

## V. Réforme de la réglementation financière : réalisations, risques et perspectives

Dans leur rôle d'intermédiation du crédit, les banques proposent des services financiers domestiques ou transfrontières essentiels aux particuliers, aux entreprises et aux administrations publiques. Un système bancaire solide et résilient constitue donc la base d'une croissance économique durable. L'Histoire, cependant, est jalonnée de crises financières survenues à un moment ou un autre dans chacune des régions du monde et pour toutes sortes de raisons. La crise la plus récente, en 2007–2009, a révélé des carences fondamentales dans le fonctionnement et la réglementation du système bancaire dans de nombreux pays.

La crise a été déclenchée par l'utilisation imprudente et la réglementation inadaptée de mécanismes de titrisation complexes par de grands établissements financiers. Elle est partie des États-Unis et s'est propagée principalement aux autres économies avancées. Cependant, ces causes et cette évolution témoignent de déficiences caractéristiques des crises financières en général : investisseurs en quête de rendement, surabondance de crédit, conditions de prêts laxistes, sous-tarification du risque, recours excessif à l'effet de levier et phénomène de contagion.

Compte tenu de la vitesse à laquelle les crises financières peuvent survenir et se propager à travers le globe, et de l'accélération constante de l'innovation financière, les banques doivent relever leur niveau de fonds propres et de liquidité pour prémunir les systèmes bancaires et l'économie mondiale contre des risques imprévisibles. Malheureusement, les marchés ont tendance à avoir la mémoire courte, et c'est en général après une période de confiance excessive alimentée par un calme apparent que surgissent des risques importants pour le système bancaire. Les efforts en vue de renforcer les systèmes bancaires doivent donc être menés à bien dès maintenant, alors que la crise est encore présente dans les esprits, et que les autorités et le public en général sont conscients de l'urgence d'une réponse efficace.

En publiant Bâle III le 16 décembre 2010, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a défini de nouvelles normes internationales sur l'adéquation des fonds propres et la liquidité des banques, afin de répondre aux faiblesses révélées par la crise<sup>1</sup>. Certaines dispositions constituent une révision en profondeur des règles existantes, d'autres sont entièrement nouvelles et portent sur des aspects qui n'étaient pas couverts auparavant. Ensemble, elles renforcent la réglementation en matière de fonds propres et de liquidité, de manière à accroître la résistance du système bancaire mondial. Ainsi fortifié par Bâle III, le dispositif réglementaire international protégera mieux le secteur

Les banques et juridictions doivent renforcer leur capacité de résistance aux crises

<sup>1</sup> Chapitre Activités, pp. 123–129.

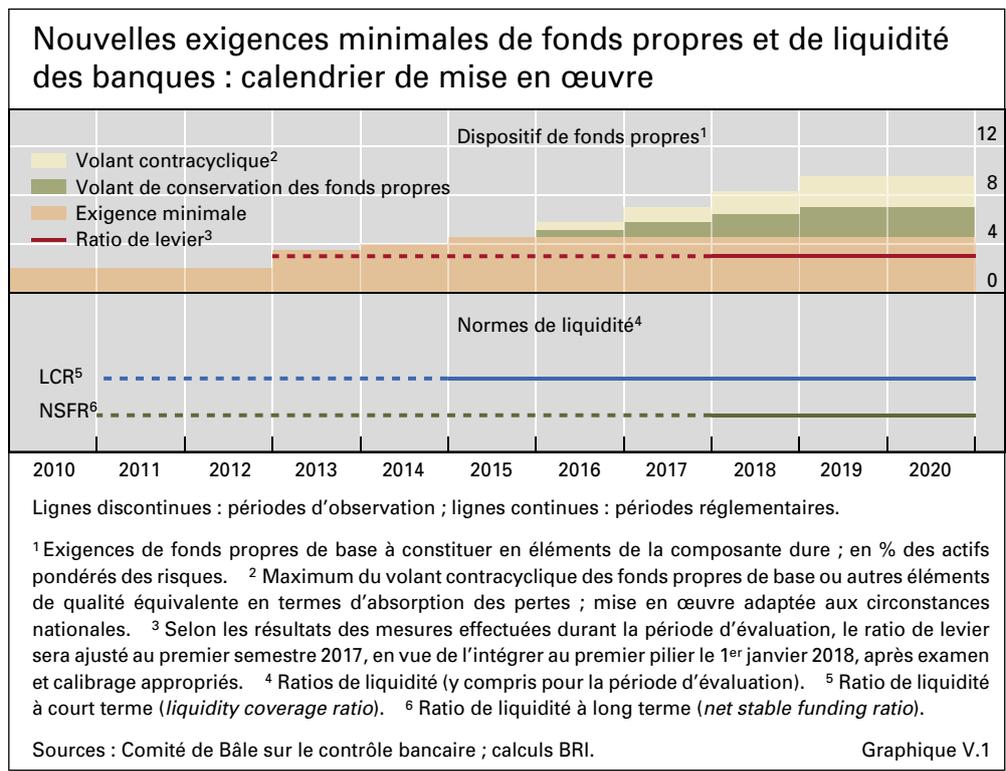
financier de la prochaine crise, quelle que soit son origine, et réduira son risque de propagation à l'économie réelle. Avec le retour du goût pour le risque au sein du système financier, les banques commencent à accumuler du capital et adaptent leurs stratégies de financement et, plus généralement, leurs modèles opérationnels au nouveau dispositif réglementaire, qui les incitera à chercher une rentabilité moins élevée mais plus stable de leurs fonds propres.

### Influence de la crise financière sur la réforme de la réglementation

La gravité de la crise est imputable, pour une bonne part, aux risques trop élevés qu'avait pris le secteur bancaire, dans de nombreux pays, sans augmenter proportionnellement ses fonds propres. De plus, non seulement le **niveau** de ces derniers était inadéquat, mais leur **qualité**, qui s'était régulièrement détériorée, était devenue insuffisante, Bâle III durcit les exigences de fonds propres, couvre une plus grande diversité de risques et traite explicitement des aspects macroprudentiels de la stabilité du système bancaire.

#### Fonds propres bancaires

Bâle III accroît sensiblement la quantité et la qualité des fonds propres, en mettant nettement plus l'accent, dans les fonds propres de base (T1, *Tier 1*), sur la « composante dure », qui s'est trouvée érodée par les pertes subies pendant la crise (graphique V.1, encadré V.A). Certaines banques présentaient un ratio de T1 artificiellement gonflé en y incluant d'autres types d'instruments. De plus, ces autres composantes de T1 n'ont guère contribué à absorber les



## Encadré V.A – Instruments de fonds propres

Lorsque la crise a éclaté, le niveau et la qualité des fonds propres du système bancaire international étaient insuffisants. La crise a révélé des différences entre pays dans les définitions des fonds propres réglementaires et une déficience de la communication financière, qui a empêché le marché de pleinement évaluer et comparer la qualité des fonds propres bancaires. En réponse, Bâle III introduit une définition harmonisée des fonds propres, qui couvre les composantes suivantes.

- **Composante dure des fonds propres de base (de catégorie 1, Tier 1 ou T1)** – actions ordinaires et bénéfiques non distribués après déduction des ajustements réglementaires (par exemple, *goodwill* – écart d’acquisition ou survaleur). Aussi longtemps que la banque est en mesure d’assurer sa continuité d’exploitation, cette composante des fonds propres absorbe intégralement les pertes. C’est donc la composante qui doit être de la plus haute qualité. L’attention particulière qui lui est accordée est l’un des aspects essentiels de la nouvelle définition.
- **Autres composantes de T1** – actions de préférence et autres instruments de fonds propres absorbant les pertes aussi longtemps que la banque est en mesure d’assurer sa continuité d’exploitation. Les « autres instruments » sont éligibles à condition de satisfaire aux critères suivants : être subordonnés, être assortis de dividendes ou de coupons non cumulatifs dont le versement est entièrement discrétionnaire, et ne comporter ni date d’échéance ni incitation au remboursement.
- **Fonds propres complémentaires (de catégorie 2, Tier 2 ou T2)** – instruments de dette absorbant les pertes en cas de défaillance (liquidation) de la banque. Les « autres instruments » sont éligibles à condition de satisfaire aux critères suivants : être subordonnés, avoir une échéance initiale de cinq ans au minimum et ne pas comprendre de clause de révision des taux d’intérêt à la hausse (*step-up*) ni d’autre incitation au remboursement. De plus, la comptabilisation prudentielle de ces instruments impose de les amortir sur les cinq ans qui précèdent l’échéance.

Durant la crise, nombre de banques en difficulté ont été secourues grâce à une injection de fonds publics sous forme de composante dure ou d’autres composantes de T1. Si cette mesure a permis de protéger les déposants, elle signifiait également que certains instruments de fonds propres n’ont pas été mobilisés pour absorber les pertes. Pour éviter qu’une telle situation se reproduise, outre les caractéristiques mentionnées ci-dessus, les autres composantes de T1 et les éléments de T2 doivent pouvoir être annulés ou convertis en actions ordinaires lorsque la banque émettrice atteint le point de non-viabilité (autrement dit, le point où elle n’est plus en mesure de se financer sur les marchés), de l’avis des autorités compétentes.

La définition des fonds propres selon Bâle III élimine progressivement les instruments de fonds propres hybrides innovants, qui offraient une incitation au remboursement à travers des clauses telles que clauses de révision des taux d’intérêt à la hausse. Elle supprime, par ailleurs, les fonds propres surcomplémentaires (de catégorie 3, ou T3), autrement dit les dettes subordonnées à court terme qui permettaient de couvrir les risques de marché.

Outre les éléments de fonds propres définis par Bâle III, certains autres instruments sont définis spécifiquement à l’intention des banques d’importance systémique.

