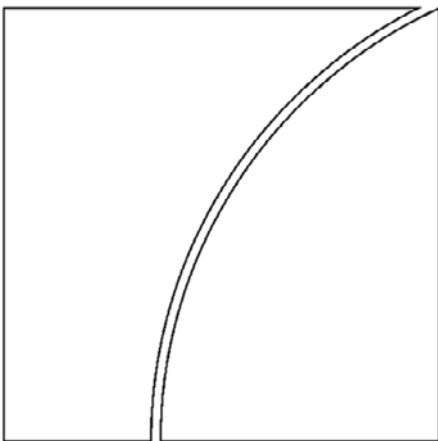


# Comité de Bâle sur le contrôle bancaire



## Dispositif applicable aux banques d'importance systémique intérieure

Octobre 2012



BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX

Le présent document est traduit de l'anglais. En cas de doute ou d'ambiguïté, se reporter à l'original ([A framework for dealing with domestic systemically important banks](#)).

Disponible sur le site web de la BRI ([www.bis.org](http://www.bis.org)).

© Banque des Règlements Internationaux, 2012. Tous droits réservés. De courts extraits peuvent être reproduits ou traduits sous réserve que la source en soit citée.

ISBN 92-9131-259-2 (version imprimée)

ISBN 92-9197-259-2 (en ligne)

## Table des matières

I.	Introduction.....	1
II.	Les principes .....	3
	A. Méthodologie d'évaluation .....	4
	B. Capacité additionnelle d'absorption des pertes .....	7



# Dispositif applicable aux banques d'importance systémique intérieure

## I. Introduction

1. En novembre 2011, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (le Comité)<sup>1</sup> a publié les règles relatives à la méthodologie d'évaluation des établissements bancaires d'importance systémique mondiale (EBIS<sup>m</sup>) et à l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes applicable à ces établissements<sup>2</sup>. Le texte en a été entériné par les chefs d'État et de gouvernement du G 20 réunis le même mois. Les dirigeants du G 20 ont, en outre, demandé au Comité et au Conseil de stabilité financière de définir des modalités qui permettraient d'étendre, dans les meilleurs délais, le dispositif prévu pour les EFIS<sup>m</sup> (établissements financiers d'importance systémique mondiale) aux établissements bancaires ayant une importance systémique à l'intérieur d'une même juridiction (EBIS<sup>i</sup>)<sup>3</sup>.

2. L'adoption de mesures supplémentaires pour les EBIS<sup>m</sup> était motivée par les « externalités négatives » (effets secondaires néfastes) générées par les banques d'importance systémique, que les politiques réglementaires en vigueur ne couvrent pas totalement. En cherchant à optimiser ses bénéfices, un établissement financier peut parfois choisir des solutions rationnelles qui se révèlent sous-optimales d'un point de vue systémique, car ne prenant pas en considération ces facteurs externes. Parmi les externalités négatives figurent l'impact de la défaillance ou des difficultés de grands établissements financiers internationaux interdépendants susceptibles d'envoyer des ondes de choc dans le système financier et, partant, de nuire à l'économie réelle. De plus, le risque subjectif (ou aléa moral) associé au soutien direct et aux garanties implicites de l'État est susceptible d'amplifier la prise de risque, d'affaiblir la discipline de marché, de créer des distorsions de la concurrence et d'accroître la probabilité de futures tensions financières. Les coûts liés au risque subjectif s'ajoutent ainsi aux éventuels coûts directs d'un tel soutien, que le contribuable aura peut-être à assumer.

3. L'exigence supplémentaire applicable aux EBIS<sup>m</sup> – qui se surimpose aux exigences de Bâle III en cours de mise en application pour toutes les banques d'envergure internationale – vise à limiter les externalités négatives transfrontières associées aux établissements ayant le plus fort impact systémique au plan mondial. Or, de semblables externalités peuvent exister sur le plan intérieur. De nombreuses banques dont le poids systémique n'est pas considérable à l'échelle internationale peuvent – comparativement à d'autres établissements – avoir un fort impact sur le système financier et sur l'économie intérieurs. Certaines peuvent être à l'origine d'externalités transfrontières, même si les effets n'en sont pas mondiaux. Comme dans le cas des EBIS<sup>m</sup>, il a été jugé approprié d'examiner les moyens de corriger les externalités générées par les EBIS<sup>i</sup>.

---

<sup>1</sup> Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire se compose de représentants des autorités de contrôle bancaire et des banques centrales des pays suivants : Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Corée, Espagne, États-Unis, France, Hong-Kong RAS, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Russie, Singapour, Suède, Suisse et Turquie. Il se réunit habituellement au siège de la Banque des Règlements Internationaux (BRI), à Bâle, en Suisse, où se trouve son Secrétariat permanent.

<sup>2</sup> Comité de Bâle, [Banques d'importance systémique mondiale : méthodologie d'évaluation et exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes](#) (novembre 2011).

<sup>3</sup> Voir la *Déclaration finale du Sommet de Cannes : Pour bâtir notre avenir commun, renforçons notre action collective au service de tous*, 4 novembre 2011.

4. Le dispositif portant sur les EBIS<sup>i</sup>, qui est destiné à compléter celui applicable aux EBIS<sup>m</sup>, cible les conséquences, sur l'économie intérieure, de difficultés financières ou de la défaillance de banques, y compris de banques internationales. En tant que tel, il repose sur l'évaluation, par les autorités locales (les mieux à même de l'apprécier), de l'impact de la défaillance d'un établissement sur le système financier et l'économie du pays.

