverain, avec effets de propagation aux expositions corrélées dans d'autres classes d'actifs.
- Modification de la capacité à respecter la réglementation en matière de liquidité, en raison de l'évolution de la note de la dette souveraine, influant sur son statut d'actif hautement liquide.
- Changement de la position de liquidité résultant de l'évolution des prévisions de flux de trésorerie afférents aux expositions souveraines, à différents horizons temporels.

c) *Coûts et disponibilité du financement*

- Impact sur les coûts de financement, et donc sur le résultat net et l'adéquation des fonds propres, d'une hausse des taux d'intérêt résultant d'une augmentation du rendement des obligations d'un emprunteur souverain en difficulté.
- Incidence, sur la disponibilité de ressources obtenues par cessions temporaires de titres, d'une augmentation des décotes de marché ou de la non-acceptation de la dette souveraine comme sûreté.

Contrôle prudentiel

Il pourrait être demandé aux autorités de contrôle de vérifier que les systèmes internes de contrôle et de gestion des risques des banques sont adéquats pour assurer le suivi des expositions importantes au risque

souverain et en rendre compte. Les autorités de contrôle pourraient également être amenées à examiner l'ampleur des expositions des banques au risque souverain, et la concentration de celles-ci, de même que la qualité de l'évaluation interne par les banques de l'adéquation de leurs fonds propres au regard de telles expositions dans le cadre du deuxième pilier. Ce type d'évaluation devrait comporter un examen des tests de résistance des banques.

Il pourrait être demandé aux autorités de contrôle d'effectuer une évaluation régulière et complète des programmes de tests de résistance des banques, incluant les catégories et scénarios de risques importants. Les autorités de contrôle pourraient veiller à ce que les tests de résistance fassent partie intégrante de la culture globale de la banque en termes de gouvernance et de gestion des risques. La participation du conseil d'administration et de la direction à la détermination des objectifs des tests de résistance relatifs au risque souverain, à la définition des scénarios, à l'examen des résultats des tests, à l'évaluation des mesures éventuellement nécessaires ainsi qu'à la prise de décision est essentielle pour que les tests de résistance soient correctement utilisés dans le cadre de la gouvernance et de la planification des fonds propres des banques. Les résultats des tests de résistance devraient contribuer à la prise de décisions stratégiques et au débat interne concernant les hypothèses utilisées, comme le coût, le risque et la rapidité avec laquelle de nouveaux fonds propres devraient être levés, ou des positions devraient être couvertes ou vendues.

Les autorités de contrôle pourraient examiner l'éventail des mesures correctives envisagées par une banque pour donner suite aux résultats de ses tests de résistance, et appréhender les motifs justifiant les décisions potentielles de la direction. Les autorités de contrôle devraient vérifier si de telles mesures seraient envisageables en période de tensions, et si l'établissement financier pourrait, objectivement, les mettre en application.

Les autorités de contrôle pourraient devoir prendre des mesures si les risques issus des expositions d'une banque au risque souverain ne sont pas correctement gérés par celle-ci, si des failles importantes apparaissent dans le programme de tests de résistance, ou si les résultats de ces tests ne sont pas correctement intégrés dans le processus de prise de décision de la banque. Les autorités de contrôle pourraient user de discernement et de proportionnalité dans leur évaluation des mesures prudentielles adéquates, en tenant compte de l'hétérogénéité des expositions au risque souverain détenues par les banques dans différentes juridictions. Des mesures prudentielles possibles seraient par exemple les suivantes :

- intensifier la surveillance des banques ;
- exiger des banques qu'elles préparent et mettent en place un plan satisfaisant de restauration de l'adéquation des fonds propres ;
- imposer des provisions supplémentaires ;
- demander aux banques de réviser leurs limites ou réduire leurs expositions ;
- exiger des banques qu'elles portent leurs fonds propres à un niveau supérieur au minimum prévu par le premier pilier, de façon à ce qu'elles continuent de satisfaire aux exigences minimales de fonds propres même en période de tensions.

Q11. Avez-vous des commentaires à formuler concernant les recommandations potentielles spécifiques au deuxième pilier en matière d'expositions au risque souverain ? Des orientations supplémentaires sont-elles nécessaires ?

Exigences de communication financière au titre du troisième pilier

Le Comité a récemment révisé le cadre des exigences de communication financière au titre du troisième pilier afin de renforcer la comparabilité des déclarations des banques concernant leurs actifs pondérés en fonction des risques⁵². Le Comité avait noté que ce cadre serait revu en fonction des révisions en cours du dispositif réglementaire. Dans sa recherche du niveau optimal d'exigences de communication, le Comité suit le principe selon lequel ces déclarations devraient être claires, complètes et utiles aux utilisateurs, mais aussi cohérentes et comparables au fil du temps.