- **Fonds propres conditionnels** – instruments de dette convertibles en actions ordinaires ou susceptibles d’absorber des pertes par annulation du principal et des intérêts avant que la banque n’atteigne le point de non-viabilité.
- **Créances requalifiables** – instruments de dette convertibles en actions ordinaires ou susceptibles d’absorber des pertes par annulation du principal et des intérêts quand la banque atteint le point de non-viabilité.

Le ratio de levier vise à soutenir le dispositif fondé sur les risques en évitant un levier excessif

pertes, car les paiements de coupon et de principal étaient souvent maintenus, ce qui n’a pas beaucoup aidé à assurer la continuité de l’exploitation. En outre, comme le gonflement artificiel du ratio T1 autorisait un fort effet de levier, Bâle III a également introduit un ratio de levier simple qui soutient le dispositif fondé sur les risques. Ce nouveau ratio, qui mesure les fonds propres de base T1 en pourcentage des actifs augmentés des expositions hors bilan et des instruments dérivés, servira de garde-fou supplémentaire contre les tentatives de contournement des exigences fondées sur le risque et atténuera le risque

de modèle. En contribuant à contenir l'effet de levier, il complétera aussi d'autres mesures macroprudentielles destinées à réduire le risque systémique (*infra*).

### *Couverture des risques*

Le Comité de Bâle a également amélioré la couverture prudentielle des risques de marché – qui étaient au cœur de la récente crise, dans la mesure où les activités de négociation ont été, pour une bonne part, à l'origine de l'accumulation de l'effet de levier et des pertes<sup>2</sup>. La faiblesse des fonds propres, l'excès de levier et la couverture inadéquate des risques n'ont pas permis au système bancaire d'absorber entièrement les pertes systémiques liées aux activités de négociation et de crédit. Ces déficiences n'ont pas davantage permis de faire face à la réintermédiation d'importantes expositions de hors-bilan qui s'étaient accumulées dans le système bancaire parallèle. Aux termes de Bâle III, les banques devront détenir davantage de fonds propres par rapport à leurs actifs peu liquides et sensibles au risque de crédit, pour lesquels la période de détention est bien plus longue que pour les positions classiques de négociation. Quant aux activités de négociation, elles seront soumises à une exigence de valeur en risque calculée d'après un scénario de crise. De plus, les expositions issues de la titrisation, dans le portefeuille de négociation, feront l'objet d'exigences de fonds propres plus conformes à celles du portefeuille bancaire. Bâle III impose également des exigences de fonds propres plus rigoureuses pour le risque de contrepartie, c'est-à-dire le risque de perte sur un contrat financier en cas de défaillance de la contrepartie. En outre, Bâle III incite les banques à recourir davantage à des contreparties centrales – institutions financières qui agissent en tant qu'intermédiaires entre intervenants (encadré V.B) – tout en veillant à ce que le risque lié aux expositions des banques envers les contreparties centrales soit couvert par un niveau de fonds propres satisfaisant.

Renforcement de la couverture et des exigences de fonds propres pour les risques liés aux activités de négociation...

...et pour le risque de contrepartie

### *Liquidité*

Pendant la période qui a mené à la crise, bon nombre de banques, supposant à tort un accès facile à la liquidité du marché, se sont appuyées sur un volant de liquidité de plus en plus réduit. Au paroxysme de la crise, les contreparties ont perdu confiance dans la liquidité de nombreux établissements bancaires, ce qui a considérablement limité leur accès aux financements. Bâle III vise à remédier à ces carences de liquidité révélées par la crise. Le dispositif de liquidité, harmonisé à l'échelle internationale, se compose de deux normes réglementaires minimales : le ratio de liquidité à court terme (LCR, *liquidity coverage ratio*) et le ratio structurel de liquidité à long terme (NSFR, *net stable funding ratio*), qui ont des objectifs complémentaires.

Amélioration nécessaire de la gestion du risque et des profils de liquidité

<sup>2</sup> Pour l'application des règles prudentielles, le « portefeuille de négociation » inclut les positions sur instruments financiers et produits de base constituées à des fins soit de négociation, soit de couverture d'autres activités de négociation, et il est assujéti aux normes de fonds propres relatives aux risques de marché.

## Encadré V.B – Rôle des infrastructures des marchés financiers

Les transactions financières sont effectuées soit sur des marchés organisés, soit de gré à gré. Une fois la transaction conclue, elle est transmise à ce que l'on appelle une « infrastructure de post-marché ». Le processus commence avec l'appariement et prend fin avec le règlement. Ce dernier implique généralement un transfert de fonds en contrepartie de la livraison d'un actif ou d'un instrument financier (produit dérivé, par exemple). Dans les systèmes financiers modernes, le règlement s'effectue au sein d'infrastructures comme les systèmes de paiement de gros montant, les systèmes de règlement de titres et les contreparties centrales.

Du fait de leur conception et de leur fonctionnement, ces infrastructures de post-marché jouent un rôle important dans la stabilité financière, car toute perturbation peut se propager à travers elles aux intervenants. Il est donc possible de les cibler afin d'atténuer les risques liés à « l'interdépendance » des intervenants et de réduire le risque de contagion.

La crise financière a révélé de graves lacunes dans le traitement d'importantes opérations sur dérivés de gré à gré, tels que les contrats sur défaut (CDS, *credit default swaps*), au stade du post-marché. Nombre de ces transactions n'étaient pas intégralement recensées, et les expositions bilatérales n'étaient pas suffisamment garanties par des sûretés.

Dans ce contexte, les autorités, dans le monde entier, réclament deux changements importants, qui seront mis en œuvre d'ici fin 2012<sup>①</sup>. Premièrement, ces instruments dérivés devront être déclarés à un référentiel central de données. Un référentiel central est un registre électronique tenant à jour les informations relatives à une transaction sur dérivés de gré à gré pendant toute sa durée de vie. Ces informations peuvent être utilisées de diverses manières par les établissements déclarants, les autorités et le public. Si toutes les transactions sont déclarées à un référentiel central et si les informations sont accessibles aux autorités de tutelle, celles-ci auront alors une vue d'ensemble du marché des dérivés de gré à gré, y compris les principales positions (brutes et nettes) prises par les grands opérateurs. Si des référentiels centraux avaient existé avant la crise, il aurait été possible d'observer bien plus tôt l'accumulation de positions considérables sur instruments dérivés, comme celles d'American International Group (AIG).

Deuxièmement, la compensation des instruments dérivés négociés de gré à gré par une contrepartie centrale, et non bilatéralement, peut présenter plusieurs avantages pour la stabilité financière. Une contrepartie centrale s'interpose entre les deux contreparties initiales, et donc les isole l'une de l'autre en cas de défaillance de l'une d'entre elles. Elle réduit ainsi l'interdépendance des établissements financiers. Toutefois, la contrepartie centrale concentre les risques, et doit être elle-même extrêmement solide : elle doit se prémunir contre le risque de défaillance d'un ou plusieurs de ses membres. À cette fin, elle exige d'eux qu'ils ajustent leurs sûretés au moins une fois par jour, en réponse aux fluctuations de la valeur de leurs positions.

<sup>①</sup> Voir, par exemple, G 20, « Déclaration des dirigeants », Sommet de Pittsburg, 24–25 septembre 2009.

Les deux nouvelles normes de liquidité permettront d'accroître la résilience

Le LCR est conçu pour renforcer la capacité d'une banque à résister à une crise de liquidité à court terme en s'assurant qu'elle dispose de suffisamment d'actifs liquides de qualité pour faire face pendant 30 jours civils à un scénario plausible de crise. Ce scénario, conçu par le Comité de Bâle, reprend bon nombre des chocs survenus pendant la crise. Il envisage notamment la fuite d'une partie des dépôts des particuliers, l'assèchement partiel ou total des financements de gros, la nécessité de fournir des sûretés supplémentaires suite à un déclassement de notation et l'activation inopinée des lignes de crédit et facilités de liquidité accordées.

Le NSFR est conçu pour renforcer la capacité d'une banque à résister à une crise de liquidité plus longue, en créant des incitations supplémentaires pour que les banques utilisent en permanence des sources plus stables de

financement. Ces normes complètent les *Principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité* publiés en 2008 par le Comité, et leur mise en œuvre fera bientôt l'objet d'un bilan.

### *Aspects macroprudentiels*

Bâle III a pour but d'améliorer à la fois la solidité de chaque établissement et la stabilité du secteur bancaire dans son ensemble. Par conséquent, en dehors de son approche par établissement, le dispositif prévoit des mesures visant expressément le risque systémique.

Le dispositif macroprudentiel de Bâle III couvre le risque systémique

Pendant la crise, l'accumulation des pertes et les ponctions sur les fonds propres qui en ont résulté ont réduit la capacité des banques à prêter – au moment même où les économies avaient le plus besoin de crédit. Cette tendance du système financier à amplifier les effets conjoncturels au sein de l'économie réelle, ou « procyclicité », associée à l'interdépendance d'établissements financiers jugés trop importants pour qu'on les laisse faire faillite, ont exacerbé la crise.

Afin d'atténuer la procyclicité au sein du système bancaire et du système financier dans son ensemble, le nouveau dispositif de fonds propres réglementaires prévoit une accumulation de fonds propres, au-delà des exigences minimales, en phase ascendante du cycle. Ce **volant de conservation** des fonds propres aidera les banques à absorber les pertes lors de crises financières et économiques. À mesure que le niveau de fonds propres d'une banque se rapproche des exigences minimales, le volant de conservation restreint progressivement les distributions discrétionnaires (dividendes, par exemple). La rétention d'une plus grande part des résultats pendant une phase de repli aidera à s'assurer qu'un volume suffisant de fonds propres reste disponible pour permettre la continuité d'exploitation en cas de crise.

