

Au-delà de la crise : la réponse stratégique du Comité de Bâle

NOUT WELLINK

Président

Comité de Bâle sur le Contrôle Bancaire

Président

De Nederlandsche Bank

Divers facteurs ont entraîné ou ont contribué à la crise financière actuelle : la politique monétaire trop accommodante ; l'excès de liquidité des marchés financiers, un levier d'endettement et un risque de décalage d'échéances (maturity mismatch) trop élevés ; l'insuffisante gestion du risque et les faiblesses des critères d'octroi de crédits ; le manque d'incitations et les lacunes dans la régulation de certains segments importants du système financier. Ces faiblesses ont été amplifiées par certaines dynamiques procycliques des dispositifs réglementaires, comptables et de gestion des risques. Le secteur bancaire s'est trouvé au cœur de la crise, car les perturbations sur les marchés ont entraîné une « reconcentration » sensible des risques de bilan et de hors-bilan au sein des banques, exerçant ainsi des tensions sur les coussins de fonds propres, la liquidité et l'accès au crédit. Les faiblesses du secteur bancaire ont amplifié la transmission des chocs du secteur financier à l'économie réelle.

Pour soutenir le retour à la stabilité financière à court et long termes, il est essentiel de renforcer le secteur bancaire ainsi que son mode de gestion et de régulation. Le programme du Comité de Bâle visant à promouvoir un cadre prudentiel et réglementaire plus robuste pour le secteur bancaire comporte cinq éléments fondamentaux : le renforcement du dispositif réglementaire d'adéquation des fonds propres ; l'accroissement des réserves de liquidité des banques ; l'optimisation de la gouvernance, de la gestion du risque et de la supervision des banques ; l'amélioration de la transparence du marché ; enfin, l'approfondissement de la coopération transfrontière en matière de supervision des banques internationales. Considérés dans leur ensemble, et renforcés par une approche macroprudentielle de la régulation et de la supervision, ces efforts favoriseront l'émergence d'un secteur bancaire plus résistant aux périodes futures de crise économique et financière et contribueront à réduire le risque systémique.

Les superviseurs et les banques centrales ont pris rapidement des mesures sans précédent pour atténuer les effets de la crise financière qui a débuté mi-2007. L'ampleur et l'importance de ces mesures illustrent la place particulière que les banques et les autres institutions financières d'importance systémique occupent dans l'économie moderne et soulignent une nouvelle fois la nécessité d'une régulation et d'une surveillance efficaces de ce secteur qui revêt une importance cruciale dans l'économie mondiale. La crise financière a révélé de nombreux exemples montrant que les banquiers ont négligé les principes de base d'une bonne gestion du risque et d'une saine pratique d'octroi des crédits et que les superviseurs n'ont pas suffisamment porté attention et suivi ces faiblesses. Même si d'autres facteurs ont contribué à la crise au-delà des lacunes de la gestion du risque, de la régulation et de la surveillance, d'une façon ou d'une autre, les banquiers, les autorités monétaires et les superviseurs doivent reconnaître qu'ils n'ont pas réussi à éviter le déclenchement de cette crise ni à limiter sa virulence.

La crise a conduit les banques et les autres intervenants des marchés de capitaux à réduire nettement (et peut-être de façon rationnelle, d'un point de vue individuel) leur levier d'endettement. Ce processus de « *deleveraging* » a entraîné une contraction des prêts et, partant, un fort ralentissement de l'économie réelle, dont les effets de second tour ont eu une incidence sur d'autres portefeuilles de crédits, tels que les prêts aux particuliers et les prêts d'immobilier commercial. La rapidité et l'ampleur de ces évolutions ont été impressionnantes et la réponse des autorités publiques, également sans précédent, a couvert un large éventail de mesures. Les autorités publiques et les superviseurs en particulier, poursuivent leurs efforts sur le plan tant national qu'international pour éviter l'aggravation de la crise et encourager la reprise des activités de crédit afin de soutenir l'économie réelle. Par ailleurs, les superviseurs s'attachent à développer une stratégie coordonnée permettant de doter le système bancaire de bases saines à plus long terme. Leurs travaux renforceront l'incidence des mesures de court terme visant à restaurer la confiance et fourniront un objectif-cible à long terme autour duquel pourront converger les efforts des autorités sur le plan national et au niveau mondial.

1 | LA CRISE FINANCIÈRE : QU'EST-CE QUI A MAL TOURNÉ ?

Comme lors des ralentissements financiers précédents, la violation de certains principes fondamentaux de gestion du risque constitue une raison majeure des problèmes actuels. Même si diverses causes ont contribué à la crise, c'est la combinaison de plusieurs facteurs qui a permis la formation de la « tempête parfaite » qui a culminé dans la crise sévère à laquelle nous sommes aujourd'hui confrontés. Par exemple, la politique monétaire trop accommodante a entraîné l'accès à des crédits abondants ainsi que la constitution avant la crise d'un montant important de liquidité à l'échelle du système. Ces facteurs, conjugués à une économie mondiale en croissance et à des marchés financiers en forte expansion, ont contribué à une prise de risques excessive et à une « recherche de rendement » agressive. Par ailleurs, les faibles incitations du modèle « octroi puis cession » (*originate-to-distribute* - OTD) ont alimenté un levier d'endettement insoutenable à la fois au sein et à l'extérieur du système bancaire, aggravant l'effet des niveaux déjà élevés de la dette des ménages. Une partie des prêts hypothécaires reposait sur des garanties insuffisantes et était, dans certains cas, octroyée par des institutions non régulées ou peu régulées, révélant ainsi les lacunes de la régulation de certains segments importants du système financier. Dans le même temps, la gouvernance des institutions financières souffrait de faiblesses profondes : les déficiences en matière de gestion des risques ne constituent qu'un symptôme.