Le Comité a évoqué l'ajout de modèles supplémentaires de déclaration, au titre du troisième pilier, concernant les expositions au risque souverain. Ces déclarations supplémentaires pourraient apporter des informations importantes et pertinentes, permettant aux intervenants de marché de mieux comprendre et évaluer les différentes composantes du risque souverain auquel les banques sont exposées.

Des exemples de modèles possibles de déclaration figurent à l'annexe du présent document, à des fins d'illustration. Les banques devraient ainsi communiquer :

- i) leurs expositions et actifs pondérés en fonction des risques afférents à différents types d'émetteurs souverains selon une ventilation géographique ;
- ii) leurs expositions et actifs pondérés des risques afférents à différentes entités souveraines selon une ventilation par monnaie ;
- iii) leurs expositions sur les entités souveraines selon leur catégorie comptable.

Les modèles de déclaration pourraient en principe être plus détaillés encore dans leur nature. Ils pourraient ainsi exiger des banques qu'elles communiquent leurs expositions et leurs actifs pondérés en fonction des risques selon une ventilation par juridiction et par monnaie (pour une juridiction donnée, une banque indiquerait combien d'expositions au risque souverain elle détient en monnaie locale et en devises).

Q12. Avez-vous des commentaires à formuler concernant les exigences potentielles de communication financière au titre du troisième pilier en matière d'expositions au risque souverain ? Des exigences supplémentaires sont-elles nécessaires ?

Coordination entre autorités des pays d'origine et d'accueil

Le dispositif de Bâle s'applique à toutes les banques actives à l'international sur une base pleinement consolidée, ou à chaque niveau au sein d'un groupe bancaire. Face aux préoccupations que pourrait susciter l'application de traitements prudentiels différents, tant selon l'approche standard que selon l'approche IRB pour les expositions au risque souverain, au niveau des filiales par rapport au niveau consolidé, le Comité encourage les pays d'origine des banques actives à l'international à accepter, au niveau consolidé, le traitement prudentiel appliqué par les autorités des pays d'accueil des filiales, dans la mesure où ce traitement est conforme au dispositif de Bâle. Le Comité note que les autorités du pays d'origine conservent la possibilité d'appliquer des pondérations plus élevées au niveau consolidé.

Q13. Convenez-vous que les autorités du pays d'origine des banques actives à l'international devraient être encouragées à accepter le traitement prudentiel des expositions au risque souverain appliqué par les autorités hôtes pour les filiales de ces banques ?

⁵² Version révisée du troisième pilier : www.bis.org/bcbs/publ/d309_fr.pdf.

Idées supplémentaires

Les idées susmentionnées portent sur le traitement pondéré en fonction des risques des expositions au risque souverain et du dispositif relatif aux grands risques. Le Comité n'a pas avancé d'idées concrètes quant à une révision du dispositif du ratio de levier et des normes de liquidité, ces derniers ayant été récemment finalisés et étant en cours de mise en place dans les juridictions.

Le Comité a également examiné les risques potentiels liés aux expositions souveraines détenues dans le portefeuille bancaire et susceptibles d'être considérées comme des HQLA, mais présentant potentiellement des risques de valorisation qui ne sont pas encore traduits dans les fonds propres. En ce qui concerne les actifs détenus dans le portefeuille bancaire et disponibles à la vente, l'évolution des valorisations se reflète dans le bilan ainsi que dans les fonds propres et les réserves, même si elle n'a pas de traduction dans le compte de résultat. En revanche, il n'est pas rendu compte de l'évolution de la valeur des actifs détenus jusqu'à l'échéance, à moins qu'ils soient vendus ou dépréciés. Par conséquent, dans ses futures délibérations, le Comité prendra en considération le traitement comptable et le traitement en termes de fonds propres des actifs admissibles aux HQLA, en incluant, mais sans s'y limiter, les expositions au risque souverain.

Q14. D'autres révisions du traitement réglementaire des expositions au risque souverain sont-elles nécessaires ?

Chapitre 6 – Commentaires sur le document de discussion

Le Comité invite les parties prenantes intéressées – universitaires, analystes, agences de gestion de la dette, ministères des finances, intervenants de marché et grand public – à lui adresser, d'ici au 9 mars 2018, leurs commentaires sur les analyses et idées avancées dans le présent document de discussion.

