



Révision de l'accord sur les fonds propres

La révision de l'accord sur les fonds propres de 1988 (« Capital Accord »), en cours depuis l'été 1998 (cf. Rapport de gestion 1998 p. 211 ss et 1999 p. 252 ss), a pu progresser suite aux énormes efforts consentis par le Comité de Bâle. Une étape intermédiaire importante a été atteinte avec la publication en janvier 2001 d'un deuxième recueil de documents mis en consultation. En regard du premier document de consultation de 62 pages de juillet 1999, qui se bornait à exposer quelques idées principales et des esquisses de propositions afin d'alimenter le débat dans beaucoup de domaines, ce deuxième recueil contient environ 500 pages et comporte des règles plus concrètes, des concepts plus achevés et des explications plus claires. La procédure de consultation en cours jusqu'à fin mai 2001 donnera la possibilité aux cercles intéressés de prendre plus clairement position, d'émettre des critiques fondées, de livrer des données pertinentes et de mieux pouvoir évaluer les répercussions. Dans l'intervalle, le Comité de Bâle va approfondir, en contact étroit avec le monde de la finance, les nombreuses questions et variantes qui demeurent ouvertes afin de pouvoir émettre ce nouvel ensemble de règles d'ici fin 2001. La transposition au niveau national du nouveau standard minimal doit intervenir d'ici le début 2004. Un délai transitoire de trois ans sera toutefois octroyé pour certains éléments partiels.

Le deuxième recueil mis en consultation comporte trois parties :

- Une vue d'ensemble (« Overview », 37 pages) comportant les motivations relatives aux composantes les plus importantes du nouvel ensemble de règles, les modifications les plus significatives par rapport au premier projet mis en consultation ainsi que les thèmes pour lesquels le Comité requiert plus particulièrement une prise de position et des précisions de la part des consultés.
- Le projet du nouvel ensemble de règles (« The New Basel Capital Accord », 133 pages) qui se substituera finalement au précédent « Capital Accord » et remplira le rôle de standard minimal obligatoire. Ce dernier intégrera également sans changement les parties relatives aux risques de marché de 1996, à l'exception d'une précision concernant le portefeuille de négoce et son évaluation, ainsi que l'ancienne définition du capital propre qui peut être pris en compte.
- Une série de documents techniques explicatifs (« supporting documents ») comportant des informations sur l'arrière-plan, des détails techniques au sujet des analyses entreprises par le Comité et les premières réflexions sur les domaines où le Comité va élaborer des propositions encore plus concrètes. Les documents explicatifs sont consacrés aux thèmes suivants : la méthode standard pour les risques de crédit; la procédure des ratings internes applicable aux risques de crédit; la titrisation d'actifs (Asset Securitisation); les risques opérationnels; la procédure de surveillance au titre de deuxième pilier; les risques de changement de taux du portefeuille de la banque; la discipline de marché en tant que troisième pilier.



En sus de ces documents officiels, le Comité de Bâle a également publié une présentation succincte destinée à rendre accessible les travaux relatifs au « Capital Accord » également à des non-initiés. Le Comité est conscient de la grande complexité et du volume extraordinaire de ces propositions. Il considère cependant qu'elles constituent la conséquence inévitable d'un ensemble de règles tenant mieux compte des risques et contenant de surcroît plusieurs options et au surplus intégrant non seulement le pilier actuel des exigences minimales en fonds propres mais également, en tant que parties intégrantes, les deux autres piliers représentés par la procédure de surveillance et la discipline de marché. La réglementation complexe reflète les progrès dans la gestion des risques effectués par les banques actives à l'échelon international et leurs critiques à l'adresse du « Capital Accord » actuellement en vigueur. Elle offre un choix de méthodes pour le calcul des fonds propres qui vont d'une approche simple, fixée par le régulateur, à des procédures sophistiquées, propres aux spécificités internes de chaque établissement. Ces dernières offrent une liberté de manœuvre accrue et une réduction des exigences de fonds propres si le profil de risque est favorable. Le Comité attend avant tout des banques actives à l'échelon international qu'elles adoptent progressivement les méthodes plus sophistiquées et qu'elles les appliquent intégralement dans tous les domaines d'affaires et sur une base consolidée à l'ensemble du groupe. Cette réglementation devrait ainsi favoriser l'amélioration de la gestion des risques. A l'instar des modèles calculant les risques de marché, une banque ne peut faire usage de ses procédures internes et spécifiques pour le calcul des fonds propres réglementaires relatifs aux risques de crédit et aux risques opérationnels, que si son autorité de surveillance les a examinés au préalable et qu'avec son assentiment. De même, l'autorité de surveillance devra ensuite vérifier périodiquement si la procédure interne de la banque respecte durablement les conditions d'agrément et si, en particulier, les estimations faites par celle-ci sont fiables.

