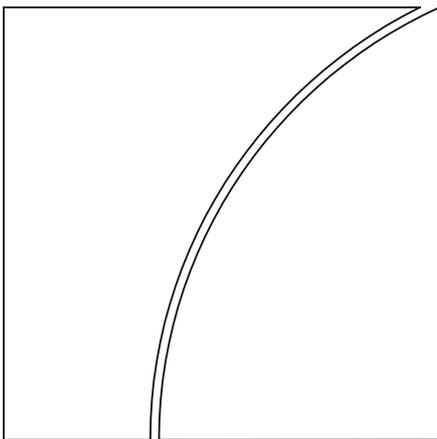


Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

Document de discussion



Le cadre réglementaire :
assurer l'équilibre entre
sensibilité au risque,
simplicité et
comparabilité

Limite d'envoi des commentaires : 11 octobre 2013

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 (*The regulatory framework: balancing risk sensitivity, simplicity and comparability – discussion paper*).

Cette publication est disponible sur le site 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 92-9131-271-1 (version imprimée)

ISBN 92-9197-271-1 (en ligne)

Table des matières

1.	Introduction	1
2.	Considérations conceptuelles	3
	Simplicité	3
	Comparabilité	3
	Sensibilité au risque	4
3.	L'évolution et les objectifs du dispositif d'adéquation des fonds propres fondé sur le risque.....	6
4.	Le dispositif de Bâle sur les fonds propres : les défis de la complexité et de la comparabilité.....	10
	L'évolution vers une plus grande complexité et une plus faible comparabilité	10
	Les conséquences d'une complexité excessive.....	12
5.	Possibilités d'amélioration de la simplicité et la comparabilité.....	15
	Désigner explicitement la simplicité comme un objectif supplémentaire	15
	Améliorer la communication financière.....	15
	Utiliser des indicateurs supplémentaires.....	17
	Assurer une bonne efficacité du ratio de levier	17
	Instaurer des valeurs planchers ou de référence supplémentaires pour atténuer les conséquences de la complexité	18
	Réexaminer les correspondances entre modèles internes et modèles réglementaires	20
	limiter la marge d'appréciation des autorités nationales et améliorer la concordance prudentielle	20
	Améliorer l'accessibilité des documents du Comité de Bâle.....	21
	Influer plus fondamentalement sur les déterminants de la complexité	21
6.	Questions soumises à discussion	24
	Annexe 1	25

Le cadre réglementaire : assurer l'équilibre entre sensibilité au risque, simplicité et comparabilité

1. Introduction

1. La crise financière a mis en lumière un certain nombre de faiblesses au sein du cadre réglementaire du système financier. Pour y remédier, le Comité de Bâle a élaboré un ensemble de réformes destinées à améliorer notablement la résilience des banques et, par suite, celle du secteur financier en général, face aux chocs. Certaines de ces mesures renforcent directement le dispositif d'adéquation des fonds propres des banques, tandis que d'autres visent à réduire la dépendance à l'égard d'un ratio unique d'adéquation des fonds propres comme principal moyen d'assurer la solidité des banques. Ces réformes comprennent l'introduction d'un ratio de levier et d'un nouveau volant de fonds propres supplémentaires pour les établissements bancaires d'importance systémique mondiale (EBIS^m), un projet de cadre pour la mesure et la maîtrise des grands risques, et des normes minimales de liquidité et de financement. Le Comité a par ailleurs mis au point un vaste programme d'évaluation de la concordance des réglementations afin d'assurer la mise en œuvre homogène de Bâle III sur l'ensemble des banques et des juridictions.

2. Ayant considérablement renforcé le cadre réglementaire du système bancaire, le Comité consacre à présent son attention à la complexité du dispositif et à la comparabilité des ratios d'adéquation des fonds propres entre banques et entre juridictions. La complexité du cadre réglementaire résulte en majeure partie de la volonté d'introduire une composante de sensibilité au risque dans le dispositif d'adéquation des fonds propres, c'est-à-dire de faire en sorte que les exigences de fonds propres reflètent les risques sous-jacents pris par les banques. Toutefois, le risque revêt de multiples facettes, et sa mesure est loin d'être aisée. Un cadre réglementaire sensible au risque comporte un certain nombre d'avantages, mais la complexité qui en résulte peut avoir des effets dommageables.

3. Le Comité estime que le cadre réglementaire appliqué aux banques devrait rester centré sur un dispositif d'exigences de fonds propres fondées sur le risque, étayé par des indicateurs relatifs à la liquidité et au financement et d'autres mesures telles que le ratio de levier. Cela étant, cette recherche d'une plus grande sensibilité au risque a rendu beaucoup plus complexes certains aspects du dispositif d'adéquation des fonds propres – en particulier la méthodologie de calcul des actifs pondérés en fonction des risques. Pour cette raison, il se pourrait que le cadre réglementaire n'assure pas toujours un équilibre approprié entre les objectifs complémentaires que sont la sensibilité au risque, la simplicité et la comparabilité.

4. Le Comité voit dans la simplification des normes de fonds propres de Bâle – lorsqu'elle est possible – et dans l'amélioration de la comparabilité de leurs résultats¹ une composante importante des réformes qu'il entend engager pour s'assurer que le cadre réglementaire continue de remplir sa mission. En juin 2012, le Comité a confié à quelques-uns de ses membres (réunis au sein du Groupe de travail sur la simplicité et la comparabilité) la tâche de passer en revue le dispositif de Bâle sur les fonds propres dans la perspective d'en éliminer les aspects inutilement complexes et d'améliorer la comparabilité de ses résultats. En particulier, le Groupe de travail était chargé de i) déterminer si l'actuel dispositif

¹ Les résultats des normes de Bâle reflètent les indicateurs financiers issus de l'application de ces normes. Par exemple, les fonds propres réglementaires, les actifs pondérés en fonction des risques et les ratios de fonds propres sont les résultats de l'application des normes de fonds propres de Bâle.

d'adéquation des fonds propres de Bâle assure un équilibre approprié entre simplicité et sensibilité au risque et ii) soumettre au Comité des recommandations sur les moyens de simplifier ce dispositif sans modifier fondamentalement son objectif sous-jacent ou sa solidité.

5. Le Groupe de travail a remis au Comité un rapport qui analyse diverses questions relatives à la complexité du dispositif de Bâle, et qui soumet à son examen une série d'idées et de réponses potentielles à ces questions. Le présent document de discussion, qui émane du rapport du Groupe de travail, étudie les facteurs qui ont façonné l'évolution du cadre réglementaire jusqu'à sa forme actuelle, et décrit les avantages et les inconvénients que présente une méthodologie plus sensible au risque. Il analyse également les pistes qui pourraient être suivies pour réformer plus avant le dispositif, de façon à assurer un équilibre approprié entre les objectifs complémentaires que sont la sensibilité au risque, la simplicité et la comparabilité.

6. Le Comité estime que les questions soulevées par le Groupe de travail sont importantes et méritent d'être étudiées en détail avant toute proposition de modification du cadre réglementaire. À ce stade, le Comité n'a encore pris aucune décision quant à l'opportunité de poursuivre telle ou telle de ces pistes ; par le biais du présent document, il espère recueillir, de la part des parties prenantes intéressées, des commentaires et des opinions qui l'aideront à affiner sa réflexion dans ce domaine. De plus, le Comité reste résolument convaincu qu'il est primordial que Bâle III soit mis en œuvre intégralement, dans les temps et de façon concordante afin d'améliorer la résilience du système financier, de maintenir la confiance du public dans les ratios réglementaires et d'instaurer les conditions d'une concurrence équitable pour les banques d'envergure internationale. L'adoption des réformes de Bâle III (relèvement quantitatif et qualitatif du niveau des fonds propres, couverture des risques renforcée, volants de fonds propres et exigences en matière de liquidité et de financement) dans les délais convenus au plan international pour la période de transition constitue déjà, en soi, une étape importante vers l'amélioration de la concordance mondiale des réglementations bancaires.

7. Le reste du document se divise en cinq sections. La section 2 définit les concepts de simplicité, de comparabilité et de sensibilité au risque. La section 3 décrit l'évolution et les objectifs du dispositif d'adéquation des fonds propres fondée sur le risque. La section 4 examine les causes et les conséquences de la complexité. La section 5 formule quelques pistes qui pourraient être explorées pour agir sur certains déterminants de la complexité. Enfin, la section 6 conclut le document en sollicitant des commentaires sur des questions spécifiques.

8. Le Comité souhaite recueillir des avis sur les questions abordées dans ce document, considérant qu'ils apporteront des contributions utiles à l'examen en cours du cadre réglementaire. Ces commentaires devront être soumis au plus tard le 11 octobre 2013, par courriel à l'adresse baselcommittee@bis.org, ou par courrier postal au Secrétariat du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, Banque des Règlements Internationaux, CH-4002 Bâle, Suisse. Tous les commentaires reçus seront susceptibles d'être publiés sur le site Internet de la Banque des Règlements Internationaux, sauf demande explicite de traitement confidentiel.

2. Considérations conceptuelles

Simplicité

9. La simplicité est une caractéristique de la conception d'un cadre réglementaire. Appliquée au dispositif d'adéquation des fonds propres, elle revêt deux dimensions : la simplicité de la norme de fonds propres elle-même, et la simplicité de la méthode de calcul des fonds propres.

10. Une norme de fonds propres est simple si elle est claire et peut être comprise au prix d'efforts raisonnables. Cette dimension implique :

- *la simplicité de l'énoncé* : une norme simple est formulée dans un style clair et direct. Elle peut être facilement expliquée aux banques qui sont censées l'appliquer ainsi qu'à d'autres groupes qu'elle peut légitimement intéresser, comme les analystes de marché ;
- *la simplicité de l'interprétation* : une norme simple est précise et dénuée d'ambiguïté. Elle évite les termes imprécis qui prêtent le flanc à des interprétations très divergentes.

11. Une méthode de calcul des fonds propres est simple si elle requiert :

- *des données simples* : une norme simple ne nécessite pas l'utilisation d'une grande quantité de données et évite de se référer à des données qui ne figurent pas dans les systèmes normaux de comptabilité ou de gestion des risques des banques (autrement dit, les données utilisées font l'objet d'une validation interne ou externe ; elles sont ainsi plus facilement accessibles, mieux comprises et plus fiables) ;
- *des calculs simples* : une norme simple peut être calculée sans recours à des concepts mathématiques et statistiques très pointus, évite les calculs itératifs et peut être facilement vérifiée par des intervenants extérieurs tels que les autorités de contrôle et les auditeurs.