Des volants de fonds propres pour réduire la procyclicité

Bâle III introduit également un **volant contracyclique**, partant du constat qu'une phase d'expansion excessive du crédit au secteur privé finit souvent par imposer de lourdes pertes aux prêteurs. Le ratio crédit agrégé/PIB servira de référence pour la constitution de ce volant, qui sera alimenté par une restriction sur les distributions comparable à celle qui s'applique au volant de conservation. Les autorités de la juridiction n'imposeront ce volant que lorsqu'elles estimeront que l'expansion du crédit crée une accumulation inacceptable des risques à l'échelle du système. Inversement, le volant sera mobilisé quand, de l'avis des autorités, les fonds propres pourront aider à absorber des pertes présentant un risque pour la stabilité financière. La possibilité de réduire le volant sans encourir de sanctions contribuera à limiter le risque lié à un rationnement du crédit.

Les éléments macroprudentiels de Bâle III sont un apport majeur au projet de dispositif élargi de politique macroprudentielle. La BRI, qui plaide en faveur d'un tel dispositif depuis quelque temps, se réjouit de constater que les initiatives se multiplient, aux plans national et international, pour le concevoir et le mettre en œuvre (encadré V.C). Toutefois, même si les travaux ont bien avancé, des efforts restent à faire, notamment pour concrétiser dans les faits le large consensus qui s'est désormais dégagé sur les concepts fondamentaux du dispositif.

## Encadré V.C – Progrès, aux plans national et international, dans la mise en œuvre de cadres macroprudentiels

La crise financière a souligné que la politique réglementaire doit renforcer sa dimension macroprudentielle pour faire face à l'ensemble des risques financiers systémiques. Les travaux nationaux et internationaux dans ce sens se sont intensifiés et continuent de progresser, en s'inspirant de la réflexion menée par la BRI depuis que le terme « macroprudentiel » a été, semble-t-il, inventé par le Comité Cooke, précurseur du Comité de Bâle, en 1979.<sup>①</sup>

Les récentes initiatives menées dans un certain nombre d'enceintes internationales<sup>②</sup> ont aidé à forger un consensus clair sur les principales caractéristiques d'un dispositif macroprudentiel efficace et notamment :

- une intégration efficace des informations des instances de surveillance, des marchés et des indicateurs agrégés ;
- la reconnaissance de l'importance des interrelations, à l'échelon national et international, entre établissements financiers et entre marchés ;
- des instruments macroprudentiels adaptés aux risques ou déséquilibres identifiés ;
- l'attribution de la responsabilité de la politique macroprudentielle à un organisme central ou à un comité créé à cet effet, soit au sein de la banque centrale, soit sous son égide ;
- un mandat clair, des pouvoirs appropriés et des responsabilités bien définies ;
- une communication claire établissant le lien entre évaluation de la stabilité financière et décisions macroprudentielles, tout en gérant les attentes du public quant à leur efficacité.

Des dispositifs institutionnels de politique macroprudentielle appliquant ces principes ont été mis en place ou sont sur le point de l'être dans de nombreuses juridictions, notamment aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans l'Union européenne. Dans de nombreux cas, ils sont déjà opérationnels. Ils représentent une avancée réelle, en particulier grâce à la mise en place de cadres d'évaluation périodique du risque systémique. Au plan international, une telle évaluation est effectuée, par exemple, par le Comité sur le système financier mondial (CSFM), par le Conseil de stabilité financière (CSF), au travers de son Comité permanent sur l'évaluation des vulnérabilités, et par l'exercice d'alerte avancée FMI-CSF ; en outre, des publications nationales sur la stabilité financière viennent apporter leur soutien à une politique macroprudentielle. Bâle III intègre des éléments macroprudentiels dans ses normes de fonds propres, et de nombreux pays acquièrent de plus en plus d'expérience dans l'utilisation d'instruments macroprudentiels tels que le plafonnement du ratio prêt/valeur et les réserves obligatoires.

Maintenant que le mandat, les pouvoirs et les exigences de responsabilité dans l'exercice de la politique macroprudentielle sont soit bien définis, soit à un stade d'élaboration avancé, il est impératif de passer au stade de la mise en œuvre. Pour cela, il faut résoudre des questions essentielles liées aux aspects opérationnels, notamment : choix, mise au point et calibrage des instruments ; paramétrage de ces instruments sur la base des indicateurs de risque ; mise en place d'un mécanisme efficace de prise de décision au sein de comités réunissant un large éventail d'intérêts et de compétences. En somme, la politique macroprudentielle est passée de la théorie à la pratique.

L'expérience accumulée en la matière et l'amélioration de la couverture statistique contribuent à faciliter la mise en pratique de la politique macroprudentielle, même si une période de tâtonnements apparaît inévitable. Le partage de l'expérience acquise, y compris dans le cadre des procédures de la BRI et du CSF, contribuera à enrichir la dimension internationale et à affiner les cadres nationaux de la politique macroprudentielle.

<sup>①</sup> Voir P. Clement, « The term "macroprudential": origins and evolution », *Rapport trimestriel BRI*, mars 2010, pp 59–67. <sup>②</sup> Voir, par exemple, CSFM, « Macroprudential instruments and frameworks: a stocktaking of issues and experiences », documents de travail du CSFM, n° 38, mai 2010 ; BRI-CSF-FMI, « Macroprudential policy tools and frameworks: update to G20 Finance Ministers and central bank Governors », 14 février 2011.

## Impact des nouvelles exigences

Un système bancaire plus solide et plus sûr permet une meilleure allocation du crédit, limite le risque d'une crise financière coûteuse et contribue à un environnement stable permettant aux entreprises de prendre des décisions à

long terme. Les avantages des réformes commenceront à apparaître dès leur mise en œuvre, qui imposera cependant des coûts aux banques et à leur clientèle, à mesure que les banques ajusteront leur bilan et leur modèle opérationnel.

Quelle sera l'ampleur de l'ajustement ? La réponse varie beaucoup d'une institution et d'une juridiction à l'autre. Dans certaines économies, en particulier celles qui ont souffert de la crise financière, les banques en sont encore à reconstituer leurs fonds propres et à se défaire de certains actifs. Dans d'autres, les niveaux de fonds propres et de liquidité correspondent déjà aux nouvelles exigences. Quelle que soit leur situation initiale, les économies devront néanmoins procéder toutes à un ajustement, étant donné les changements qualitatifs et quantitatifs importants qu'introduit Bâle III dans les définitions et les approches en matière de surveillance.

Certaines banques devront accroître leurs fonds propres et leur liquidité...

Pour évaluer l'impact des nouvelles exigences et l'ajustement correspondant, les membres du Comité de Bâle ont mené une étude d'impact quantitative globale<sup>3</sup>. Ils ont constaté (tableau V.1) que, pour un ensemble de 74 grandes banques internationales (groupe 1), les nouvelles exigences de fonds propres (y compris la définition plus restrictive de la composante dure de T1) auraient pratiquement divisé par deux les ratios de la composante dure de T1 (CET1, *common equity tier 1*) par rapport aux actifs pondérés des risques au 31 décembre 2009, ramenant le ratio moyen pondéré brut de 11,1 % (selon les critères et définitions actuels) à un ratio moyen net de 5,7 % (après application des déductions réglementaires et sur la base des nouvelles pondérations de risque). Compte tenu de la composition de l'échantillon du groupe 1, ces chiffres sont vraisemblablement proches du ratio de fonds propres moyen pondéré effectif des grandes banques mondiales. Sur un échantillon de 133 banques plus petites (groupe 2), les ratios de fonds propres mesurés reculeraient également, mais moins, le ratio net CET1 étant ramené de 10,7 % à 7,8 %.

... mais l'ampleur de l'ajustement restera sans doute globalement modeste...

Ces résultats montrent qu'on peut s'attendre à un certain ajustement au sein du système bancaire mondial à mesure que les banques se conformeront aux nouvelles exigences. Cela étant, l'amélioration de l'assise financière des

Ratios de fonds propres moyens indiqués dans l'étude d'impact quantitative							
	Nombre de banques	CET1		T1		Total	
		Brut	Net	Actuel	Nouveau	Actuel	Nouveau
Groupe 1	74	11,1	5,7	10,5	6,3	14,0	8,4
Groupe 2	133	10,7	7,8	9,8	8,1	12,8	10,3

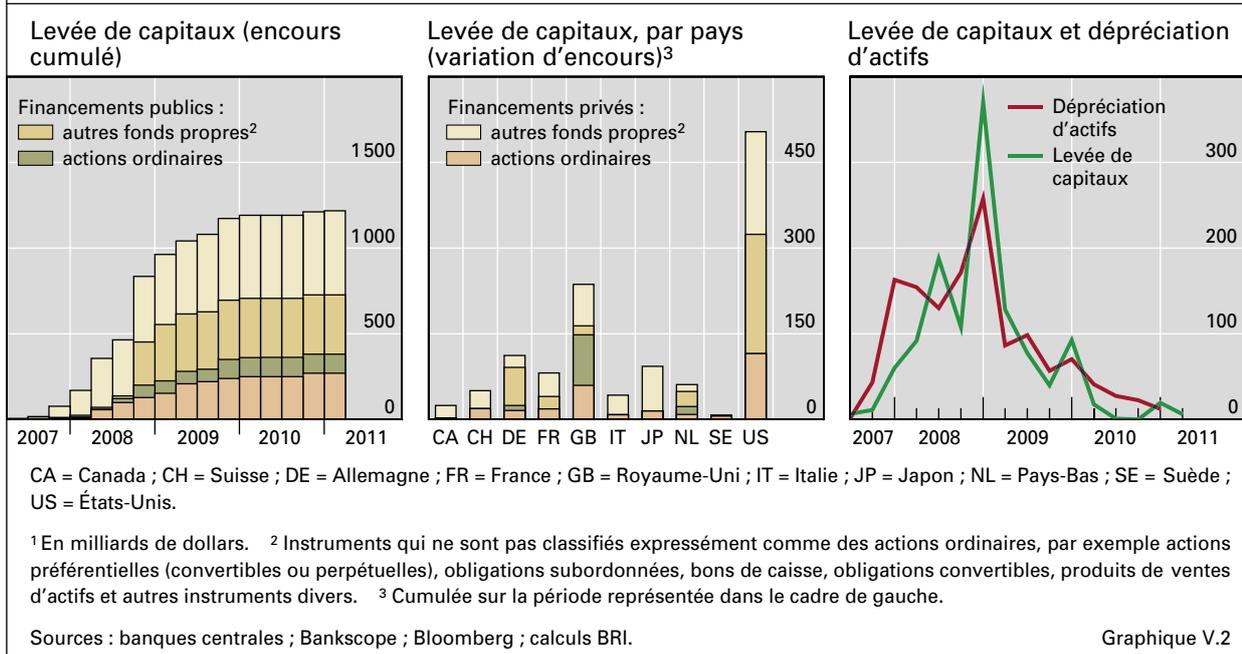
Ratios en %. CET1 = composante dure des fonds propres de base. T1 = fonds propres de base. Brut = CET1 (sans déductions) rapporté aux actifs pondérés des risques (pondération actuelle). Net = CET1 (après déductions) rapporté aux actifs pondérés des risques (pondération nouvelle). Actuel = définition des fonds propres et actifs pondérés des risques actuellement en vigueur. Nouveau = définition des fonds propres et actifs pondérés des risques à mettre en œuvre dans le cadre de Bâle III.