La partie la plus importante est à nouveau réservée au premier pilier qui correspond aux exigences minimales de fonds propres et qui met l'accent sur les risques de crédit. La méthode standardisée des risques de crédits, qui se base dorénavant sur les ratings externes et qui sera certainement appliquée par la grande majorité des banques dans le monde et également en Suisse, ne correspond toujours pas aux visions suisses d'une différenciation pertinente des pondérations des risques. Elle a toutefois été complétée dans deux directions, si l'on se réfère au premier document de consultation. Tout d'abord, une pondération moyenne du risque de 50% a été introduite pour les entreprises privées débitrices bénéficiant d'un rating externe allant de A+ à A-. De plus, le Comité a pu finalement adopter une pondération du risque de 150% pour les débiteurs privés mal notés (en-dessous de BB-) et les portions de créances, non couvertes et non adossées à des correctifs de valeurs, comportant un retard de paiement de plus de 90 jours. Les prescriptions relatives à ce que recouvre le terme « Credit Risk Mitigation Techniques » sont sensiblement plus complexes, déjà d'ailleurs au niveau de la méthode standardisée. Cela concerne la prise en compte de couvertures, de garanties, de dérivés de crédit ainsi que la compensation de positions au bilan (« on-balance-sheet netting ») et d'échéances ou de devises non concordantes (« maturity or currency mismatches ») entre la position en risque et la couverture. Lors de la transposition nationale, il faudra vérifier dans quelle mesure les prescriptions suisses plus simples, notamment celles relatives aux crédits « lombards », pourront être conservées. A cela se



grefferont des prescriptions détaillées sous l'angle qualitatif et quantitatif pour le traitement de la titrisation d'actifs (« Asset Securitisation »). Les questions concernant l'exigence de fonds propres relatives aux risques implicites ou résiduels découlant d'opérations de titrisation, à savoir lorsque la banque cédante accorde un soutien allant au-delà de son engagement juridique, et le traitement de transactions de titrisation synthétiques sont encore ouvertes.

Le Comité de Bâle a réalisé les progrès les plus significatifs dans la conception d'une méthode de calcul des fonds propres sur les risques de crédit basée sur les systèmes de rating internes de crédits des banques. Elle est intitulée « internal ratings-based approach » (IRB). Dans le premier document de consultation, le Comité était d'avis que cette approche ne serait en l'état réservée qu'à quelques grandes banques sophistiquées et actives à l'échelle internationale. Le cercle des utilisateurs potentiels a cependant été clairement élargi, suite principalement à une impulsion allemande, et une séparation entre une variante de base (« foundation IRB ») et une solution avancée (« advanced IRB ») a été élaborée. Ces deux variantes ont en commun le fait que la banque doit évaluer elle-même la probabilité de défaillance (« probability of default », PD) des diverses positions débitrices sur la base de son système de rating interne. Par contre, la « foundation IRB » présente la particularité que les quotités de pertes (« loss given default », LGD) et les créances à recevoir lors de la défaillance (« exposure at default », EAD) sont déterminées par la réglementation pour les diverses catégories d'actifs, les affaires hors bilan et les couvertures. En revanche, ces éléments sont évalués par la banque elle-même dans la « advanced IRB ». Cette dernière offre également de plus grandes libertés au niveau de la prise en compte des « Credit Risk Mitigation Techniques » et des opérations de titrisation d'actifs. Elle comprend impérativement une composante d'échéance (« maturity adjustments ») alors que la « foundation IRB » est basée en cas normal sur l'hypothèse d'une échéance moyenne de trois ans. Une banque doit satisfaire à des exigences qualitatives et quantitatives sensiblement plus élevées lorsqu'elle veut se faire octroyer la faculté d'appliquer l'« advanced IRB ». Les conditions d'autorisation relatives à la variante de base sont en elles-mêmes déjà exigeantes et ne peuvent être remplies, en l'état, que par un petit nombre de banques en Suisse. Les deux variantes intègrent finalement la prise en compte de la « granularité » du portefeuille de crédits, soit la concentration sur divers débiteurs ou groupes de débiteurs liés. Ledit portefeuille est comparé à un portefeuille de référence et une réduction ou une augmentation des fonds propres est appliquée lorsqu'il y a une divergence vers le bas ou vers le haut. La pondération du risque de chaque débiteur, et donc de la position en risque, est déterminée par une formule mathématique donnée par le régulateur, appliquée à la combinaison des valeurs PD, LGD et EAD – plus l'échéance en ce qui concerne l'« advanced IRB » - . Les actifs pondérés par le risque ainsi obtenus sont corrigés par le facteur de granularité. A la fin, l'assujettissement aux fonds propres des actifs pondérés par le risque est effectué comme par le passé avec le taux de 8%.