5. Cet objectif implique deux choses. Premièrement, pour prendre en considération les spécificités structurelles des différentes juridictions, l'évaluation et l'application des instruments doivent laisser une marge appropriée de pouvoir discrétionnaire aux autorités nationales, contrairement au dispositif destiné aux EBIS<sup>m</sup>, qui suit une approche prescriptive. Deuxièmement, comme un dispositif destiné aux EBIS<sup>i</sup> est aussi utile pour réduire les externalités transfrontières correspondant à des répercussions régionales ou bilatérales, l'efficacité des autorités locales à atténuer les risques liés à ce type d'établissement intéresse un groupe plus large de pays. Un tel dispositif doit donc comporter quelques principes de base, visant à en faire le complément du dispositif relatif aux EBIS<sup>m</sup>, à remédier de manière satisfaisante aux externalités transfrontières et à favoriser des conditions de concurrence équitable.

6. Les principes mis au point par le Comité à l'intention des EBIS<sup>i</sup> confèreraient aux autorités nationales un pouvoir discrétionnaire approprié afin de prendre en considération les caractéristiques structurelles du système financier intérieur, y compris la possibilité pour les pays de ne pas se limiter aux dispositions minimales applicables et d'imposer des exigences supplémentaires en fonction des spécificités du pays et de son secteur bancaire.

7. Les principes énoncés dans le présent document ont principalement trait à la capacité additionnelle d'absorption des pertes (HLA : *higher loss absorbency*) exigée des EBIS<sup>i</sup>. Le Comité tient à souligner que d'autres instruments, et notamment un contrôle renforcé, peuvent aussi jouer un rôle important dans le traitement des EBIS<sup>i</sup>.

8. Les principes ont été élaborés de façon à être appliqués à des groupes consolidés et des filiales. Les autorités nationales peuvent néanmoins les étendre à des succursales situées dans leur juridiction en conformité avec leurs cadres juridique et réglementaire<sup>4</sup>.

9. La mise en œuvre de ces principes sera assortie d'un solide processus d'examen collégial instauré par le Comité de Bâle. Le Comité compte inscrire le dispositif applicable aux EBIS<sup>i</sup> dans le champ d'application du Programme d'évaluation de la concordance des réglementations avec Bâle III<sup>5</sup>. Cela permettra d'assurer la mise en place de dispositifs appropriés et efficaces dans les différentes juridictions.

10. Dans la mesure où le dispositif destiné aux EBIS<sup>i</sup> complète celui relatif aux EBIS<sup>m</sup>, le Comité estime qu'il serait souhaitable que les banques identifiées comme EBIS<sup>i</sup> par leurs autorités nationales soient tenues, par ces mêmes autorités, de respecter les principes à partir de janvier 2016, conformément au calendrier de mise en œuvre progressive fixé pour le dispositif destiné aux EBIS<sup>m</sup>.

---

<sup>4</sup> Si l'application des principes à des succursales en vue d'évaluer leur impact systémique potentiel ne devrait poser aucun problème particulier, la panoplie de mesures que les autorités d'accueil peuvent appliquer aux succursales systémiques opérant dans leur juridiction est peut-être plus limitée.

<sup>5</sup> Comité de Bâle, [Programme d'évaluation de la concordance des réglementations avec Bâle III](#) (avril 2012).

## II. Les principes

11. Le Comité a élaboré douze principes, qui constituent le dispositif destiné aux EBIS<sup>i</sup>. Ces principes peuvent être classés en deux groupes : le premier (principes 1 à 7) porte essentiellement sur la méthodologie d'évaluation des EBIS<sup>i</sup>, tandis que le second (principes 8 à 12) est axé sur la capacité additionnelle d'absorption des pertes à leur appliquer<sup>6</sup>.

12. La liste des douze principes figure ci-dessous.

### ***Méthodologie d'évaluation***

**Principe 1 :** Les autorités nationales devraient instaurer une méthodologie pour évaluer le degré d'importance systémique des banques sur le plan intérieur.

**Principe 2 :** La méthodologie d'évaluation devrait refléter l'impact ou les externalités que pourrait provoquer la défaillance d'un EBIS<sup>i</sup>.

**Principe 3 :** Le système de référence sur la base duquel évaluer l'impact de la défaillance d'un EBIS<sup>i</sup> devrait être l'économie intérieure.

**Principe 4 :** Les autorités du pays d'origine devraient évaluer le degré d'importance systémique des banques au niveau consolidé, tandis que les autorités du pays d'accueil devraient évaluer celui des filiales sises dans leur juridiction, consolidées de façon à inclure d'éventuelles filiales en aval.

**Principe 5 :** L'impact de la défaillance d'un EBIS<sup>i</sup> sur l'économie intérieure devrait, en principe, être évalué au regard des caractéristiques de la banque.

- a) Taille ;
- b) Interdépendance ;
- c) Substituabilité/infrastructure financière (y compris des considérations liées au phénomène de concentration dans le secteur bancaire) ;
- d) Complexité (y compris les complexités supplémentaires dues à l'activité transfrontière).