La croissance rapide de la comptabilisation en juste valeur a également aggravé une situation déjà fragile. Dans la période qui a précédé la crise, de nombreuses banques n'ont pas utilisé des techniques robustes de comptabilisation en juste valeur. Ainsi, elles n'ont pas pris en compte l'incertitude relative aux estimations de la liquidité, aux hypothèses des modèles et aux risques de contrepartie. De nombreuses techniques de valorisation reposaient également de façon excessive sur les estimations des agences de notation. Alors que la liquidité s'asséchait sur les marchés de capitaux, les *spreads* de crédit sur les produits structurés ont augmenté en raison de la hausse des primes de risque de liquidité. L'élargissement des *spreads* de crédit a entraîné une baisse des

valorisations au prix du marché (*mark-to-market*), d'où une diminution des bénéfices, une accumulation de moins-values latentes et, enfin, une érosion des fonds propres des banques. Celles-ci ont réagi en vendant des actifs pour compenser la hausse de leur levier d'endettement et satisfaire leurs besoins de liquidité, mais ces « liquidations en catastrophe » ont entraîné de nouvelles pertes en valeur de marché.

Les pratiques de provisionnement des pertes sur prêts se sont avérées totalement inadaptées et ont également exacerbé la crise. En particulier, les normes comptables fondées sur le « modèle de pertes encourues » n'ont pas permis aux banques de faire preuve du discernement nécessaire et de prendre le recul suffisant pour appréhender la perte inhérente à un prêt sur sa durée de vie.

Enfin, les mesures de supervision visant à identifier et à limiter certaines de ces évolutions néfastes étaient inadaptées. Alors que les superviseurs se concentraient traditionnellement sur les questions spécifiques aux banques, la crise a montré qu'il convenait également de porter une attention accrue à toutes les dimensions de la stabilité financière. C'est ainsi que la conjonction d'un levier d'endettement excessif, de concentration des risques et d'asymétries d'échéances (qu'il s'agisse du bilan ou du hors-bilan) peut entraîner de graves conséquences pour des secteurs entiers, pour l'ensemble du système financier et pour l'économie mondiale. Un des principaux enseignements à tirer de ces turbulences est que les banquiers et les superviseurs doivent demeurer concentrés sur le système financier dans son ensemble, ainsi que sur l'horizon de plus long terme.

1|1 Liquidité

Étant abondante avant la crise, la liquidité a été souvent traitée par les banques comme un bien gratuit. Cela s'est révélé particulièrement préjudiciable pour les banques, qui ont développé des produits structurés complexes et investi dans ces instruments, sans guère envisager qu'ils puissent devenir illiquides. On n'imaginait pas non plus que les engagements inscrits au hors-bilan puissent entraîner des retraits de liquidité pour la banque, notamment lorsqu'il s'agissait de produits *n'ayant pas* nécessité d'apport de liquidité sur une période récente : le système ayant disposé de liquidités abondantes pendant plusieurs années, de nombreux engagements conditionnels

ont été pris sans être utilisés. Cette situation illustre les aléas d'une gestion des risques fondée sur des séries de données qui n'intègrent pas les périodes de crise. Comme les marchés d'actifs et du financement étaient depuis longtemps liquides, les banques n'envisageaient pas de scénarios de crise impliquant un assèchement de ces marchés. Elles ne tenaient généralement pas compte non plus de l'interaction des risques de crédit, de marché et de liquidité et envisageaient rarement une période durable de crise de liquidité. Ces facteurs s'étant combinés, il est apparu que les réserves de liquidité du secteur bancaire étaient insuffisantes pour faire face à la crise actuelle, ce qui a finalement contraint les banques centrales à effectuer des injections massives de liquidité.

Durant la phase initiale de la crise actuelle, le manque de liquidité de marché nécessaire au financement a été particulièrement criant. La liquidité de certains marchés des actifs et du financement a complètement disparu, même sur des marchés normalement « fiables » comme le marché interbancaire, pendant une période beaucoup plus longue que ne l'avaient envisagé la plupart des intervenants. Cette expérience a enseigné qu'il fallait sensiblement accroître la résistance des banques à des chocs de liquidité (liquidité de marché et de financement) affectant l'ensemble du système et renforcer leur capacité de gestion de ce risque. Il s'agit également d'un domaine qui nécessitera à l'avenir une attention beaucoup plus grande de la part des superviseurs.