Les propositions du Comité relatives à la procédure basée sur le rating interne distinguent cinq catégories de portefeuilles de crédit (entreprises, pays, banques, « retail » et financements de projets), en fonction de la nature de la contrepartie et de la méthode de gestion des risques, auxquelles il faut ajouter une sixième pour les titres de partici-



pation. Les prescriptions les plus développées se rapportent aux crédits aux entreprises (« corporates ») et, avec quelques différences, s'appliquent également aux créances envers les pays (« sovereigns ») et les banques. Des indications contraignantes relatives au traitement des affaires de « retail » sont difficiles vu le caractère peu exhaustif des données disponibles et le fait que les systèmes de rating divergent de pays en pays ou voire d'une banque à l'autre. Il n'est dès lors pas nécessaire de disposer d'une variante de base pour le portefeuille « retail » vu que les banques sont en mesure d'estimer non seulement les probabilités de défaillance mais également les autres facteurs de risques c'est-à-dire les pertes attendues (« expected loss », soit la combinaison de PD et LGD) de leurs différents segments de clientèle « retail ». De même, des dimensions relatives à l'échéance et à la granularité ne sont pas nécessaires. Finalement, les pondérations du risque des affaires « retail » pourraient être nettement inférieures à celles applicables pour les crédits aux entreprises et une attribution flexible des crédits modestes à des petites et moyennes entreprises pourrait intervenir au profit des affaires de « retail ». Les visions concernant le traitement des financements de projets ne sont pas encore mûres, ces financements étant soumis à des risques spécifiques et où peu de données sont disponibles concernant la quantification et la validation des estimations faites par les banques. S'agissant des titres de participations (« equities ») qui sont toujours assujettis dans l'approche standardisée révisée à des exigences de fonds propres beaucoup trop modestes selon la position suisse, le Comité reconnaît néanmoins qu'ils doivent être traités de manière particulière dans la procédure IRB. Il propose à cet effet deux approches méthodiques.

Les propositions relatives au traitement des autres risques, qui ne tombent pas déjà dans le champ d'application des règles pour risques de crédit et de marché, ont également été précisées dans le deuxième projet en consultation. Le Comité a décidé de ne pas assujettir les risques de changement de taux du portefeuille de la banque à des exigences de fonds propres, dans le cadre du premier pilier, mais de soumettre les banques exposées à des positions à risques de taux excessives à la procédure de surveillance, plus flexible, du deuxième pilier. Le Comité a une fois de plus pris en considération l'objection relative aux différences notables existant entre les banques actives à l'échelle internationale concernant la nature des risques de taux d'une part et, d'autre part, concernant les procédures afférentes à leur surveillance et gestion. Les autorités de surveillance nationales sont ainsi en principe libres de déterminer comment elles vont recenser les banques concernées et les mesures de surveillance qu'elles vont ordonner dans le cas particulier – une obligation de réduire les risques, une augmentation des fonds propres ou une combinaison des deux. Le Comité a cependant revu ses « principes pour la gestion des risques de taux d'intérêts » de septembre 1997, afin de les rendre utilisables dans le cadre de la procédure de surveillance relative aux fonds propres. La version révisée admet que les systèmes internes de mesure du risque des banques représentent un fondement de la procédure de surveillance. Dans le but de faciliter le contrôle par les autorités, les banques doivent communiquer les résultats obtenus par leurs systèmes internes de mesure du risque en observant une procédure standardisée, dans laquelle est exprimée la variation de valeur économique par rapport aux fonds propres, dans un scénario donné comportant une forte modification des taux d'intérêts. En Suisse, le système d'annonce des risques de taux d'intérêts est déjà opérationnel (cf. chiffre II/3.6).