12. Dans le cadre réglementaire actuel, la simplicité est entravée par les facteurs suivants :

- l'importance croissante de la sensibilité au risque des exigences de fonds propres, qui résulte elle-même des risques multidimensionnels et de la diversité des instruments financiers modernes sur lesquels les banques ont des expositions ;
- la détermination des exigences de fonds propres sur la base des modèles internes des banques, lesquels évoluent continuellement pour tenir compte des avancées de la gestion des risques ;
- les efforts mis en œuvre pour éviter des interprétations divergentes de certains termes et obtenir le degré de précision voulu, qui peuvent entraîner l'emploi de critères supplémentaires ou plus spécifiques ;
- la nécessité de tenir compte de la situation particulière de chaque juridiction membre, ce qui accroît le nombre et la complexité des normes internationalement reconnues ;
- la nécessité de proposer plusieurs options de calcul des exigences de fonds propres, compte tenu des degrés de développement divers des différents systèmes financiers.

Comparabilité

13. La comparabilité est un résultat du cadre réglementaire. Un cadre réglementaire offre une comparabilité parfaite s'il assure :

- *la comparabilité entre les banques* : deux banques dont les portefeuilles présentent le même profil de risque appliquent le cadre réglementaire et obtiennent la même quantité d'actifs pondérés en fonction des risques, et deux banques présentant des profils de risque différents

obtiennent des résultats en matière de risques dont la différence sera proportionnelle à la différence de leurs niveaux de risque ;

- *la comparabilité dans le temps* : les actifs pondérés en fonction des risques d'une banque ne varient pas dans le temps lorsque les risques sous-jacents restent inchangés, et varient de manière proportionnelle lorsque les risques changent ;
 - *la comparabilité des informations* : les différences observées, au niveau des actifs pondérés des risques, entre banques, entre juridictions et dans la durée peuvent être comprises et expliquées.
14. Dans le cadre réglementaire actuel, la comparabilité est entravée par les facteurs suivants² :
- la complexité des calculs, qui rend plus ardue la compréhension des facteurs de variation des actifs pondérés en fonction des risques ;
 - les choix laissés aux banques (par exemple, le choix entre approche avancée et approche standard, et les choix de modélisation dans les approches avancées) ;
 - les différences d'interprétation de l'information et les degrés variables de prudence appliqués par les banques (par exemple, ajustements de valeur/provisions, catégories de notation et estimations de la PD/LGD) ;
 - la latitude laissée aux autorités de contrôle (par exemple, marge d'appréciation nationale) ;
 - les différences des systèmes de mesure et d'évaluation, en particulier des cadres comptables.

Sensibilité au risque

15. La sensibilité au risque peut être à la fois une caractéristique de conception et un résultat du cadre réglementaire. Dans le contexte des exigences de fonds propres, ces deux dimensions peuvent être appréhendées en termes de :

- *sensibilité au risque ex ante* : une norme sensible au risque établit des distinctions fines, fondées sur les caractéristiques des différentes expositions ou transactions. Dans le dispositif d'adéquation des fonds propres, cette dimension transparaît principalement dans la granularité des pondérations attribuées aux risques ;
- *sensibilité au risque ex post* : une norme est sensible au risque si, toutes choses étant égales par ailleurs, elle permet d'établir en amont des distinctions précises entre différents profils de risque. Dans le contexte d'un dispositif de fonds propres, cela signifie qu'une telle norme est en mesure de distinguer, avec une exactitude raisonnable, les banques saines de celles qui sont susceptibles de faire faillite. Le risque étant par définition non observable, ce type de sensibilité au risque ne peut être correctement évalué qu'*ex post*.

16. Dans le cadre réglementaire actuel, la sensibilité au risque *ex ante* est entravée par les facteurs suivants :

- la nature multidimensionnelle du risque dans les organisations bancaires complexes, qui fait de l'évaluation exhaustive du risque une tâche particulièrement difficile ;

² Le manque de concordance de la mise en œuvre entre les juridictions, à la fois en termes de calendrier d'adoption et de transposition des normes dans la législation nationale, contribue également à amoindrir la comparabilité des résultats. Néanmoins, ces facteurs ne sont pas l'objet principal de ce document.

- les limites de la collecte, du stockage et de l'analyse des données ;
 - la nécessité de proposer des approches simples pour toute une gamme de banques différentes.
17. La sensibilité au risque *ex post* est limitée par :
- la modélisation du risque, c'est-à-dire une représentation simplifiée de la réalité reposant sur des hypothèses qui peuvent se révéler erronées ;
 - la nature du risque lui-même et l'impossibilité de prédire l'avenir avec certitude ;
 - la possibilité que les indicateurs perdent leur pouvoir prédictif lorsqu'ils sont utilisés à des fins réglementaires (loi de Goodhart).

3. L'évolution et les objectifs du dispositif d'adéquation des fonds propres fondé sur le risque

18. Une banque dispose-t-elle de fonds propres suffisants pour être en mesure de couvrir ses pertes éventuelles ? Cette question, fondamentale pour l'évaluation de la sécurité et de la solidité des banques, est au cœur du premier dispositif d'adéquation des fonds propres fondé sur le risque, élaboré par le Comité de Bâle il y a 25 ans³. L'Accord de Bâle de 1988 répondait aux préoccupations qui se faisaient alors jour, selon lesquelles le manque d'homogénéité, sur l'ensemble des juridictions, des normes et des mesures relatives aux fonds propres faussait la concurrence et les incitations. Ces préoccupations étaient exacerbées par la baisse généralisée des ratios de fonds propres des banques qui était observée à cette époque (quel que soit l'indicateur utilisé pour les mesurer).

19. Conçu pour s'appliquer à l'ensemble des banques d'envergure internationale, le dispositif d'adéquation des fonds propres prévu par l'Accord de Bâle de 1988 visait à ce que i) les banques détiennent un volume de fonds propres suffisant pour les protéger contre les risques auxquels elles sont exposées, ii) les conditions d'exercice des activités bancaires transfrontières soient équitables, et iii) la comparaison des positions en fonds propres des banques soit simplifiée. Il comprenait :

- une définition des fonds propres admissibles, qui mettait en œuvre une structure par tranche, reconnaissant que tous les instruments de fonds propres n'ont pas la même capacité d'absorption des pertes ;
- une série de coefficients simples de pondération des actifs en fonction des risques, tenant compte du fait que différentes catégories d'actifs exposent les banques à différents risques de perte. La plupart des expositions hors bilan étaient également prises en compte, au moyen d'une méthodologie simple permettant de convertir différents types d'expositions hors bilan en équivalents inscrits au bilan (pour réduire l'incitation des banques à sortir des actifs du bilan).

20. La décision d'adopter un dispositif d'exigences de fonds propres fondé sur le risque est née du constat que l'adéquation des fonds propres et le levier financier étaient deux concepts distincts (quoique liés). Le ratio de levier (le rapport entre les fonds propres et les actifs) décrit la mesure dans laquelle un portefeuille d'actifs donné est couvert par les fonds propres. Il s'agit d'un indicateur relativement simple et transparent, mais qui n'est pas sensible au risque (au sens *ex ante*). Qui plus est, la comparaison des ratios de levier peut nécessiter des corrections reflétant les différences de normes comptables. Un ratio d'adéquation des fonds propres fondé sur le risque vise, lui, à déterminer si les fonds propres sont suffisants pour couvrir d'éventuelles pertes sur le portefeuille d'actifs, ainsi que sur toute autre exposition n'apparaissant pas au bilan. Plus précisément, au moment où l'Accord a été conçu, le Comité estimait que le dispositif d'adéquation des fonds propres fondé sur le risque présentait les avantages suivants sur un ratio simple :

- il permettait d'établir des comparaisons plus justes entre des systèmes bancaires ayant des structures différentes ;

³ La notion d'exigence de fonds propres fondée sur le risque pour les banques existait déjà depuis bon nombre d'années. De fait, les premières études du Comité de Bâle montrent que, dès avant 1975, certaines juridictions appliquaient, sous une forme ou une autre, des exigences en matière de fonds propres fondées sur le risque. D'autres juridictions, en revanche, utilisaient encore les ratios de levier ou d'autres indicateurs simples pour réglementer le niveau de fonds propres des banques.

- il facilitait la prise en compte des expositions hors bilan ;
- il ne dissuadait pas les banques de détenir des actifs liquides ou d'autres actifs à faible risque⁴.

21. Bien que sa signature ait été favorablement accueillie, l'Accord de Bâle de 1988 comportait des lacunes. La plus importante était qu'il ne prenait en considération que le risque de crédit des actifs bancaires, c'est-à-dire le risque que la contrepartie de la banque fasse défaut. Cette restriction présentait l'avantage de la simplicité mais, revers de la médaille, d'autres types d'exposition tels que le risque de marché et le risque opérationnel n'étaient pas explicitement pris en compte. Du fait de la grande simplicité de sa structure de pondération du risque et de son orientation exclusive sur le risque de crédit, l'Accord de 1988 s'est trouvé remis en question par la transformation rapide du secteur financier au cours des années 1990, avec notamment l'émergence des produits dérivés et de la titrisation. Par conséquent, en 1996, l'accord original a été actualisé et élargi par un amendement sur les risques de marché, qui reconnaissait que l'essor des opérations sur actifs financiers et produits dérivés exposait davantage les banques aux risques liés au marché⁵. Il a donc été décidé d'introduire, en complément du dispositif existant fondé sur le risque de crédit, une exigence de fonds propres liée au risque de marché, en vertu de laquelle le niveau de fonds propres requis augmentait en proportion du risque de marché auquel était exposé l'établissement concerné du fait de ses activités de négociation⁶.

22. L'amendement sur les risques de marché avait également ceci de notable que, pour la première fois, l'utilisation des modèles internes était admise dans le cadre réglementaire : sous réserve de l'accord des autorités de contrôle, les banques avaient le choix entre deux méthodes pour calculer l'exigence de fonds propres réglementaires liée au risque de marché : une méthode de calcul standard et l'application de leurs propres modèles internes (valeur en risque). L'intégration des modèles internes dans le cadre réglementaire – premier pas vers l'abandon de l'approche « taille unique » prévue par l'Accord initial – traduisait le constat que l'approche standard n'était pas toujours à même d'appréhender les risques de marché inhérents à des portefeuilles de négociation et de produits dérivés complexes et de grande ampleur. Les modèles fondés sur la valeur en risque apparaissaient comme une méthode potentiellement plus fiable pour calculer les exigences de fonds propres réglementaires. Utilisés judicieusement et avec des mécanismes de contrôle appropriés, ces modèles étaient porteurs d'une sensibilité au risque et d'une précision accrues et pouvaient contribuer à éviter les doubles emplois. Par ailleurs, ils inciteraient les banques à s'équiper de solides systèmes de gestion des risques.