Les turbulences récentes sur les marchés ont montré que les banques devaient renforcer leurs réserves de liquidité. Elles peuvent y parvenir, entre autres, en augmentant leur portefeuille d'actifs liquides de haute qualité, notamment de titres d'État liquides. L'importance de ces « coussins » doit être déterminée en fonction de tests de résistance (*stress tests*) et d'exercices de prévention des situations d'urgence effectués par les banques. Par ailleurs, même si le risque de liquidité ne peut pas être entièrement supprimé grâce aux fonds propres, ces derniers peuvent améliorer le profil de liquidité d'une institution puisque, contrairement à d'autres engagements, une grande partie des fonds propres réglementaires ne doit pas être remboursée. De plus, une banque qui dispose d'un important volant de fonds propres améliore sa solvabilité et, du point de vue du marché, réduit son risque de contrepartie et se ménage un accès continu au financement.

1|2 Adéquation des fonds propres

Il est désormais évident que le niveau de risque a été largement sous-estimé par de nombreuses institutions financières durant toutes les années au cours desquelles elles ont enregistré des bénéfices élevés, atteignant souvent des niveaux records. La crise a également souligné l'importance non seulement du *niveau* des fonds propres des banques mais également de leur *qualité*. Au cours des dix-huit derniers mois, des pertes élevées ont mis sous pression les coussins de fonds propres des banques et altéré leur capacité de prêt. Nombre d'entre elles ont été contraintes de reconstituer leur base de capital. Un solide volant de fonds propres est nécessaire pour absorber les pertes inattendues et Bâle II a été conçu de telle sorte que les activités plus risquées nécessitent la constitution de coussins de fonds propres plus importants. En plus de renforcer la couverture du risque dans le dispositif Bâle II, le Comité s'attache à améliorer la qualité et la cohérence globale de l'assise de fonds propres couvrant les expositions des banques.

1|3 Le modèle « octroi puis cession » (*originate-to-distribute model, OTD*)

L'accroissement du levier d'endettement au sein du système financier est largement imputable à l'adoption par de nombreuses banques internationales du modèle OTD, qu'elles ont de plus en plus utilisé pour transférer au marché divers risques, dont ceux attachés aux prêts *subprime*. À cette fin, les banques ont « repackagé » certains de leurs prêts en les titrisant (par l'intermédiaire de véhicules *ad hoc* souvent juridiquement distincts) et les ont distribués ou vendus à des investisseurs au lieu de les conserver dans leur propre bilan.

Un problème important lié au modèle OTD est celui des incitations. Au lieu d'analyser la capacité d'un emprunteur à rembourser un prêt, de nombreuses banques se sont plutôt attachées à accorder un volume important de crédits et à enregistrer comme des revenus les commissions perçues pour l'octroi des prêts hypothécaires. Beaucoup ont choisi de ne pas investir le temps et les ressources nécessaires pour effectuer une analyse approfondie du crédit et des garanties, sachant qu'un autre intervenant achèterait la créance hypothécaire. Malheureusement, de nombreuses banques qui conservaient également

des intérêts importants dans une titrisation (tranches *super-senior*) n'ont pas non plus géré correctement leur exposition.

Les investisseurs ne se sont pas davantage pliés à l'obligation de vigilance (*due diligence*), notamment lorsqu'un produit structuré bénéficiait d'une bonne notation. En effet, ils s'appuyaient sur la *due diligence* des personnes octroyant les crédits (originateurs) et de ceux qui les structurent, lesquels n'étaient pas incités à remplir correctement cette fonction. Par ailleurs, les investisseurs ont accordé une confiance excessive, dans la gestion des risques financiers, aux jugements des agences de notation, aux capacités de modélisation financière moderne et à la diversification. Les notations accordées aux produits structurés ont encore renforcé le processus OTD, car trop d'investisseurs leur ont accordé une confiance aveugle sans évaluer la qualité des actifs sous-jacents.

Il y avait pour certaines tranches notées AAA par les agences de notation des *spreads* de 200 points de base par rapport au taux sans risque. Certains investisseurs étaient conscients de l'hétérogénéité des notations AAA. Mais, la plupart n'envisageaient pas les risques au-delà de ceux pris en compte par les notations. D'une part, les notations ne constituaient pas des mesures fiables du degré de risque des portefeuilles de prêts hypothécaires et, d'autre part, de nombreux investisseurs n'avaient pas suffisamment conscience de la nature exacte des notations, qui n'intègrent notamment pas les risques de volatilité, de liquidité, de marché et de corrélation.

Même si la titrisation présente des avantages et peut contribuer à la liquidité et à l'efficacité du système financier, la crise a clairement démontré que le modèle OTD devait être mis en œuvre avec beaucoup plus de précautions. Une liquidité abondante et disponible constitue un principe de base de ce modèle. La crise a permis de révéler les extrêmes difficultés et les résultats dévastateurs découlant du mauvais fonctionnement et de l'insuffisante liquidité des marchés de capitaux.

1|4 Un levier d'endettement insoutenable

De nombreuses parties prenantes du système financier, notamment les banques et les entreprises

d'investissement, ont pris des risques excessifs. Le levier d'endettement, explicite ou intégré dans des produits complexes, figurait aussi bien au bilan qu'au hors-bilan. Fondamentalement, en appliquant de multiples stratégies utilisant l'effet levier de l'endettement afin de répondre aux exigences de rentabilité du marché, les banques se sont rendues extrêmement vulnérables aux chocs économiques et financiers. Finalement, la détérioration du secteur des prêts hypothécaires *subprime* aux États-Unis, qui ne représente qu'une part assez faible du marché financier mondial, a été le catalyseur de la crise financière. Les incertitudes quant aux pertes subies sur les titres adossés aux crédits hypothécaires et sur d'autres titres liés et, partant, quant à la valorisation de ces actifs, conjuguées à la hausse généralisée de l'aversion au risque, ont entraîné d'importants passages en perte. Ces derniers ont provoqué une érosion rapide des fonds propres des banques.