Source : Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, *Results of the comprehensive quantitative impact study*, décembre 2010.

Tableau V.1

<sup>3</sup> Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, *Results of the comprehensive quantitative impact study*, décembre 2010.

## Banques : levée de capitaux et dépréciation d'actifs<sup>1</sup>



banques, depuis fin 2009, devrait quelque peu atténuer l'ampleur de cet ajustement, qui sera aussi facilité par une amélioration de la rentabilité et par des changements de comportement des banques pendant la période de transition.

... et les banques se sont déjà attelées à la tâche

Les banques ont déjà commencé à ajuster à la hausse leur niveau de fonds propres (graphique I.7, cadre de gauche) ; ainsi, en 2008–2009, l'augmentation a généralement compensé les pertes dues aux dépréciations d'actifs liées à la crise (graphique V.2). Plus récemment, certaines ont commencé à lever des capitaux privés, autant pour renforcer leur assise financière que pour rembourser les injections de capitaux publics. Dans l'ensemble, cependant, les banques ont renforcé leurs fonds propres en augmentant la part des bénéfices affectés aux réserves, leur rentabilité s'étant améliorée, grâce surtout à une diminution des dotations aux provisions (tableau V.2).

À la différence des initiatives internationales précédentes en matière de réglementation, les propositions de Bâle III se fondent aussi sur une analyse « descendante » de leur impact macroéconomique potentiel. Par conséquent, outre leur analyse « ascendante » qui évalue les effets cumulés du durcissement des exigences vis-à-vis de chaque banque, les régulateurs ont examiné attentivement l'incidence à long terme sur la croissance, ainsi que sur les coûts et avantages pour l'économie, du passage à des normes de fonds propres et de liquidité plus rigoureuses.

Pour examiner l'incidence sur le crédit et l'investissement, le Conseil de stabilité financière (CSF) et le Comité de Bâle ont créé le Macroeconomic Assessment Group (MAG), composé d'experts en modélisation macroéconomique d'un certain nombre de banques centrales, d'instances de

réglementation nationales et d'organisations internationales<sup>4</sup>. Le MAG a conclu que les effets du passage à Bâle III seront probablement limités. Utilisant les résultats médians d'une série de modèles fondés sur des hypothèses relativement prudentes, le groupe a estimé que le fait d'amener le ratio global de la composante dure de T1 à un niveau permettant d'atteindre en huit ans les objectifs convenus entraînerait au maximum une contraction de 0,22 % du PIB, sur 35 trimestres, par rapport à la projection de référence (graphique V.3, cadre de droite), soit une baisse de 0,03 point (3 pb) de la croissance annuelle moyenne du PIB par rapport à son niveau référence ; puis le taux de croissance s'accélérerait pour se rapprocher de la référence. Les 97 modèles utilisés dans l'étude ont donné des estimations d'impact extrêmement variées, mais néanmoins concentrées. L'estimation dans le 20<sup>e</sup> centile a abouti à une contraction maximale du PIB de 0,1 % et celle dans le 80<sup>e</sup> centile, de près de 0,5 %, tandis que les trajectoires estimées entre le 40<sup>e</sup> et le 60<sup>e</sup> centiles tendaient à être très proches de la prévision médiane. L'impact sur la liquidité a été plus difficile à estimer, mais il paraît faible, lui aussi.

Les effets macroéconomiques du passage à Bâle III seront vraisemblablement limités

Le MAG a fait remarquer que les banques peuvent décider de mettre en œuvre les réformes dans des délais plus courts que ceux fixés par les autorités de tutelle. Il a conclu que la mise à niveau en quatre ans au lieu de huit (graphique V.3, cadre de gauche) entraînerait une baisse légèrement plus marquée du taux de croissance annuel moyen du PIB, sur une période plus courte, à savoir une réduction de 5 pb par rapport à la projection de référence pendant 18 trimestres, suivie par un retour vers la référence.

Grandes banques <sup>1</sup> : rentabilité													
En % du total de l'actif													
		Bénéfice avant impôt			Marge d'intérêt nette			Dotations aux provisions			Charges d'exploitation <sup>2</sup>		
		2010	2009	2008	2010	2009	2008	2010	2009	2008	2010	2009	2008
Allemagne	(4)	0,17	-0,11	-0,46	0,85	0,80	0,62	0,14	0,41	0,20	1,19	1,00	0,73
Australie	(4)	1,14	0,93	1,01	1,89	1,88	1,66	0,31	0,54	0,26	1,24	1,20	1,21
Autriche	(2)	0,67	0,63	0,46	2,50	2,46	2,44	0,97	1,20	0,56	1,94	2,00	2,00
Canada	(5)	1,01	0,72	0,47	1,65	1,73	1,39	0,26	0,45	0,21	1,87	2,04	1,69
Espagne	(4)	0,95	0,88	1,07	2,26	2,27	1,85	0,83	0,94	0,53	1,56	1,49	1,40
États-Unis	(7)	1,02	0,42	0,28	2,62	2,71	2,30	0,87	1,72	1,21	2,94	2,79	2,45
France	(3)	0,45	0,18	0,04	1,11	1,02	0,68	0,26	0,36	0,18	0,63	1,10	0,97
Italie	(3)	0,37	0,36	0,27	1,74	1,92	2,02	0,60	0,76	0,42	1,70	1,79	1,86
Japon	(10) <sup>3</sup>	0,30	0,29	-0,16	0,51	0,96	0,93	0,10	0,32	0,42	0,49 <sup>4</sup>	0,86 <sup>4</sup>	0,83 <sup>4</sup>
Pays-Bas	(2)	-0,04	-0,15	-0,61	0,82	0,98	0,80	0,28	0,33	0,21	1,39	1,01	0,90
Royaume-Uni	(7)	0,25	-0,04	-0,05	1,03	0,95	0,86	0,61	0,90	0,39	0,90	1,18	0,99
Suède	(4)	0,61	0,34	0,67	0,89	1,02	0,99	0,11	0,46	0,11	0,88	0,95	0,90
Suisse	(4)	0,66	0,21	-1,75	0,54	0,56	0,61	0,01	0,10	0,12	2,13	2,10	2,57

<sup>1</sup> Banques de chaque pays dont l'actif total est le plus élevé. Entre parenthèses : nombre de banques de l'échantillon 2010.  
<sup>2</sup> Total des charges d'exploitation, y compris les charges de personnel. <sup>3</sup> Données T2 2010. <sup>4</sup> N'inclut pas les charges de personnel.

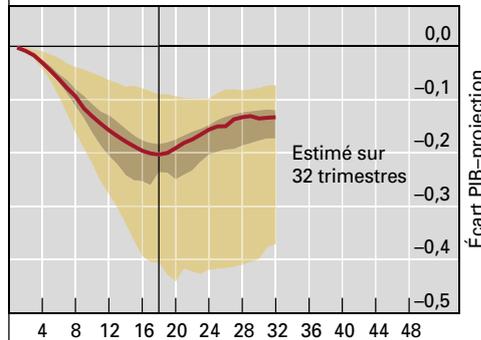
Source : Bankscope. Tableau V.2

<sup>4</sup> Macroeconomic Assessment Group, *Final Report*, décembre 2010.

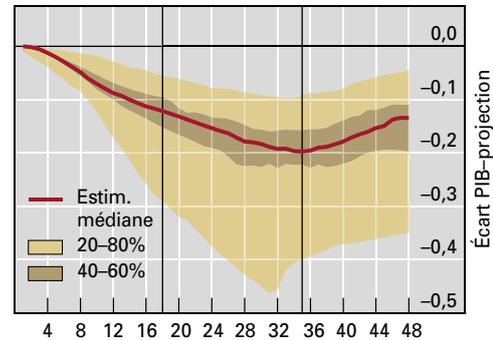
## Impact global sur le PIB d'une augmentation de 1,3 point du ratio de fonds propres cible<sup>1</sup>

En %

Mise en œuvre sur 4 ans<sup>2</sup>



Mise en œuvre sur 8 ans<sup>3</sup>



Trimestres depuis le début de la mise en œuvre

Trimestres depuis le début de la mise en œuvre

Résultats obtenus à partir d'un ensemble de modèles de prévision macroéconomiques estimant l'incidence sur le PIB, par rapport à la projection de référence, d'une augmentation de 1,3 pt de % sur 4 ans (cadre de gauche) et 8 ans (cadre de droite) du ratio de la composante dure des fonds propres de base (CET1) des banques. L'augmentation ferait passer CET1 de 5,7 % des actifs pondérés des risques – soit le niveau que les grandes banques (groupe 1 de l'étude d'impact) auraient dû avoir, à fin 2009, en application des exigences de Bâle III – à 7 % – soit la somme du ratio minimal de CET1 et du volant de conservation des fonds propres stipulés par Bâle III. Zones ombrées : fourchette d'estimation entre les 20<sup>e</sup> et 80<sup>e</sup> centiles (beige) et entre les 40<sup>e</sup> et 60<sup>e</sup> centiles (brun) pour l'ensemble des modèles.

