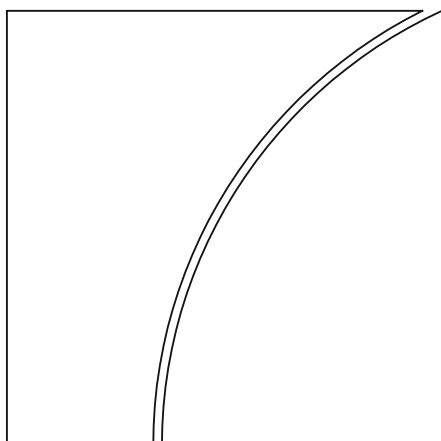


Comité de Bâle sur le contrôle bancaire



Banques d'importance
systémique mondiale :
méthodologie révisée
d'évaluation et exigence
additionnelle de capacité
d'absorption des pertes

Juillet 2013



BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX

Le présent document est traduit de l'anglais. En cas de doute ou d'ambiguïté, se reporter à l'original (*Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement*).

Cette publication est disponible sur le site web de la BRI (www.bis.org).

© Banque des Règlements Internationaux, 2013. Tous droits réservés. De courts extraits peuvent être reproduits ou traduits sous réserve que la source en soit citée.

ISBN 92-9131-272-X (version imprimée)

ISBN 92-9197-272-X (en ligne)

Sommaire

Préface	1
I. Introduction.....	2
II. Méthodologie d'évaluation de l'importance systémique des EBIS ^m	5
A. Approche fondée sur des indicateurs.....	5
B. Échantillon de banques	8
C. Système de tranches.....	9
D. Appréciation portée par les autorités de contrôle	9
E. Examen et révision périodiques.....	11
F. Obligation de publicité.....	12
III. Niveau et impact de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes.....	13
A. Niveau de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes.....	13
B. Impact de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes pour les EBIS ^m	14
IV. Instruments mobilisés pour satisfaire l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes.....	15
V. Interactions avec les autres éléments du dispositif de Bâle III.....	15
A. Traitement de groupe	15
B. Interaction avec les volants de fonds propres et conséquences du non-respect de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes	16
C. Interaction avec le pilier 2	16
VI. Dispositions transitoires	16
Annexe 1 : Illustration de la répartition des scores des EBIS ^m et de leur affectation aux différentes tranches.....	18
Annexe 2 : Analyses empiriques permettant d'évaluer le niveau maximal de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes.....	19
Annexe 3 : Dispositif applicable aux EBIS ^m – calendrier opérationnel	23

Banques d'importance systémique mondiale : méthodologie révisée d'évaluation et exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes

Préface

Ce document actualise et remplace la publication *Banques d'importance systémique mondiale : méthodologie d'évaluation et exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes*, parue en novembre 2011. Les paragraphes qui suivent résument les principaux changements apportés à la version précédente. Ces changements reflètent les enseignements tirés de l'application de la méthodologie d'évaluation aux données fournies par les banques sur leurs positions en fin d'exercice, de 2009 à 2011. D'autres changements concernent les données que les banques doivent communiquer de sorte que la méthodologie d'évaluation opère sur la base d'informations accessibles au public.

- *Méthode d'échantillonnage des banques.* La méthode employée pour constituer l'échantillon de banques à partir duquel sont calculés les scores des établissements, qui ne figurait pas dans la précédente version, est explicitée dans la section II.B.
- *Définitions des indicateurs.* Les indicateurs utilisés pour l'évaluation ont été modifiés comme suit :
 - Le ratio du financement de gros, qui était l'un des trois indicateurs constituant la catégorie Interdépendance dans la publication de novembre 2011, a été remplacé par un indicateur rendant compte de l'encours de titres. La possibilité d'un tel changement avait été évoquée dans la note de présentation (paragraphes 16 et 17) de la publication de novembre 2011¹.
 - Seront désormais exclus de l'indicateur des titres détenus à des fins de négociation et disponibles à la vente les actifs qui remplissent les conditions nécessaires pour être classés dans la catégorie des actifs liquides de haute qualité (HQLA, *high-quality liquid assets*) aux fins du ratio de liquidité à court terme (LCR, *Liquidity Coverage Ratio*) de Bâle III. Ce changement a été effectué pour que ne soient intégrés dans l'indicateur que les actifs qui risquent d'être vendus au rabais en cas de fortes tensions sur les marchés.
- *Plafonnement du score de substituabilité.* L'application de la méthode de calcul des scores aux trois années de données fournies par les banques de l'échantillon a révélé que la catégorie Substituabilité avait davantage d'influence que prévu sur l'évaluation de l'importance systémique. Par conséquent, le score pour cette catégorie sera plafonné (paragraphe 19).
- *Publication du modèle et des instructions de déclaration.* Le modèle et les instructions de déclaration utilisés pour recueillir, auprès des banques, les données servant à compiler les indicateurs ont été publiés. Ces documents fournissent des éclaircissements sur les définitions précises des 12 indicateurs de la méthodologie d'évaluation ainsi que la liste des indicateurs complémentaires pouvant servir à étayer le travail d'appréciation des autorités de contrôle.
- *Modification de la procédure de normalisation des scores des banques.* Dans la publication de novembre 2011, les scores des banques étaient normalisés de façon à ce que le score maximum

¹ www.bis.org/publ/bcbs207cn.pdf

soit de 5 (c'est-à-dire le chiffre qu'obtiendrait une banque si elle était seule dans l'échantillon). Pour rendre la procédure de normalisation plus intuitive, le score maximum a été porté à 10 000 points de base, soit 100 % (valeur qui ne tient pas compte de l'incidence du plafonnement du score de substituabilité).

- *Conséquences du remplissage de la tranche vide.* La publication de novembre 2011 décrit une tranche vide, venant s'ajouter aux quatre tranches déjà remplies, pour laquelle l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes est fixée à 3,5 % des actifs pondérés en fonction des risques, afin de dissuader les banques d'accroître leur poids systémique. Le paragraphe 47 décrit la procédure qui sera suivie pour créer de nouvelles tranches au cas où la tranche vide serait, à son tour, remplie.
- *Détermination du score limite et des scores de seuil des tranches.* Le score limite et les scores de seuil des tranches seront rendus publics un an plus tôt que prévu (en novembre 2013 au lieu de novembre 2014) et seront déterminés à partir des données de fin 2012 fournies par les banques. Les dénominateurs à fin 2012 utilisés pour calculer les scores des banques (c'est-à-dire les agrégats de chacun des 12 indicateurs recueillis auprès de l'échantillon de banques) seront également publiés en novembre 2013. De la sorte, les banques seront en mesure de calculer leurs scores et de connaître leur position au sein des tranches avant que n'entre en vigueur l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes fondée sur les données de fin 2013. L'Annexe 3 présente le calendrier de mise en œuvre de la méthodologie d'évaluation des établissements bancaires d'importance systémique mondiale (EBIS^m).
- *Fréquence d'actualisation des dénominateurs.* À l'origine, le Comité avait prévu de ne pas modifier les dénominateurs utilisés pour calculer les scores des banques avant l'achèvement du premier examen triennal de la méthodologie d'évaluation des EBIS^m. Son objectif était de fournir aux banques une mesure absolue sur laquelle elles pourraient se caler pour réduire leurs scores (c'est-à-dire la mesure de leur impact systémique). Il lui est néanmoins apparu que ce système de dénominateurs fixes permettait difficilement de neutraliser l'impact des variations des taux de change. En outre, le fait de n'actualiser les dénominateurs qu'au bout de trois ans risque d'engendrer des « effets de seuil ». Autrement dit, les scores des banques pourraient connaître des variations importantes du simple fait de la révision des dénominateurs. C'est pourquoi le Comité a décidé que les dénominateurs utilisés pour calculer les scores des banques seraient actualisés annuellement.
- *Obligation de publicité.* Cette nouvelle version du document définit des exigences en matière de publicité, qui imposent aux banques dont la taille globale excède 200 milliards d'euros (selon la mesure d'exposition utilisée pour le ratio de levier de Bâle III) et aux banques qui étaient classées parmi les EBIS^m l'année précédente de rendre publics les 12 indicateurs de la méthodologie d'évaluation.

En plus des modifications susmentionnées, d'autres changements mineurs ont été effectués pour simplifier et clarifier le document.

Le Comité publiera, en temps utile, d'autres directives sur l'examen périodique de la méthodologie (paragraphe 38 et 39).

I. Introduction

1. Lors de la crise financière qui a éclaté en 2007, la défaillance ou les difficultés de plusieurs grands établissements financiers d'envergure internationale ont provoqué des chocs dans tout le système financier, dont les effets ont été ressentis jusque dans l'économie réelle. Les autorités de contrôle et autres instances compétentes avaient des options limitées à leur disposition pour éviter que

les difficultés de certains établissements ne se propagent et ne compromettent la stabilité financière. En conséquence, les pouvoirs publics sont intervenus à grande échelle pendant la crise dans le but de rétablir la stabilité financière. Compte tenu du coût économique et financier de ces interventions et de l'augmentation de l'aléa moral qui en a résulté, il convient de mettre en place des mesures supplémentaires pour réduire la probabilité et la gravité des problèmes engendrés par la défaillance d'établissements financiers d'importance systémique mondiale (EFIS^m).