De nouveaux risques liés au levier d'endettement et aux décalages d'échéances sont apparus lorsque les titres adossés à des créances hypothécaires ont été financés par des billets de trésorerie à court terme et assortis de rehaussements de crédit et d'une couverture de liquidité. En raison de cette absence de prise en compte des risques inhérents aux produits structurés et aux véhicules de financement, la portée systémique de la bulle des *subprime* a été considérablement sous-estimée, de même que le degré de concentration du risque dans l'ensemble du système. En s'exposant aux tranches de *subprime*, les banques ont effectivement accru leur levier d'endettement par le biais de véhicules hors-bilan, d'une façon qui ne se reflétait généralement pas dans les ratios de levier ordinaires ni dans ceux de Bâle I. Lorsque sont apparues les pertes qui ont rapidement effacé les tranches *junior* et souvent également les tranches *mezzanine*, certaines banques ont compris qu'elles devaient soutenir les investisseurs pour protéger leur réputation. Les risques que les banques estimaient avoir transférés à d'autres intervenants de marché sont alors revenus dans leurs bilans, altérant ainsi sensiblement les réserves de fonds propres et de liquidité de certaines d'entre elles. Elles ont également été diminuées par des pertes de valeur des tranches qu'elles détenaient.

Les banques et les entreprises d'investissement concernées ont dû réduire rapidement leur levier d'endettement. Le marché exigeait des ratios de levier simples et concrets (*tangible-equity-to-asset ratio*)

nettement plus élevés, et beaucoup avaient perdu de vue ce paramètre de base. Par conséquent, les banques ont dû réduire leurs prêts, ce qui a eu des conséquences désastreuses pour l'économie réelle. Les actifs s'étant dévalorisés en raison de l'absence de demande et de l'incertitude quant à leur véritable valeur, les produits financiers complexes et les institutions financières non impliquées dans les prêts *subprime* ont également pâti de l'incertitude générale et du manque de confiance dans le marché. Cette évolution a élargi l'incidence de la crise en réduisant les possibilités de financement et les prix de vente des actifs à l'échelle du système.

1|5 Gestion du risque et gouvernance

Comme je l'ai mentionné précédemment, de nombreuses banques n'ont pas mis en œuvre certains des aspects fondamentaux de la gestion du risque et de la gouvernance. Même si la prise de risque et le levier d'endettement sont des éléments essentiels de l'activité bancaire, la façon dont ces éléments ont été gérés et contrôlés était inadaptée. Par ailleurs, l'excès de confiance des banquiers et des superviseurs a certainement joué un rôle. Le secteur bancaire s'est montré excessivement optimiste lorsque le contexte économique était favorable. Dans ces conditions, il peut s'avérer difficile de conserver une approche correcte et de porter un jugement prudent alors que vos concurrents génèrent des volumes d'affaires importants. Le besoin obsessionnel de créer d'importants bénéfices à court terme a également contribué à la crise. Ces considérations à courte vue ont conduit à verser des primes généreuses aux employés en négligeant les risques à plus long terme qu'ils faisaient courir à la banque. Ces incitations perverses ont amplifié la prise de risques excessive qui a gravement menacé le système financier mondial et laissé aux institutions financières des ressources insuffisantes pour absorber les pertes quand les risques se sont concrétisés.

Les crises financières se caractérisent fréquemment par le défaut d'adhésion aux principes fondamentaux de gestion des risques, notamment en période de conditions économiques favorables et d'innovation financière rapide. Rétrospectivement, les superviseurs n'ont pas toujours pris les décisions difficiles mais nécessaires pour corriger ces manquements, en limitant les prêts aux emprunteurs insolubles ou en freinant le levier d'endettement, par exemple.

La faiblesse des critères d'octroi de crédits est au cœur du problème, on ne le soulignera jamais assez. Tous les éléments constitutifs de la chaîne de titrisation sont affectés par cette défaillance initiale. La crise actuelle n'est pas différente des autres dans le sens où cette faiblesse des critères fondamentaux d'octroi des crédits de nombreuses banques a constitué, entre autres facteurs, une cause essentielle des problèmes de qualité des actifs qui sont apparus. Par ailleurs, la médiocrité de la gestion des risques dans un certain nombre d'établissements a entraîné une concentration massive des risques au sein et entre les institutions, ce qui a encore renforcé la mauvaise qualité des actifs. Ces banques n'ont pas pris conscience des concentrations de crédits *subprime* qu'elles détenaient dans leurs portefeuilles de prêts traditionnels, dans leurs portefeuilles de négociation, dans les véhicules de hors-bilan, ainsi qu'avec les contreparties. Beaucoup n'ont pas compris l'étendue de leur exposition aux crédits *subprime*, notamment lorsqu'elles achetaient des produits de crédit structurés, par exemple des *collateralised debt obligations* (CDO) de titres adossés à des prêts hypothécaires *subprime* (*residential subprime mortgage-backed securities*, c'est-à-dire des « retitrisations »). La mauvaise qualité des actifs et la concentration excessive de risques sont au cœur des problèmes des prêts *subprime*. Les banques et les superviseurs doivent intensifier leurs efforts pour garantir que des critères solides d'octroi de crédits sont en place et respectés, et qu'il existe des procédures appropriées et systématiques permettant d'identifier les concentrations de risques tant au niveau de l'établissement qu'à celui du système.