En outre, les autorités nationales peuvent prendre en considération d'autres mesures/données, comme la taille de l'économie intérieure, pour éclairer les caractéristiques spécifiques de chaque établissement.

**Principe 6 :** Les autorités nationales devraient procéder à des évaluations régulières de l'importance systémique des banques dans leur juridiction de sorte que leur évaluation reflète l'état actuel des systèmes financiers concernés et que la fréquence d'évaluation des EBIS<sup>i</sup> ne soit pas sensiblement moindre que celle des EBIS<sup>m</sup>.

---

<sup>6</sup> Cette exigence, introduite par Bâle III pour les banques d'envergure internationale, s'applique aussi aux banques qui n'ont pas d'activité internationale ; elle est alors calibrée en conséquence.

**Principe 7 :** Les autorités nationales devraient rendre publique la documentation qui décrit la méthodologie utilisée pour évaluer le degré d'importance systémique des banques dans l'économie intérieure.

### **Capacité additionnelle d'absorption des pertes**

**Principe 8 :** Les autorités nationales devraient documenter les méthodologies et les considérations ayant servi à déterminer le niveau de capacité additionnelle d'absorption des pertes que le dispositif exigerait des EBIS<sup>i</sup> dans leur juridiction, à savoir, en principe, méthodes quantitatives (si possible) et facteurs propres au pays, sans que cela exclût le recours au jugement prudentiel.

**Principe 9 :** La capacité additionnelle d'absorption des pertes exigée d'une banque devrait être proportionnelle au degré d'importance systémique de la banque, tel que déterminé selon le principe 5.

**Principe 10 :** Les autorités nationales devraient veiller à la compatibilité de l'application des dispositifs des EBIS<sup>m</sup> et des EBIS<sup>i</sup> au sein de leur juridiction. Les autorités du pays d'origine devraient imposer des exigences de capacité additionnelle d'absorption des pertes calibrées au niveau de la banque mère et/ou au niveau consolidé, et les autorités du pays d'accueil, devraient imposer des exigences calibrées au niveau sous-consolidé/des filiales. Il revient aux autorités du pays d'origine de vérifier que la banque mère détient suffisamment de fonds propres en tant qu'établissement considéré isolément, et notamment lorsqu'une capacité additionnelle est imposée, au titre de la réglementation sur les EBIS<sup>i</sup>, à une ou plusieurs de ses filiales. Dans le cas où le groupe bancaire est désigné comme EBIS<sup>i</sup> et comme EBIS<sup>m</sup>, les autorités du pays d'origine devraient imposer la plus élevée des deux exigences.

**Principe 11 :** Lorsque la filiale d'une banque est considérée comme un EBIS<sup>i</sup> par les autorités d'un pays d'accueil, les autorités des pays d'origine et d'accueil devraient prendre des mesures pour coordonner leur action et coopérer entre elles concernant la capacité additionnelle d'absorption des pertes à lui appliquer, dans les limites imposées par les lois en vigueur dans la juridiction d'accueil.

**Principe 12 :** La capacité additionnelle d'absorption des pertes devrait être constituée entièrement d'actions ordinaires et éléments assimilés de T1 (CET1). Les autorités nationales devraient, en outre, mettre en place des exigences supplémentaires et d'autres mesures qu'elles jugent appropriées pour gérer le risque lié à un EBIS<sup>i</sup>.

## **A. Méthodologie d'évaluation**

**Principe 1 :** Les autorités nationales devraient instaurer une méthodologie pour évaluer le degré d'importance systémique des banques sur le plan intérieur.

**Principe 2 :** La méthodologie d'évaluation devrait refléter l'impact ou les externalités que pourrait provoquer la défaillance d'un EBIS<sup>i</sup>.

13. En préalable à l'élaboration de principes pour l'évaluation des EBIS<sup>i</sup>, les autorités nationales devraient toutes être tenues d'analyser le degré d'importance systémique des banques sur le plan intérieur. Cette polarisation sur le plan intérieur est explicitée au paragraphe 17 ci-après.

14. Le paragraphe 14 du texte des règles applicables aux EBIS<sup>m</sup> indique que « l'importance systémique mondiale doit être mesurée par l'incidence de la défaillance d'une banque sur le système financier international et l'économie mondiale, plutôt que par le risque de défaillance. On privilégie ici le concept de perte en cas de défaut (PCD) mondial et systémique, plutôt que le concept de probabilité de défaut (PD) ». Le Comité estime que,



comme pour les EBIS<sup>m</sup>, les EBIS<sup>i</sup> devraient, eux aussi, être évalués sur la base de l'impact que leur défaillance pourrait avoir sur le système de référence. Il s'ensuit notamment que les indicateurs EBIS<sup>i</sup> employés aux fins d'évaluation de l'impact systémique intérieur devraient, en premier lieu, être des indices de « l'impact de la défaillance » et non pas du « risque de défaillance ».

**Principe 3 : Le système de référence sur la base duquel évaluer l'impact de la défaillance d'un EBIS<sup>i</sup> devrait être l'économie intérieure.**

**Principe 4 : Les autorités du pays d'origine devraient évaluer le degré d'importance systémique des banques au niveau consolidé, tandis que les autorités du pays d'accueil devraient évaluer celui des filiales sises dans leur juridiction, consolidées de façon à inclure d'éventuelles filiales en aval.**

15. Deux éléments essentiels, qui caractérisent le dispositif applicable aux EBIS<sup>i</sup> et le définissent par rapport au dispositif destiné aux EBIS<sup>m</sup>, correspondent à deux choix conceptuels aux conséquences importantes dans la pratique :

- le système de référence utilisé pour évaluer l'impact systémique ;
- l'unité d'analyse retenue (entité faisant l'objet de l'évaluation).