Il est réjouissant de constater que le Comité de Bâle a suivi la demande européenne de soumettre les risques opérationnels à des exigences de fonds propres dans le cadre du premier pilier, où le traitement est plus rigoureux que dans le cadre du deuxième pilier. Après une résistance initiale, les banques se sont ouvertes à un dialogue constructif au sein de leurs groupements internationaux, ce qui a conduit à de nouvelles propositions dans le cadre du deuxième recueil mis en consultation. Toutefois, compte tenu de l'avancement des travaux bien moins important que pour la partie concernant les risques de crédit, il faudra encore des efforts considérables pendant toute l'année 2001 pour parvenir à la version définitive. L'assujettissement aux exigences de fonds propres se limite aux risques opérationnels, y compris les risques juridiques, alors que d'autres risques difficilement quantifiables tels que les risques de réputation ou les risques liés aux stratégies d'affaires ne pourront être pris en compte que dans la procédure de surveillance. Concernant la définition des risques opérationnels, le Comité s'en est tenu au concept standard actuellement en usage dans le secteur financier et qui est encore susceptible d'évoluer et d'être précisé : le risque de subir des pertes directes ou indirectes en raison des procédures, des personnes ou des systèmes inadéquats ou défaillants ou suite à des événements externes. A l'instar des risques de crédit, le Comité adopte une approche évolutive, par la mise à disposition de trois méthodes présentant des degrés de complexité et des sensibilités aux risques croissants. La méthode de base, la plus simple et dénommée « Basic Indicator Approach », ne s'adresse pas aux banques actives au niveau international. Elle se base sur un indicateur de risques opérationnels unique et rudimentaire, par exemple les revenus bruts, et détermine un certain pourcentage (dénommé „alpha factor“, dont le taux n'est pas encore chiffré) de fonds propres requis. La méthode standard (« Standard Approach ») fait la distinction entre les différents secteurs d'affaires standards de la banque (« business lines », par exemple négoce, retail, crédits commerciaux, trafic des paiements, Asset Management) et définit pour chacune de ces catégories un indicateur typique pour les risques opérationnels et le pourcentage correspondant de fonds propres requis (dénommé « beta factor »). La somme requise par les différents secteurs d'affaires représente l'exigence globale des fonds propres pour les risques opérationnels de la banque. Enfin, si une banque satisfait à des conditions strictes, la méthode spécifique, dénommée „ Internal Measurement Approach“, est appliquée à cet établissement. Cette méthode se base sur des données internes de la banque, qui doit établir, pour chacun des secteurs d'affaires et types de risques, les trois grandeurs suivantes : un indicateur d'exposition aux risques, une estimation de la probabilité de perte et du montant des pertes. Les taux de couverture des fonds propres requis applicables à ces données et estimations internes, dénommé « gamma factor », seront fixés par le Comité sur la base de collectes de données au niveau de l'ensemble de la branche. Suite à une consultation effectuée auprès d'un nombre limité de banques actives à l'échelle internationale, le Comité de Bâle part de l'idée que les banques consacrent en moyenne environ 20% de leurs fonds propres économiques à la couverture des risques opérationnels. Partant, le Comité vise, pour le calibrage du taux, soit la détermination concrète de l'ampleur absolue, dans la méthode de base simple et la méthode standard, une exigence en fonds propres moyenne de 20%, mesurée à l'aune de l'accord sur les fonds propres actuellement en vigueur. Cependant, compte tenu du nombre restreint de données à disposition, le Comité a hésité à mentionner ne serait-ce qu'une fourchette



de valeurs concernant les facteurs « beta » susceptibles d'être appliqués individuellement aux secteurs d'affaires et aux indicateurs de risques.