2 | LA RÉPONSE STRATÉGIQUE DU COMITÉ DE BÂLE

La crise financière est sans précédent, tout comme l'a été la réponse des autorités publiques. Pour formuler des réponses à cette crise, il est nécessaire de relever les défis à court terme liés à l'affaiblissement de la situation économique et financière et de traiter les questions à long terme relatives à la structure réglementaire. Les deux aspects sont liés et il est important de gérer avec soin la transition des mesures actuelles vers un dispositif de long terme plus soutenable.

Il est fondamental que les superviseurs adoptent une stratégie d'ensemble pour traiter les deux phases de la crise et leur incidence sur les banques. Cette démarche est essentielle pour restaurer la stabilité de nos systèmes financiers et de nos économies. S'agissant du long terme, il est nécessaire de fixer un objectif clair pour le futur système réglementaire, qui réduise de façon substantielle à la fois la probabilité et la sévérité d'une crise comme celle que nous traversons actuellement. La transparence du futur dispositif permettra de rétablir la confiance à court terme, de réduire le risque de distorsions concurrentielles et de limiter l'incertitude pour les secteurs public et privé. En outre, en insistant sur l'introduction progressive de ces réformes selon un calendrier approprié, nous limitons le risque que nos propres actions contribuent à la procyclicité du système.

Le Comité de Bâle a pris, et prendra encore un certain nombre de mesures afin d'élaborer un dispositif plus robuste en matière de supervision et de régulation du secteur bancaire. Ce dispositif doit comporter cinq composantes essentielles :

- un niveau élevé de fonds propres réglementaires,
- des normes robustes pour la gestion et la surveillance de la liquidité des banques,
- une amélioration de la gestion et du contrôle des risques,
- une meilleure transparence,
- une coopération transfrontière en matière de supervision.

2|1 Les fonds propres réglementaires

Le Comité de Bâle a souligné qu'une solide base en fonds propres était une condition nécessaire à la présence d'un secteur bancaire fort. Le niveau de fonds propres du système bancaire doit être renforcé afin d'accroître sa résistance aux futures crises économiques et financières. Le Comité prendra plusieurs initiatives à cet effet. L'objectif sera de parvenir à un niveau et à une qualité de fonds propres supérieurs à ceux des dispositifs actuels Bâle I et Bâle II et de nature à promouvoir la stabilité du secteur bancaire sur le long terme. Cet effort sera

introduit progressivement selon un calendrier qui n'aggraverait pas la crise actuelle.

Les trois piliers du dispositif Bâle II ont été conçus pour fournir un cadre d'adéquation des fonds propres plus résistant que celui de Bâle I et intègrent de nombreux dispositifs de sauvegarde. En réponse à la crise, le Comité a publié en janvier 2009, pour consultation publique, une série de propositions visant à améliorer chaque pilier de Bâle II. Il explore actuellement de nouvelles pistes d'évolution.

COUVERTURE DU RISQUE

En premier lieu, le Comité s'efforce de garantir que les principaux risques sont identifiés, gérés et pris en compte dans le dispositif d'adéquation des fonds propres. L'innovation financière est un élément nécessaire et souhaitable de tout système financier dynamique et en croissance, mais seulement si elle s'accompagne de progrès comparables des techniques et de la surveillance de la gestion du risque.

La gestion du risque et les dispositifs de fonds propres n'ont pas permis d'identifier les principales expositions avant la crise : il s'agit là d'une des dynamiques les plus fortement procycliques. Par exemple, les risques découlant des activités de titrisation (notamment des retitrisations) ainsi que certaines expositions des portefeuilles de négociation n'ont pas été suffisamment pris en compte, de sorte que les fonds propres étaient inadéquats au regard des expositions. Je pourrais également évoquer, comme précédemment, les expositions à des instruments financiers complexes qui ont enregistré de fortes baisses de valeur en raison de l'assèchement de la liquidité. La réponse du Comité de Bâle consiste par conséquent à améliorer le dispositif Bâle II afin que les risques pris soient couverts de façon plus exhaustive et plus précise à mesure qu'ils sont pris. Les propositions récentes d'améliorations du dispositif Bâle II comportent des mesures visant à accroître les fonds propres pour certains produits complexes, notamment les retitrisations. La crise a montré que ces opérations sont plus fortement corrélées au risque systémique que les titrisations traditionnelles. Elles nécessitent par conséquent une charge en fonds propres plus importante.

Le Comité propose également d'exiger l'accès des banques à des informations exhaustives sur les caractéristiques des expositions sous-jacentes

aux positions de titrisation faisant l'objet d'une notation par un organisme externe, à la fois au sein des structures et entre elles. L'incapacité à assurer cette obligation de vigilance entraînerait également des exigences de fonds propres plus importantes.