16. S'agissant du dispositif applicable aux EBIS<sup>m</sup>, le système de référence est l'économie mondiale, l'accent étant mis sur les répercussions transfrontières et les externalités négatives qui découlent de la défaillance d'une banque d'envergure mondiale. C'est ainsi qu'ont été évaluées les banques ayant une importance systémique sur le plan mondial. L'unité d'analyse a, naturellement, été définie au niveau consolidé à l'échelle mondiale d'un groupe bancaire (le paragraphe 89 du texte des règles sur les EBIS<sup>m</sup> indique que : « L'évaluation de l'importance systémique des EBIS<sup>m</sup> repose sur l'utilisation de données relatives au groupe bancaire consolidé. »).

17. De même, un processus d'évaluation de l'importance systémique intérieure devrait mettre l'accent sur les externalités produites par la défaillance d'une banque à l'intérieur d'un système. Le Comité estime, donc, que le système de référence à prendre en considération devrait être l'économie intérieure, autrement dit que les autorités nationales devraient évaluer les banques au vu de leur importance systémique au sein de la juridiction relevant de leur compétence. Le résultat serait une évaluation des banques actives au sein d'une économie sur la base de leur importance systémique.

18. S'agissant de l'unité d'analyse, le Comité estime que les autorités du pays d'origine devraient considérer les banques au niveau consolidé (à l'échelle mondiale). La raison en est que les activités d'une banque hors de la juridiction d'origine peuvent, en cas de faillite, avoir des répercussions importantes sur l'économie intérieure (pays d'origine). Les juridictions d'origine de groupes bancaires ayant une activité transfrontière pourraient subir les effets de la défaillance d'un groupe bancaire tout entier et pas seulement de l'élément de ce groupe qui opère dans l'économie d'origine. Cela est particulièrement important dans l'éventualité où le gouvernement du pays d'origine serait tenu de financer/régler les opérations à l'étranger en l'absence d'accords transfrontières. Cela rejoint le concept du dispositif applicable aux EBIS<sup>m</sup>.

19. Pour ce qui est des autorités du pays d'accueil, le Comité estime qu'elles devraient évaluer les filiales étrangères présentes dans leur juridiction, elles-mêmes consolidées de façon à inclure d'éventuelles filiales en aval, dont certaines peuvent être situées dans d'autres juridictions. Ainsi, pour un groupe financier transfrontière ayant son siège dans le pays X, les autorités du pays Y ne prendraient en considération que les filiales du groupe

présentes dans le pays Y et les filiales en aval (dont certaines peuvent être situées dans un pays Z) et leur impact sur l'économie Y. Ainsi, les filiales des groupes bancaires étrangers seraient considérées sur une base locale ou sous-consolidée à partir du niveau du pays Y. Comme dans le dispositif destiné aux EBIS<sup>m</sup>, l'évaluation s'étendrait au périmètre de la consolidation réglementaire. Ainsi, aux fins de l'évaluation des EBIS<sup>i</sup>, les activités d'assurance ou autres activités non bancaires ne devraient être incluses que dans la mesure où elles sont incluses dans la consolidation réglementaire.

20. L'évaluation des filiales étrangères au niveau local consolidé tient compte du fait que la faillite des groupes bancaires d'envergure mondiale pourrait imposer des externalités considérables au niveau local (pays d'accueil) lorsque lesdites filiales sont des acteurs importants du système bancaire local (pays d'accueil). Ce point est important, car dans plusieurs juridictions, les filiales étrangères de groupes bancaires d'envergure internationale occupent une place prédominante.

**Principe 5 : L'impact de la défaillance d'un EBIS<sup>i</sup> sur l'économie intérieure devrait, en principe, être évalué au regard des caractéristiques de la banque.**

- a) Taille ;
- b) Interdépendance ;
- c) **Substituabilité/infrastructure financière (y compris des considérations liées au phénomène de concentration dans le secteur bancaire) ;**
- d) **Complexité (y compris les complexités supplémentaires dues à l'activité transfrontière).**

**En outre, les autorités nationales peuvent prendre en considération d'autres mesures/données, comme la taille de l'économie intérieure, pour affiner les caractéristiques spécifiques de chaque établissement.**

21. La méthodologie distingue cinq catégories de facteurs déterminant l'importance systémique d'un établissement à l'échelle mondiale, à savoir : la taille, l'activité transfrontière, l'interdépendance, la substituabilité/l'infrastructure financière et la complexité. Dans la méthodologie d'évaluation des EBIS<sup>m</sup>, l'approche fondée sur des indicateurs et le système de pondération ont été élaborés de façon à arriver à un classement international cohérent des EBIS<sup>m</sup>. Le Comité estime que le même niveau de détail n'est pas justifié pour les EBIS<sup>i</sup> dans la mesure où l'accent est mis sur l'impact de la faillite d'une banque sur une juridiction donnée et où les nombreuses différences dans la structure financière des juridictions rendent difficiles des comparaisons internationales. C'est une des raisons pour lesquelles le dispositif applicable aux EBIS<sup>i</sup> a été élaboré selon une approche fondée sur des principes.