Les buts poursuivis par la révision du « Capital Accord » sont restés pratiquement inchangés par rapport au premier document de consultation. On ne sait toutefois pas encore s'ils pourront tous être atteints dans une même mesure. Eu égard à l'objectif principal du Comité de Bâle, soit le renforcement de la sécurité et de la fiabilité du système financier et, dans cette optique, le maintien au minimum des fonds propres disponibles actuellement dans l'ensemble du système bancaire, la question du calibrage des fonds propres dans le nouvel accord est d'une importance primordiale. A ce sujet, le Comité de Bâle confirme qu'il soutient une méthode standardisée plus sensible aux risques et qui n'implique en moyenne pour les banques actives au niveau international, par rapport aux standards minimums actuellement en vigueur, ni une augmentation, ni une réduction des exigences réglementaires en fonds propres, et ceci tout en y incluant les nouvelles exigences en matière de risques opérationnels. Le Comité a conscience du fait qu'en raison de l'hétérogénéité des banques actives internationalement, la définition d'une banque dite « moyenne » sera extrêmement difficile. D'autre part, les effets des propositions notamment dans le domaine des « Credit Risk Mitigation Techniques » et des risques opérationnels sont encore très incertains. Au vu des travaux liés au traitement des affaires „retail“ dans la procédure basée sur les systèmes de rating internes, le Comité s'est réservé de surcroît la possibilité de corrections – vers le bas – de la pondération des risques dans la méthode standardisée. Le Comité a ensuite proposé que, par rapport à la méthode standardisée, une réduction certes minime des exigences en fonds propres soit accordée aux banques « moyennes » dans la méthode basée sur les systèmes de rating internes (IRB) et ce, déjà dans la variante de base (« foundation IRB »), afin d'encourager le passage de ces banques à cette dernière méthode, plus sensible aux risques. Cette deuxième proposition, que la Suisse a été malheureusement la seule à refuser clairement – n'en demeure pas moins problématique. Par rapport au postulat initial de parité entre l'ancienne et la nouvelle procédure standardisée, elle conduit en effet inmanquablement à une réduction des fonds propres globaux, si elle n'est pas enrayée dans le cadre de l'un des deux autres piliers de la procédure de surveillance et de discipline de marché. Il n'y a aucun motif de privilégier la méthode IRB sur base forfaitaire, même si les banques disposent d'un portefeuille de crédits de qualité moyenne. Lorsqu'une banque présente dès le départ un profil de risques favorable ou élimine progressivement ses mauvais risques, elle bénéficie automatiquement, par le mécanisme de la méthode IRB, d'une réduction des exigences en fonds propres. L'avantage de la méthode IRB réside dans son approche fondamentalement plus différenciée que dans la méthode standardisée et, d'après les premières analyses quantitatives effectuées par le Comité, se traduit par des écarts importants dans le montant des fonds propres nécessaires des banques examinées. En ce qui concerne le calibrage des exigences de fonds propres dans la variante de base de la méthode IRB à l'aide du dénommé « Benchmark credit », et compte tenu des nombreuses incertitudes, le Comité de Bâle n'a pu présenter qu'une proposition pour discussion, qu'il qualifie lui-même de très provisoire. Un second sondage („Quantitative Impact Study“) auprès des pays membres devrait permettre d'obtenir des données plus précises pour la prise de décision. Ce sondage aura lieu pendant la deuxième procédure de consultation et concernera, par pays, au minimum deux et au maximum cinq



grandes banques actives à l'échelle internationale. Des discussions serrées doivent donc encore avoir lieu entre les représentants d'intérêts nationaux afin de parvenir à un compromis solide concernant l'ensemble du calibrage.