23. La principale amélioration apportée par la suite au dispositif de Bâle – les réformes de Bâle II, en 2004 – a été motivée par l'évolution des approches de modélisation de la gestion du risque utilisées dans le secteur bancaire et par la volonté des instances réglementaires d'améliorer la structure des incitations contenue dans le dispositif de fonds propres fondé sur le risque. Axées sur la mesure des

⁴ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, *Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres*, juillet 1988, paragraphe 28.

⁵ Si l'objectif principal de l'amendement sur les risques de marché était d'introduire une nouvelle exigence de fonds propres pour couvrir cette catégorie de risques, le Comité a reconnu que la liquidité des actifs et des passifs associés aux positions de négociation présentait certains avantages. C'est pourquoi le dispositif appliqué aux risques de marché a introduit, au sein du bilan des banques, une distinction entre portefeuille de négociation et portefeuille bancaire : pour le premier, l'exigence de fonds propres est, dans l'ensemble, moins stricte parce qu'il est plus facile pour les banques – tout au moins prises individuellement – de clôturer une position de négociation que de se désengager d'un prêt traditionnel, consenti pour une certaine durée. Néanmoins, cette distinction a aussi créé des incitations perverses, notamment en encourageant les banques à structurer leurs produits de telle sorte qu'ils remplissent les critères d'incorporation au portefeuille de négociation, dans la mesure où les modèles utilisés pour calculer l'exigence de fonds propres liée au risque de marché ne prenaient pas en compte la totalité des risques présents dans ces expositions. C'est ce qui a rendu nécessaire Bâle 2,5.

⁶ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, *Amendement à l'accord sur les fonds propres pour son extension aux risques de marché*, juillet 1996.

actifs pondérés en fonction des risques, ces réformes visaient à exploiter les avantages perçus des modèles internes en tant qu'instruments de mesure du risque de crédit – qui demeurait la catégorie de risque la plus importante pour les banques. Une exigence explicite de fonds propres liée au risque opérationnel a également été introduite. Bâle II conférerait par ailleurs une reconnaissance formelle au processus de surveillance prudentielle (deuxième pilier) et au rôle de la communication financière et de la discipline de marché (troisième pilier) dans le dispositif d'adéquation des fonds propres. Ces deux piliers supplémentaires ont été introduits pour ancrer l'idée que c'est principalement aux conseils d'administration et aux dirigeants des banques qu'incombe la responsabilité de gérer les risques et les exigences de fonds propres, et qu'il importe d'adopter des mécanismes adéquats de contrôle et de surveillance des approches avancées fondées sur les modèles internes. Ces attentes nouvelles ont sensiblement élargi les fonctions et responsabilités des directeurs de la gestion des risques, ainsi que des départements indépendants de contrôle des risques.

24. En conférant un rôle accru aux modèles internes, Bâle II a instauré toute une panoplie de méthodes de calcul pour déterminer le montant des fonds propres réglementaires, dispositif qui a encore cours aujourd'hui. Pour calculer les exigences de fonds propres liées aux risques opérationnel, de crédit et de marché, les banques doivent utiliser soit la méthode standard prescrite soit, avec l'accord des autorités de contrôle, une méthode fondée sur leur modèle interne. Au travers de cette approche, le Comité entendait compléter l'objectif initial – assurer un niveau de fonds propres suffisant⁷ – par deux objectifs supplémentaires :

- faire en sorte que le dispositif puisse être appliqué à un large éventail d'établissements bancaires ;
- accroître la sensibilité au risque des exigences de fonds propres, de manière à :
 - renforcer l'alignement entre fonds propres économiques et fonds propres réglementaires et réduire ainsi les opportunités d'arbitrage réglementaire ;
 - inciter les banques à se doter de systèmes de gestion des risques améliorés.

25. La crise financière a cependant mis en évidence l'insuffisance du niveau global minimum des fonds propres ainsi que de la qualité des fonds propres réglementaires. Les réformes de Bâle III (de même que Bâle 2,5, qui relevait les exigences de fonds propres relatives aux activités de négociation et de titrisation) avaient donc pour but d'accroître substantiellement les fonds propres réglementaires en relevant le niveau global minimum des fonds propres. Elles ont en outre simplifié et renforcé la nouvelle base de fonds propres réglementaires en exigeant que les fonds propres réglementaires admissibles soient de meilleure qualité et absorbent réellement les pertes. Les modifications introduites par Bâle III ont été annoncées en 2010 et sont entrées en vigueur à partir du début de 2013.

26. Bâle III a encore renforcé le cadre réglementaire en introduisant le ratio de levier (découplé des risques), destiné à servir de filet de sécurité pour éviter tout endettement excessif qui restait possible dans le cadre d'un dispositif fondé sur les risques. De plus, deux normes de liquidité ont été instaurées : le ratio de liquidité à court terme et le ratio de liquidité à long terme, assortis d'une série d'indicateurs de suivi. Ces normes et ces indicateurs sont destinés, respectivement, à renforcer la position de liquidité à court terme des banques et à vérifier qu'elles maintiennent une structure de financement prudente.

27. Ces nouveaux critères atténueront la dépendance du cadre réglementaire à l'égard du ratio de fonds propres fondé sur les risques comme seule mesure de la santé financière des banques, et offriront une vision plus large de la sécurité et de la solidité des banques (souvent dénommée « approche de la

⁷ Au moment de la formulation de Bâle II, on a estimé qu'il était possible d'atteindre cet objectif tout en maintenant inchangée l'exigence globale de fonds propres pour le système bancaire, même si le dispositif était devenu plus sensible au risque.

double précaution »). Bien qu'elles allongent encore la liste des règles à appliquer, ces nouvelles mesures renforcent considérablement la robustesse globale du processus d'appréciation des risques ainsi que la comparabilité des résultats de l'ensemble du cadre réglementaire.

28. Il s'avère, rétrospectivement, que l'évolution du régime de fonds propres fondé sur les risques reflète le défi constant que constitue l'équilibre entre simplicité, comparabilité et sensibilité au risque.

- L'accord de Bâle de 1988, quoique relativement simple, était fondé sur les risques. Il s'est pourtant attiré des critiques, en tant que mesure de l'adéquation des fonds propres, au motif qu'il portait exclusivement sur le risque de crédit et que les pondérations de risque par catégorie d'actifs manquaient de finesse. S'il était relativement aisé de comparer les ratios de fonds propres des banques dans le cadre de ce régime, il était facile, aussi, de mettre en doute la valeur à accorder à ces comparaisons.
- Les améliorations apportées au cadre réglementaire par l'amendement sur le risque de marché ainsi que par Bâle II et III ont été conçues pour rendre la mesure du risque plus sensible aux risques sous-jacents dans les bilans des banques et pour limiter les possibilités d'arbitrage, mais cet objectif a été atteint au prix d'une complexité accrue. C'est particulièrement le cas lorsque les modèles internes sont utilisés à des fins réglementaires. Le dispositif actuel d'adéquation des fonds propres impose une analyse beaucoup plus fine du profil de risque des banques, mais c'est précisément cette profondeur analytique qui rend la comparaison des résultats plus difficiles.

29. De toute évidence, des compromis s'imposent si l'on veut assurer un équilibre approprié au sein du cadre réglementaire, lequel devrait faire l'objet d'examen réguliers visant à déterminer s'il est possible d'améliorer cet équilibre. C'est pourquoi le reste du présent document examine les pistes qui pourraient être suivies pour faciliter et améliorer la comparabilité des exigences de fonds propres des banques, compte tenu des préoccupations exprimées, selon lesquelles le dispositif d'adéquation des fonds propres, dans sa forme actuelle, est peut-être trop complexe, et entrave, de ce fait, la comparabilité. Ces idées devraient être évaluées à l'aune des objectifs fondamentaux du dispositif, à savoir :

- produire une norme minimale appropriée d'adéquation des fonds propres pour les banques internationales, qui soit aussi applicable aux petits établissements ;
- aboutir à une mesure aisément compréhensible de l'adéquation des fonds propres, qui soit comparable entre banques et au cours du temps ;
- assurer des conditions de concurrence raisonnablement équitables entre les banques ;
- prendre en compte les effets des exigences de fonds propres sur l'incitation à la prise de risques par les banques ; par exemple, face à des contraintes réglementaires pesant sur leurs fonds propres (et, par conséquent, sur la taille de leur bilan), elles peuvent se tourner vers des actifs à plus haut risque pour accroître les rendements attendus ;
- encourager les banques à adopter des systèmes améliorés de mesure et de gestion des risques.

4. Le dispositif de Bâle sur les fonds propres : les défis de la complexité et de la comparabilité

30. La confiance qu'accordent les autorités prudentielles aux pondérations de risque constitue un facteur critique de la bonne application du cadre réglementaire. Les travaux du Comité sur la mise en œuvre du dispositif de Bâle relatif aux fonds propres tendent à montrer que les estimations des fonds propres issues des modèles internes pourraient comporter des variations (pour des portefeuilles ayant des profils de risques similaires) plus amples qu'initialement prévu. Les limites de la comparabilité, et la complexité des processus de modélisation qui explique en partie cette situation, peuvent rendre le contrôle difficile. Elles pourraient, par exemple, entraîner une mauvaise affectation des ressources si des banques paraissent – parce que leurs méthodes de calcul des pondérations de risque ne sont pas comparables – comparativement plus faibles ou plus solides qu'elles ne le sont en réalité.

31. La confiance des investisseurs dans les pondérations de risque joue elle aussi un rôle crucial dans les infrastructures de réglementation. Lorsque les parties prenantes estiment que les ratios de pondération en fonction des risques fournissent des signaux fiables quant à la résilience absolue et relative des banques, la sensibilité des coûts du financement bancaire à l'évolution des risques encourus est susceptible d'augmenter, ce qui renforce l'efficacité de la discipline de marché lorsque la conjoncture est favorable. Lorsqu'elle ne l'est pas, les risques de tensions sur les marchés du financement bancaire sont atténués par l'assurance que le régime de pondération des risques contribue à réduire les incertitudes entourant la solvabilité des contreparties. À l'inverse, le manque de comparabilité, résultant de la complexité du processus de pondération en fonction des risques, peut éroder la confiance des marchés dans les ratios pondérés en tant qu'indicateurs de solidité financière, et faire ainsi peser des incertitudes sur les engagements des banques. Ces dernières années, les analystes bancaires ont souvent souligné combien il était difficile de comprendre les différences caractérisant les actifs pondérés des risques, tant d'un établissement à l'autre qu'au fil du temps.