<sup>1</sup>Traits verticaux : 18<sup>e</sup> trimestre et (cadre de droite) 35<sup>e</sup> trimestre. <sup>2</sup>Distribution calculée pour les 89 modélisations utilisées par le Macroeconomic Assessment Group (MAG) dans son rapport intermédiaire, à l'exclusion de celles qui ont servi à mesurer l'incidence des répercussions internationales. <sup>3</sup>Distribution calculée pour les 97 modélisations utilisées par le MAG, à l'exclusion de celles qui ont servi à mesurer l'incidence des répercussions internationales.

Sources : MAG, *Interim Report*, août 2010 ; MAG, *Final Report*, décembre 2010.

Graphique V.3

Si l'analyse du MAG s'est concentrée sur le coût de la transition vers le nouveau dispositif réglementaire, un sous-groupe du Comité de Bâle s'est penché sur l'impact économique à long terme (LEI, *long-term economic impact*) des réformes, en comparant ses coûts et ses avantages. Les coûts découlaient principalement du renchérissement du crédit bancaire consécutif à la hausse du coût des ressources<sup>5</sup>. Le groupe a fait remarquer qu'il s'agissait en fait d'une hypothèse prudente, car elle ne tenait pas compte du fait que l'assainissement des bilans des banques aurait pour effet de réduire le coût de leurs financements (en titres de dette et en fonds propres), ce qui permettrait de compenser, au moins en partie, le coût lié à la détention d'une proportion plus élevée de fonds propres dans le total du passif. Autre hypothèse prudente, toute augmentation du coût de refinancement serait intégralement répercutée sur la tarification du crédit. Ces coûts ont été mis en regard d'un certain nombre d'avantages, notamment une réduction probable de la fréquence et de la gravité des crises bancaires. Le groupe a observé que les crises bancaires se produisent dans un pays en moyenne tous les 20–25 ans. L'estimation du cumul actualisé des pertes de production dues aux crises bancaires varie

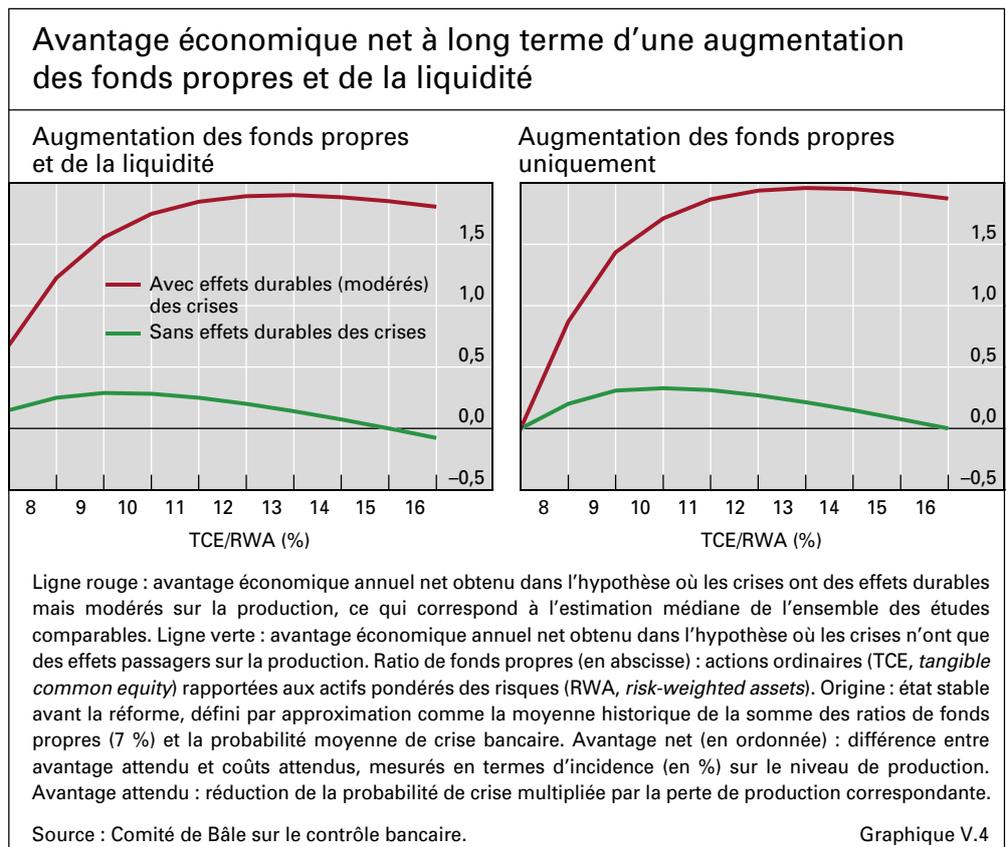
<sup>5</sup> Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*, août 2010.

grandement, mais la médiane se situe à 60 % du PIB antérieur à la crise. Ainsi, une réduction d'un point du taux de probabilité d'une crise devrait générer un avantage se situant aux alentours de 0,6 % du PIB.

Le rapport LEI a conclu que les avantages à long terme d'un renforcement des normes de fonds propres et de liquidité l'emportent nettement sur les coûts, après avoir testé un large éventail d'exigences de fonds propres minimales (graphique V.4)<sup>6</sup>. L'ampleur des avantages dépend avant tout de l'évolution de la production après une crise financière : soit elle revient au niveau où elle se serait située en l'absence de crise (courbes vertes), soit elle demeure sur une trajectoire bien moins favorable (courbes rouges). Si, comme le concluent la plupart des études, une crise entraîne une baisse relative permanente de la production, l'avantage net de l'atténuation du risque de crise devrait être proportionnellement plus important.

Sur le long terme, les avantages devraient l'emporter sur les coûts

Parallèlement à d'autres analyses, l'étude du MAG et le rapport LEI ont largement inspiré les décisions finales prises par les autorités, qui ont imposé la détention de volants minimums relativement élevés de fonds propres et d'actifs liquides de qualité, tout en accordant aux banques une longue période de transition. Maintenant que le dispositif international est défini dans ses grandes lignes, les banques ont commencé à ajuster leur bilan et leur modèle



<sup>6</sup> Le rapport LEI a utilisé les anciennes définitions, antérieures à Bâle III, pour mesurer les fonds propres et les actifs pondérés des risques. Les conclusions de l'étude d'impact quantitative donnent à penser que les ratios actuels des actions ordinaires (TCE, *tangible common equity*) rapportées aux actifs pondérés des risques (RWA, *risk-weighted assets*), sur la base des définitions de Bâle III, représentent les deux tiers environ de ceux calculés en utilisant les concepts précédents. Les chiffres sur l'axe horizontal du graphique V.4 devraient être ajustés en conséquence.

opérationnel aux nouvelles exigences ; les projets de réglementation portent à présent sur des aspects complémentaires.

## Questions en suspens et travaux futurs

Dans le programme de réformes, il est prévu de : mettre en œuvre les réglementations ; pratiquer un contrôle plus intensif et intrusif ; réglementer et surveiller plus largement les établissements financiers d'importance systémique (EFIS) ; concevoir des mécanismes transfrontières plus efficaces de résolution des faillites bancaires ; prendre davantage en compte les autres acteurs du secteur financier ainsi que le système bancaire parallèle. Par ailleurs, le Comité de Bâle réexamine la distinction entre portefeuille bancaire et portefeuille de négociation aux fins prudentielles.

### *Mise en œuvre*

Les normes de Bâle III doivent être mises en œuvre sans tarder et de façon globalement homogène. Tous les pays membres du Comité de Bâle doivent dès à présent transposer les dispositions de Bâle III dans leur législation et leur réglementation nationales pour respecter la date limite de 2013.

Le Comité et le Groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire, qui supervise le Comité, ont insisté sur le fait que les nouvelles normes seront introduites de façon à ne pas freiner la reprise économique et ont fixé un calendrier de mise en œuvre échelonnée (graphique V.1). Par exemple, les améliorations de juillet 2009, qui renforcent les exigences en matière de fonds propres réglementaires et de communication, devront être appliquées au plus tard fin 2011, tandis que les exigences de Bâle III seront, elles, introduites progressivement entre début 2013 et 2019. Ce calendrier comprend une période d'observation, pendant laquelle les conséquences des normes de liquidité à l'échelle de chaque banque, du secteur bancaire et des marchés financiers seront examinées pour que le Comité puisse corriger tout effet indésirable. De même, le Comité évaluera, pendant la période de transition, l'impact de la limitation de l'effet de levier sur les différents modèles opérationnels, pour s'assurer qu'il est conforme à ses objectifs.

Comme toutes les normes du Comité de Bâle, Bâle III définit des exigences **minimales** et les dispositions transitoires fixent les dates butoirs d'adoption des nouvelles normes. Les pays devraient accélérer la mise en œuvre si leurs banques sont rentables et capables d'appliquer les normes sans rationner le crédit. Les banques ne doivent pas être autorisées à augmenter leurs distributions discrétionnaires simplement parce que la date butoir correspondante est encore éloignée, surtout en présence de signes d'accentuation des risques et de déséquilibres macroéconomiques. En bref, les banques doivent, elles aussi, commencer à planifier et à se préparer.