Le Comité de Bâle souligne dans le second recueil en consultation le rôle complémentaire des nouveaux deuxième et troisième piliers de la procédure de surveillance et de la discipline de marché, par rapport aux exigences minimales de fonds propres. Une application correcte du nouveau « Capital Accord » supposera la réalisation de l'ensemble des trois piliers. Pour favoriser ce processus, le Comité se propose d'organiser des échanges d'informations entre ses membres, de sorte que s'exerce indirectement un contrôle réciproque. Les exigences pour le renforcement de la discipline sur les marchés par une plus grande transparence ont été considérablement développées dans le second recueil en consultation. Une publication exhaustive d'informations de nature qualitative et quantitative est avant tout nécessaire lorsqu'une banque utilise, pour le calcul des fonds propres réglementaires, des méthodes internes et spécifiques à l'établissement. Il s'agit là d'une condition indispensable pour que les participants aux marchés puissent connaître son profil de risque ainsi que sa dotation en capital. L'autorisation de méthodes internes de calcul est dès lors subordonnée, entre autres, à l'observation des standards en matière de publication y relatifs. Ceci permet même aux autorités de surveillance, non autorisées par leur législation nationale à édicter elles-mêmes des prescriptions concernant la publication, d'imposer le respect du troisième pilier relatif à la discipline de marché par le biais du premier pilier. A côté de ces prescriptions obligatoires de transparence, le Comité fait la distinction entre des domaines de publication fondamentaux (« core disclosures ») et complémentaires (« supplementary disclosures »), selon qu'il s'agisse, pour les premiers, d'informations essentielles pour tous les établissements bancaires ou s'adressant seulement, pour les seconds, à certains établissements individuellement. Le Comité espère récolter lors de la consultation quelques indications lui permettant de faire un choix judicieux parmi les nombreux domaines d'informations qu'il a lui-même proposés. En outre, il poursuit le dialogue engagé avec les instances chargées des questions d'établissement des comptes en vue d'une harmonisation des standards respectifs.

Une période de deux ans est réservée pour la transposition en Suisse du nouveau « Capital Accord », c'est-à-dire pour une révision de l'Ordonnance sur les banques et la promulgation de diverses Directives de la Commission des banques. Selon une pratique éprouvée, la Commission des banques engagera, probablement déjà en automne 2001, un groupe de travail mixte, formé de représentants de l'autorité de surveillance, de la Banque Nationale, des banques et des organes de révision bancaire. Le plus gros défi en matière de régulation résidera dans l'exploitation complète des options offertes par le nouveau standard minimal international. Il conviendra en particulier d'élaborer, à côté des méthodes internes sophistiquées, un ensemble de règles praticables et simples pour les banques petites et moyennes, non actives à l'échelle internationale, exerçant des activités peu complexes et possédant une organisation simple. Les expériences faites lors de la transposition en Suisse des prescriptions relatives à la couverture des risques de marché par des fonds propres ont montré que la réalisation de cet objectif légitime n'est pas une chose facile et peut impliquer un travail considérable au niveau des délimitations. S'agissant de l'assujettissement aux fonds propres des ris-



ques de crédit, il n'est pas envisagé de contraindre les banques à l'utilisation de la méthode basée sur les systèmes de rating internes. Il va de soi que cette méthode est applicable aux groupes des grandes banques, actifs à l'échelle internationale. Par contre, toutes les banques actives dans les affaires de crédit doivent être incitées à continuer de développer leurs systèmes de rating internes, aujourd'hui souvent rudimentaires, et à s'orienter dans ce domaine sur les principes établis par le Comité de Bâle dans le cadre de la méthode IRB. L'objectif sous-jacent du nouveau « Capital Accord » visant à l'amélioration de la gestion des risques pourrait ainsi être atteint pour les banques exclusivement actives dans les affaires de crédit domestiques, sans qu'elles doivent consentir des efforts disproportionnés pour obtenir l'acceptation de la procédure interne par l'autorité régulatrice. Dans la plupart des cas, la charge liée à l'obtention de cette autorisation ne compensera guère les économies de fonds propres potentielles liées à la nouvelle procédure. Quoiqu'il en soit, la Commission des banques devra considérablement augmenter ses ressources en personnel, qualitativement et quantitativement, afin de parvenir à développer et appliquer le nouvel ensemble, très complet, de réglementation. L'approbation et la surveillance des systèmes de rating internes sont en particulier des tâches très complexes, en regard desquels le suivi actuel des modèles relatifs aux risques de marché paraît d'une grande simplicité.