22. Dans cette perspective, il est donc logique de définir des catégories générales de facteurs (telle la taille) dont les juridictions devraient tenir compte pour évaluer l'incidence de la défaillance d'un EBIS<sup>i</sup>. Parmi les cinq catégories du dispositif relatif aux EBIS<sup>m</sup>, la taille, l'interdépendance, la substituabilité/l'infrastructure financière et la complexité sont également pertinentes pour les EBIS<sup>i</sup> – l'activité transfrontière (la dernière catégorie) peut-être moins directement, étant donné qu'elle mesure le degré d'activité mondiale (transjuridictionnelle) d'une banque, qui n'est pas l'objet principal du dispositif relatif aux EBIS<sup>i</sup>.

23. Par ailleurs, les autorités nationales peuvent choisir d'inclure aussi certains facteurs propres à leur pays, comme la taille d'une banque par rapport au PIB. Si une banque est relativement importante en termes de PIB, il est logique que l'autorité de la juridiction la

désigne comme EBIS<sup>i</sup> alors qu'une banque de taille équivalente dans une autre juridiction, mais comparativement moindre rapportée au PIB, peut ne pas être considérée comme tel.

24. Les autorités nationales devraient avoir le pouvoir discrétionnaire de déterminer les pondérations relatives applicables à ces facteurs en fonction du contexte national.

**Principe 6 : Les autorités nationales devraient procéder à des évaluations régulières de l'importance systémique des banques dans leur juridiction de sorte que leur évaluation reflète l'état actuel des systèmes financiers concernés et que la fréquence d'évaluation des EBIS<sup>i</sup> ne soit pas sensiblement moindre que celle des EBIS<sup>m</sup>.**

25. La liste des EBIS<sup>m</sup> (assortis de leur score) est établie chaque année, sur la base des données actualisées soumises par chaque banque participante, mais en regard d'un échantillon mondial qui n'a quasiment pas changé depuis trois ans. Le nom des EBIS<sup>m</sup> ainsi que les tranches définies et les données utilisées pour produire les scores devraient être communiqués.

26. Le Comité juge avisé que les autorités nationales évaluent régulièrement l'importance systémique des banques dans leur système financier. Une telle évaluation est également recommandée si le système bancaire connaît des changements structurels importants comme, par exemple, une fusion entre grandes banques. La procédure et la méthodologie suivies par les autorités nationales aux fins de l'évaluation feront l'objet d'une revue dans le cadre du suivi de la mise en œuvre exercé par le Comité.

27. Il est, en outre, souhaitable que l'intervalle entre les évaluations ne soit pas sensiblement plus long que pour les EBIS<sup>m</sup> (lesquels sont évalués annuellement). En effet, un EBIS pourrait être désigné comme EBIS<sup>m</sup> et comme EBIS<sup>i</sup> dans une même juridiction ou dans plusieurs juridictions d'accueil. De même, un établissement bancaire pourrait être rayé de la liste des EBIS<sup>m</sup>, mais être inscrit – ou maintenu – dans celle des EBIS<sup>i</sup>. Pour que l'approche suivie reste cohérente en pareils cas, il serait judicieux d'avoir une fréquence d'évaluation semblable pour les deux dispositifs.

**Principe 7 : Les autorités nationales devraient rendre publique la documentation qui décrit la méthodologie utilisée pour évaluer le degré d'importance systémique des banques dans l'économie intérieure.**

28. Le processus d'évaluation utilisé doit être clairement formulé et rendu public de façon à créer les mesures d'incitation nécessaires pour que les banques s'efforcent de réduire le risque systémique auquel elles exposent le système de référence. C'est là l'aspect clé du dispositif destiné aux EBIS<sup>m</sup> : la méthodologie d'évaluation et les exigences du Comité et des banques en matière de communication financière ont été énoncées dans le texte des règles sur les EBIS<sup>m</sup>. Le Comité voulait ainsi permettre aux banques, autorités de contrôle et intervenants de marché de mieux comprendre en quoi les activités des banques pouvaient influencer sur l'évaluation de leur importance systémique et, partant, sur l'ampleur de la capacité additionnelle exigible. Il estime également important que le processus d'évaluation des EBIS<sup>i</sup> soit transparent, même s'il est probable qu'il varie d'une juridiction à l'autre en raison des différences qui existent entre les dispositifs et instruments employés pour limiter l'importance systémique des banques.

## **B. Capacité additionnelle d'absorption des pertes**

**Principe 8 : Les autorités nationales devraient documenter les méthodologies et les considérations ayant servi à déterminer le niveau de capacité additionnelle d'absorption des pertes que le dispositif exigerait des EBIS<sup>i</sup> dans leur juridiction, à**

**savoir, en principe, méthodes quantitatives (si envisageables) et facteurs propres au pays, sans que cela exclût le recours au jugement prudentiel.**

29. La capacité additionnelle d'absorption des pertes exigée des EBIS<sup>i</sup> a pour objectif de réduire encore – par comparaison avec des établissements non systémiques – la probabilité d'une défaillance, en raison de l'impact plus fort attendu de la défaillance d'un EBIS<sup>i</sup> sur le système financier et l'économie d'un pays.