2. En réaction à la crise, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a adopté une série de réformes visant à améliorer la résilience des établissements et systèmes bancaires : renforcement de la qualité et du volume des fonds propres au sein du système bancaire ; amélioration de la couverture des risques ; instauration d'un ratio de levier, propre à soutenir le régime fondé sur les risques ; établissement du volant de conservation des fonds propres et du volant contracyclique ; création d'une norme internationale de liquidité². Les mesures d'adéquation des fonds propres s'appliquent à toutes les banques d'envergure internationale afin d'assurer que chacune dispose d'un niveau suffisant de fonds propres par rapport à son exposition. Plusieurs de ces mesures stratégiques auront une incidence notable sur les établissements bancaires d'importance systémique mondiale (EBIS^m) puisque leurs modèles opérationnels ont généralement privilégié les activités de négociation et les activités liées aux marchés financiers, qui sont les plus touchées par le renforcement de la couverture des risques prévu par le dispositif sur les fonds propres. Ces mesures stratégiques sont importantes, mais ne suffisent pas pour remédier aux externalités négatives engendrées par les EBIS^m, ni pour protéger le système contre les risques de contagion induits par ces établissements. Les raisons d'adopter des mesures stratégiques supplémentaires tiennent aux externalités négatives transfrontières générées par les banques d'importance systémique, que ne prennent pas totalement en compte les politiques réglementaires en vigueur.

3. Les externalités négatives associées aux établissements perçus comme ne devant pas faillir du fait de leur taille, de leur interdépendance, de leur complexité, de leur manque de substituabilité ou de leur envergure mondiale sont bien connues. 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, du fait qu'elles ne prennent pas en considération ces facteurs externes. En outre, l'aléa moral associé aux garanties implicites qui résultent des attentes perçues d'un soutien public peut amplifier la prise de risque, affaiblir la discipline de marché, créer des distorsions de la concurrence et accroître la probabilité de difficultés financières futures. Les coûts liés à l'aléa moral s'ajoutent ainsi aux coûts directs que le contribuable devra éventuellement supporter au titre de ce soutien.

4. Compte tenu des répercussions transfrontières qu'un problème touchant l'un des EBIS^m pourrait avoir sur les établissements financiers de nombreux pays et sur l'ensemble de l'économie mondiale, le problème ne concerne pas uniquement les autorités nationales et, par conséquent, appelle un accord mondial minimal.

5. Parce qu'il n'existe pas de solution unique pour corriger les externalités engendrées par les EBIS^m, la communauté des superviseurs s'est attelée au problème en adoptant une approche pluridimensionnelle. Les politiques visent principalement à :

- réduire la probabilité de défaillance des EBIS^m en augmentant leur capacité d'absorption des pertes en continuité d'exploitation ;

² Comité de Bâle, *Bâle III : Ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité* (janvier 2013) ; *Bâle III : dispositif réglementaire mondial visant à renforcer la résilience des établissements et systèmes bancaires* (juin 2011) ; *Bâle III : dispositif international de mesure, normalisation et surveillance du risque de liquidité* ; *Enhancements to the Basel II framework* (juillet 2009) ; et *Revisions to the Basel II market risk framework* (juillet 2009).

- réduire l'étendue et l'incidence des défaillances des EBIS^m en améliorant les dispositifs mondiaux de rétablissement et de résolution.

6. Les mesures adoptées par le Comité dans le présent document concernent ce premier objectif (exiger des EBIS^m une capacité additionnelle d'absorption des pertes en continuité d'exploitation) et réduisent ainsi la probabilité de défaillance. Il s'agit de mesures cruciales et nécessaires, qui complètent celles adoptées par le Conseil de stabilité financière (CSF) dans le but d'établir des régimes nationaux de rétablissement et de résolution solides et d'améliorer l'harmonisation et la coordination transfrontières. Cela étant, même avec des capacités de résolution améliorées, la défaillance des banques internationales les plus grandes et les plus complexes continuera de faire peser des risques disproportionnés sur l'économie mondiale³.

7. Le présent document expose les mesures élaborées par le Comité concernant la méthodologie d'évaluation de l'importance systémique mondiale, l'exigence d'une capacité additionnelle d'absorption des pertes pour les EBIS^m, les dispositions prévues pour mettre en œuvre progressivement ces nouvelles mesures, et les données que les banques dépassant une certaine taille devront rendre publiques. Il fait suite à une demande formulée par le CSF dans un document intitulé *Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions – FSB Recommendations and Time Lines*⁴, qui a été entériné par les dirigeants du G 20 en novembre 2010.

8. Les travaux du Comité s'inscrivent dans le cadre, plus large, des efforts menés par le CSF pour réduire l'aléa moral causé par les EFIS^m. Les mesures complémentaires du CSF relatives au rétablissement et à la résolution répondent au deuxième objectif, à savoir réduire l'incidence de la défaillance éventuelle d'une banque d'importance systémique mondiale⁵. Elles contribueront à limiter l'impact de telles défaillances et permettront, par ailleurs, d'assurer des conditions de concurrence équitables en réduisant les avantages concurrentiels liés à la taille des banques « trop grandes pour faire faillite » sur les marchés de financement. Élaborées en étroite coordination avec le Comité, ces mesures ont été publiées par le CSF en même temps que la version 2011 de ce document.

9. Le CSF a entrepris d'étendre le présent cadre afin d'y inclure un groupe élargi d'établissements financiers d'importance systémique, notamment les infrastructures des marchés financiers, les compagnies d'assurance et autres établissements financiers non bancaires qui n'appartiennent à aucune structure de groupe bancaire.

10. La section suivante décrit la méthodologie proposée pour déterminer l'importance systémique mondiale d'une banque. La section III présente l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes imposée aux EBIS^m, tandis que la section IV définit les instruments de fonds propres qui peuvent être utilisés pour la satisfaire. L'interaction entre l'exigence supplémentaire de fonds propres et les autres

³ Conseil de stabilité financière, *Thematic Review on Resolution Regimes – Peer Review Report* (avril 2013), qui présente les progrès accomplis dans l'établissement de régimes nationaux de résolution et de rétablissement solides, ainsi que dans l'harmonisation et la coordination transfrontières.

⁴ Conseil de stabilité financière, *Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions, FSB Recommendations and Time Lines* (20 octobre 2010). Les Recommandations du CSF invitaient le Comité à élaborer une méthodologie d'évaluation comportant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour mesurer l'importance systémique des EFIS^m (paragraphe 48). Elles lui demandaient également de réaliser, d'ici la mi-2011, une étude sur le niveau de la capacité additionnelle d'absorption des pertes à appliquer aux EFIS^m et une évaluation de la capacité d'absorption en continuité d'exploitation que peuvent procurer les divers instruments proposés (paragraphe 9). Le Comité étudie actuellement des propositions incluant notamment des restrictions sur les grands risques et des mesures en matière de liquidité, dites « autres mesures prudentielles » dans le document *FSB Recommendations and Time Lines* (paragraphe 49).

⁵ Conseil de stabilité financière, *Key attributes of effective resolution regimes for financial institutions* (novembre 2011).

éléments du cadre de Bâle III est analysée dans la section V. Enfin, la section VI indique les dispositions prévues pour l'application progressive de ces nouvelles règles.

II. Méthodologie d'évaluation de l'importance systémique des EBIS^m

11. Les Recommandations du CSF invitent le Comité à élaborer une méthodologie d'évaluation fondée sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour mesurer l'importance systémique des EFIS^m (paragraphe 48). Elles stipulent également que, « d'ici la mi-2011, en consultation avec le CBCB, le CSFM, le CSPR, l'OICV et l'AICA, le CSF et les autorités nationales identifieront, sur la base d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs pertinents, les établissements auxquels les recommandations du CSF concernant les EFIS^m s'appliqueront initialement » (paragraphe 43). La présente section décrit la méthodologie d'évaluation élaborée par le Comité.

12. Le Comité de Bâle a élaboré une **méthodologie fondée sur des indicateurs** pour évaluer l'importance systémique des EBIS^m. Les indicateurs retenus ont été sélectionnés pour leur capacité à rendre compte des différents facteurs qui contribuent à produire des externalités négatives et font qu'une banque a un rôle crucial dans la stabilité du système financier⁶. Cette approche fondée sur des indicateurs multiples présente plusieurs avantages : la prise en compte d'un grand nombre de dimensions de l'importance systémique, une simplicité relative, une robustesse supérieure à celle des mesures basées sur des modèles et des méthodes reposant sur un nombre limité d'indicateurs ou de variables de marché.

13. Étant donné que le cadre se focalise sur les retombées transfrontières et les externalités négatives mondiales découlant des défaillances des banques d'envergure internationale, le système de référence utilisé pour évaluer l'impact systémique est l'économie mondiale. En conséquence, l'importance systémique est évaluée sur la base de données relatives au groupe consolidé (autrement dit, l'unité d'analyse est le groupe consolidé).

14. Il n'est pas possible de mesurer parfaitement l'importance systémique mondiale de toutes les banques. En effet, les banques varient considérablement par leurs structures et leurs activités et, partant, la nature et le degré des risques auxquels elles exposent le système financier international. L'approche fondée sur des indicateurs quantitatifs peut donc être complétée par des informations qualitatives, qui seront intégrées par le biais de la procédure d'appréciation par les autorités de contrôle. Toutefois, cette procédure n'est censée se substituer aux résultats de l'approche fondée sur des indicateurs que dans les cas exceptionnels et extrêmes, et elle-même doit faire l'objet d'un examen international par les pairs pour assurer la cohérence de son application.