L'évolution vers une plus grande complexité et une plus faible comparabilité

32. Outre le renforcement voulu de la sensibilité au risque du dispositif d'adéquation des fonds propres, un certain nombre d'autres facteurs ont contribué à la complexité toujours croissante du cadre réglementaire : innovation continue sur les marchés financiers, alignement sur les pratiques de gestion des risques des banques, adaptation des règles à l'apparition de nouveaux produits, et élaboration de normes susceptibles de recueillir un accord international et pouvant être appliquées dans de nombreuses juridictions. Un certain degré de complexité a également été introduit pour réduire les possibilités de transfert des risques qu'offrent des règles trop simples. Par ailleurs, il est inévitable que le cadre réglementaire comporte un minimum de complexité, car les modèles économiques des banques ne peuvent pas être simplifiés au-delà d'un certain point.

33. De manière plus générale, les régimes réglementaires évoluent naturellement vers une complexité accrue au fil du temps, au fur et à mesure que les règles sont affinées pour prévenir l'arbitrage et que les innovations ou les « cas difficiles » sont pris en compte. Alors que les instances dirigeantes, au sein des autorités de contrôle et des banques, peuvent préférer un dispositif simple, facile à comprendre et d'application souple, le personnel qui est chargé d'assurer la conformité, des deux côtés de la barrière réglementaire, aura tendance à demander plus de clarté afin que le périmètre du cadre réglementaire soit dénué de toute ambiguïté. De telles demandes génèrent le plus souvent des règles de plus en plus détaillées, permettant d'appréhender les nombreuses nuances et subtilités qu'impliquent les transactions bancaires.

34. La question de la complexité du dispositif d'adéquation des fonds propres se pose principalement dans le contexte de l'utilisation des modèles internes des banques. Comme indiqué à la section 3, l'amendement de 1996 relatif au risque de marché, de même que Bâle II, ont cherché à tirer

parti des techniques modernes de gestion des risques qui étaient alors considérées comme préférables à une méthodologie prescriptive de type « taille unique ». En particulier, le dispositif réglementaire relatif aux fonds propres reprenait à son compte l'usage que font les banques des techniques quantitatives de gestion des risques, dans le but de rapprocher davantage l'évaluation réglementaire des risques et l'évaluation des risques par les banques elles-mêmes, et de réduire ainsi l'incitation à l'arbitrage réglementaire. Cet alignement a été encore renforcé par le « critère d'utilisation véritable » : étant donné que les banques peuvent être incitées à influencer sur les données à l'entrée et à la sortie des modèles de mesure des fonds propres en vue de réduire leurs besoins de capitaux, ce critère sert à vérifier que les banques utilisent les mêmes données de départ, et les mêmes méthodes, pour leur gestion interne des risques et à des fins réglementaires. Cependant, un effet secondaire de cette exigence est que les modèles réglementaires ont fini par devenir tout aussi complexes que les modèles bancaires de gestion des risques.

35. La volonté d'accroître, *ex ante*, la sensibilité au risque des exigences de fonds propres a favorisé une utilisation accrue des mathématiques avancées dans la modélisation du risque. Lorsque ces modèles sont adaptés pour tenir compte d'un large éventail d'expositions et de portefeuilles présentant des profils de risque différents, le paramétrage qui en résulte accroît encore leur complexité. Aujourd'hui, les banques internationales utilisent souvent un grand nombre (jusqu'à des centaines) de modèles pour déterminer leurs besoins de fonds propres consolidés. Ces modèles reposent eux-mêmes sur de très grands ensembles de données – paramètres qui sont souvent eux-mêmes estimés à l'aide de techniques quantitatives complexes. Ces méthodes sont destinées à améliorer la précision de l'évaluation du risque, mais elles rendent, de toute évidence, le processus de calcul extrêmement complexe. Le cadre réglementaire tend naturellement à se développer et à gagner en complexité pour suivre ce rythme.

36. Le secteur bancaire a lui aussi contribué à accroître la complexité du dispositif d'adéquation des fonds propres et, partant, à en réduire la comparabilité, par exemple en sollicitant un traitement spécial pour certaines catégories d'activités, souvent dans des juridictions spécifiques, considérées comme nécessitant une approche différenciée. À certains égards, ces requêtes ont été satisfaites par l'utilisation de modèles internes produisant des exigences de fonds propres qui reflètent différents profils de risque d'un pays à l'autre (voire au sein d'un même pays). Cependant, les juridictions ne peuvent pas s'en tenir aux seuls modèles pour élaborer la gamme complète des traitements discrétionnaires sollicités – le cas le plus évident étant celui des banques qui n'ont pas la capacité ou l'autorisation prudentielle d'utiliser des modèles pour déterminer le montant de leurs fonds propres réglementaires.

37. Afin de répondre au souci d'équité (les cas similaires doivent être traités de façon identique, mais les cas différents doivent aussi être traités différemment), les normes de Bâle comportent un grand nombre de cas laissés à la discrétion des autorités nationales, au-delà de l'appréciation normalement portée par les autorités de contrôle dans le cadre d'un régime fondé sur les modèles internes. Cette marge d'appréciation permet aux autorités d'adapter l'application des normes internationales aux circonstances locales. Par exemple, dans l'approche standard du risque de crédit, deux options peuvent être utilisées pour pondérer les créances sur une banque : selon ce qu'en décide l'autorité de contrôle, les pondérations peuvent être établies soit en fonction de la note souveraine, soit en fonction de la propre note externe de la banque. Ce degré de liberté peut donner lieu à d'importantes variations de la pondération des risques pour des expositions assorties du même profil de risque, ce qui réduit la comparabilité des ratios de fonds propres déclarés.

38. Comme indiqué plus haut, des exigences de fonds propres sensibles au risque présentent de nombreux avantages. En particulier, elles peuvent :

- permettre aux autorités de contrôle de mieux déterminer, pour chaque banque, l'exposition au risque et le profil de risque, et de fixer des exigences de fonds propres en conséquence ;
- instaurer des conditions de concurrence équitables entre banques, dans les systèmes comportant différentes structures bancaires ;
- renforcer la comparabilité en rendant compte des différents facteurs de risque ;

- encourager les banques à améliorer leurs systèmes de gestion des risques ;
- permettre aux banques de gérer leurs activités de façon plus efficiente au regard de l'utilisation du capital ;
- améliorer l'alignement des prix des produits et services bancaires sur les risques associés ;
- réduire les incitations à l'arbitrage réglementaire, pour autant que les exigences soient claires et détaillées.

39. Dans la mesure où un certain degré de complexité permet de mesurer le risque de façon beaucoup plus précise, c'est un investissement utile. En pratique, cependant, il n'est peut-être pas possible de concrétiser en totalité les avantages énumérés ci-dessus. Le Comité estime par conséquent qu'il existe une marge permettant de réduire la complexité du dispositif sans nuire à sa rigueur générale, de façon à mieux équilibrer simplicité et sensibilité au risque et à améliorer la comparabilité. Le Comité s'intéresse en particulier aux éléments de complexité superflus. Si Bâle III a déjà considérablement simplifié le numérateur des ratios d'adéquation des fonds propres⁸, l'élimination des dimensions inutilement complexes du dénominateur (c'est-à-dire les méthodes de calcul des actifs pondérés des risques) pourrait, elle aussi, améliorer l'efficacité du dispositif en augmentant la comparabilité des ratios de fonds propres déclarés et en facilitant la compréhension du dispositif. Le renforcement de la discipline de marché résultant de la communication d'informations plus détaillées pourrait compléter ces initiatives et renforcer encore l'efficacité globale du régime de fonds propres.

Les conséquences d'une complexité excessive

40. La préservation d'un équilibre raisonnable entre simplicité et sensibilité au risque constitue un facteur décisif pour la réalisation des objectifs du dispositif d'adéquation des fonds propres de Bâle. Il semblerait que certaines parties du dispositif soient devenues excessivement complexes et que l'avantage marginal qu'offre ce surcroît de complexité soit faible, voire négatif. De plus, cette complexité réglementaire excessive pourrait avoir un certain nombre de conséquences.

41. Du point de vue de la gestion interne des risques :

- le conseil d'administration et l'équipe dirigeante d'une banque peuvent parfois avoir des difficultés à appréhender en détail le profil de risque du profil de risque sous-jacent de leur établissement – et par conséquent, les principaux éléments du dispositif de fonds propres –, alors que le public s'attend légitimement à ce qu'ils en soient capables et alors qu'ils y sont légalement tenus. Cette situation peut nuire à la bonne gestion de la banque et se traduire par le fait que le conseil et la direction de la banque ne sont pas en mesure de garantir que le montant des fonds propres est suffisant pour assumer les risques.
- Le recours à des modèles internes extrêmement complexes peut compromettre la bonne gestion interne des risques si la direction de la banque en est trop tributaire. Les décisions de gestion des risques fondées entièrement sur des estimations issues d'une analyse quantitative complexe (la « boîte noire ») ne sont pas toujours les plus efficaces et prudentes.

⁸ Bâle III introduit des calculs et analyses supplémentaires pour déterminer les déductions, ainsi que des critères complémentaires permettant d'établir l'admissibilité des instruments de fonds propres. Bien que ces changements paraissent induire des exigences supplémentaires, la définition des fonds propres a gagné en simplicité grâce à l'élimination des fonds propres de niveau 1 et de niveau 2 assortis de caractéristiques innovantes, à la description précise des caractéristiques essentielles des diverses catégories d'instruments de fonds propres réglementaires, et à l'harmonisation des ajustements réglementaires apportés au capital.

- Pour se conformer à un dispositif de fonds propres excessivement compliqué, un grand établissement bancaire, à l'organisation complexe, peut devoir mettre sur pied des unités spécialisées pour gérer la situation des fonds propres réglementaires. Ces unités peuvent contribuer à structurer les transactions de façon à ce que la banque utilise son capital avec la plus grande efficacité possible. Mais elles peuvent aussi aider les professionnels chargés du risque à détecter, dans le régime de fonds propres, des lacunes ou des interstices qui peuvent être exploités. De ce point de vue, une complexité excessive pourrait éliminer des possibilités d'arbitrage réglementaire tout en ouvrant, involontairement, d'autres opportunités de ce type.