30. Le Comité entend évaluer l'application du dispositif par les autorités des pays d'origine et d'accueil sur son degré de concordance interjuridictionnelle, en tenant compte des spécificités nationales. Afin de favoriser cette concordance et d'éviter des situations où des dispositifs très différents sont appliqués à des banques ayant un degré d'importance systémique intérieure similaire au sein d'une ou plusieurs juridictions, il est important que la documentation fournie par les autorités des pays d'origine et d'accueil soit adéquate pour que le Comité puisse effectivement évaluer la mise en œuvre du dispositif applicable aux EBIS<sup>i</sup>. Il importe que l'application d'une exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes, tant au niveau de la banque mère que de la filiale, s'inscrive dans un cadre d'évaluation transparent et clairement défini, de sorte que les implications des exigences soient bien comprises par les autorités des pays d'accueil et d'origine.

31. Le niveau de capacité additionnelle d'absorption des pertes exigé des EBIS<sup>i</sup> devrait être laissé à l'appréciation des autorités nationales. Cela étant, un cadre de référence, sous une forme ou une autre, serait nécessaire pour étayer leur analyse. Ce fut le cas, lorsque le Comité a déterminé le niveau de capacité additionnelle d'absorption des pertes applicable aux EBIS<sup>m7</sup>.

32. La définition du niveau d'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes devrait également se fonder sur des facteurs propres au pays comme le degré de concentration du secteur bancaire ou le poids du secteur bancaire par rapport au PIB. En effet, les pays qui ont un secteur bancaire relativement important par rapport à leur PIB risquent davantage de subir d'importantes retombées économiques directes à la suite de la défaillance d'un EBIS<sup>i</sup>. Outre le poids du secteur bancaire par rapport au PIB, simple à calculer, la concentration du secteur bancaire est un autre facteur qu'il peut être intéressant de prendre en considération (une faillite bancaire aura, vraisemblablement, un impact plus grand sur une économie donnée si le secteur bancaire y est de taille moyenne et fortement concentré que s'il est relativement grand, mais peu concentré)<sup>8</sup>.

33. La prise en compte de ces facteurs pour calibrer l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes justifierait les différences d'intensité des mesures que divers pays appliquent à des établissements par ailleurs comparables s'agissant de leurs caractéristiques individuelles (énoncées au principe 5).

---

<sup>7</sup> L'annexe 2 du texte des règles sur les EBIS<sup>m</sup> énonce les diverses analyses empiriques réalisées par le Comité de Bâle, comme l'approche de l'impact escompté, qui ont étayé le jugement du Comité.

<sup>8</sup> Un autre facteur qui pourrait présenter un intérêt est la position de financement du secteur bancaire, autrement dit un financement étranger de gros plus important pourrait accroître les coûts de transition (réduction de l'endettement) pour le secteur financier et l'économie du pays en cas de crise.

**Principe 9 : La capacité additionnelle d'absorption des pertes exigée d'une banque devrait être proportionnelle au degré d'importance systémique de la banque, tel que déterminé selon le principe 5.**

34. Le dispositif relatif aux EBIS<sup>m</sup> regroupe les établissements bancaires d'importance systémique mondiale en différentes catégories, selon le score résultant de l'approche fondée sur des indicateurs. Des niveaux d'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes différents sont appliqués aux diverses tranches (texte des règles sur les EBIS<sup>m</sup>, paragraphes 52 et 73).

35. Bien que le dispositif destiné aux EBIS<sup>i</sup> ne produise pas de scores calculés à partir d'une méthodologie prescrite, comme c'est le cas du dispositif applicable aux EBIS<sup>m</sup>, le Comité estime que la capacité additionnelle d'absorption des pertes exigée des EBIS<sup>i</sup> devrait être déterminée en fonction du degré d'importance systémique sur le plan intérieur. Cela permet d'inciter les banques qui sont soumises aux exigences de capacité additionnelle d'absorption des pertes à réduire (ou, à tout le moins, à ne pas accroître) leur importance systémique. Dans le cas où il y a plusieurs tranches d'EBIS<sup>i</sup> dans une juridiction, il pourrait y avoir des niveaux différenciés de capacité d'absorption des pertes entre tranches.

**Principe 10 : Les autorités nationales devraient veiller à la compatibilité de l'application des dispositifs des EBIS<sup>m</sup> et des EBIS<sup>i</sup> au sein de leur juridiction. Les autorités du pays d'origine devraient imposer des exigences de capacité additionnelle d'absorption des pertes calibrées au niveau de la banque mère et/ou au niveau consolidé, et les autorités du pays d'accueil, devraient imposer des exigences calibrées au niveau sous-consolidé/des filiales. Il revient aux autorités du pays d'origine de vérifier que la banque mère détient suffisamment de fonds propres en tant qu'établissement considéré isolément, et notamment lorsqu'une capacité additionnelle est imposée, au titre de la réglementation sur les EBIS<sup>i</sup>, à une ou plusieurs de ses filiales. Dans le cas où le groupe bancaire est désigné comme EBIS<sup>i</sup> et comme EBIS<sup>m</sup>, les autorités du pays d'origine devraient imposer la plus élevée des deux exigences.**