A. Approche fondée sur des indicateurs

15. De l'avis du Comité, l'importance systémique mondiale devrait être mesurée par l'impact de la défaillance d'une banque sur le système financier mondial et l'ensemble de l'économie, plutôt que par le risque de défaillance. C'est donc ici le concept de perte en cas de défaut (PCD) mondial et systémique, plutôt que le concept de probabilité de défaut (PD), qui est privilégié.

⁶ Une autre option consisterait à élaborer une approche fondée sur des modèles quantitatifs pour estimer la contribution des différentes banques au risque systémique. Néanmoins, les modèles d'évaluation de l'importance systémique des banques en sont encore à leurs balbutiements et la robustesse de leurs résultats demeure sujette à caution. Ces modèles n'intègrent pas forcément tous les aspects (quantitatifs et qualitatifs) qui participent à l'importance systémique d'une banque.

16. Les indicateurs retenus reflètent la **taille** des banques, leur **interdépendance**, l'absence de **substituts** directs **ou d'infrastructure financière** pour les services qu'elles fournissent, **leur activité (transfrontière) à l'échelle mondiale** et leur **complexité**. Les catégories Taille, Interdépendance et Substituabilité/Infrastructure financière sont conformes aux stipulations du rapport FMI/BRI/CSF soumis aux ministres des Finances du G 20 et aux gouverneurs de banque centrale en octobre 2009⁷. La méthodologie d'évaluation ayant pour objectif d'identifier les banques d'importance systémique mondiale auxquelles s'appliquera une exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes harmonisée à l'échelle mondiale, le Comité estime qu'il convient également d'inclure une mesure du degré d'activité mondiale (transfrontière). Une mesure de complexité est également ajoutée, au motif que la défaillance d'une EBIS^m plus complexe risque d'être plus difficile à résoudre et donc de causer des perturbations bien plus graves au système financier et à l'activité économique.

17. Cette méthodologie attribue une pondération égale (soit 20 %) à chacune des cinq catégories d'importance systémique, à savoir : taille, activité transfrontière, interdépendance, substituabilité/infrastructure financière et complexité. Le Comité a défini plusieurs indicateurs pour chacune de ces catégories à l'exception de la taille, chaque indicateur se voyant affecter un poids égal dans sa catégorie. En d'autres termes, lorsqu'il y a deux indicateurs dans une catégorie, chacun d'eux reçoit une pondération de 10 %, et lorsqu'il y en a trois, chacun a une pondération de 6,67 % (20/3).

18. Pour chaque banque, on obtient le score d'un indicateur particulier en divisant le montant de la banque considérée (exprimé en euros) par le montant total des banques de l'échantillon pour cet indicateur⁸. On multiplie ensuite le résultat par 10 000 pour exprimer le score de l'indicateur en points de base. Par exemple, si le quotient de la taille d'une banque par la taille totale de toutes les banques de l'échantillon est de 0,03 (ce qui signifie que la banque représente 3 % du total de l'échantillon), le score de la banque pour cet indicateur sera de 300 points de base. Le score de chaque banque pour chaque catégorie est exprimé par une moyenne simple des scores des indicateurs de la catégorie considérée. Le score global de chaque banque est ensuite calculé sous la forme d'une moyenne simple des scores des cinq catégories. Le score total maximum – c'est-à-dire le score qu'obtiendrait une banque si elle était seule dans l'échantillon – est de 10 000 points de base (100 %)⁹.

19. Le Comité a examiné les résultats de l'application de la méthodologie de calcul des scores susdécrite aux données fournies par les banques pour trois exercices. Il a pu constater que, par rapport aux autres catégories d'indicateurs, la catégorie Substituabilité avait une influence plus grande qu'il l'avait prévu sur l'évaluation de l'importance systémique d'établissements exerçant une position dominante en termes d'offre de services de paiement, de placement et de conservation d'actifs. C'est pourquoi le Comité a décidé de plafonner le score de substituabilité. Ce plafond sera fixé et rendu public courant 2013, en même temps que le score limite et les scores de seuil des tranches (section VI)¹⁰.

⁷ Rapport FMI/BRI/CSF, *Guidance to assess the systemic importance of financial institutions, markets and instruments: initial considerations* (octobre 2009) (www.financialstabilityboard.org/publications/r_091107c.pdf)

⁸ La procédure appliquée pour sélectionner l'échantillon de banques est décrite dans la section II.B.

⁹ Ce calcul fait abstraction du plafonnement de la catégorie Substituabilité. Lorsque celui-ci est appliqué, à considérer qu'il n'y aurait qu'une banque dans l'échantillon, son score maximum effectif serait de 8 000 points de base plus un cinquième du score de substituabilité maximum.

¹⁰ Le plafond sera réexaminé à l'occasion du premier examen triennal. Selon les modifications qui seront alors apportées à la méthodologie, il sera peut-être possible de le supprimer.

Approche fondée sur des indicateurs

Tableau 1

Catégorie (et le coefficient de pondération qui lui est appliqué)	Indicateur	Coefficient de pondération appliqué à l'indicateur
Activité transfrontière (20 %)	Créances transfrontières	10 %
	Engagements transfrontières	10 %
Taille (20 %)	Expositions totales telles que définies pour le calcul du ratio de levier de Bâle III	20 %
Interdépendance (20 %)	Actifs dans le système financier	6,67 %
	Passifs dans le système financier	6,67 %
	Encours de titres	6,67 %
Substituabilité/infrastructure financière (20 %)	Actifs sous conservation	6,67 %
	Activités de paiement	6,67 %
	Prises fermes sur les marchés obligataires et boursiers	6,67 %
Complexité (20 %)	Montant notionnel des instruments dérivés négociés de gré à gré	6,67 %
	Actifs de niveau 3	6,67 %
	Titres détenus à des fins de négociation et disponibles à la vente	6,67 %

20. La section qui suit décrit succinctement les cinq catégories utilisées pour l'évaluation. Les définitions précises des indicateurs figurent dans le modèle de déclaration et les instructions qu'utilisent les banques de l'échantillon pour fournir au centre de données du Comité les données servant à la construction des indicateurs¹¹.

1. Activité transfrontière

21. L'objectif de cet indicateur est de déterminer l'empreinte mondiale des EBIS^m. Les deux indicateurs relevant de cette catégorie mesurent l'importance des activités d'une banque en dehors de sa juridiction d'origine (siège) par rapport à l'activité globale des autres banques de l'échantillon. Il s'agit des i) créances transfrontières ; et des ii) engagements transfrontières. L'idée est que les conséquences internationales des difficultés financières ou de la défaillance d'une banque varient en fonction de sa part de créances et d'engagements transfrontières. Plus l'envergure mondiale d'une banque est grande, plus il sera difficile de coordonner la résolution de sa défaillance et plus les effets de contagion seront étendus.

2. Taille

22. Les difficultés financières ou la défaillance d'une banque sont plus susceptibles de nuire à l'économie mondiale ou aux marchés financiers si les opérations de la banque représentent une large part de l'activité mondiale. Plus la banque est importante, plus il est difficile aux autres banques de reprendre rapidement ses activités et plus la probabilité est grande que ses difficultés financières ou sa défaillance perturbent les marchés financiers sur lesquels elle opère. Les difficultés financières ou la défaillance d'une grande banque sont, en outre, plus susceptibles d'entamer la confiance envers

¹¹ Le modèle et les instructions de déclaration peuvent être consultés à l'adresse www.bis.org/bcbs/gsib/.

l'ensemble du système financier. La taille est donc une mesure clé de l'importance systémique. Elle est mesurée par un seul indicateur : la valeur des expositions totales utilisée dans le ratio de levier de Bâle III.

3. Interdépendance

23. Les difficultés financières d'un établissement peuvent fortement accroître la probabilité de difficultés d'autres établissements en raison de l'entrelacs d'obligations contractuelles qui les lie. L'impact systémique d'une banque devrait être positivement corrélé avec son interdépendance vis-à-vis des autres établissements financiers. Trois indicateurs sont utilisés pour mesurer l'interdépendance : i) les actifs dans le système financier ; ii) les passifs dans le système financier ; et iii) les encours de titres.

4. Substituabilité/infrastructure financière

24. L'impact systémique engendré par les difficultés financières ou la défaillance d'une banque est, en principe, corrélé négativement avec le degré de substituabilité de cette banque en tant qu'intervenant de marché et prestataire de services auprès de sa clientèle. Autrement dit, il est supposé être corrélé positivement avec le rôle de la banque en tant que pourvoyeur d'infrastructures financières. Ainsi, plus la banque a un rôle important dans une ligne de métier donnée ou comme prestataire de services dans l'infrastructure financière sous-jacente (systèmes de paiement par exemple), plus les perturbations résultant de sa défaillance seront grandes en termes d'insuffisance des services et de réduction de la liquidité des marchés et de l'infrastructure. De même, le coût que représentera, pour la clientèle de la banque défaillante, la recherche d'un service identique auprès d'un autre établissement risque d'être plus élevé lorsque la banque détient une large part du marché pour ce service. Trois indicateurs sont utilisés pour mesurer la substituabilité/l'infrastructure financière : i) actifs sous conservation ; ii) activités de paiement ; et iii) prises fermes sur les marchés obligataires et boursiers.