Bâle III est la principale réponse réglementaire aux problèmes révélés par la crise. Une application différée ou une version édulcorée des réformes menacerait la stabilité financière et la solidité de la reprise à long terme. Il est indispensable, pour les banques, de procéder à une mise en œuvre intégrale,

La mise en œuvre de Bâle III ne devrait pas freiner la reprise économique

Les conséquences des nouvelles normes seront examinées et les effets indésirables corrigés

Les juridictions et les banques doivent se fixer un échéancier

homogène et conforme au calendrier de **toutes** les normes et, pour les superviseurs, de mener un contrôle rigoureux. Le secteur public et le secteur privé ne tarderont pas à retirer les avantages d'un système financier plus stable.

Nécessité d'une mise en œuvre intégrale, homogène et conforme au calendrier

#### *Contrôle plus intensif et plus intrusif*

Les efforts de mise en œuvre doivent être complétés par un contrôle rigoureux et renforcé de chaque banque. Une surveillance étroite est nécessaire pour que les banques exercent leurs activités en s'appuyant sur des niveaux de fonds propres, des volants de liquidité et des pratiques de gestion qui soient en rapport avec les risques qu'elles prennent. Elle doit aussi parer aux effets de l'innovation financière et aux risques d'arbitrage réglementaire que les normes ne peuvent couvrir ; plus généralement, il leur faut prendre en compte, dès l'origine, les conséquences de l'apparition de nouveaux risques et des évolutions économiques pour chaque établissement. Les autorités nationales doivent exercer une surveillance plus intensive et intrusive, surtout pour les banques les plus importantes et les plus complexes. Il conviendrait aussi de renforcer le contrôle individuel et macroprudentiel, ainsi que l'interaction entre les deux niveaux.

Les superviseurs doivent adopter une double perspective, ciblant à la fois les établissements et la dimension macroprudentielle

Plus particulièrement, en poursuivant ses travaux sur la surveillance prudentielle instituée par Bâle II (deuxième pilier), le Comité de Bâle encouragera l'adoption de meilleures pratiques de surveillance.

#### *Surveillance des établissements financiers d'importance systémique (EFIS)*

L'atténuation des risques soulevés par les établissements financiers d'importance systémique et d'envergure mondiale (EFIS-M) figure parmi les grandes priorités de l'ensemble des instances de réglementation. Bâle III renforcera le niveau et la qualité des fonds propres de l'ensemble des banques, mais ne permettra pas de corriger la totalité des externalités ou des effets de contagion générés par les EFIS-M. Des outils supplémentaires sont donc nécessaires.

Pour les EFIS, il faut des outils supplémentaires...

En novembre 2010, le CSF a recommandé, à cet effet, que les EFIS-M se dotent d'une capacité supplémentaire d'absorption des pertes reflétant les risques plus élevés qu'ils font encourir au système financier mondial ; il demande de définir à l'avance des procédures de résolution plus rigoureuses et coordonnées, de façon à réduire la probabilité et les conséquences d'une faillite. De la sorte, les EFIS-M pourront être restructurés ou liquidés rapidement sans déstabiliser le système financier ni exposer le contribuable à des pertes. De plus, le CSF appelle à une surveillance plus intensive et efficace des EFIS.

... et des exigences additionnelles de fonds propres...

Le Comité de Bâle a mis au point des indicateurs quantitatifs et qualitatifs définissant les EFIS-M. Il continue à réfléchir au calibrage de l'exigence supplémentaire à imposer aux EFIS-M, qui associerait composante dure de T1 et fonds propres conditionnels. Le Comité poursuivra ces travaux au cours des prochains mois, en étroite collaboration avec le CSF.

### *Mécanisme transnational plus efficace en cas de faillite d'une banque*

... ainsi que des régimes de résolution mieux coordonnés

Il ne suffit pas d'augmenter la capacité d'absorption des pertes des EFIS-M ni de prévoir, en complément, des procédures de résolution ; il faut en outre, comme l'a montré la crise, disposer d'un mécanisme efficace de gestion de crise à l'échelle internationale. La portée, la dimension et la complexité des opérations financières internationales se sont accrues à un rythme sans précédent durant les années qui ont précédé la crise, alors que les instruments et les techniques permettant une résolution transnationale des problèmes des banques ont à peine évolué. Il est apparu des lacunes dans les techniques d'intervention et, dans bien des pays, l'absence d'outils appropriés pour résoudre les faillites bancaires. Les mesures prises pendant la crise ont été généralement improvisées dans l'urgence, au cas par cas, et dépendantes d'une aide publique importante.

En mars 2010, le Comité de Bâle a publié des recommandations visant à renforcer les dispositifs nationaux de résolution des faillites bancaires et leur application au-delà des frontières. Elles couvraient également les procédures d'urgence à adopter par les banques ainsi que par les autorités des pays d'origine et d'accueil. L'effet de contagion peut être limité par diverses mesures, notamment des mécanismes d'atténuation des risques – dont accords de compensation, utilisation de sûretés et recours à des contreparties centrales réglementées. Les recommandations devraient déboucher sur des programmes concrets et crédibles qui préserveront la résilience en période de graves difficultés financières et faciliteront, si nécessaire, une résolution rapide des problèmes.

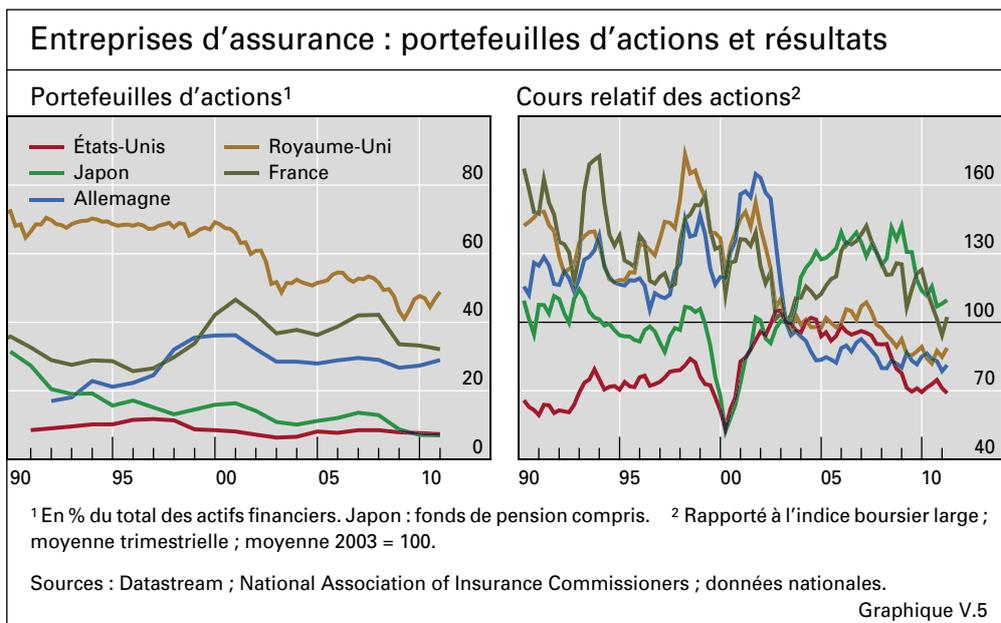
S'inspirant de ces recommandations, le Comité de Bâle et le CSF évaluent les progrès réalisés, dans les juridictions et au plan international, en vue de renforcer la capacité des autorités à apporter des solutions aux établissements bancaires en grande difficulté, en perturbant le moins possible le système financier. Les deux instances évaluent les amendements des cadres juridiques et les modifications des politiques publiques qui pourraient aider les autorités à mieux gérer les crises et à résoudre les difficultés bancaires.

### *Autres acteurs du secteur financier*

Évaluation de l'importance systémique des entreprises d'assurance

Les travaux visant à renforcer la réglementation des EFIS doivent aussi tenir compte des différences entre types d'acteurs du secteur financier. Le CSF examinera la cohérence des différentes dispositions réglementaires ainsi que leurs éventuelles incompatibilités ou contradictions. Il faut, par exemple, accorder une plus grande attention à l'évaluation de l'importance systémique des entreprises d'assurance et de leur rôle dans la stabilité financière. Leur profil de risque est généralement très différent de celui des banques, notamment en ce qui concerne la liquidité. En outre, leur bilan présente de grandes disparités selon les pays, notamment en termes d'exposition aux marchés d'actions (graphique V.5, cadre de gauche). En dehors de cas extrêmes comme l'American International Group (AIG) et les rehausseurs de crédit, ces institutions ont, dans l'ensemble, bien résisté pendant la crise (graphique V.5, cadre de droite).

Les fonds alternatifs constituent un autre groupe d'acteurs qui relève d'instruments et d'objectifs réglementaires fondamentalement différents de



ceux qui s'appliquent aux banques. Malgré d'importantes pertes sur leurs investissements et des sorties massives pendant la crise, ils ont conservé, ensuite, des actifs et un ratio de levier globalement stables (graphique V.6).