36. Les autorités nationales, y compris les autorités du pays d'accueil, ont compétence pour définir et imposer les exigences de fonds propres qu'elles jugent appropriées aux banques opérant dans leur juridiction. Le texte des règles applicables aux EBIS<sup>m</sup> indique que les autorités du pays d'accueil des filiales des EBIS<sup>m</sup> peuvent appliquer, dans leur juridiction, une exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes au niveau de l'entité juridique ou du groupe consolidé<sup>9</sup>. Le Comité n'a aucune intention de changer cet aspect de la situation actuelle avec l'instauration du dispositif traitant des EBIS<sup>i</sup>. L'imposition, par l'autorité d'un pays d'accueil, d'une exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes ne diffère en rien (à ceci près que la transparence est accrue) de son aptitude actuelle à imposer une exigence de fonds propres au titre du premier ou du deuxième pilier. Par conséquent, le fait que les autorités du pays d'accueil puissent exiger des filiales locales une capacité additionnelle d'absorption des pertes ne soulève pas de questions juridiques nouvelles concernant les relations entre pays d'origine et d'accueil.

---

<sup>9</sup> Le paragraphe 89 du texte des règles sur les EBIS<sup>m</sup> indique que : « L'évaluation de l'importance systémique des EBIS<sup>m</sup> repose sur l'utilisation de données relatives au groupe bancaire consolidé. Par souci de cohérence avec cette approche, le Comité de Bâle appliquera donc l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes au groupe consolidé. Cependant, comme dans le cas de l'exigence minimale, du volant de conservation des fonds propres et du volant contracyclique, l'application au niveau consolidé n'exclut pas la possibilité, pour les juridictions d'accueil des filiales du groupe, d'appliquer également cette exigence au niveau de l'entité juridique ou du groupe consolidé au sein de leur juridiction. ».

37. Les autorités nationales devraient s'assurer que les banques ayant le même degré d'importance systémique dans leur juridiction, qu'il s'agisse de banques du pays, de filiales de groupes bancaires étrangers ou de filiales d'EBIS<sup>m</sup>, sont soumises aux mêmes exigences de capacité additionnelle d'absorption, toutes choses égales par ailleurs. Les banques d'une même juridiction devraient faire l'objet d'un traitement uniforme, cohérent et non discriminatoire, quelle que soit leur structure d'actionariat. La possibilité qu'ont les autorités de contrôle d'imposer aux filiales une exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes vise à renforcer les fonds propres pour atténuer les conséquences potentiellement plus fortes sur l'économie, en raison de leur poids systémique, en cas de défaillance. Il faudrait qu'elle soit maintenue dans les cas où une banque pourrait ne pas être systémique (ou l'être moins) dans la juridiction d'origine, tandis que sa filiale l'est (davantage) dans la juridiction d'accueil.

38. La décision prise par les autorités du pays d'accueil d'imposer aux EBIS<sup>i</sup> une exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes entraîne une hausse des fonds propres au niveau des filiales, qui peut être considérée comme un transfert de la banque mère à la filiale, à moins qu'elle détienne déjà un volant adéquat dans la juridiction d'accueil ou que le surcroît de fonds propres levé par la filiale provienne d'investisseurs extérieurs. Cela pourrait, dans le cas de filiales importantes réduire sensiblement le niveau de fonds propres qui protège la banque mère. En pareils cas, il est important que l'autorité du pays d'origine continue de s'assurer que la banque mère dispose de ressources financières suffisantes, par exemple en imposant une exigence de fonds propres spécifique. D'ailleurs, le paragraphe 23 du texte de Bâle II stipule : « En outre, l'un des principaux objectifs du contrôle bancaire étant la protection des déposants, il est essentiel de garantir que les fonds propres réglementaires soient aisément mobilisables à leur bénéfice. Dans cette optique, les autorités de contrôle bancaire devraient s'assurer que chaque établissement présente une capitalisation adéquate, au niveau individuel. ».

39. Dans une juridiction, l'application du dispositif relatif aux EBIS<sup>i</sup> à des établissements bancaires d'importance systémique, mondiale ou non, sera garante de conditions de concurrence équitable dans le contexte national. Ainsi, dans une juridiction où opèrent deux banques à peu près identiques en termes de poids systémique évalué au niveau intérieur, mais où l'une est un EBIS<sup>m</sup> et l'autre pas, les autorités nationales auraient la capacité d'appliquer aux deux le niveau d'exigence de capacité additionnelle de fonds propres prévu pour les EBIS<sup>i</sup>. En pareils cas, les autorités du pays d'origine pourraient connaître une situation où l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes imposée au groupe consolidé serait la plus élevée des deux exigences prescrites par les dispositifs des EBIS<sup>m</sup> et des EBIS<sup>i</sup>.

40. Cette approche est également en accord avec les normes du Comité qui sont des minima et non des maxima. Elle est, en outre, conforme au texte des règles sur les EBIS<sup>m</sup>, qui stipule clairement que les autorités du pays d'origine peuvent imposer une exigence supplémentaire de fonds propres, en plus de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes (paragraphe 74<sup>10</sup>).