5. Complexité

25. L'impact systémique des difficultés financières ou de la défaillance d'une banque est, en toute logique, corrélé positivement à sa complexité d'ensemble, à savoir sa complexité commerciale, structurelle et opérationnelle. Plus une banque est complexe, plus les coûts et délais nécessaires à la résolution de sa défaillance seront importants. Trois indicateurs sont utilisés pour mesurer la complexité : i) montant notionnel des instruments dérivés négociés de gré à gré ; ii) actifs de niveau 3 ; et iii) titres détenus à des fins de négociation et disponibles à la vente.

B. Échantillon de banques

26. Dans l'approche fondée sur des indicateurs, le secteur bancaire mondial est représenté par un vaste échantillon de banques. Ce sont les données fournies par ces banques qui servent au calcul des scores bancaires. Sont incluses dans l'échantillon les banques qui remplissent au moins un de ces critères :

- les banques que le Comité identifie comme faisant partie des 75 plus grandes banques d'envergure internationale sur la base de la mesure de l'exposition en fin d'exercice utilisée aux fins du ratio de levier Bâle III.
- Les banques qui étaient classées comme EBIS^m au cours de l'exercice précédent (à l'exception de celles que les autorités de contrôle ont de solides raisons d'exclure).

- Les banques qui ont été ajoutées à l'échantillon à la suite d'une procédure d'appréciation par les autorités de contrôle nationales (sous réserve du respect de certains critères)¹².

Ces banques seront tenues de soumettre à leurs autorités de contrôle l'ensemble des données utilisées dans la méthodologie d'évaluation.

C. Système de tranches

27. Toute banque dont le score calculé selon l'approche fondée sur des indicateurs dépasse une certaine valeur limite fixée par le Comité sera classée comme EBIS^m. Des banques dont le score est inférieur à la valeur limite pourront être ajoutées à la liste des EBIS^m si les autorités de contrôle le jugent opportun. Cette procédure d'appréciation par les autorités de contrôle sera exercée dans le respect des principes définis dans la section II.D. Sur la base des scores calculés à partir des données de fin 2011 fournies par les banques de l'échantillon, de la valeur limite fixée à titre provisoire par le Comité et de l'appréciation portée par les autorités de contrôle, 28 banques étaient classées dans la catégorie des EBIS^m en novembre 2012¹³.

28. Le Comité réitérera cette évaluation chaque année et, au besoin, changera les EBIS^m de catégorie en fonction de leur score. Ces banques seront initialement classées en quatre tranches de taille égale selon leur score d'importance systémique, chaque tranche se voyant appliquer un niveau différent d'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes, comme indiqué dans la section III.A. Le score limite et les scores de seuil des tranches seront déterminés et rendus publics sur la base des données de fin 2012 fournies par les banques de l'échantillon.

29. Il convient de noter que le nombre d'EBIS^m et leur affectation dans les différentes tranches évolueront avec le temps, à mesure que les banques modifieront leur comportement en réponse aux incitations du dispositif applicable aux EBIS^m, à d'autres aspects de Bâle III et aux réglementations nationales. En outre, si, après la détermination des scores de seuil des tranches, le score d'une banque augmente au point de dépasser le score de seuil le plus élevé de la quatrième tranche, de nouvelles tranches seront créées de manière à pouvoir classer la banque concernée. Les nouvelles tranches auront la même taille, en termes de scores, que les quatre tranches initiales remplies, et elles se verront appliquer une exigence renforcée de capacité additionnelle d'absorption des pertes, comme l'indique la section III. A, afin de dissuader les banques d'accroître leur importance systémique.

D. Appréciation portée par les autorités de contrôle

1. Critères d'appréciation

30. Comme indiqué précédemment, l'appréciation portée par les autorités de contrôle peut étayer les résultats obtenus selon l'approche fondée sur des indicateurs. Le Comité a élaboré quatre critères d'appréciation :

- Les limites au-delà desquelles l'appréciation portée par les autorités de contrôle pourra être utilisée pour corriger les scores devraient être élevées : en particulier, cette appréciation ne

¹² Le Comité réfléchira aux critères qui devront être satisfaits pour que des banques puissent être incluses dans l'échantillon suivant la procédure d'appréciation par les autorités de contrôle nationales. Il indiquera également s'il y a lieu d'inclure les données fournies par ces banques dans le calcul des dénominateurs à partir desquels sont déterminés les scores bancaires, ou si les dénominateurs devraient être basés uniquement sur les données fournies par les 75 plus grandes banques d'envergure internationale et les banques classées parmi les EBIS^m l'année précédente.

¹³ www.financialstabilityboard.org/publications/r_121031ac.pdf.

devrait se substituer à l'approche fondée sur des indicateurs que dans les cas exceptionnels. Une telle éventualité devrait, en principe, être rare.

- Il faudrait mettre l'accent sur les facteurs qui contribuent à l'impact systémique mondial de la banque, soit l'*impact* des difficultés financières/de la défaillance de la banque, et non la *probabilité de difficultés financières/défaillance* (c'est-à-dire le degré de risque).
- Les opinions exprimées sur la qualité du cadre d'action/de résolution au sein d'une juridiction ne devraient pas interférer avec le processus d'identification des banques d'importance systémique mondiale¹⁴.
- Cette procédure complémentaire d'appréciation devrait intégrer des informations quantitatives et qualitatives solidement documentées et vérifiables.

2. Indicateurs complémentaires

31. Le Comité a identifié plusieurs indicateurs complémentaires relatifs à certains aspects de l'importance systémique d'un établissement, dont l'approche fondée sur des indicateurs ne peut, à elle seule, rendre compte. Ces indicateurs peuvent servir à étayer la procédure complémentaire d'appréciation par les autorités de contrôle.

32. Les indicateurs complémentaires sont décrits dans le modèle de déclaration et les instructions y afférentes, qui peuvent être consultés sur le site Web du Comité¹⁵.

3. Appréciation qualitative

33. L'appréciation portée par les autorités de contrôle peut également s'appuyer sur des informations qualitatives. Il s'agit ici de rendre compte des informations qui ne peuvent être aisément quantifiées sous la forme d'un indicateur, comme, par exemple, la restructuration majeure d'une activité de la banque. Les appréciations qualitatives doivent être clairement expliquées et étayées par des arguments vérifiables.

4. Processus d'intégration de l'appréciation portée par les autorités de contrôle

34. L'appréciation portée par les autorités de contrôle est une dimension complémentaire qui peut être intégrée au score obtenu selon l'approche fondée sur des indicateurs en suivant cinq étapes :

- i) Collecte des données¹⁶ et commentaires des autorités de contrôle pour toutes les banques qui composent l'échantillon.
- ii) Application mécanique de l'approche fondée sur des indicateurs et définition de tranches.
- iii) Proposition, par les autorités compétentes¹⁷, de nouveaux scores modifiés pour les banques de l'échantillon, selon une procédure préalablement convenue.
- iv) Élaboration, par le Comité, de recommandations pour le CSF.

¹⁴ Il ne s'agit pas pour autant d'empêcher toute autre mesure que le Comité, le CSF ou les autorités de contrôle nationales souhaiteraient appliquer aux EBIS^m pour assurer la qualité du cadre d'action/de résolution. Par exemple, aux EBIS^m qui ne disposent pas d'un plan de rétablissement et de résolution efficace et crédible, les autorités de contrôle nationales pourraient imposer, outre l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes, une exigence de fonds propres supplémentaire.

¹⁵ <http://www.bis.org/bcbs/gsib/>

¹⁶ La collecte des données peut débuter annuellement au deuxième trimestre et s'achever au troisième trimestre, sous réserve de la consultation des autorités de contrôle nationales.

¹⁷ Les autorités compétentes désignent principalement les autorités de contrôle des pays d'origine et d'accueil.

v) Décision finale par le CSF et les autorités nationales, en consultation avec le CBCB.

35. La contribution des appréciations des autorités de contrôle aux résultats obtenus selon l'approche fondée sur des indicateurs devrait être guidée par le souci d'efficacité et de transparence, et garantir que le résultat final soit conforme à l'opinion collective du Comité. Les résultats de l'approche fondée sur des indicateurs ne seront remis en question que si les conclusions de la procédure d'appréciation ont une incidence notable sur le traitement d'une banque particulière (par exemple, si elles donnent lieu à une exigence différente en matière de capacité d'absorption des pertes). Pour limiter le risque que les ressources soient utilisées de façon inefficace, lorsque l'autorité de contrôle n'est pas celle du pays d'origine, il serait indiqué de tenir compte de l'avis des autorités de contrôle des pays d'origine et des principaux pays d'accueil de la banque, lesquelles pourront notamment inclure les membres du collège prudentiel de l'établissement.

36. Outre les exigences de matérialité et de consultation, les propositions de modification de l'approche fondée sur des indicateurs se conformeront aux modalités suivantes. Les propositions émanant d'autorités de contrôle du pays d'origine qui se traduisent par une exigence moindre de capacité additionnelle d'absorption des pertes seront soigneusement vérifiées et nécessiteront une justification plus solide que celles donnant lieu à une exigence de capacité additionnelle plus stricte. L'inverse prévaudra pour les propositions émanant d'autres autorités : celles allant dans le sens d'une exigence de capacité d'absorption plus élevée devront respecter des critères plus stricts de preuve et de documentation. La raison de ce traitement asymétrique repose sur le principe général selon lequel le Comité fixe des normes minimales.