#### *Système bancaire parallèle*

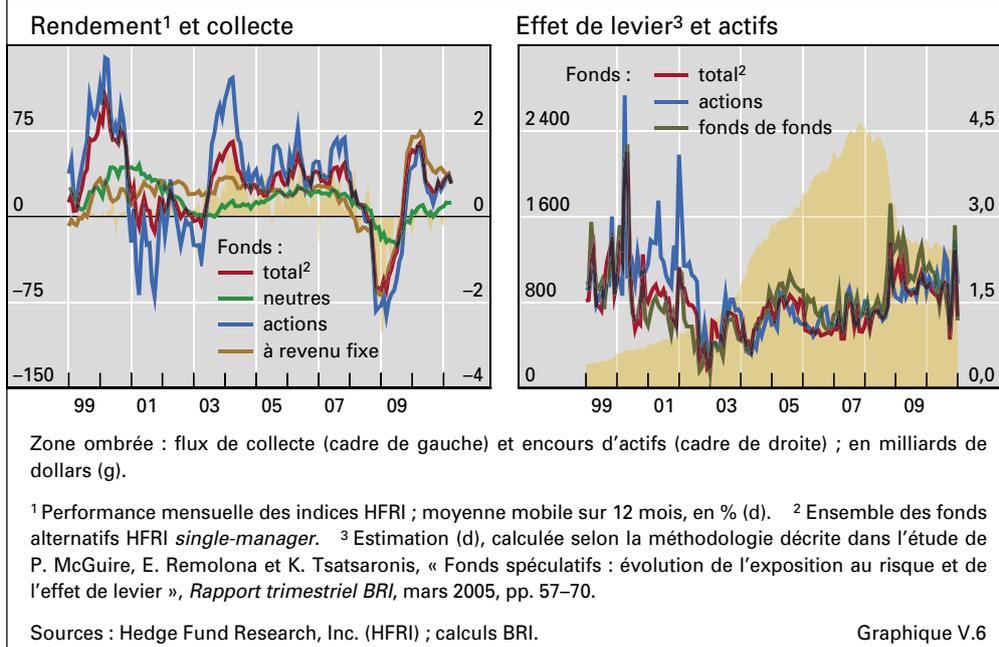
Par « système bancaire parallèle », on désigne l'intermédiation du crédit hors du système bancaire classique, qui donne lieu à une transformation des échéances ou de la liquidité. Cela concerne, par exemple, les opérations des fonds de placement monétaire ; les prêts des sociétés de financement non réglementées ; l'émission, par des structures spécialisées ou dédiées, de papier commercial adossé à des actifs de long terme ; le financement par pensions des activités de titrisation. Le système bancaire parallèle et le système réglementé dépendent étroitement l'un de l'autre. Les grandes banques tirent habituellement une bonne part de leurs revenus du système parallèle et conservent des relations directes et indirectes avec lui (expositions de crédit et liens opérationnels), à travers des activités diverses : origination de prêts, rehaussement de crédit, lignes de liquidité, services de courtage, conservation des actifs en attente de cession et assurance-crédit.

Le système bancaire parallèle peut remplir des fonctions utiles, notamment en facilitant l'octroi de crédit à certains secteurs et en fournissant aux banques et aux investisseurs un ensemble de supports permettant de gérer les risques de crédit, de liquidité et d'échéance. Mais il peut aussi, comme l'a montré la crise, engendrer divers risques pour l'ensemble du secteur financier. Les améliorations apportées à la réglementation bancaire, tout comme les initiatives visant à renforcer la réglementation des agences de notation et des fonds de placement monétaire, couvriront certains de ces risques (tels que les expositions des banques sous forme de facilités de crédit conditionnelles). D'autres sont plus difficiles à réduire, notamment ceux qui exigent un certain degré de coordination, aux plans national et international, entre différents

Le système bancaire parallèle est également source de risque systémique...

... que peut atténuer l'amélioration de la réglementation et des statistiques...

## Fonds alternatifs : collecte, résultats et effet de levier



régulateurs. Ainsi, l'évaluation de l'impasse de liquidité dans le bilan d'un véhicule d'investissement lié à une banque peut exiger des informations provenant des autorités bancaires et des autorités de marché de plusieurs pays.

... de même qu'un renforcement du suivi

Un autre enseignement de la crise est qu'il faut surveiller les activités du système bancaire parallèle pour améliorer la capacité des autorités et des intervenants à analyser et à anticiper l'accumulation du risque systémique. Durant les années qui ont précédé la crise, par exemple, les fonds monétaires américains fournissaient aux banques européennes une part importante de leurs ressources. La désorganisation du marché, suite à la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008, a donc eu de graves répercussions sur le financement des banques européennes ainsi que sur les marchés des swaps cambistes, qu'elles utilisaient pour convertir en monnaie locale leurs fonds en dollar. Or, les statistiques disponibles ne permettent pas d'évaluer de tels risques (chapitre VI).

La coordination internationale sera essentielle

Les menaces pour la stabilité financière présentées par le système bancaire parallèle doivent être réduites. Premièrement, il faut améliorer la communication financière au niveau des établissements et les statistiques à l'échelle du système, pour être en mesure de surveiller convenablement l'accumulation des risques. L'amélioration des données doit s'accompagner d'un suivi régulier des indicateurs signalant la nature et l'origine du risque systémique potentiel. Deuxièmement, il faut déceler et corriger les lacunes réglementaires, afin de réduire le recours à l'effet de levier ainsi que les asymétries d'échéance et impasses de liquidité partout où ces risques augmentent dangereusement dans le système financier. Appliquer des règles homogènes à tous les acteurs, quel que soit leur métier, limiterait les possibilités d'arbitrage réglementaire. Compte tenu de la dimension mondiale

de bon nombre d'activités menées par le secteur bancaire parallèle, ces efforts doivent être coordonnés à l'échelle internationale. À la demande du G 20, le CSF se propose de soumettre des recommandations sur ces questions courant 2011.

*Autres initiatives en matière de réglementation et de contrôle*

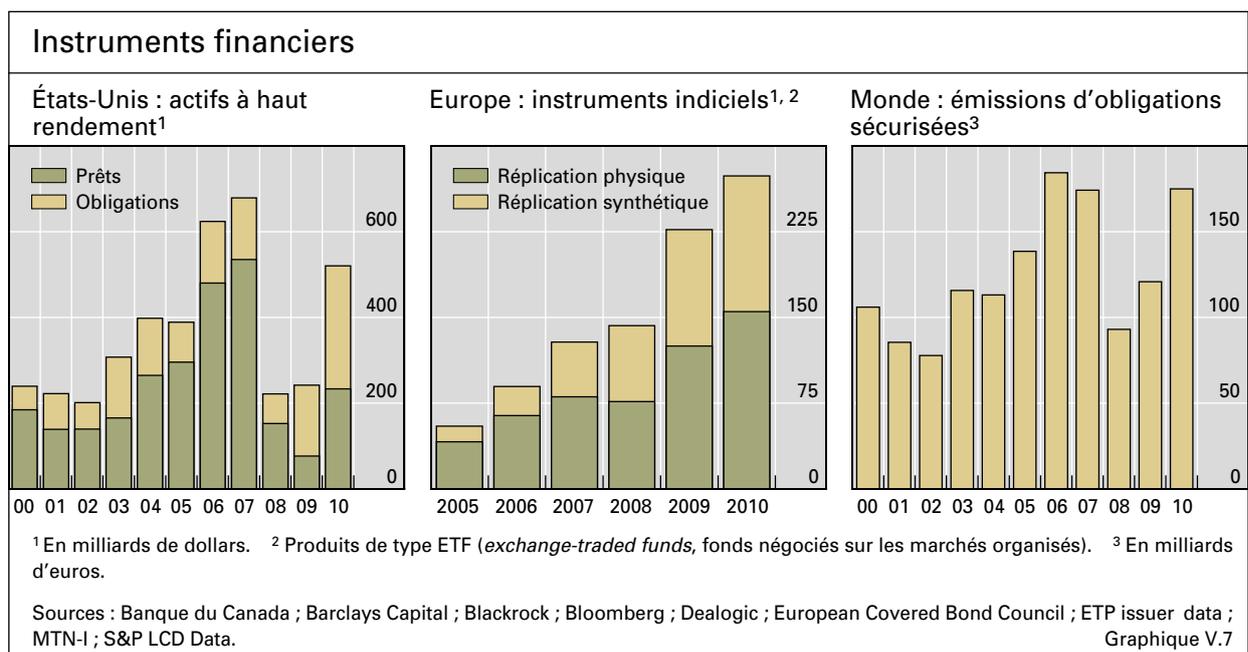
La crise financière a mis en évidence d'importantes failles dans le régime des fonds propres réglementaires appliqué aux risques de marché et aux activités de négociation. Les problèmes les plus urgents ont été résolus par des améliorations apportées en juillet 2009. En ce qui concerne le portefeuille de négociation, le Comité de Bâle procède actuellement à un réexamen fondamental du dispositif et prévoit de soumettre ses conclusions à une procédure de consultation vers la fin de 2011.

Réexamen  
fondamental  
du traitement  
du portefeuille  
de négociation

Plusieurs questions essentielles restent ouvertes : comment éliminer les possibilités d'arbitrage entre portefeuille bancaire et portefeuille de négociation, comment définir les activités de négociation et comment tenir compte des risques dans le portefeuille de négociation (et des risques de marché en général, si possible) ? Sous le régime actuel, les positions du portefeuille bancaire sont soumises à des exigences de fonds propres en regard du risque de crédit (dispositif de Bâle II) et aussi en regard du risque de change et du risque sur produits de base (traitement des risques de marché). Les positions du portefeuille de négociation sont soumises à des exigences de fonds propres en regard des risques sur taux d'intérêt, positions de change, positions en actions et produits de base (traitement des risques de marché).

Évolution du système financier

Alors que le nouveau dispositif réglementaire se met en place, d'autres facteurs contribuent à modeler le système financier de l'après-crise. Les



Les banques ont retrouvé le goût du risque...