Dans ses *Revisions to the Basel II market risk framework* et *Guidelines for computing capital for incremental risk in the trading book*, également publiés pour consultation publique en janvier 2009, le Comité a défini des orientations pour accroître les fonds propres destinés à couvrir des expositions détenues dans le portefeuille de négociation, à l'origine de la plupart des pertes de nombreuses banques à ce jour. Notre objectif consiste à veiller à ce que le montant des fonds propres détenus par les banques reflète (et limite prudemment) les risques qu'elles prennent.

QUALITÉ DES FONDS PROPRES

Par ailleurs, la composition de ces coussins de fonds propres est importante tant pour son utilisation en période de crise que pour le maintien de la confiance des marchés. Ce double objectif peut être atteint en renforçant la qualité, la cohérence et la transparence des fonds propres de base (*Tier 1*). Une définition claire des fonds propres se doit d'être transparente et complète afin d'assurer l'égalité des conditions de concurrence. Le Comité de Bâle dispose déjà d'une base solide pour cette définition, à savoir le capital social (*common equity*) et les réserves. Nous prenons maintenant des mesures pour remédier aux nombreuses différences liées aux questions de définition, comme les déductions des fonds propres et le traitement des filtres prudentiels. Cela permettra d'harmoniser la définition des fonds propres d'une juridiction à l'autre et d'améliorer ainsi la comparabilité et la confiance du marché quant à la qualité des coussins de fonds propres d'une banque à l'autre.

PROCYCLICITÉ

En troisième lieu, nous devons traiter la procyclicité, question complexe résultant de nombreux facteurs. Au niveau le plus élémentaire, elle résulte d'un comportement instinctif qui se caractérise par une exubérance en phase haussière du cycle et par la peur en phase de ralentissement. Nous ne pouvons pas modifier ce comportement, mais nous pouvons

chercher à limiter les canaux par lesquels il se manifeste, à savoir notamment les cadres comptables et les dispositifs prudentiels de fonds propres, les régimes de liquidité, la gestion du risque et les politiques de rémunération, le calcul des marges, l'infrastructure de base, la transparence et le mode d'exercice de la surveillance. Dans le cas du régime des fonds propres réglementaires, nous devons limiter le caractère cyclique excessif des exigences minimales au cours du cycle de crédit, tout en maintenant une couverture du risque et une sensibilité au risque appropriées. Le Comité s'attache également à favoriser des pratiques solides de provisionnement au cours du cycle de crédit. Il a par ailleurs mis en place un processus d'évaluation systématique de l'incidence quantitative de Bâle II sur le niveau et la cyclicité des fonds propres, et prendra des mesures appropriées si les résultats de ce suivi laissent entrevoir une procyclicité excessive du dispositif.

Plus important encore, nous devons introduire des coussins contracycliques de capital dans les dispositifs de fonds propres et les pratiques de provisionnement. Cela permettra la reconstitution des réserves et des fonds propres en période de croissance des bénéfices, afin de pouvoir les utiliser en période de crise. Le Comité travaille à transcrire ce principe fondamental en une proposition concrète. Cette approche doit reposer sur des normes robustes susceptibles d'être appliquées au niveau mondial et transposées dans les contextes nationaux.

MESURES SUPPLÉMENTAIRES

Enfin, le dispositif de fonds propres doit être étayé par une mesure supplémentaire non fondée sur le risque. De la même façon que nous attendons des banques qu'elles utilisent plusieurs mesures d'évaluation du risque (expositions nettes et brutes, VaR –*value-at-risk*– et *stress tests*), les superviseurs ne doivent pas non plus se contenter d'évaluer le risque au moyen d'une seule mesure fondée sur le risque. Il faut que cette mesure (c'est-à-dire les exigences en fonds propres fixées par Bâle II) interagisse avec une mesure simple pouvant constituer un plancher et éviter la formation d'un levier d'endettement excessif au sein du système bancaire, qui est l'une des principales causes de la crise actuelle. Le Comité de Bâle s'emploie à finaliser une proposition spécifique dans ce domaine avant fin 2009. Selon les principes fondamentaux régissant leurs travaux, la mesure

doit être simple et transparente et elle doit régler les questions liées aux différences comptables et aux expositions de hors-bilan, entre autres. Enfin, elle doit interagir avec la mesure fondée sur le risque de manière prudente mais raisonnable.

Lorsque ces différents travaux seront suffisamment avancés, ils formeront la base à partir de laquelle le Comité évaluera le niveau approprié des fonds propres minimaux qu'il faudra mettre en place sur le long terme. Mais, quoi que nous fassions (et cela, renvoie au lien que j'ai évoqué entre court et long termes), nous ne devons pas augmenter les exigences globales en fonds propres au moment où cette crise bat son plein. Les coussins de fonds propres sont faits pour être utilisés, et nous devons fournir une feuille de route claire et nous y tenir.

2|2 La gestion de la liquidité et la surveillance

Les fonds propres sont une condition nécessaire mais non suffisante de la solidité du système bancaire. Une bonne assise en liquidité est tout aussi importante. De nombreuses banques disposant d'un niveau adéquat de fonds propres ont malgré tout connu des difficultés durant la crise en raison de leur gestion peu prudente de la liquidité. Étant donné que la confiance du marché et du public dans une banque dépend de la capacité de cette dernière à honorer ses obligations de remboursement en temps requis sans prendre de mesures susceptibles de lui porter préjudice, un déficit de liquidité, réel ou perçu comme tel, risque d'entamer gravement la confiance du marché. Cela pourrait aboutir à une suspension des opérations avec cette banque et entraîner très rapidement sa faillite par impossibilité d'accéder à de nouvelles sources de financement.