42. Par ailleurs, une complexité excessive motivée par la recherche d'une plus grande sensibilité au risque n'est pas toujours récompensée par une précision extrême (c'est-à-dire une sensibilité au risque *ex post*), et peut même accroître le risque de modèle. Dans certains cas bien connus⁹, la quête de la précision a conduit à de coûteuses erreurs de modélisation. D'autres conséquences, d'un point de vue externe, sont les suivantes :

- l'utilisation de modèles internes peut inciter les banques à sous-estimer leurs besoins de fonds propres minimaux. Bâle II a été adopté, en partie, pour répondre au développement de l'arbitrage réglementaire constaté sous Bâle I. En effet, pour se soustraire à des obligations de fonds propres réglementaires comparativement élevées, les banques ont tirisé le risque de crédit et ont transféré des positions vers leur portefeuille de négociation ou vers le hors-bilan. Un régime plus sensible au risque se voulait plus résistant face à l'arbitrage réglementaire. Or, les banques peuvent être incitées à introduire des distorsions dans leurs modèles lorsque ceux-ci sont utilisés pour calculer les actifs pondérés en fonction des risques. L'efficacité du premier pilier du dispositif pourrait alors s'en trouver atténuée.
- La complexité a rendu plus difficiles certains aspects du contrôle des grands établissements financiers. Du fait que les calculs d'adéquation des fonds propres sont devenus plus complexes et reposent sur des modèles mathématiques toujours plus élaborés, un groupe relativement restreint de contrôleurs spécialisés dans les méthodes de modélisation avancées se trouve de plus en plus sollicité. Ce problème est particulièrement aigu dans le cas des grands établissements financiers, qui font intensivement appel aux modèles. Les autorités de contrôle doivent être conscientes que, en concentrant leurs efforts sur la validation de modèles internes complexes, elles consomment un volume significatif de ressources précieuses, ce qui peut nuire au processus plus global d'examen prudentiel prévu par le deuxième pilier.
- La comparabilité des résultats du dispositif de fonds propres entre banques et au cours du temps est une dimension importante d'un solide régime d'adéquation des fonds propres. La dispersion des résultats des calculs relatifs aux actifs pondérés des risques que révèle la récente analyse du portefeuille de négociation¹⁰ et du portefeuille bancaire¹¹ menée par le Comité a montré qu'il était difficile de comparer aussi bien les exigences de fonds propres que les ratios en la matière. La complexité associée à l'utilisation des modèles internes, les nombreux choix possibles dans la modélisation des paramètres de risque et la marge d'appréciation des autorités nationales sont autant de facteurs qui contribuent aux importantes variations constatées entre banques dans le volume des actifs pondérés des risques. La communication

⁹ Il s'agit, par exemple, de financements structurés de banques dont le risque de crédit avait été sous-estimé tant par les banques que par les agences de notation, comme l'a révélé la crise financière.

¹⁰ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, *Regulatory consistency assessment programme (RCAP) – Analysis of risk-weighted assets for market risk*, janvier 2013.

¹¹ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, *Regulatory consistency assessment programme (RCAP) – Analysis of risk-weighted assets for credit risk in the banking book*, juillet 2013.

financière a ses limites pour ce qui est i) de suivre le rythme rapide du développement de la complexité des bilans et des produits des banques, et ii) d'être suffisamment bien comprise par une grande diversité de parties prenantes. À cet égard, les éléments inutilement complexes du premier pilier peuvent aussi, en rendant plus difficile la comparaison entre les banques, affaiblir l'efficacité de la discipline de marché prévue par le troisième pilier.

43. De plus, il a été avancé que, implicitement du moins, les autorités de contrôle ont favorisé la complexité, d'une part, en choisissant d'autoriser l'élaboration de modèles économiques complexes et en mettant sur pied, pour y faire face, un cadre réglementaire élaboré et, d'autre part, en calibrant les exigences de fonds propres d'une manière qui incite les banques à adopter des modèles internes. Or, la complexité dans le secteur bancaire, en particulier pour ce qui est des grandes banques internationales, s'accompagne d'externalités : plus une banque est complexe, plus la résolution d'une défaillance est difficile en cas de problèmes financiers, et plus grande est donc la valeur de la subvention implicite au regard de l'importance systémique perçue.

44. En résumé, une complexité excessive du dispositif de fonds propres et une moindre comparabilité pourraient avoir pour conséquences négatives de :

- placer la direction des banques face à des problèmes de compréhension du régime réglementaire ;
- soulever des difficultés d'affectation des fonds propres ;
- produire des évaluations du risque moins précises (ou d'une précision trompeuse) ;
- donner lieu à des lacunes réglementaires et à des possibilités d'arbitrage ;
- peser sur la capacité des autorités de contrôle à évaluer l'adéquation des fonds propres des banques ;
- empêcher l'examen efficace du processus de gestion des fonds propres par les autorités de contrôle ;
- rendre plus difficile la mise en œuvre concordante et comparable des normes ;
- demander aux parties prenantes davantage d'efforts pour bien comprendre le profil de risque des banques, ce qui nuirait à la discipline de marché.

45. Si la sensibilité au risque présente des avantages, ceux-ci ont aussi un prix : un régime de calcul des fonds propres plus complexe, tant pour les banques que pour les autorités de contrôle, et un risque d'affaiblissement de la comparabilité¹². En revanche, des exigences de fonds propres par trop simplistes pourraient occulter les risques ou créer des incitations négatives pour les banques. Il convient donc d'assurer un juste équilibre entre ces considérations. La section suivante examine certaines des idées concrètes qui pourraient être explorées en vue de réduire la complexité superflue et d'améliorer la comparabilité.

¹² La sensibilité au risque devrait, en principe, accroître la comparabilité. Cependant, si la marge d'appréciation des autorités nationales prévue par le modèle est trop grande ou si les paramètres des modèles sont trop variables, la comparabilité des résultats des modèles de fonds propres entre banques peut, en fait, s'en trouver réduite.

5. Possibilités d'amélioration de la simplicité et la comparabilité

46. En vue d'améliorer la comparabilité des ratios de fonds propres des banques, le Comité a lancé une importante étude sur la concordance des actifs pondérés des risques, entre portefeuille bancaire et portefeuille de négociation des banques, dans différentes juridictions. Ces travaux vont apporter des informations sur les facteurs expliquant les différences observées au niveau des actifs pondérés des risques, ce qui permettra aux autorités de contrôle et aux parties externes de mieux comprendre les ratios de fonds propres bancaires calculés sur une base pondérée. Les enseignements tirés de cette étude ont déjà permis de recenser les domaines dans lesquels il était possible d'améliorer le dispositif d'adéquation des fonds propres afin d'accroître la comparabilité.

47. D'autres mesures pourraient être nécessaires, car la complexité et le manque de comparabilité ont de multiples causes, qui doivent être abordées à l'aide d'une approche différenciée. Le Groupe de travail a formulé plusieurs propositions : i) simplifier le dispositif d'adéquation des fonds propres, ii) atténuer les conséquences négatives de la complexité, dans le cas où le dispositif ne pourrait pas être simplifié davantage à court terme, iii) influencer plus fondamentalement sur d'autres déterminants de la complexité du cadre réglementaire, et iv) améliorer la comparabilité des estimations de fonds propres issues des modèles. Le Comité va poursuivre l'analyse de ces idées, et explorer d'autres approches qui pourraient résoudre les problèmes créés par une complexité excessive. Les commentaires qui seront reçus en réponse au présent document seront donc extrêmement utiles pour alimenter la réflexion du Comité.

Désigner explicitement la simplicité comme un objectif supplémentaire

48. Il ne fait aucun doute que, par suite de la recherche d'une plus grande sensibilité au risque, certains éléments du dispositif de Bâle sur l'adéquation des fonds propres sont devenus très complexes. Si le Comité a toujours considéré la comparabilité comme une dimension importante (de fait, les exigences réglementaires en matière de communication ont pour but de permettre aux investisseurs et à d'autres parties intéressées de comparer les banques entre elles), la simplicité n'a pas, à ce jour, été désignée comme un objectif explicite. L'adoption d'un tel objectif supplémentaire, outre les buts existants mentionnés à la section 3, pourrait contribuer à contrer la tendance naturelle à l'augmentation de la complexité au sein du cadre réglementaire et, en particulier, elle pourrait éviter que le cadre réglementaire ne devienne excessivement complexe sans produire des avantages proportionnels.

49. Les normes de Bâle pourraient gagner en simplicité si tous les groupes du Comité chargés de formuler des règles internalisaient les notions de sensibilité au risque, de simplicité et de comparabilité. L'une des méthodes pour ce faire consisterait à établir un cadre normalisé d'évaluation des propositions de règles, pendant leur élaboration, du point de vue de ces trois concepts. Une liste de critères possibles figure à l'annexe 1. Au sein d'un tel cadre, chaque proposition pourrait être évaluée à l'aune d'une série de critères, ce qui encouragerait chaque groupe de travail à tenir explicitement compte de ces questions et à informer le Comité des compromis qui devront inévitablement être trouvés.

Améliorer la communication financière

50. L'un des problèmes fondamentaux qui sont apparus ces dernières années est la difficulté, pour les investisseurs, de comparer les actifs pondérés des risques entre banques et au cours du temps. La manière la plus directe de résoudre ce problème consisterait à améliorer la transparence, c'est-à-dire à donner aux investisseurs les informations dont ils ont besoin pour établir de telles comparaisons, y compris les facteurs de variabilité des actifs pondérés des risques, et en particulier ceux qui influent sur les calculs d'actifs issus des modèles internes. C'est une question qui a été reconnue lorsque les modèles internes ont été introduits à grande échelle dans le premier pilier du dispositif d'adéquation des fonds propres. Dans le même temps, de nombreuses exigences de communication ont aussi été instaurées au

titre du troisième pilier. Les informations reçues laissent toutefois penser que, dans sa forme actuelle, le troisième pilier ne répond pas de façon satisfaisante aux besoins des investisseurs et des contreparties.

51. La comparabilité revêt deux dimensions fondamentales : pour une banque donnée au cours du temps, et entre banques. Les obligations existantes en matière de communication financière – et les propositions visant à les améliorer – concernent plus directement la comparabilité des ratios de fonds propres pour une banque donnée au fil du temps. Les informations communiquées doivent alors simplement montrer l'évolution de la position de la banque par rapport aux périodes précédentes. Dans une telle analyse, de nombreux facteurs peuvent être supposés constants (ou presque constants). Mais les comparaisons entre banques sont tout aussi importantes, et peuvent s'avérer bien plus difficiles, compte tenu du nombre beaucoup plus grand de facteurs qui peuvent donner lieu à des écarts dans les ratios déclarés des différentes banques. Une amélioration significative des comparaisons interbancaires pourrait renforcer considérablement l'efficacité du dispositif d'adéquation des fonds propres.