E. Examen et révision périodiques

37. La méthodologie d'évaluation prévoit un cadre pour l'examen périodique du statut d'EBIS^m des établissements bancaires. Les banques sont ainsi incitées à modifier leur profil de risque et leur modèle opérationnel de manière à atténuer les effets de contagion systémique. Le but du Comité n'est pas d'élaborer une liste d'EBIS^m immuable. Sur la base des critères susmentionnés, les banques peuvent se voir attribuer le statut d'EBIS^m et le perdre ensuite, et vice-versa, et passer d'une catégorie d'importance systémique à une autre. Par exemple, du fait du rôle plus actif des pays émergents dans l'économie mondiale, le nombre de banques de ces pays identifiées comme EBIS^m pourrait augmenter. La transparence devrait donc prévaloir vis-à-vis des établissements désignés et des marchés quant aux critères qui sont utilisés pour identifier les EBIS^m et, par voie de conséquence, aux mesures qui peuvent être prises pour réduire leur impact sur le système. De la sorte, la discipline de marché pourra contribuer dans une large mesure au renforcement des objectifs de stabilité financière mondiale.

38. L'approche fondée sur des indicateurs, alliée à l'appréciation portée par les autorités de contrôle, fournit un cadre pour l'examen périodique du statut d'EBIS^m des banques. Le score limite et les scores de seuil des tranches seront déterminés sur la base des données de fin 2012 et rendus publics en 2013. Les dénominateurs utilisés pour calculer les scores des banques pour chaque indicateur (c'est-à-dire les agrégats de chacun des indicateurs recueillis dans l'échantillon de banques) seront basés sur les données de fin 2012 et publiés par le Comité en 2013, puis actualisés annuellement. Les scores des banques seront, eux aussi, actualisés annuellement sur la base des données collectées les plus récentes. Les banques de l'échantillon feront donc l'objet d'un suivi continu.

39. La méthodologie d'évaluation, y compris l'approche fondée sur des indicateurs et les scores limite/de seuil, sera pour sa part réexaminée tous les trois ans, de manière à intégrer les évolutions du secteur bancaire et les progrès éventuels des approches et méthodes de mesure de l'importance systémique. Une attention particulière sera portée aux succursales lors des futurs examens. Concernant les changements structurels des accords régionaux, en particulier ceux qui concernent l'Union européenne, les examens interviendront au moment où les changements deviendront effectifs. La taille de l'échantillon de banques sera réévaluée tous les trois ans.

40. Au moment où la présente publication est en cours d'élaboration, le Comité a recueilli et analysé les données fournies par les banques de l'échantillon pour trois fins d'exercice (2009, 2010 et 2011). La qualité des données s'est considérablement améliorée au cours de cette période. Le Comité continuera de suivre avec attention la qualité des données utilisées pour construire les indicateurs au fil de ses collectes annuelles et, si nécessaire, émettra d'autres lignes directrices pour assurer la cohérence des données au sein de l'échantillon de banques.

41. Le Comité attend des juridictions nationales qu'elles élaborent, à l'intention des banques, un cadre permettant la fourniture de données de qualité élevée aux fins de la construction des indicateurs. Il a également mis en place un centre de données doté des mécanismes de contrôle et de gouvernance appropriés pour collecter, analyser et stocker des données de manière sécurisée à la BRI. Soucieux d'assurer la transparence de la méthodologie, le Comité attend des banques qu'elles rendent publiques les données demandées et a établi un certain nombre d'exigences en matière de publicité, exposées dans la section II.F ci-dessous. Le Comité publiera également le score limite, les scores de seuil applicables aux tranches et les dénominateurs employés pour normaliser les valeurs des indicateurs, pour permettre aux banques, autorités de contrôle et intervenants de marché de mieux comprendre en quoi les mesures prises par les banques pourraient affecter leur score d'importance systémique et, partant, le niveau de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes qui leur est applicable.

F. Obligation de publicité

42. Les autorités nationales devront faire en sorte que, pour les fins d'exercice fixées au 31 décembre 2013 ou à une date approchante¹⁸, et pour chaque fin d'exercice suivante, toutes les banques dont la mesure de l'exposition aux fins du calcul du ratio de levier est supérieure à 200 milliards d'euros (sur la base du taux de change applicable à la fin de l'exercice) rendent publics les 12 indicateurs utilisés pour l'évaluation. Le choix de ce seuil de 200 milliards d'euros a pour objectif d'assurer que l'obligation de publicité s'applique aux 75 plus grandes banques du monde – puisqu'il s'agit des banques qui sont incluses d'office dans l'échantillon servant au calcul des scores bancaires. Les banques qui n'atteignent pas ce seuil, mais qui ont été ajoutées à l'échantillon en vertu de la procédure d'appréciation par les autorités de contrôle ou parce qu'elles étaient classées dans la catégorie des EBIS^m l'année précédente devront, elles aussi, se conformer à cette obligation de publicité.

43. La publication des 12 indicateurs constitue une norme minimale, et les autorités nationales souhaiteront peut-être que les banques publient les détails complets de ces indicateurs, tel qu'ils figurent dans le modèle que les banques de l'échantillon doivent utiliser pour déclarer ces informations au centre de données du Comité^{19, 20}.

44. De manière générale, les indicateurs que les banques rendront publics et qui serviront au calcul des scores des banques seront établis à partir de données de fin d'exercice²¹. Par conséquent, pour que le Comité dispose d'un délai suffisant pour calculer les scores des banques à partir des données rendues publiques et puisse ensuite y intégrer les résultats de la procédure d'appréciation par les autorités de

¹⁸ C'est-à-dire toute fin d'exercice se situant entre le 1^{er} juillet 2013 et le 30 juin 2014.

¹⁹ Le modèle et les instructions de déclaration peuvent être consultés à l'adresse www.bis.org/bcbs/gsib/.

²⁰ Les exigences en matière de publicité seront réexaminées tous les trois ans, en même temps que la méthodologie d'évaluation (paragraphe 39).

²¹ Les autorités nationales pourront autoriser les banques dont l'exercice financier se termine le 30 juin à communiquer des valeurs d'indicateur fondées sur leur position au 31 décembre (c'est-à-dire des données provisoires, et non les données de fin d'exercice).

contrôle, les banques devront publier les données requises quatre mois au plus tard après la fin de l'exercice – et, dans tous les cas, avant le 1^{er} août.

45. Les informations visées par ce document doivent être rendues publiques dans les états financiers publiés par les banques ou, au minimum, lesdits états doivent fournir un lien direct vers les déclarations dûment remplies et publiées sur leur site Internet ou dans des rapports réglementaires accessibles au public.

III. Niveau et impact de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes

A. Niveau de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes

46. Compte tenu des appréciations formulées à partir des analyses empiriques présentées à l'Annexe 2, le score limite et les scores de seuil des tranches seront étalonnés sur la base des données de fin 2012 de telle manière que l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes représente, pour la tranche remplie la plus élevée, 2,5 % des actifs pondérés en fonction des risques et, pour la tranche initialement vide, 3,5 %. Pour la tranche la moins élevée, elle sera de 1,0 % des actifs pondérés en fonction des risques. L'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes sera satisfaite au moyen d'actions ordinaires et assimilées de niveau T1, telles que définies par le dispositif de Bâle III. Sur la base du système de tranches présenté dans la section II.C, les niveaux d'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes appliqués aux différentes tranches seront les suivants.

Système de tranches			Tableau 2
Tranche	Fourchette des scores	Exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes (actions ordinaires et assimilées en pourcentage des actifs pondérés en fonction des risques)	
5.	D–E	3,5 %	
4.	C–D	2,5 %	
3.	B–C	2,0 %	
2.	A–B	1,5 %	
1.	Score limite–A	1,0 %	

* Toutes les fourchettes de scores sont de même taille. Les scores équivalant à l'une des limites sont affectés à la tranche supérieure.

47. Comme cela a été indiqué dans la section II.C., les scores de seuil de tranche initiaux seront fixés de telle sorte que la cinquième tranche soit vide. Cependant, si cette tranche se remplit à l'avenir, une nouvelle tranche sera créée pour continuer de dissuader les banques d'accroître leur importance systémique. Chaque nouvelle tranche aura la même taille (en termes de scores) que les tranches initialement remplies, et l'exigence minimale de capacité additionnelle d'absorption des pertes augmentera par paliers de 1 % des actifs pondérés en fonction des risques (par exemple, lorsque la cinquième tranche sera remplie, une sixième tranche sera créée et se verra appliquer une exigence minimale de capacité additionnelle d'absorption des pertes de 4,5 %, etc.).

48. Le Comité souligne que l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes, telle que définie ci-dessus, constitue un niveau minimal. Les juridictions nationales sont libres d'imposer une exigence plus stricte à leurs banques si elles le souhaitent.

B. Impact de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes pour les EBIS^m

49. Le Comité et le CSF ont demandé que le Macroeconomic Assessment Group (MAG), qui a évalué l'impact macroéconomique des réformes de Bâle III²², évalue l'impact des recommandations formulées à l'intention des EFIS^m. Son rapport final a été publié en octobre 2011²³.