L'objectif de ce document est de recueillir les remarques et commentaires d'un large éventail de parties prenantes, en particulier sur les questions suivantes.

- Q1. Existe-t-il dans le système bancaire d'autres sources et canaux de risque souverain à prendre en compte dans le traitement réglementaire des expositions au risque souverain ?
- Q2. Les expositions au risque souverain jouent-elles, sur les marchés financiers et dans l'économie au sens large, d'autres rôles qui devraient être pris en compte dans le cadre du traitement réglementaire de ces expositions ?
- Q3. Quel est votre avis sur la définition potentielle des expositions au risque souverain ?
- Q4. Estimez-vous que la définition des expositions locales au risque souverain devrait être fondée à la fois sur la monnaie de libellé de l'exposition et sur la monnaie de financement ? De quelle manière cette définition pourrait-elle être mise en pratique ?
- Q5. Acceptez-vous l'éventualité d'un classement des différentes entités souveraines et le principe d'un critère d'équivalence de risque potentiel pour le traitement de certaines expositions sur des organismes publics hors administration centrale comme des expositions sur des administrations centrales ? Avez-vous des commentaires à formuler sur ce critère ?
- Q6. Reconnaissez-vous que les exigences de fonds propres en regard des expositions souveraines ne peuvent pas être modélisées de manière robuste et que ces expositions devraient donc être traitées selon une approche standard ?
- Q7. Comment estimez-vous que le traitement des expositions au risque souverain selon l'approche standard devrait être conçu et calibré ? Quel équilibre cette approche devrait-elle réaliser entre simplicité, comparabilité et sensibilité au risque ? Existe-t-il des considérations globales qui pourraient justifier un traitement différencié des expositions selon les types d'entités souveraines, notamment entre banques centrales et administrations centrales ?
- Q8. Quel rôle pourraient jouer certains indicateurs (autres que les notes) dans la détermination des pondérations des expositions au risque souverain dans le cadre de l'approche standard potentielle ?
- Q9. Que pensez-vous d'une approche de l'atténuation du risque de concentration des expositions au risque souverain qui ferait appel à la majoration de la pondération marginale ? Avez-vous des remarques à formuler sur la conception, la granularité et le calibrage potentiels d'une telle approche ?
- Q10. Quelles sont les pratiques actuelles du marché en matière de décote pour les transactions sur actifs souverains assimilables à des pensions ? Pensez-vous que la liberté actuellement accordée d'appliquer une décote nulle devrait être supprimée du dispositif d'atténuation du risque de crédit ?
- Q11. Avez-vous des commentaires à formuler concernant les recommandations potentielles spécifiques au deuxième pilier en matière d'expositions au risque souverain ? Des orientations supplémentaires sont-elles nécessaires ?
- Q12. Avez-vous des commentaires à formuler concernant les exigences potentielles de communication financière au titre du troisième pilier en matière d'expositions au risque souverain ? Des exigences supplémentaires sont-elles nécessaires ?
- Q13. Convenez-vous que les autorités du pays d'origine des banques actives à l'international devraient être encouragées à accepter le traitement prudentiel des expositions au risque souverain appliqué par les autorités hôtes pour les filiales de ces banques ?
- Q14. D'autres révisions du traitement réglementaire des expositions au risque souverain sont-elles nécessaires ?