52. Une meilleure communication financière présente l'avantage supplémentaire de pouvoir être mise en place sans renoncer à l'objectif de sensibilité au risque qui est poursuivi au sein du dispositif de fonds propres. Des progrès notables ont certes été accomplis dans l'amélioration des informations communiquées, mais de nouvelles avancées renforceraient la comparabilité des résultats issus de l'application des normes de fonds propres de Bâle. Le Comité a récemment mis sur pied un groupe de travail, qui est chargé d'examiner le troisième pilier en vue de le rendre plus efficace. Dans le contexte de l'amélioration de la communication au titre du troisième pilier, le Comité tiendra compte d'initiatives similaires, comme les récentes recommandations du Enhanced Disclosure Task Force (EDTF)¹³, qui a proposé des pistes précises à suivre pour améliorer la publication des déterminants du calcul des actifs pondérés des risques. Le rapport de l'EDTF propose ainsi de publier : les exigences de fonds propres résultant de chaque méthode utilisée pour calculer les actifs pondérés des risques de crédit (par grande catégorie d'actifs au sens de Bâle et par grand portefeuille à l'intérieur de ces catégories) ; le risque de marché et le risque opérationnel ; des informations sur la valeur moyenne de la probabilité de défaut (PD), de la perte en cas de défaut (LGD) et de l'exposition en cas de défaut (EAD), sur le total des actifs pondérés des risques et les pondérations moyennes du risque par catégorie d'actifs au sens de Bâle ; des informations sur les choix de modélisation, tels que période couverte par les données, méthode de calcul de la LGD, etc. ; une mise en correspondance des tranches de notations internes et de PD avec les notations externes ; et un état des flux d'actifs pondérés des risques expliquant les mouvements d'actifs pondérés des risques sur la période de déclaration pour chaque type de risque.

53. Ces propositions visent à mieux renseigner les parties prenantes sur les données utilisées dans les calculs d'adéquation des fonds propres et sur les valeurs qui en ressortent. Il pourrait également être utile de publier d'autres types d'informations : par exemple, il pourrait être demandé aux banques de publier régulièrement les résultats issus de l'application de leurs modèles à des portefeuilles types, ce qui permettrait de mieux comprendre les différents choix de modélisation opérés par les banques. Il pourrait aussi leur être demandé de publier les résultats des calculs modélisés et standardisés, ce qui offrirait un autre point de référence pour comparer les résultats de l'application des modèles. D'autres données généralement recueillies par les autorités de contrôle – par exemple, sur la performance des modèles – pourraient également être publiées, afin que les observateurs externes appréhendent mieux la fiabilité des estimations de risque établies par les modèles.

¹³ Conseil de stabilité financière, Enhanced Disclosure Task Force, *The risk disclosures of banks*, rapport soumis au CSF, 29 octobre 2012, www.financialstabilityboard.org/publications/r_121029.pdf.

Utiliser des indicateurs supplémentaires

54. Dans ce monde extrêmement complexe où les risques bancaires ne peuvent être estimés qu'avec une marge d'incertitude, il est peu probable que le recours à un indicateur unique de solvabilité des banques donne des résultats satisfaisants, que ce soit pour les autorités de contrôle ou pour les investisseurs. Par conséquent, il pourrait être intéressant d'utiliser une palette plus large d'indicateurs permettant de comparer les banques entre elles.

55. Il semblerait que des indicateurs autres que la mesure des fonds propres réglementaires puissent aussi être utiles et fiables pour prévoir les cas de grandes difficultés. À cet égard, certaines études donnent à penser que des indicateurs plus simples ont donné de meilleurs résultats que des estimations fondées sur les risques pour ce qui était d'établir une distinction entre les banques qui ont fait faillite ou ont nécessité un soutien de l'État pendant la crise et celles qui ont survécu. Envisager l'adéquation des fonds propres sous différents angles apporterait probablement plus d'informations que le recours à une mesure unique : ainsi, des indicateurs différents pourraient avertir à l'avance de difficultés dans différentes circonstances. La gamme des indicateurs qui pourraient être utilisés pour évaluer la solvabilité des banques inclut par exemple : un ratio de fonds propres en fonction des risques, le calcul des actifs pondérés des risques selon une approche standardisée, un ratio de fonds propres dont le numérateur est la valeur de marché des actions ordinaires, un ratio de levier, un indicateur de risques déduit de la volatilité du cours des actions, un ratio de levier calculé en fonction des revenus (fonds propres/revenus), la volatilité historique des bénéfices, le ratio cours/valeur comptable, la croissance des actifs ou encore la part des actifs non productifs dans le total de l'actif.

56. Bien que la plupart de ces indicateurs potentiels puissent être calculés pour un faible coût marginal, et que nombre d'entre eux soient déjà d'utilisation courante, il pourrait être fastidieux pour les investisseurs de les rassembler et de les comparer. C'est pourquoi il pourrait être avantageux de mettre au point une série standardisée d'indicateurs de résilience, ainsi qu'un cadre standardisé de définitions et d'informations à publier, afin d'aider les investisseurs et les autorités de contrôle à comparer ces indicateurs entre banques et au cours du temps. Une telle communication standardisée est susceptible d'améliorer la discipline de marché et l'efficacité du contrôle, et éviterait de dépendre excessivement du dispositif réglementaire fondé sur les risques en tant qu'indicateur principal de la solidité du secteur bancaire à un moment donné.

Assurer une bonne efficacité du ratio de levier

57. Dans le cadre de Bâle III, le Comité a institué le ratio de levier en tant qu'indicateur complémentaire du dispositif d'adéquation des fonds propres fondé sur le risque. Le ratio de levier offre trois avantages importants dans ce contexte : i) il freine l'accumulation de la dette dans le secteur bancaire, ce que le régime fondé sur les risques n'a pas vocation à assurer ; ii) il renforce les exigences fondées sur les risques à l'aide d'une mesure simple, non fondée sur les risques, qui fixe un plancher pour les résultats en matière d'exigences de fonds propres fondées sur les risques, offrant ainsi une protection contre le risque de modèle¹⁴ et contre un abaissement des fonds propres réglementaires résultant d'une utilisation optimiste des modèles et des paramètres ; et iii) il constitue un indicateur standardisé que les investisseurs et les contreparties peuvent utiliser pour comparer les banques entre

¹⁴ Le risque de modèle désigne le risque que des limites inhérentes au modèle puissent conduire à des divergences importantes entre les résultats estimés et les résultats réels. Cela peut être dû à des facteurs de risque non pris en compte dans les modèles, à la nature rétrospective de l'estimation des paramètres, à une sous-estimation potentielle des risques de pertes extrêmes due aux hypothèses concernant les distributions de probabilités, ou encore à l'incertitude résiduelle.

elles et une même banque au fil du temps. En outre, de nombreuses études ont montré que le ratio de levier constituait un indicateur statistiquement significatif pour prévoir une défaillance bancaire.

58. Bien qu'il soit prévu de soumettre le ratio de levier à un examen et un calibrage appropriés en 2017 en vue de l'intégrer au premier pilier en 2018, les banques seront tenues de publier un ratio de levier standardisé à partir du début de 2015. Le Comité met actuellement au point un calcul standardisé de ce ratio, et les exigences de publication associées, ce qui permettra des comparaisons entre juridictions malgré les différences sous-jacentes des normes comptables et devrait normalement assurer la comparabilité de différentes formes d'endettement, notamment les expositions de crédit au titre des dérivés par rapport aux expositions relatives aux prêts et obligations figurant au bilan. Le Comité se propose de mener des consultations sur les méthodes de calcul et les exigences de communication au cours des prochains mois, afin de laisser un délai suffisant pour établir la version définitive des exigences et les publier, et pour que les banques soient ensuite en mesure de mettre au point le système de communication financière nécessaire. De manière plus générale, le Comité va se pencher sur le calibrage du ratio de levier par rapport au ratio de fonds propres fondé sur les risques, une fois déterminées les caractéristiques définitives du ratio de levier, afin de s'assurer que ce dernier jouera bien le rôle qui en est attendu, à savoir celui d'un soutien significatif au régime fondé sur les risques dans le cadre général du dispositif de fonds propres.

59. Outre les propositions en cours d'examen, d'autres pistes à suivre pour renforcer les avantages du ratio de levier au sein du cadre réglementaire pourraient inclure :

- des ajustements dans la conception et le calibrage du ratio de levier, tels que l'adoption d'une structure de « volants » semblable à celle qui existe pour les exigences de Bâle III fondées sur les risques ;
- l'instauration d'exigences plus strictes au regard du ratio de levier pour les EBIS^m, de sorte que ce ratio conserve sa puissance relative de filet de sécurité pour les plus grandes banques d'importance systémique.

Instaurer des valeurs planchers ou de référence supplémentaires pour atténuer les conséquences de la complexité

60. Tandis qu'ils visent progressivement à traduire une sensibilité accrue au risque, les indicateurs de fonds propres résultant d'approches plus complexes peuvent être sujets au risque de modèle. C'est pourquoi le cadre réglementaire prévoit déjà un certain nombre de planchers. Par exemple, les banques utilisant une approche avancée pour le risque de crédit ou le risque opérationnel sont, pour le moment, soumises à un plancher pour leurs fonds propres réglementaires qui est lié à la méthodologie de calcul prévue par Bâle I¹⁵. Dans l'approche du risque de crédit fondée sur les notations internes (NI), la probabilité de défaut (PD), pour les expositions sur les entreprises et les banques les mieux notées, est limitée par un plancher de 3 points de base¹⁶. Dans le cas des expositions de détail garanties par des biens immobiliers résidentiels, la perte en cas de défaut (LGD) est soumise à un plancher de 10 %¹⁷. Ces planchers sont destinés à éviter que les paramètres modélisés n'atteignent des valeurs trop basses, sur la base d'une expérience favorable (mais non soutenable) enregistrée au sein d'un jeu de données de la banque. Ils devraient donc contribuer à limiter la variabilité des données entrées dans les modèles.

¹⁵ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres, dispositif révisé, juin 2006, paragraphes 45–47.

¹⁶ *Ibid*, paragraphe 285.

¹⁷ *Ibid*, paragraphe 266.

61. Les récents travaux analytiques du Comité sur les actifs pondérés des risques ont en outre montré que ces actifs, tels que calculés à partir de modèles internes, continuent de manifester une grande variabilité, en dépit des planchers et des obligations plus générales de validation des approches de modélisation de l'adéquation des fonds propres. Il pourrait par conséquent être envisagé d'appliquer de nouveaux planchers aux valeurs issues des modèles internes, sur la base de méthodes standardisées, afin de limiter les variations des actifs pondérés des risques et d'offrir une protection contre les risques dans les modèles internes. L'examen approfondi du portefeuille de négociation, qui a fait l'objet d'une récente série de consultations, aborde par exemple la question de savoir si un plancher correspondant à l'approche standard pourrait être appliqué aux exigences modélisées de fonds propres en regard des risques de marché, lorsque l'approche standard relative au risque de marché aura été améliorée.