50. Le MAG s'est focalisé sur le rôle des EBIS^m dans l'octroi de crédit au secteur privé non financier, et plus généralement sur leur rôle dans le système financier, exprimé par la part d'actifs financiers qu'ils détiennent. Sa méthodologie s'appuie sur les trajectoires générées pour l'impact sur le PIB d'un relèvement des ratios de fonds propres applicable à *la totalité* des banques d'envergure internationale qui formaient la base de son évaluation de décembre 2010. Le rapport de 2010 du MAG décrit l'impact sur la croissance d'un point de pourcentage d'augmentation des fonds propres des banques dans un système financier national représentatif. Il conclut que lorsque la mise en œuvre s'étale sur un horizon de huit ans, la croissance annuelle ralentit d'environ 2 points de base en moyenne par an. Si la mise en œuvre dure quatre ans, la croissance annuelle cède en moyenne 4 points de base. Ces résultats correspondent aux plus fortes incidences observées sur le PIB – respectivement 0,17 % et 0,19 % du PIB. Dans les deux cas, les estimations indiquent un retour à la situation initiale deux ou trois ans après la fin de la période de transition.

51. Pour estimer l'ampleur de l'impact éventuel de l'obligation, pour un sous-ensemble d'établissements, de détenir des fonds propres supplémentaires, le MAG a collecté des informations sur la part des EBIS^m dans l'octroi de prêts et le total des actifs au niveau de chaque système financier national. Pour les 15 grandes économies représentées au sein du MAG, la part des prêts accordés au secteur privé non financier par les 30 premiers EBIS^m (classement actuel établi selon la méthodologie du Comité) est comprise entre environ 4 % et environ 75 %. Leur part du total des actifs bancaires se situe dans une fourchette de 9–77 %. La moyenne non pondérée des parts des EBIS^m est de 31 % pour les prêts au secteur privé non financier et de 38 % pour les actifs, tandis que les moyennes pondérées en fonction du PIB s'élèvent respectivement à 40 % et 52 %.

52. Ces informations sur la part des EBIS^m, conjuguées aux données du rapport de 2010 du MAG, permettent de calculer une estimation provisoire de l'impact de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes imposée à ces banques. Compte tenu de la part des EBIS^m dans les activités de prêt indiquée ci-dessus, une augmentation d'un point de pourcentage des fonds propres des EBIS^m réduit la croissance de 0,7 point de base supplémentaire par an si la mise en œuvre s'étale sur huit ans. Pour une mise en œuvre sur quatre ans, l'impact est de 1,1 point de base en moyenne par an durant la transition²⁴. Dans les deux cas, une fois le point d'impact maximum atteint, la croissance devrait s'accélérer et dépasser son niveau tendanciel pendant plusieurs trimestres, pour ensuite renouer avec son niveau de référence. Dans le même temps, s'appuyant sur les conclusions de l'évaluation à long terme des coûts et avantages économiques associés au relèvement des exigences de fonds propres

²² Macroeconomic Assessment Group, *Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements – final report*, Banque des Règlements Internationaux (décembre 2010), www.bis.org/publ/othp12.htm.

²³ Macroeconomic Assessment Group, *Assessment of the macroeconomic impact of higher loss absorbency for globally systemically important banks*, Banque des Règlements Internationaux, octobre 2011, www.bis.org/publ/bcbs202.htm.

²⁴ Comme c'est le cas avec les estimations de l'impact général de l'augmentation des fonds propres bancaires qui figurent dans le rapport initial du MAG, il est possible que ces estimations pèchent par excès ou par défaut pour diverses raisons. Par exemple, si d'autres banques accroissent leurs activités de prêt pour compenser partiellement la réduction de l'activité de prêt des EBIS^m, alors l'impact ressortant de cette méthodologie tendra à être surestimé. À l'inverse, si les EBIS^m sont des acteurs de premier plan sur le marché et fixent les conditions de prêt pour l'ensemble de l'économie, les autres banques se contentant de leur emboîter le pas, l'impact risque d'être sous-estimé.

réglementaires réalisée par le Comité (le rapport LEI, « Long-term Economic Impact »)²⁵, le MAG estime que le dispositif applicable aux EBIS^m entraînera un gain annuel d'environ 40 à 50 points de base du PIB du fait de la diminution de la probabilité de crise financière systémique. Toutefois, le MAG examine selon une approche qualitative d'autres facteurs susceptibles d'influencer les résultats. Il faudra acquérir davantage d'expérience dans l'utilisation du dispositif applicable aux EBIS^m pour bien cerner la nature et l'importance de ces facteurs.

IV. Instruments mobilisés pour satisfaire l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes

53. Comme indiqué dans le rapport entériné par le G20 lors du sommet de Séoul en novembre 2010, l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes a pour but d'assurer qu'une plus grande part du bilan des EFIS^m soit financée avec des instruments à même d'accroître la résilience de ces établissements et d'assurer la continuité de leur exploitation. Compte tenu de cet objectif de continuité d'exploitation, le Comité a conclu qu'il fallait exiger des EBIS^m qu'ils satisfassent l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes uniquement avec les actions ordinaires et assimilées de niveau T1.

54. Le Groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire et le Comité continueront de s'intéresser aux fonds propres conditionnels et d'en encourager l'utilisation dans les cas où les exigences nationales de capacité d'absorption des pertes sont plus strictes que la norme mondiale, dans la mesure où les fonds propres conditionnels à seuil de déclenchement élevé²⁶ pourraient permettre d'absorber les pertes sans compromettre la continuité d'exploitation.

V. Interactions avec les autres éléments du dispositif de Bâle III

A. Traitement de groupe

55. L'évaluation de l'importance systémique des EBIS^m repose sur l'utilisation de données relatives au groupe bancaire consolidé. Par souci de cohérence avec cette approche, le Comité appliquera 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.

²⁵ Comité de Bâle, *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*, août 2010, www.bis.org/publ/bcbs173.htm.

²⁶ Les fonds propres conditionnels à seuil de déclenchement élevé désignent des instruments conçus pour pouvoir être convertis en actions ordinaires ou assimilées, de manière à maintenir la continuité d'exploitation (c'est-à-dire avant que la banque n'atteigne le point de non-viabilité).

B. Interaction avec les volants de fonds propres et conséquences du non-respect de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes

56. Les autorités de contrôle nationales mettront en œuvre l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes en élargissant le volant de conservation des fonds propres, qui continuera d'être subdivisé en quartiles de taille égale (comme décrit au paragraphe 147 du texte de Bâle III).

57. Si un EBIS^m ne respecte pas l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes, il sera tenu d'accepter un plan de redressement pour assurer sa mise en conformité dans un délai fixé par l'autorité de contrôle. Tant qu'elle n'aura pas mené ce plan à bon terme et ne sera pas revenue à une situation de conformité, la banque sera soumise aux restrictions de versement des dividendes définies par les quartiles du volant de conservation et aux autres dispositions prévues par l'autorité de contrôle.

58. Si un EBIS^m atteint une tranche imposant une exigence plus élevée de capacité d'absorption des pertes, il disposera d'un délai de 12 mois pour se conformer à cette nouvelle exigence. S'il ne s'est pas acquitté de ses obligations au terme de cette période de grâce, le mécanisme de rétention des fonds propres du volant de conservation élargi sera appliqué.

C. Interaction avec le pilier 2

59. L'exigence faite aux EBIS^m de se doter d'une capacité additionnelle d'absorption des pertes intègre des éléments des piliers 1 et 2. L'approche fondée sur des indicateurs, les exigences prédéterminées imposées aux banques à l'intérieur de chaque tranche et les conséquences prévues en cas de non-respect peuvent être considérées comme proches du pilier 1. Toutefois, le recours à l'appréciation des autorités de contrôle, en vue de finaliser la répartition des banques dans les différentes tranches, peut être considéré comme proche du pilier 2. Qu'elle soit considérée comme relevant du pilier 1 ou du pilier 2, l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes vient s'ajouter aux volants de fonds propres et aux exigences minimales de fonds propres, et son non-respect entraîne des conséquences prédéterminées pour les banques.

60. Dans certaines juridictions, il pourrait être nécessaire d'adapter le pilier 2 pour le rendre compatible avec l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes imposée aux EBIS^m. Il serait judicieux que les autorités s'assurent que les exigences du pilier 2 n'imposent pas à une banque de détenir une deuxième fois un certain volume de fonds propres pour couvrir les externalités relatives aux difficultés financières ou à la défaillance des EBIS^m, si celles-ci sont déjà couvertes par l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes. Le pilier 2 intègre cependant d'autres risques qui ne sont pas directement liés à ces externalités (risques de taux d'intérêt et de concentration par exemple), de sorte que les fonds servant à satisfaire l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes ne pourront pas servir simultanément à satisfaire les exigences du pilier 2 ayant trait à ces autres risques.

VI. Dispositions transitoires

61. Le Comité est en train de mettre en place des dispositions transitoires concernant l'application des nouvelles normes. Il s'agit d'aider le secteur bancaire à se conformer aux nouvelles exigences de fonds propres, plus strictes, en procédant à des provisions sur bénéfiques et à des augmentations de capital raisonnables, tout en continuant d'appuyer les activités de prêt à l'économie.