Pour remédier à ces lacunes, le Comité de Bâle a publié, en septembre 2008, ses « Principes de bonne gestion et de contrôle du risque de liquidité » (*Principles for sound liquidity risk management and supervision*). Ces principes ont été conçus pour inciter à l'amélioration de la gestion du risque de liquidité des banques. Ils portent essentiellement sur la gouvernance, l'évaluation, la gestion et la surveillance du risque de liquidité. Ils exigent des banques qu'elles intègrent le coût de la liquidité au prix de transfert interne, qu'elles prennent en compte les risques de liquidité liés aux opérations intrajournalières, qu'elles

améliorent leur gestion du collatéral et mesurent les hausses potentielles des décotes. Ces principes définissent également des normes en matière de *stress tests*, et imposent aux banques de développer des tests intégrant une large gamme de risques de liquidité à la fois sur les actifs et le financement, ainsi que leur interaction avec d'autres types de risques. Les plans de financement d'urgence des banques, tout comme le montant de leur coussin de liquidité, doivent tenir compte des résultats des *stress tests*. Enfin, les principes requièrent des banques qu'elles conservent d'importantes réserves de liquidité composées d'actifs liquides de haute qualité.

La définition de ces principes a constitué une étape importante dans l'introduction d'un nouveau critère de solidité à l'échelle mondiale en vue d'une évaluation, d'une gestion et d'un contrôle robustes du risque de liquidité. Mais il ne s'agit là que de la première étape. La prochaine consistera à suivre la mise en œuvre des principes, et nous avons mis en place un processus à cet effet. Nous sommes également en train d'élaborer des références, des outils et des indicateurs qui permettront aux superviseurs de promouvoir auprès des banques internationales des normes plus cohérentes en matière de liquidité.

2|3 L'amélioration de la gestion des risques et de la supervision

Il est important de renforcer les normes mondiales en matière de fonds propres et de liquidité, mais ce n'est pas suffisant. Si la culture des établissements en termes de gouvernance et de gestion des risques est insuffisamment développée ou si la surveillance ne peut être exercée en toute indépendance ou qu'elle est faible, on risque de voir ressurgir le type de problèmes que nous connaissons actuellement.

Le Comité a renforcé le processus de surveillance prudentielle de Bâle II, c'est-à-dire le Pilier 2, en relevant le niveau des exigences concernant les pratiques en matière de gestion des risques et de surveillance. Les améliorations apportées par le Comité au dispositif Bâle II, publiées en janvier 2009, comportent notamment des orientations supplémentaires au titre du Pilier 2. Ces orientations visent à remédier aux lacunes des pratiques de gestion du risque que la crise a mises en évidence et qui ont été le symptôme, dans de nombreux cas, d'insuffisances plus fondamentales dans les structures

de gouvernance des institutions financières. Elles ont trait essentiellement à la gouvernance et à la gestion des risques à l'échelle de l'établissement, à la prise en compte du risque lié aux engagements de hors-bilan et aux opérations de titrisation, à la gestion plus efficace des concentrations de risques et à la mise en place d'incitations à mieux gérer les risques et les rendements sur le long terme, notamment en ce qui concerne les pratiques de rémunération.

Les orientations qui viennent compléter le Pilier 2 portent également sur les pratiques de valorisation, traitées plus en détail dans une série de principes récemment publiés par le Comité (« Orientations prudentielles pour l'évaluation des pratiques de comptabilisation en juste valeur des instruments financiers des banques » — *Supervisory guidance for assessing banks' financial instrument fair value practices*). Ces orientations doivent aider les banques et les superviseurs à renforcer les processus de valorisation des instruments financiers. Elles recommandent, notamment, la mise en place de processus de gouvernance forts autour des pratiques de valorisations et d'une surveillance prudentielle attentive des pratiques des banques à cet égard. Le Comité a également entamé des travaux pour promouvoir un renforcement des techniques de provisionnement. Ces méthodes d'identification et de mesure des pertes sur prêts intégreraient un éventail plus large d'informations disponibles sur le crédit. La crise financière a mis en lumière l'importance de la définition de normes et d'orientations prudentes et bien documentées en matière de surveillance. Plus encore, elle a également fait ressortir la nécessité d'appliquer ces normes de manière effective et cohérente. Si les questions relatives à la mise en œuvre de Bâle II, aux collèges de superviseurs et à la coopération entre pays d'origine et pays d'accueil demeurent hautement prioritaires, le Comité n'en redoublera pas moins d'efforts pour promouvoir une mise en œuvre coordonnée et cohérente sur le plan international de l'ensemble des normes.

Il est également nécessaire d'adopter une approche macroprudentielle de la surveillance. Qu'est-ce que cela signifie ? Lors de nos discussions au sein du Comité de Bâle, nous avons mis l'accent sur la nécessité d'axer la supervision non seulement sur la solidité de chacune des banques, mais également sur des objectifs plus larges de stabilité financière, qui prennent en compte l'incidence systémique et les conséquences des évolutions, de la croissance

et des risques du secteur financier. Ces paramètres devraient nous permettre d'affecter au mieux nos ressources de supervision et de concevoir les outils de surveillance et de réglementation appropriés.