Références

- Acharya, V., Drechsler, I. et Schnabl, P. (2011), « A pyrrhic victory? Bank bailouts and sovereign credit risk », *NBER Working Paper*, n° 17136.
- Arslanalp, S. et Tsuda, T. (2014), « Tracking global demand for emerging market sovereign debt », *IMF Working Paper*, WP/14/39.
- Battistini, N., Pagano, M. et Simonelli, S. (2013), « Systemic risk and home bias in the euro area », *Commission européenne, European Economy, Economic Papers*, n° 494.
- Buiter, W. (2008), « Can central banks go broke? », *Centre for Economic Policy Research Policy Insight*, n° 24.
- Castro, C. et Mencía, J. (2014), « Sovereign risk and financial stability », *Revista de Estabilidad Financiera*, n° 26, pp. 73–107.
- Comité européen du risque systémique (2015), *ESRB report on the regulatory treatment of sovereign exposures*, mars.
- Comité sur le système financier mondial (1999), « How Should We Design Deep and Liquid Markets? The case of government securities », *CGFS Papers*, n° 13.
- Comité sur le système financier mondial (2011), « The impact of sovereign credit risk on bank funding conditions », *CGFS Papers*, n° 43.
- Correa, R. et Sapriza, H. (2014), « Sovereign debt crisis », Conseil des gouverneurs du Système de Réserve fédérale, *International Finance Discussion Paper*, n° 1104, mai.
- Cruces, J. et Trebesch, C. (2013), « Sovereign defaults: The price of haircuts », *American Economic Journal*, vol. 5, n° 3, pp. 85–117.
- De Paoli, B., Hoggarth, G. et Saporta, V. (2009), « Output costs of sovereign crises: some empirical estimates », *Bank of England Working Paper*, n° 362.
- De Santis, R. (2015), « A measure of redenomination risk », *ECB Working Paper Series*, n° 1785, avril.
- Dudley, W. (2013), « Panel remarks », *Sovereign risk: a world without risk-free assets?*, *BIS Papers*, n° 72.
- Fonds monétaire international (2011), « Definition and measurement of sovereign risk need to be broadened, IMF roundtable concludes », communiqué de presse, n° 11/91, 18 mars.
- Furceri, D. et Zdzienicka, A. (2011), « How costly are debt crises? », *IMF Working Paper*, n° 11/280.
- Gartner, M., Grisbach, B. et Jung, F. (2013), « PIGS or lambs? The European sovereign debt crisis and the role of rating agencies », *International Advances in Economic Research*, vol. 17, n° 3, pp. 288-99.
- Gennaioli, N., Martin, A. et Rossi, S. (2012), « Sovereign default, domestic banks and financial institutions », document non publié.
- (2014), « Banks, government bonds, and default: What do the data say? », document non publié.
- Greenspan, A. (2011), « The paydown of federal debt », intervention à la Bond Market Association, 27 avril.
- Ichiue, H., et Shimizu, Y. (2012), « Determinants of long-term yields: A panel data analysis of major countries and decomposition of yields of Japan and the US », *Bank of Japan Working Paper Series*, n° 12-E-7.
- Jordà, Ò., Schularick, M. et Taylor, A. (2011), « Financial crises, credit booms, and external imbalances: 140 years of lessons », *IMF Economic Review*, n° 59, pp. 340–78.

Lanotte, M., Manzelli, G., Rinaldi, A., Taboga, M. et Tommasino, P. (2016), « Easier said than done? Reforming the prudential treatment of banks' sovereign exposures », *European Economy: Banks Regulation and the Real Sector*, n° 2016-1.

Panetta, F., Faeh, T., Grande, G., Ho, C., King, M., Levy, A., Signoretti, F., Taboga, M. et Zaghini, A. (2009), « An assessment of financial sector rescue programmes », *BIS Papers*, n° 48.

Pericoli, M. et Taboga, M. (2015), « Decomposing euro area sovereign spreads: credit, liquidity and convenience », *Bank of Italy Temi di Discussione*, n° 1021.

Reinhart, C. et Rogoff, K. (2010), *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press.

——— (2011), « The forgotten history of domestic debt », *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 121, n° 552, pp. 319–50.

Van Rixtel, A. et Gasperini, G. (2013), « Financial crises and bank funding: recent experience in the euro area », *BIS Working Papers*, n° 406.

Annexe – Modèles potentiels de déclaration des expositions au risque souverain au titre du troisième pilier

Modèle 1 : expositions sur les entités souveraines – ventilation par pays

Objet : décomposer les expositions des banques au risque souverain et leurs actifs pondérés en fonction des risques par juridiction concernée.

Champ d'application : ce modèle est obligatoire pour toutes les banques.

Contenu : montant réglementaire des expositions.

Fréquence : semestrielle.

Format : fixe. (Les colonnes ne peuvent pas être modifiées. Les lignes varieront en fonction de la ventilation géographique de chaque banque.)

Observations : insérer des observations complémentaires afin d'expliquer toute évolution significative des expositions au risque souverain par pays.

Expositions sur des administrations centrales

		a	b	c	d	e	f	g
		Expositions au risque souverain dans le portefeuille bancaire avant CCF* et CRM**		Expositions au risque souverain dans le portefeuille bancaire après CCF et CRM		Expositions au risque souverain dans le portefeuille de négociation	Actifs pondérés en fonction des risques	Concentration des expositions (exprimée en pourcentage des fonds propres Tier 1)
Juridictions importantes (par ordre décroissant des valeurs d'exposition) ^{a)}		Montant au bilan	Montant hors bilan	Montant au bilan	Montant hors bilan	Montant	Montant	Pourcentage
1	Juridiction 1							
2	Juridiction 2							
3	...							
4	Total							

* CCF : *credit conversion factor* – facteur de conversion en équivalent risque de crédit. ** CRM : *credit risk mitigation* – atténuation du risque de crédit

a) Définies comme les juridictions sur lesquelles le montant des expositions souveraines est non négligeable. Les banques choisissant de ne pas déclarer leurs expositions sur certaines juridictions doivent expliquer pourquoi elles estiment que ces informations ne sont pas utiles aux utilisateurs, en incluant la liste des juridictions non déclarées individuellement, et doivent communiquer le montant cumulé des expositions (en distinguant portefeuille bancaire et portefeuille de négociation) que ces juridictions représentent.