62. L'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes sera instaurée graduellement, parallèlement au volant contracyclique et au volant de conservation des fonds propres, soit entre le 1^{er} janvier 2016 et la fin de 2018, pour devenir pleinement effective le 1^{er} janvier 2019. Le score limite et les scores de seuil des tranches seront déterminés sur la base des données de fin 2012 et rendus publics au plus tard en novembre 2013. Les dénominateurs utilisés pour calculer les scores des banques (c'est-à-

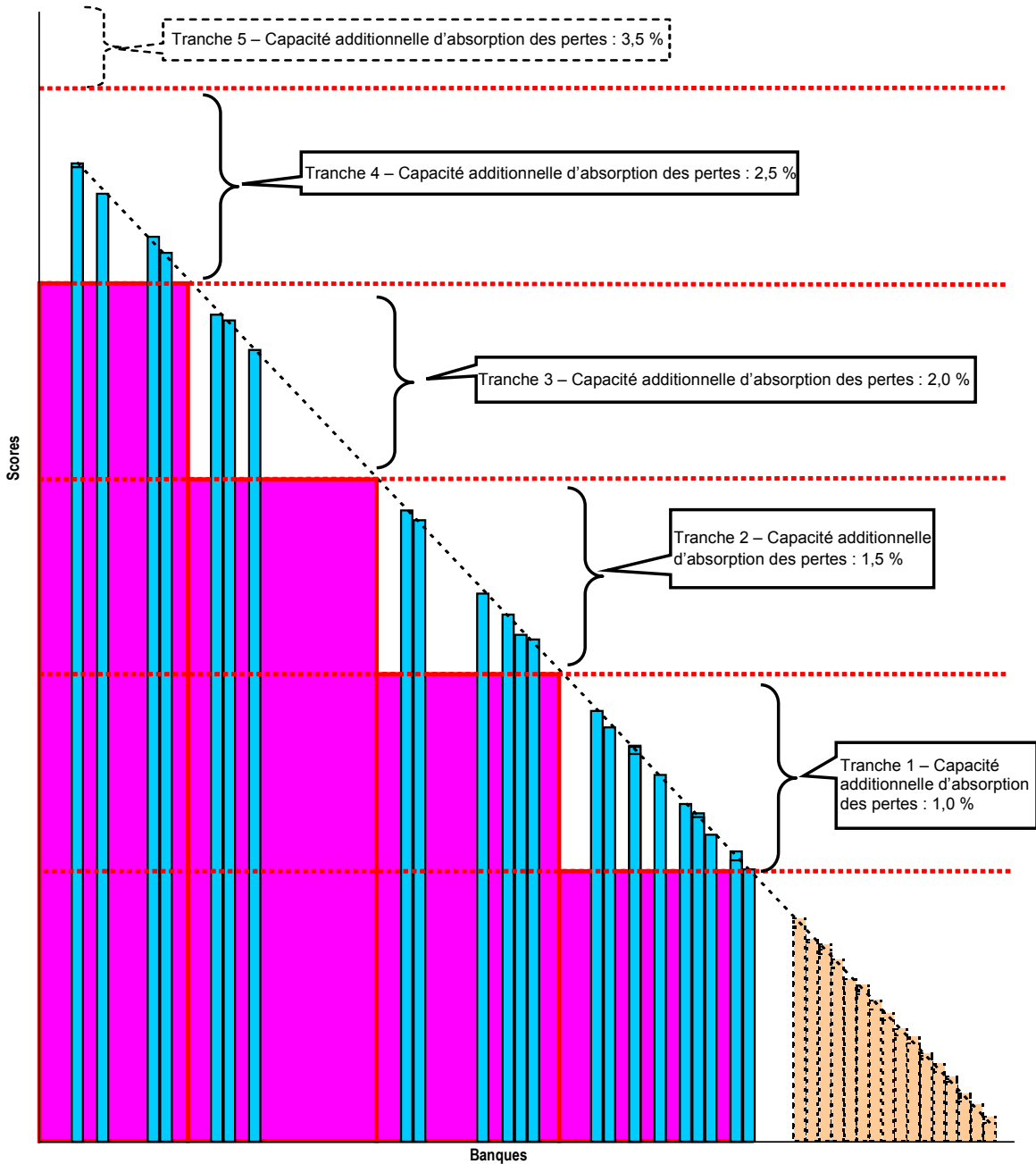
dire les agrégats de chacun des 12 indicateurs recueillis dans l'échantillon de banques) seront basés sur les données de fin 2012 et publiés au plus tard en novembre 2013, puis actualisés et rendus publics chaque année²⁷. Le premier examen triennal sera réalisé et ses résultats rendus publics au plus tard en novembre 2017. L'Annexe 3 décrit le calendrier opérationnel de la mise en œuvre du dispositif applicable aux EBIS^m jusqu'au premier examen de la méthodologie, prévu en 2017.

63. Pour que ce dispositif puisse entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2016, les juridictions nationales donneront effet, d'ici au 1^{er} janvier 2014, aux réglementations/législations officielles fixant les exigences de déclaration de données et de publicité, afin que l'approche fondée sur des indicateurs puisse être appliquée dans le courant de 2014, à partir des données de fin 2013 qui auront été rendues publiques.

²⁷ En janvier 2016, l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes sera également calculée à partir des données de fin 2013.

Annexe 1

Illustration de la répartition des scores des EBIS^m et de leur affectation aux différentes tranches²⁸



²⁸ Le nombre de barres bleues ne correspond pas au nombre total d'EBIS^m dans la mesure où certaines banques ont le même score et où les banques ajoutées suite à l'appréciation portée par les autorités de contrôle sont exclues.

Annexe 2

Analyses empiriques permettant d'évaluer le niveau maximal de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes

Les analyses empiriques réalisées ou examinées par le Comité dans le but de quantifier l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes incluent : i) une approche de l'impact attendu, étalonnée à l'aide de données sur le rendement d'actifs pondérés en fonction des risques (RORWA) et le modèle de Merton (intégrant les données sur les cours des actions) ; ii) la comparaison des coûts et avantages économiques à long terme du relèvement des exigences de fonds propres ; et iii) l'évaluation des subventions au financement destinées aux EBIS^m concernés sur la base des données de marché. Les modèles quantitatifs aboutissent à une exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes de l'ordre de 1 à 8 % des actifs pondérés en fonction des risques en termes d'équivalent actions ordinaires et assimilées de niveau T1, centrée autour de 2 à 4 % environ.

Il est important de noter qu'il n'y a pas d'approche valable qui soit suffisamment fiable pour permettre de quantifier l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes, et que l'analyse empirique devrait être perçue comme un moyen d'étayer et éclairer les jugements sur les orientations à suivre. Les approches souffrent toutes de l'insuffisance des données et les résultats sont sensibles aux hypothèses émises. La démarche du Comité consiste donc à produire des informations à partir de plusieurs méthodes de modélisation et à examiner la sensibilité des résultats à différentes hypothèses. Cette approche est similaire à celle retenue par le Comité pour étalonner les exigences de fonds propres de Bâle III.

Les estimations quantitatives de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes qui se fondent sur l'approche de l'impact attendu, l'évaluation de l'impact économique à long terme et les subventions aux banques « trop grandes pour faire faillite » reposent sur des modèles imparfaits et nécessitent de multiples hypothèses et appréciations. Il conviendrait donc qu'elles soient complétées par l'exercice d'un jugement compétent.

Le Comité a, par exemple, tenu compte du fait que le dispositif de Bâle II a été étalonné sur la base d'une norme de solvabilité de 99,9 %. On pourrait faire valoir que si la norme minimale semble appropriée pour les banques en général, le Comité devrait viser une norme de solvabilité plus élevée pour les banques d'importance systémique. Prévoir une capacité additionnelle d'absorption des pertes supérieure au minimum peut être considéré comme équivalent à appliquer une norme de solvabilité plus élevée aux EBIS^m.

1. Approche de l'impact attendu

Cette approche se justifie par l'idée selon laquelle la défaillance d'une banque d'importance systémique devrait avoir le même impact attendu que la défaillance d'un autre type de banque. Dans la mesure où la défaillance d'une banque d'importance systémique aura un impact économique plus grand que celle d'une autre banque, la probabilité de défaillance de la première devra être inférieure à celle de la seconde, afin que l'impact attendu soit identique pour les deux catégories. Si, en particulier, les autorités estiment que la défaillance d'un EBIS produirait un impact systémique x fois plus grand que la défaillance d'un autre type de banque, l'EBIS devra renforcer ses fonds propres afin d'être x fois plus sûr (et d'avoir une probabilité de défaillance équivalant à $1/x$ de celle de la banque n'ayant pas d'importance systémique). Une banque n'ayant pas d'importance systémique peut être définie comme une banque dont la défaillance n'engendre pour le système aucune externalité négative qui soit inacceptable pour

l'autorité de contrôle. Ramener l'impact attendu des EBIS au niveau de celui des banques n'ayant pas d'importance systémique est donc conforme à l'objectif de réduction des externalités négatives produites par les EBIS. Cette approche présuppose néanmoins que les autorités soient neutres vis-à-vis du risque. Si elles ont en réalité une aversion pour le risque, la capacité additionnelle d'absorption des pertes requise obtenue selon l'approche de l'impact attendu sera sous-estimée. D'un autre côté, cette approche ne tient aucun compte des coûts économiques induits par le relèvement des exigences de fonds propres pour les EBIS.