41. Le Comité estime que la double comptabilisation, sous quelque forme que ce soit, devrait être évitée et que les exigences de capacité additionnelle d'absorption des pertes découlant des deux dispositifs ne devraient pas être cumulatives. Cela garantira une

---

<sup>10</sup> Le paragraphe 74 indique que « l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes, fixée ci-dessus, constitue un niveau minimal. Si les juridictions nationales souhaitent imposer une exigence renforcée à leurs banques, elles sont libres de le faire. ».

compatibilité générale entre les deux dispositifs et permet au dispositif applicable aux EBIS<sup>i</sup> d'être le complément de celui des EBIS<sup>m</sup>.

**Principe 11 : Lorsque la filiale d'une banque est considérée comme un EBIS<sup>i</sup> par les autorités d'un pays d'accueil, les autorités des pays d'origine et d'accueil devraient prendre des mesures pour coordonner leur action et coopérer entre elles concernant la capacité additionnelle d'absorption des pertes à lui appliquer, dans les limites imposées par les lois en vigueur dans la juridiction d'accueil.**

42. Le Comité convient qu'il pourrait y avoir lieu de craindre que les autorités du pays d'accueil aient tendance à ne pas considérer l'ensemble du groupe lorsqu'elles appliquent des exigences de capacité additionnelle d'absorption aux filiales de groupes bancaires étrangers opérant dans leur juridiction. Quant aux autorités du pays d'origine, elles doivent, à l'évidence, connaître la capacité additionnelle d'absorption exigée des filiales importantes, compte tenu d'éventuelles implications sur l'allocation des ressources financières au sein du groupe bancaire.

43. Dans ces circonstances, il importe que des dispositions soient prises et maintenues pour assurer la coordination de l'action et la coopération des autorités du pays d'origine et d'accueil le niveau approprié de capacité additionnelle exigible, dans les limites imposées par les lois en vigueur dans la juridiction d'accueil. Cela est particulièrement important pour permettre à l'autorité du pays d'origine de déterminer le niveau de fonds propres d'une banque mère, comme indiqué au paragraphe 38, et d'éviter une situation où les autorités du pays d'origine sont surprises par les agissements des autorités du pays d'accueil. Les autorités des pays d'origine et d'accueil devraient coordonner leur action et coopérer entre elles dès lors qu'elles envisagent d'imposer une exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes, et s'entendre sur le niveau de l'exigence, avant d'intervenir. L'autorité du pays d'accueil devrait justifier sa décision et indiquer les mesures que la banque devrait prendre pour éviter/réduire l'exigence qui lui est faite. Les autorités des pays d'origine et d'accueil devraient, en outre, examiner i) les régimes de résolution (y compris les plans de redressement et de résolution) dans les deux juridictions, ii) les stratégies de résolution possibles et tout plan de résolution en place pour l'établissement ; et iii) dans quelle mesure de telles dispositions devraient influencer sur les exigences de capacité additionnelle d'absorption des pertes.

**Principe 12 : La capacité additionnelle d'absorption des pertes devrait être constituée entièrement d'actions ordinaires et éléments assimilés de T1 (CET1). Les autorités nationales devraient, en outre, mettre en place des exigences supplémentaires et d'autres mesures qu'elles jugent appropriées pour gérer le risque lié à un EBIS<sup>i</sup>.**

44. La capacité additionnelle d'absorption des pertes exigée des EBIS<sup>m</sup> devra être constituée d'actions ordinaires et assimilées de T1 (CET1), comme indiqué dans le texte des règles sur les EBIS<sup>m</sup> (paragraphe 87). Le Comité a jugé le recours à CET1 comme le moyen le plus simple et le plus efficace dont dispose une banque pour accroître sa capacité d'absorption des pertes en continuité d'exploitation. La capacité additionnelle exigée des EBIS<sup>i</sup> devrait, elle aussi, être constituée entièrement de CET1, pour garantir une comparabilité maximale s'agissant de la capacité effective d'absorption des pertes. Autre avantage : la comparaison directe et transparente de l'application des exigences entre juridictions, élément jugé souhaitable compte tenu du fait que la plupart de ces banques auront des opérations transfrontières en concurrence directe. Les autorités nationales devraient, en outre, mettre en place des exigences supplémentaires et autres mesures qu'elles jugent appropriées pour gérer le risque lié à un EBIS<sup>i</sup>.

45. Les autorités nationales devraient mettre en œuvre l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes en élargissant le volant de conservation des fonds

propres et en le divisant en quartiles de taille égale (comme décrit au paragraphe 147 du texte des règles de Bâle III). Cette disposition est conforme au traitement de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes applicable aux EBIS<sup>m</sup>. L'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes vient s'ajouter aux volants de fonds propres et aux exigences minimales de fonds propres, sachant que des conséquences sont prévues pour les banques qui n'y satisfont pas.

46. Dans certaines juridictions, il se peut qu'il faille adapter le pilier 2 pour prendre en considération la capacité additionnelle d'absorption des pertes imposée aux EBIS<sup>i</sup>. Il serait logique que les autorités s'assurent qu'une banque ne sera pas tenue, au titre des exigences du pilier 2, de détenir des fonds propres pour couvrir des externalités relatives aux difficultés financières ou à la défaillance d'EBIS<sup>i</sup> qui seraient déjà couvertes par l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes. Il reste que le pilier 2 intègre d'autres risques qui ne sont pas directement liés à ces externalités (risques de taux d'intérêt et de concentration), et donc que les fonds propres détenus par une banque pour satisfaire à l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes ne sauraient servir à remplir simultanément une exigence du pilier 2 visant à couvrir ces autres risques.