62. L'idée d'établir une correspondance plus étroite entre les exigences de fonds propres estimées à partir de modèles et les calculs normalisés qu'utilise la grande majorité des banques (plus petites) pourrait être développée pour renforcer davantage l'approche NI du risque de crédit et les approches de mesure avancée (AMA) pour le risque opérationnel. Cette liaison pourrait prendre différentes formes :

- un plancher, semblable au plancher actuel de Bâle I, qui s'appliquerait à l'exigence globale de fonds propres des banques, et qui serait égal soit au résultat du modèle soit, si cette valeur est plus élevée, à un pourcentage de l'approche standardisée (jusqu'à 100 %) ;
- un plancher, comparable à celui qui s'applique actuellement à la PD des entreprises et des banques ainsi qu'à la LGD sur expositions hypothécaires, auquel seraient soumis les paramètres utilisés pour estimer le montant des fonds propres requis en regard de différentes catégories d'actifs ou types de produits : les banques utiliseraient alors soit leurs propres estimations, soit le plancher réglementaire s'il est plus élevé ;
- une valeur de référence qui, sans être un plancher fixe, constituerait néanmoins un indicateur normalisé qui pourrait être utilisé pour évaluer les résultats des approches fondées sur des modèles : les banques communiqueraient ces deux valeurs aux autorités de contrôle et aux investisseurs.

63. L'introduction, dans le cadre réglementaire, de planchers ou valeurs de référence supplémentaires aurait pour but : i) de limiter les effets des variations des actifs pondérés des risques tels que calculés à partir de modèles dans les approches NI et AMA ; ii) de renforcer l'assurance que les risques des banques sont couverts par un volume suffisant de fonds propres ; et iii) d'améliorer la comparabilité des ratios de fonds propres¹⁸. Si, par suite de l'instauration de planchers de fonds propres, les banques étaient moins incitées à mettre au point des modèles internes, elles devraient néanmoins continuer à construire des modèles aux fins de leur propre gestion et tarification des risques : la réglementation ne saurait être la seule raison pour les banques d'élaborer des modèles.

64. La conception, le calibrage et les conséquences de planchers de fonds propres devront faire l'objet d'une évaluation soignée avant toute décision quant à leur adoption. En particulier, il faudrait s'assurer que de nouveaux planchers ne créent pas des effets ou des incitations néfastes, par exemple en nuisant à la comparabilité, en instaurant un recours trop mécanique aux notations externes, ou en encourageant l'arbitrage destiné à éviter l'imposition des planchers.

¹⁸ Cela étant, l'ajout de nouveaux planchers peut nuire à la comparabilité des résultats sur le plan de leur sensibilité au risque ; il s'agit là d'un exemple de compromis à établir entre atténuation des conséquences de la complexité et comparabilité des résultats.

Réexaminer les correspondances entre modèles internes et modèles réglementaires

65. Les modèles internes de gestion des risques utilisés par les banques visent des objectifs différents de ceux que poursuivent les modèles appliqués pour calculer les fonds propres réglementaires. Les premiers sont des outils qui servent à maximiser les rendements ajustés des risques pour les actionnaires ; ils sont destinés à rendre compte des risques qui correspondent au niveau de risque que la banque est prête à assumer. Les seconds cherchent à estimer les risques de pertes extrêmes pour les créanciers et pour l'ensemble du système. Un modèle qui est adapté à l'un de ces rôles ne l'est pas nécessairement pour l'autre. Plus généralement, il se pose la question de la compatibilité fondamentale entre, d'une part, l'objectif de la comparabilité à des fins réglementaires (selon laquelle des banques ayant des portefeuilles identiques aboutiraient au même montant d'actifs pondérés des risques en appliquant les dispositions du cadre réglementaire) et, d'autre part, l'objectif consistant à intégrer les bonnes pratiques dans la gestion interne des risques (au regard duquel les banques pourraient utiliser des modèles entièrement différents pour évaluer le risque).

66. De plus, si les banques sont autorisées à estimer elles-mêmes les données qu'elles utilisent pour calculer leurs actifs pondérés des risques, elles peuvent être incitées à contourner les règles, en sous-estimant le risque dans le but de réduire les actifs pondérés des risques. Au sein du dispositif de Bâle, le critère d'utilisation véritable est précisément destiné à rendre ce contournement plus difficile. Néanmoins, il pourrait être judicieux de réexaminer les liens existants entre modèles réglementaires et modèles internes, et d'affiner le critère d'utilisation véritable pour prévenir les tentatives de contournement tout en préservant l'utilité des modèles de gestion des risques. En pratique, ces deux types de modèles devraient avoir des aspects en commun, même si leurs objectifs diffèrent. Ils devraient par exemple reposer sur les mêmes fondements conceptuels et les mêmes sources de données, et ne diverger que par certains aspects, comme les intervalles de confiance ou les horizons temporels. Une définition plus fine du critère d'utilisation véritable permettrait de préciser les points sur lesquels les liens entre modèles internes et réglementaires devraient être renforcés et ceux où ils pourraient raisonnablement être supprimés.

Limiter la marge d'appréciation des autorités nationales et améliorer la concordance prudentielle

67. La marge d'appréciation laissée aux autorités nationales permet de mieux adapter les normes internationales aux conditions locales. En théorie, cela devrait améliorer la comparabilité et l'équité des conditions de concurrence, dès lors que le traitement de risques dissemblables n'est pas tenu de s'insérer dans un format de type « taille unique ». Ce pouvoir d'appréciation nationale peut, par exemple, faciliter l'application appropriée des normes mondiales aux économies avancées et émergentes, compte tenu des différences de structure et de développement de leurs systèmes financiers. En pratique, toutefois, cette marge de manœuvre peut aussi nuire à la comparabilité des actifs pondérés des risques entre juridictions, si les autorités de contrôle n'appliquent pas le même degré de prudence à la détermination des conditions nationales.

68. Le Comité passe actuellement en revue les marges d'appréciation nationale afin d'évaluer leur utilité et leur portée. Dans la mesure où ce pouvoir discrétionnaire des autorités nationales demeure une nécessité, il pourrait être judicieux de construire et de publier une base de données sur son utilisation afin de faciliter les comparaisons.

69. Les récents travaux du Comité sur les actifs pondérés des risques dans les portefeuilles bancaire et de négociation ont mis en évidence plusieurs facteurs déterminant la variabilité des actifs pondérés des risques entre banques. Cette analyse montre que les pratiques prudentielles peuvent avoir une incidence importante sur les résultats des calculs de fonds propres. Il ne s'agit pas là des pouvoirs discrétionnaires spécifiques accordés aux autorités nationales, mais des variations concrètes qui se produisent inévitablement entre différents régimes prudeniels. Bien entendu, ces différences ne peuvent

pas, et ne doivent pas, être entièrement éliminées : il est en effet raisonnable de s'attendre à ce que les autorités nationales de contrôle exercent un certain degré de jugement quant aux procédures employées pour analyser et valider les modèles internes des banques. Mais ce travail pourrait être poursuivi pour partager l'expérience et des idées concernant l'amélioration de la concordance et de l'efficacité des activités de contrôle, ce qui permettrait de réduire les dimensions inutilement variables des actifs pondérés des risques. Une piste prometteuse pour avancer dans ce sens consisterait à clarifier la manière dont les juridictions évaluent et valident les modèles internes.

Améliorer l'accessibilité des documents du Comité de Bâle

70. Un accès aisé à une source unique d'informations bien structurées serait extrêmement précieux pour les responsables de l'application du cadre réglementaire et pour les entités qui doivent s'y conformer. Pourtant, depuis l'adoption de Bâle III, le dispositif se présente sous la forme d'une série de documents publiés à différentes dates. Ainsi, les banques qui ont recours aux approches les plus avancées, faisant appel aux modèles internes, doivent encore procéder à des calculs issus du cadre initial de Bâle I, mis en place il y a 25 ans. Le Comité a lancé une procédure de compilation de toutes les normes en un seul jeu de documents structurés et accessibles. En complément de cette initiative, le site Internet du Comité sera amélioré afin que les normes soient plus faciles à trouver, à consulter et à comprendre.

Influer plus fondamentalement sur les déterminants de la complexité

71. Comme il a été mentionné, le dispositif d'adéquation des fonds propres qui est en vigueur aujourd'hui reflète l'évolution du secteur financier sur plusieurs décennies. Il y a de bonnes raisons à cette évolution, et les changements qui seront éventuellement apportés devront préserver les avantages qu'offre le dispositif actuel. Néanmoins, le Comité étudie actuellement le dispositif afin de déterminer s'il est possible d'améliorer l'équilibre entre simplicité, comparabilité et sensibilité au risque. Il est probable que l'ensemble du dispositif demeurera complexe, du moins pour certaines de ses parties, et que la comparabilité se heurtera toujours à certaines limites. Par exemple, dès lors que les autorités de contrôle et les banques ont le choix entre différentes méthodes de calcul, la comparaison des actifs pondérés des risques et des normes entre juridictions continuera de soulever des difficultés.

72. Le dispositif de Bâle III vient d'entrer dans une longue phase de mise en œuvre progressive. Les membres du Comité sont déterminés à appliquer pleinement le dispositif de Bâle III, et le Comité mène actuellement un programme d'examen par les pairs pour évaluer le degré d'application concrète du dispositif. Néanmoins, dans le cadre d'une réflexion à plus long terme, le Comité pourrait envisager des moyens supplémentaires d'améliorer l'efficacité du cadre réglementaire. L'une des pistes possibles consisterait à influer plus fondamentalement sur les facteurs déterminant la complexité.

73. Ainsi, en accroissant la sensibilité au risque *ex ante* et en élargissant la couverture du risque, le dispositif a évolué progressivement vers un alignement renforcé des fonds propres réglementaires sur les fonds propres économiques. L'une des hypothèses implicites de cette approche est que les fonds propres économiques constituent une référence appropriée à des fins réglementaires. Cependant, il pourrait être nécessaire de réexaminer la relation entre fonds propres économiques et réglementaires, compte tenu fait que le propos majeur de la réglementation et du contrôle, auparavant axé sur la solidité des établissements bancaires, a été récemment élargi à la sauvegarde de la stabilité du système bancaire.