Pour quantifier la capacité additionnelle d'absorption des pertes selon l'approche de l'impact attendu, il est nécessaire de déterminer l'importance systémique relative des EBIS par rapport à une banque de référence n'ayant pas d'importance systémique, la probabilité de défaillance de cette banque de référence, le niveau du ratio de fonds propres à partir duquel les banques sont supposées faire défaut, ainsi que la relation entre les ratios de fonds propres réglementaires et les probabilités de défaillance. Le Comité a eu recours à diverses techniques de modélisation et exercé son discernement pour identifier les éléments de données requis ; il a en outre analysé la sensibilité des estimations de la capacité additionnelle d'absorption des pertes à diverses hypothèses.

Les principales estimations de l'exigence maximale de capacité additionnelle d'absorption des pertes obtenues selon l'approche de l'impact attendu postulent que les banques font défaut lorsque leur ratio de fonds propres fondé sur le risque tombe à 4,5 % – la banque de référence sans importance systémique ayant un ratio de fonds propres de 7 % (fonds propres minima plus volant de conservation) – et que la défaillance de la banque d'importance systémique détenant le score le plus élevé aura sur la société un impact trois à cinq fois supérieur à celui de la banque de référence n'ayant pas d'importance systémique. Le Comité a eu recours à deux méthodes pour déterminer la relation entre les ratios de fonds propres réglementaires et la probabilité de défaillance d'une banque. L'une utilise la répartition historique du rendement des actifs pondérés en fonction des risques (RORWA), qui est aussi une des méthodes utilisées par le Comité pour étalonner le ratio minimum et le volant de conservation de Bâle III²⁹. La seconde approche utilise le modèle de Merton, qui repose sur des données sur la rentabilité des actifs. Ce modèle a été largement utilisé pour l'élaboration de Bâle II et appliqué, en interne, par les banques et les prestataires commerciaux de modèles de risque de crédit.

Selon l'approche de l'impact attendu, l'exigence maximale de capacité additionnelle d'absorption des pertes se situe entre un peu moins de 2 % et un peu plus de 2,5 % si elle est calculée selon la méthode RORWA, et entre environ 5 % et environ 8 % si c'est le modèle de Merton qui est utilisé. Les résultats sont sensibles aux hypothèses utilisées dans l'analyse, ainsi qu'à l'estimation de l'importance systémique relative de la banque la plus systémique et de l'impact de référence non systémique. Lorsque le coefficient d'impact systémique relatif des EBIS^m est relevé de 3 à 5, la capacité additionnelle d'absorption des pertes augmente de 0,8 point de pourcentage. Il est possible d'évaluer l'impact systémique relatif en prenant pour hypothèse que i) la banque située juste en deçà du score limite est la banque de référence et que ii) la mesure de l'importance systémique (le « score » établi conformément à la méthodologie d'évaluation présentée dans la section II) est une approximation (en termes relatifs du moins) de l'impact systémique. Par ailleurs, les estimations sont systématiquement plus élevées lorsque la relation entre les ratios de fonds propres réglementaires et la probabilité de défaillance est estimée avec le modèle de Merton et non la méthode RORWA.

Des évaluations qualitatives peuvent également être appliquées aux résultats empiriques pour étayer les jugements sur les orientations à suivre. Par exemple, si les autorités sont prêtes à tolérer les externalités négatives générées par les banques qui ne font pas partie des 29 premières banques

²⁹ Le nombre de barres bleues ne correspond pas au nombre total d'EBIS^m dans la mesure où certaines banques ont le même score et où les banques ajoutées suite à l'appréciation portée par les autorités de contrôle sont exclues.

d'envergure mondiale, une capacité additionnelle d'absorption des pertes située dans le bas de la fourchette de résultats calculée selon l'approche de l'impact attendu est acceptable. Dans le cas contraire, la capacité additionnelle d'absorption des pertes devrait être plus élevée. De même, si les autorités accordent plus d'importance aux antécédents de perte comptable, il conviendra d'utiliser la méthode RORWA de préférence au modèle de Merton, qui repose sur des données sur la rentabilité des actifs et ne tient pas compte de la liquidité pour estimer la probabilité de défaillance.

2. Impact économique à long terme

L'évaluation des coûts et avantages économiques à long terme associés au renforcement des exigences de fonds propres réglementaires réalisée par le Comité (le rapport LEI) se prête également à l'estimation de la plage d'étalonnage. Bien que le rapport LEI, qui n'avait pas vocation à déterminer précisément le ratio de fonds propres optimal, n'ait établi aucune distinction entre les banques d'importance systémique mondiale et les autres, l'analyse des coûts et avantages peut servir de guide pour l'évaluation quantitative de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes. Sur la base des exigences de fonds propres de Bâle II et selon les hypothèses émises quant au coût des crises, qui est sans doute plus important quand ce sont des EBIS^m qui font défaut, les avantages nets sont optimisés lorsque le niveau des actions ordinaires et assimilées de niveau T1 se situe entre 9 % (pas d'effets permanents) et 13 % (effets permanents modérés) – cette valeur haute constituant le cas de figure central dans l'analyse LEI. Si l'on traduit ce niveau de 13 % en équivalent Bâle III en appliquant un coefficient de 1,23, l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes ressort à environ 3,5 % $(13/1,23) - 7$ ³⁰. Le coefficient de 1,23 est une approximation sommaire fondée sur l'augmentation moyenne des actifs pondérés en fonction des risques, qui résulte du renforcement de la couverture des risques amené par Bâle III par rapport à Bâle II.

Concernant l'appréciation émise par les autorités de contrôle, s'il est de l'avis des décideurs que les crises bancaires marquées par des difficultés des EBIS^m sont plus coûteuses que les autres types de crise, il conviendra d'accorder plus de poids aux estimations tablant sur des effets permanents sur la production, ce qui signifie que la capacité additionnelle d'absorption des pertes devra être supérieure aux 3,5 % indiqués ci-dessus. En outre, pour autant que les banques n'ayant pas une importance systémique soient capables de compenser l'effet du renforcement des exigences de fonds propres appliquées aux EBIS^m, les coûts économiques à long terme seront moindres, et les avantages économiques nets, plus importants.

3. Subventions au financement des banques « trop grandes pour faire faillite »

La troisième approche qui peut être utilisée pour estimer la capacité additionnelle d'absorption des pertes dont les EBIS^m devraient se doter consiste à estimer le surcroît de fonds propres qu'une banque considérée par le marché comme « trop grande pour faire faillite » devrait détenir pour compenser toute réduction des coûts de financement dont elle bénéficie du fait de ce statut. Pour une telle banque, l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes correspond à l'augmentation de la composante capitaux propres de sa structure financière (et à la diminution équivalente de sa dette) qui serait nécessaire pour que ses coûts de financement soient équivalents à ceux qu'elle aurait dû supporter en l'absence de subvention.

³⁰ Comité de Bâle, *Calibrating regulatory minimum capital requirements and capital buffers: a top-down approach*, octobre 2010, www.bis.org/publ/bcbs180.htm.

Cette analyse des coûts de financement aboutit à un large éventail de résultats concernant l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes. Le surcroît de capacité d'absorption des pertes qui permettrait d'éliminer une subvention est très sensible aux hypothèses relatives à l'estimation de la subvention, au coût des capitaux propres par rapport à celui de la dette, et à la proportion des engagements sensibles aux notations. La sensibilité des estimations de la capacité additionnelle d'absorption des pertes à ces diverses hypothèses et à d'éventuels avertissements donne à penser que cette approche ne devrait être utilisée que pour vérifier la validité d'autres appréciations du montant de de la capacité additionnelle d'absorption.

Annexe 3

Dispositif applicable aux EBIS^m – calendrier opérationnel

Le tableau ci-dessous décrit le calendrier opérationnel de la mise en œuvre du dispositif applicable aux EBIS^m et de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes, jusqu'au premier examen de la méthodologie, prévu en 2017.

Calendrier de mise en œuvre		
2013	Mars	Collecte des données de fin 2012
	Novembre	Publication de la liste actualisée préliminaire des EBIS ^m Publication des scores limites, des tailles des tranches et des dénominateurs
2014	Janvier	Mise en application des exigences d'établissement de rapports et de déclaration de données au niveau national
	Mars	Collecte des données de fin 2013
	Novembre	Publication de la liste actualisée des EBIS ^m qui seront soumis à l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes à partir du 1 ^{er} janvier 2016 et des dénominateurs actualisés
2015	Mars	Collecte des données de fin 2014
	Novembre	Publication de la liste actualisée des EBIS ^m qui seront soumis à l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes à partir du 1 ^{er} janvier 2017 et des dénominateurs actualisés
2016	Janvier	Application de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes aux banques considérées comme EBIS ^m , selon la liste publiée en novembre 2014
	Mars	Collecte des données de fin 2015
	Novembre	Publication de la liste actualisée des EBIS ^m qui seront soumis à l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes à partir du 1 ^{er} janvier 2018 et des dénominateurs actualisés
2017	Janvier	Application de l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes aux banques considérées comme EBIS ^m , selon la liste publiée en novembre 2015
	Mars	Collecte des données de fin 2016
	Novembre	Réalisation du premier examen de la méthodologie et annonce des changements Publication de la liste actualisée des EBIS ^m qui seront soumis à l'exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes à partir du 1 ^{er} janvier 2019 et des dénominateurs actualisés