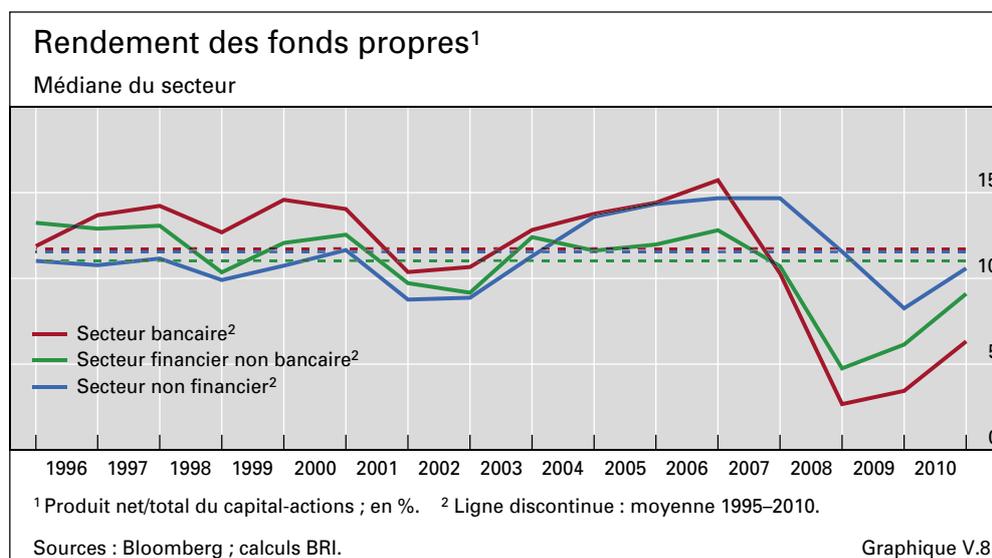
intervenants ont retrouvé le goût du risque, comme le montrent le dynamisme des marchés de la dette et des actions (graphique I.1), l'afflux de capitaux vers les économies émergentes (graphique I.2) et la reprise des émissions d'obligations à haut rendement (graphique V.7, cadre de gauche). On constate aussi un retour de l'innovation financière, comme l'indique l'engouement pour des produits financiers tels que les ETF (*exchange-traded funds* ou *trackers*) synthétiques (graphique V.7, cadre du milieu) et les instruments financiers sur produits de base (graphique IV.B). À court terme, ces tendances vont poser un problème majeur aux autorités, qui s'interrogent déjà sur l'opportunité et la façon d'utiliser les instruments dont elles disposent, afin de s'attaquer aux menaces pesant sur la stabilité financière.

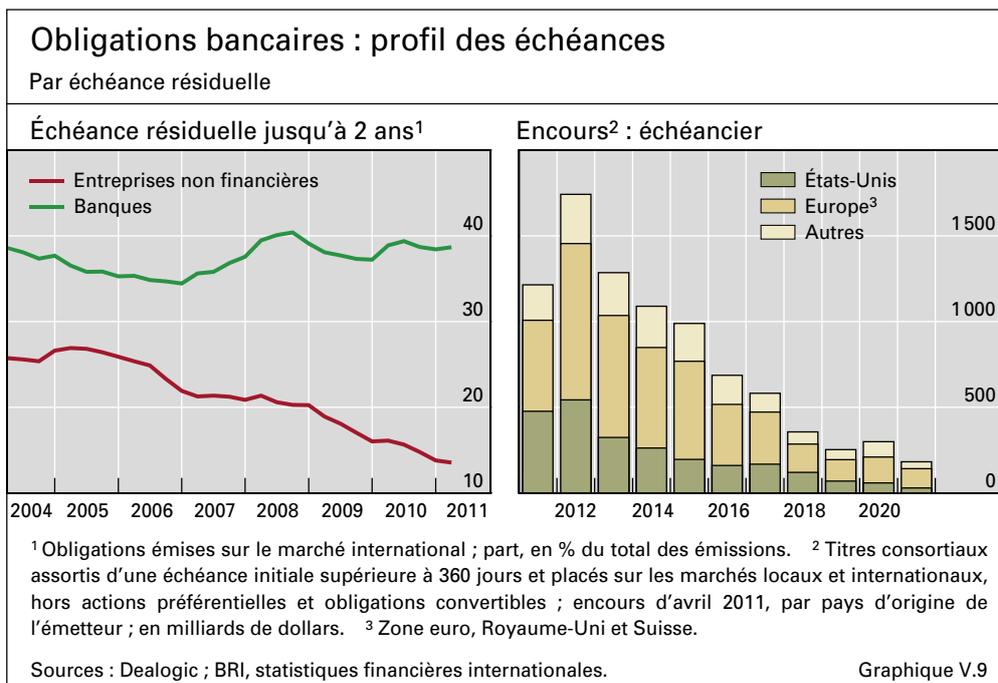
... et ont commencé à modifier leur modèle opérationnel...

Les banques et autres établissements financiers ont déjà commencé à modifier leur modèle opérationnel. Comme on l'a déjà souligné, ils ont augmenté leurs fonds propres, essentiellement par le biais des bénéfices non distribués. Nombre d'entre eux ont commencé à mettre en place des structures de financement plus stables et résilientes, à améliorer la communication financière en matière de risques et à exercer un contrôle plus strict sur leurs coûts. Cette évolution n'est pas seulement inspirée par le renforcement des dispositifs prudentiels, mais elle découle aussi d'une plus grande sensibilisation et réactivité aux risques de la part des dirigeants, actionnaires et contreparties des banques.

... mais devront cibler un rendement plus faible des fonds propres...

Cette évolution des modèles opérationnels des banques va forcément se traduire par un rendement moins élevé (mais plus stable) des fonds propres, car les bilans comporteront un moindre niveau de risque. Il ne semble pas, toutefois, que dirigeants et actionnaires aient ajusté en conséquence leurs objectifs de rentabilité. Durant les années menant à la crise, bon nombre de banques ciblaient un rendement d'au moins 20 %, alors même que le secteur bancaire mondial affichait un rendement moyen de 15-16% (graphique V.8). Pendant la crise, le rendement des banques et autres entreprises financières a fortement reculé, ce qui laisse penser que les niveaux élevés résultaient d'un effet de levier et d'un goût du risque marqués, en partie dissimulés à l'époque





(80<sup>e</sup> Rapport annuel BRI, chapitre VI). Sur longue durée, les rendements des fonds propres des entreprises financières se situent, en effet, à 11–12 %, ce qui est proche de la moyenne pour les sociétés non financières. Des rendements de fonds propres élevés dans le secteur financier, surtout s'ils sont généralisés, peuvent signaler une accumulation des risques.

Les structures et stratégies de financement des banques ont également évolué. À court terme, les banques centrales vont vraisemblablement retirer les financements exceptionnels qu'elles ont apportés aux marchés de gros pendant la crise ; or, les échéances des ressources bancaires restent courtes, laissant souvent les banques face à d'importants besoins de refinancement à court terme (graphique V.9). En outre, dans bon nombre d'économies avancées, les banques ont bénéficié pendant plusieurs années de très faibles taux d'intérêt, ce qui les rend vulnérables à un resserrement monétaire, même modeste, et expose le système dans son ensemble au risque de taux.

À plus long terme, il faut s'attendre à une poursuite de la hausse des émissions d'obligations sécurisées (graphique V.7, cadre de droite), induite par une sensibilisation accrue des investisseurs obligataires à l'exposition des banques au risque de liquidité, ainsi que par l'incertitude entourant le statut des créanciers chirographaires dans l'hypothèse d'une révision des procédures de résolution des faillites bancaires. D'ailleurs, l'introduction d'obligations sécurisées vient d'être autorisée par la loi, ou est en cours d'examen, dans un certain nombre de juridictions où elles n'existaient pas.

Les cadres réglementaires seront d'autant plus efficaces qu'ils soutiendront et renforceront les évolutions favorables à la stabilité financière, tout en s'opposant aux effets potentiellement déstabilisateurs. La volonté de mettre davantage l'accent sur la composante dure de T1 dans Bâle III, par exemple, reflète et renforce l'attention que portent les investisseurs et les contreparties à une meilleure qualité des fonds propres des banques. Les

... et réviser leur mode de financement à court et à long termes

obligations sécurisées en sont un second exemple : parallèlement à la hausse des émissions de ces instruments, la communication financière devra faire état des restrictions pesant sur les actifs bancaires, pour permettre aux créanciers privilégiés et chirographaires d'évaluer avec précision les risques figurant au bilan.

## Synthèse

La crise a mis à rude épreuve les systèmes bancaires, et les carences qu'elle a mises au jour ont justifié une réponse rapide et complète des autorités. Le Comité de Bâle et le CSF ont introduit une série de mesures énergiques, de portée internationale, couronnées par le dispositif de Bâle III publié en décembre 2010. Comme la crise a révélé que le risque peut se transmettre par des voies inattendues, Bâle III a été conçu en tenant compte de cet enseignement, mais aussi et essentiellement dans le but d'améliorer la résilience de toutes les banques, indépendamment de leur structure et de leur taille, et dans tous les pays. De plus, si la réforme globale de la réglementation impose des coûts de transition, des analyses rigoureuses menées par le Comité de Bâle, le CSF et la BRI montrent que les investissements à moyen et à long termes visant à améliorer la résilience du système bancaire généreront des avantages qui l'emporteront, de loin, sur les coûts. Les banques ont déjà commencé à s'adapter aux nouvelles exigences, mais elles ont aussi recommencé à accroître leur prise de risque.

Parvenir à un accord international en vue de renforcer les dispositifs réglementaires n'a constitué qu'une première étape. La suivante est la mise en œuvre intégrale, et selon le calendrier prévu, des nouvelles normes internationales et de toutes les autres normes prudentielles. Une surveillance plus intensive et intrusive sera nécessaire pour faire en sorte que les banques mettent en œuvre ces normes et que tous les pays les appliquent de façon coordonnée et homogène.

Les autorités continuent d'apporter des réponses aux carences révélées par la crise. Parmi les questions qui restent en suspens figurent le traitement des établissements d'importance systémique, la conception de régimes plus efficaces de résolution internationale des faillites bancaires et la prise en compte des risques liés aux activités du système bancaire parallèle. La prochaine étape de la réforme globale de la réglementation consistera à relever ces défis.