2|4 La transparence

La confiance entre les contreparties, les investisseurs, les analystes et les autres intervenants de marché est un élément essentiel au bon fonctionnement de tout système financier. Le manque de transparence sur le profil de risque des institutions et les produits structurés a été l'un des principaux amplificateurs de la crise, entraînant de la part des investisseurs et des contreparties une réduction massive de leurs placements dans le secteur financier. Cela a accentué encore plus le processus de *deleveraging*. En outre, le processus de valorisation des produits structurés manque souvent de rigueur, ce qui aggrave l'incertitude des marchés quant à la valeur effective des actifs en période de crise et mine la confiance en la solidité des bilans des banques.

Pour atténuer ce comportement, le Pilier 3 de Bâle II, à savoir la discipline de marché, définit une série d'exigences imposant la communication d'informations, destinées à compléter les deux autres piliers. Cela doit permettre aux intervenants de marché d'évaluer l'adéquation des fonds propres d'une banque à l'aide d'éléments d'information essentiels concernant le champ d'application, les fonds propres, l'exposition au risque et le processus d'évaluation des risques. Les propositions formulées par le Comité en janvier 2009 en vue d'améliorer le Pilier 3 portent essentiellement sur la communication d'informations relatives à la titrisation, aux engagements hors-bilan et aux activités de marché. Nous pensons que ces propositions permettront d'éviter de faire resurgir les incertitudes quant à la solidité des postes de bilan liés aux activités de marché des banques.

2|5 Une coopération transfrontière en matière de surveillance

La crise financière a fourni une profusion d'exemples montrant l'importance de la coopération dans le domaine de la supervision. En effet, une initiative clé du Comité de Bâle consiste à renforcer la coopération entre superviseurs au niveau mondial et à favoriser un échange efficace d'informations. Cette coordination et cette communication sont essentielles

pour promouvoir des pratiques robustes de gestion des risques et l'élaboration de normes saines en matière de supervision. La coopération transfrontière est également une condition essentielle à la mise en place de procédures de liquidation efficaces pour les banques d'importance systémique active à l'international. Le Comité a bien progressé dans l'évaluation de ces questions et tient compte des leçons de la crise actuelle. Avant la fin de l'année, nous proposerons des recommandations destinées à renforcer le processus de règlement de la faillite des groupes bancaires transfrontières. Cela étant, il s'agit là de questions complexes qui nécessiteront un effort soutenu de la part des régulateurs, des législateurs, des banques centrales et du secteur privé.

La nécessité de mettre en place des systèmes efficaces de garantie de dépôts afin de préserver la confiance du public est une autre leçon de la crise financière. À cette fin, le Comité de Bâle et l'Association internationale des systèmes de garantie des dépôts (*International Association of Deposit Insurers - IADI*) ont coopéré pour élaborer des principes fondamentaux pour des systèmes de garantie des dépôts efficaces (*Core principles for effective deposit insurance systems*). Ces principes fondamentaux constituent une référence importante pour les pays souhaitant mettre en place ou réformer leurs systèmes de garantie des dépôts et traitent diverses questions telles que la couverture de la garantie, son financement et le remboursement rapide des déposants. Ils abordent également les questions liées à la sensibilisation du public, à la liquidation des institutions en faillite et à la coopération entre les acteurs contribuant à la protection du système, tels que les banques centrales et les superviseurs.

La crise a particulièrement mis en relief le fait que la gestion du risque et la supervision doivent suivre le rythme de l'innovation financière. Les efforts du Comité dans ce sens contribueront à élever le niveau d'exigences dans ces domaines. En outre, le Comité de Bâle et son organe de décision, les gouverneurs de banques centrales et les responsables de la supervision ont récemment convenu d'élargir la participation au Comité et d'inviter à le rejoindre les représentants de l'Australie, du Brésil, de la Chine, de l'Inde, de la Corée du Sud, du Mexique et de la Russie. L'organe de gouvernance du Comité de Bâle sera également élargi. Le Comité estime que l'augmentation du nombre de ses membres renforcera sa capacité à mener à bien sa mission fondamentale, qui est de renforcer les pratiques et les normes réglementaires sur le plan international.

Considérées dans leur ensemble, les initiatives récentes et prévues du Comité de Bâle contribueront à rendre le secteur bancaire plus solide et à limiter le risque d'amplification des chocs entre la sphère financière et l'économie réelle, du fait des faiblesses internes aux établissements. Ces mesures étant ambitieuses et de grande ampleur, elles devront être mises en œuvre progressivement selon un calendrier raisonnable.

Les efforts du Comité de Bâle doivent s'inscrire dans un cadre plus large afin de réaliser le bon équilibre entre étendue et profondeur de la régulation. Si les activités « quasi-bancaires » ne sont pas régulées de façon adéquate, le renforcement de la régulation dans le secteur bancaire risque tout simplement de déplacer l'activité ailleurs. Cela souligne l'importance des travaux menés par d'autres instances telles que le G 20, le Conseil de Stabilité financière (Financial Stability Board) et le Forum tripartite (Joint Forum) pour veiller à ce que tous les secteurs fassent l'objet d'un degré approprié de régulation, de surveillance et de transparence, proportionnel à leur importance systémique. Le Comité continuera de contribuer activement à ces autres efforts.