Expositions sur les banques centrales

[idem]

Expositions sur d'autres entités souveraines

Ventilées par sous-catégorie, voir chapitre 5 du présent document [idem]

Modèle 2 : expositions sur les entités souveraines - ventilation par monnaie de libellé

Objet : décomposer les expositions des banques au risque souverain et leurs actifs pondérés en fonction des risques par monnaie de libellé.

Champ d'application : ce modèle est obligatoire pour toutes les banques.

Contenu : montant réglementaire des expositions.

Fréquence : semestrielle.

Format : fixe. (Les colonnes ne peuvent pas être modifiées. Les lignes varieront en fonction de la ventilation par monnaie de libellé de chaque banque.)

Observations : insérer des observations complémentaires afin d'expliquer toute évolution significative de la monnaie de libellé des expositions au risque souverain par pays.

Expositions sur des administrations centrales

		a	b	c	d	e	f	g
		Expositions au risque souverain dans le portefeuille bancaire avant CCF et CRM		Expositions au risque souverain dans le portefeuille bancaire après CCF et CRM		Expositions au risque souverain dans le portefeuille de négociation	Actifs pondérés en fonction des risques	Concentration des expositions (exprimée en pourcentage des fonds propres Tier 1)
Monnaies de libellé importantes (par ordre décroissant des valeurs d'exposition) ^{a)}		Montant au bilan	Montant hors bilan	Montant au bilan	Montant hors bilan	Montant	Montant	Pourcentage
1	Monnaie 1							
2	Monnaie 2							
3	...							
4	Total							

a) Monnaies dans lesquelles le montant des expositions au risque souverain détenues n'est pas négligeable. Les banques choisissant de ne pas déclarer leurs expositions sur certaines monnaies doivent expliquer pourquoi elles estiment que ces informations ne sont pas utiles aux utilisateurs, en incluant la liste des monnaies non déclarées individuellement, et doivent communiquer le montant cumulé des expositions (en distinguant portefeuille bancaire et portefeuille de négociation) que ces monnaies représentent.

Expositions sur les banques centrales

[idem]

Expositions sur d'autres entités souveraines

Ventilées par sous-catégorie, voir chapitre 5 du présent document [idem]

Modèle 3 : expositions aux entités souveraines – ventilées selon leur catégorie comptable.

Objet : décomposer les expositions des banques au risque souverain par catégorie comptable.

Champ d'application : ce modèle est obligatoire pour toutes les banques.

Contenu : montant réglementaire des expositions.

Fréquence : semestrielle.

Format : fixe. (Les colonnes et les lignes ne peuvent pas être modifiées.)

Observations : insérer des observations complémentaires afin d'expliquer toute évolution significative du classement des expositions au risque souverain par pays.

Expositions sur des administrations centrales

	a		b		c		d		e				f		g		h	
	Instruments de dette				Prêts et créances ^{a)}	Expositions directes au risque souverain sur produits dérivés				Expositions indirectes au risque souverain sur produits dérivés				Passifs éventuels et engagements	Expositions totales			
	Juste valeur	Actifs financiers disponibles à la vente	Actifs financiers détenus au coût amorti			Juste valeur positive		Juste valeur négative		Juste valeur positive		Juste valeur négative			Au et hors bilan	Au bilan	Hors bilan	
Valeur notionnelle					Juste valeur	Valeur notionnelle	Juste valeur	Valeur notionnelle	Juste valeur	Valeur notionnelle	Juste valeur							
1	Montant brut des expositions																	
2	Valeur nette des expositions^{b)}																	

a) Pour les expositions au risque souverain qui ne prennent pas la forme de titres de créance au sens des dispositifs comptable ou réglementaire.

b) Nette de provisions.

Expositions sur les banques centrales

[idem]

Expositions sur d'autres entités souveraines

Ventilées par sous-catégorie, voir chapitre 5 du présent document [idem]