74. Par ailleurs, il pourrait être indiqué de réévaluer la place relative accordée à chacun des trois piliers du dispositif de Bâle – exigences minimales de fonds propres, processus de surveillance prudentielle et communication financière. Les récentes réformes réglementaires ont été centrées avant tout sur le renforcement du premier pilier et, dans une moindre mesure, du troisième pilier. Bien qu'un certain nombre de mesures aient été prises pour améliorer le deuxième pilier, son rôle a été moins

important dans le renforcement du cadre réglementaire après la crise. Il pourrait donc être intéressant de se pencher sur la question de savoir si le dispositif de fonds propres actuel accorde, à un niveau global, le poids qu'il convient à chacun des trois piliers¹⁹.

75. À plus long terme, il pourrait être judicieux d'explorer diverses autres approches, radicalement différentes, de l'adéquation des fonds propres. À cet égard, les commentateurs externes ont formulé les propositions suivantes.

- *Ratio de levier hors éléments incorporels* : dans ce type d'approche, les normes pourraient être définies en fonction d'une forme unique de fonds propres – les capitaux propres hors immobilisations incorporelles –, et d'une mesure unique du risque – les actifs corporels. Les premiers représentent les capitaux propres, dans leur acception habituelle, déduction faite de majorations telles que survaleur, participations minoritaires et crédits d'impôts différés, qui sont d'un intérêt mineur en cas de crise. Quant aux seconds, ils désignent l'ensemble des actifs hors actifs incorporels. Une telle approche est bien plus simple que le cadre actuel, fondé sur les risques (et, d'ailleurs, plus simple aussi que la proposition actuelle de ratio de levier, qui tient compte du hors-bilan et de différentes normes comptables), mais elle réduirait grandement, par ailleurs, la sensibilité au risque *ex ante* du dispositif de fonds propres, outre qu'elle accorde une importance beaucoup plus grande à des pratiques de contrôle efficaces pour préserver la sécurité et la solidité des banques.
- *Ratio de levier et approche standard* : dans ce cas de figure, le cadre réglementaire s'appuierait à la fois sur le ratio de levier et sur l'approche standard fondée sur les risques, mais renoncerait à utiliser l'approche des modèles internes. La « double précaution » mise en place par Bâle III serait préservée, ce qui limiterait l'arbitrage réglementaire et le recours excessif à un modèle unique. Cette approche simplifierait en outre considérablement le cadre réglementaire et rendrait la base de calcul des ratios de fonds propres bancaires plus transparente et compréhensible pour tous, au prix, cependant, d'un amoindrissement de la sensibilité au risque *ex ante*.
- *Approche de l'engagement préalable* : en lieu et place de l'approche standard et de l'approche fondée sur des modèles, il pourrait être demandé aux banques de s'engager à maintenir leurs fonds propres au-dessus d'un seuil, qui serait fonction de la volatilité mesurée de leurs revenus. L'autorité de contrôle fixerait ce seuil pour toutes les banques de leur juridiction, ce qui les obligerait à trouver un équilibre entre leurs rendements, leur engagement en matière de fonds propres et les investissements qu'elles devraient faire dans la gestion des risques pour maintenir la volatilité de leurs revenus à un faible niveau.

76. Étant donné que chaque approche présente des avantages et des inconvénients spécifiques, il conviendrait d'étudier soigneusement la question de savoir si l'une ou l'autre permettrait d'améliorer l'évaluation réglementaire de l'adéquation des fonds propres. Le Comité reconnaît cependant que le *statu quo* a ses propres limites, et qu'il reste nécessaire de réagir continuellement à l'évolution du secteur bancaire. Si la priorité demeure la mise en œuvre intégrale, dans les délais et homogène des réformes de Bâle III, le Comité pourrait, à plus long terme, examiner le bien-fondé éventuel de l'adoption d'approches différentes afin que le dispositif de Bâle parvienne mieux à atteindre les objectifs fixés pour le régime international d'adéquation des fonds propres (tels que décrits au paragraphe 29).

77. Il est un fait que la complexité du dispositif actuel reflète l'évolution suivie par le système bancaire au cours des dernières décennies : la complexité croissante du secteur bancaire est allée de pair

¹⁹ Si l'accent était mis davantage sur le deuxième pilier, l'incidence sur la comparabilité pourrait être négative, puisque ce pilier repose, de façon inhérente, sur l'appréciation des autorités de contrôle et sur les spécificités des établissements.

avec celle du cadre réglementaire. Les remèdes futurs à la complexité résident donc peut-être, en fin de compte, dans la résolution des causes fondamentales de la complexité du système bancaire – et la simplification des règles de Bâle ne peut accomplir qu'une partie de cette tâche. Il ne fait aucun doute qu'une partie des mesures qui pourraient rendre les banques et les systèmes bancaires plus sûrs et plus solides à long terme dépassent le champ d'action du Comité de Bâle. Des initiatives qui permettraient de réduire les risques et la complexité bancaires à l'avenir consisteraient par exemple à :

- aligner le rythme d'évolution du contrôle prudentiel sur celui de l'élaboration d'instruments financiers hautement complexes et innovants ;
- restreindre les activités qui ne sont pas destinées à promouvoir les opérations bancaires traditionnelles destinées à la clientèle ;
- améliorer la résolvabilité bancaire et réduire les interdépendances mondiales et nationales.

6. Questions soumises à discussion

78. Depuis sa mise en place, il y a 25 ans, le dispositif international d'adéquation des fonds propres constitue l'une des avancées les plus importantes de la réglementation bancaire. Un système financier stable repose avant tout sur des banques suffisamment capitalisées – qui inspirent confiance aux investisseurs, aux déposants, aux emprunteurs, aux contreparties bancaires et aux autres acteurs du secteur financier. En réponse à la crise financière, le Comité de Bâle a mis en œuvre plusieurs améliorations du dispositif réglementaire relatif aux fonds propres de façon à améliorer la résilience des banques.

79. Le dispositif d'adéquation des fonds propres a considérablement évolué au fil du temps, en réponse à l'apparition de nouveaux risques et à l'évolution des marchés. Le Comité assure une évaluation continue du dispositif pour déterminer s'il existe des possibilités d'en améliorer l'efficacité. Face aux préoccupations exprimées, selon lesquelles le dispositif de fonds propres est devenu trop complexe et ses aspects inutilement complexes nuisent à son efficacité, le Comité s'est penché sur la question de savoir si l'équilibre entre sensibilité au risque, simplicité et comparabilité pourrait être amélioré. Le Comité mène cet examen, qui n'en est qu'à ses débuts, dans le but d'étudier les moyens d'éliminer les aspects inutilement complexes du dispositif de fonds propres et d'améliorer la comparabilité de ses résultats, sans nuire à sa rigueur globale et à sa sensibilité au risque. Certaines des idées formulées dans le présent document pourraient mériter d'être poursuivies en vue d'atteindre cet objectif. Les opinions reçues en réponse aux questions ci-dessous permettront au Comité d'affiner sa réflexion sur ces questions critiques.

- Q1. Le cadre actuel, qui s'articule autour d'une mesure des fonds propres liée au risque, assure-t-il un équilibre approprié entre les objectifs énumérés au paragraphe 29 ?
- Q2. L'examen du dispositif international d'adéquation des fonds propres devrait-il prendre en compte d'autres objectifs ?
- Q3. Dans quelle mesure le dispositif actuel de fonds propres établit-il un juste équilibre entre simplicité, comparabilité et sensibilité au risque, compte tenu des inconvénients et des avantages que présente une plus grande sensibilité au risque ?
- Q4. Parmi les pistes potentielles décrites à la section 5, lesquelles pourraient apporter le plus d'avantages dans la recherche de l'équilibre entre simplicité, comparabilité et sensibilité au risque ?
- Q5. Le Comité devrait-il envisager d'autres pistes ou approches ?

Annexe 1

Indicateurs potentiels de simplicité, de comparabilité et de sensibilité au risque

Les indicateurs ci-dessous pourraient s'avérer utiles pour guider l'évaluation de la simplicité, de la comparabilité et de la sensibilité au risque des mesures adoptées par les pouvoirs publics. Il s'agit non pas de règles fixes, mais de caractéristiques descriptives qui aideraient le Comité et d'autres parties prenantes à repérer les propositions de mesures dont la complexité potentielle ne serait pas nécessairement justifiée au regard de leurs avantages.

Indicateurs potentiels de simplicité

Les indicateurs suivants pourraient être utilisés pour évaluer la simplicité de mesures proposées :

- a) la proposition s'accompagne d'un petit nombre de méthodes de calcul, présentant des différences suffisamment importantes pour justifier leur utilisation ;
- b) les données utilisées dans les calculs sont simples et observables ; seul un petit nombre de paramètres (non observables) doit faire l'objet d'une estimation ;
- c) l'intégration de paramètres à la proposition répond à une analyse quantitative appropriée, indiquant clairement que chacun d'eux apporte une contribution significative à la sensibilité au risque ;
- d) la proposition n'autorise pas les banques à formuler des hypothèses trop nombreuses dans le processus de modélisation, et les résultats présentent une faible sensibilité aux variations des hypothèses ;
- e) les détails de la proposition, le processus de calcul des fonds propres qui lui est associé ainsi que ses limites sont peu difficiles à comprendre (tant pour les banques que pour les autorités de contrôle) ;
- f) les frais de mise en œuvre (pour les banques et pour les autorités de contrôle), y compris le coût de la collecte de données, des logiciels et du soutien analytique, ne sont pas très élevés, et les données sont aisément disponibles ;
- g) les autorités de contrôle peuvent facilement contrôler le respect de la mesure proposée ;
- h) la proposition est simple à communiquer aux parties prenantes d'une manière uniforme ;
- i) la proposition est clairement formulée dans un style simple, précis et dénué d'ambiguïté.

Indicateurs potentiels de comparabilité

Les indicateurs suivants pourraient être utilisés pour évaluer la comparabilité engendrée par des mesures proposées :

- a) la proposition se traduit par des exigences similaires face à des risques similaires, et établit, entre banques et au cours du temps, une distinction entre des niveaux de risques sensiblement différents ;
- b) la proposition peut être adoptée par les différentes juridictions du Comité de manière homogène ;

- c) la proposition ne nécessite qu'une faible marge d'appréciation de la part des autorités nationales ;
- d) la proposition impose la communication d'informations appropriées aux fins de la compréhension de ses résultats.

Indicateurs potentiels de sensibilité au risque

Les indicateurs suivants pourraient être utilisés pour évaluer la sensibilité au risque d'une mesure proposée :

- a) la proposition tient compte de différents types et sources de risque ;
- b) la proposition différencie les réponses qu'elle apporte en fonction de différents types et niveaux de risque ;
- c) le risque d'insuffisance de fonds propres est faible ;
- d) le risque d'arbitrage réglementaire est faible ;
- e) le risque de modèle est faible.