

Les chantiers de la Commission bancaire

“LES SUPERVISEURS N’ONT PAS ATTENDU LA CRISE POUR TRAVAILLER SUR LE RISQUE DE LIQUIDITÉ”



DOMINIQUE LABOUREIX
Directeur de la surveillance générale du système bancaire
Secrétariat général de la Commission bancaire

INTERVIEW

La Commission bancaire annonce une révision du règlement sur le contrôle interne 97-02. Elle s’investit également sur les stress tests, une pratique déjà ancienne, mais qui se développe. Enfin, elle travaille sur la refonte du suivi du risque de liquidité, à l’international avec le CEBS et le comité de Bâle, mais aussi sur le plan national avec un dispositif original, fondé sur une option entre méthodes standard et avancée.

■ Une révision du règlement 97-02 a été annoncée pour l’automne. Quelle en sera la teneur ?

Revenons à la genèse de cette démarche : parmi les premiers groupes créés à la suite de la crise de 2007, l’un d’entre eux, composé des superviseurs de cinq grands pays (États-Unis, Grande-Bretagne, France, Suisse et Allemagne), a entrepris d’étudier le comportement, pendant les premiers mois de la crise, d’un panel d’établissements internationaux, pour essayer d’en tirer des bonnes pratiques. Après en avoir identifié certaines, le Secrétariat général de la Commission bancaire a lancé un groupe de travail incluant des représentants des directions des risques des établissements de crédit ainsi que des associations professionnelles. Les travaux ont démarré juste avant l’été 2008 et ont rapidement abouti à développer deux axes de travail : ce qui doit relever d’une disposition réglementaire et ce qui peut relever

d’un recueil des recommandations. Le texte réglementaire fixe les principes de base et nous avons essayé de limiter la charge réglementaire en revoyant aux bonnes pratiques la possibilité d’aller plus loin pour appliquer dans le détail ces principes.

■ Quelles sont les modifications réglementaires à venir ?

Elles portent sur quelques points qui recouvrent souvent une réalité déjà pratiquée par de nombreux établissements de crédit.

Tout d’abord, l’identification d’une filière risque. Cette appellation a été choisie à dessein pour souligner son caractère transversal. La surveillance des risques peut impliquer des collaborateurs de métiers très divers : commerciaux, comptables... Dans la pratique, cette filière s’incarne depuis longtemps au sein des établissements de crédit en une direction des risques, avec souvent un débat ancien sur son rattachement

fonctionnel et son influence sur l’ensemble des métiers. Nous voulons une culture des risques partagée. Il s’agit de faire en sorte qu’à tous niveaux, même au plus haut dans les conseils d’administration, tout le monde soit conscient des implications concrètes pour un établissement donné du principe selon lequel plus le ROE¹ est élevé, plus le risque est élevé. Une stratégie autour du ROE doit s’accompagner d’une réflexion sur les risques induits. C’est bien sûr aussi une leçon que tire le G20 : la crise est due à un trop fort appétit pour le risque, qui n’était pas suffisamment compris et encadré. Ainsi, après l’avoir souvent recommandé auprès des établissements, nous avons décidé d’en faire une règle, en accord d’ailleurs avec la profession.

1. ROE : return on equity au sens de “retour sur fonds propres”.

Le deuxième élément réglementaire est d'imposer une cartographie des risques, établie par entité et par ligne de métier. Elle évalue l'adéquation des risques encourus aux orientations de l'activité. Cette décision a aussi été accueillie très favorablement par les directeurs des risques, car cet outil de détection est à la base même de leur métier. C'est un exercice difficile, mais indispensable pour avoir une vue cohérente et globale des risques.

“ Les stress tests doivent devenir des modes de gestion récurrents. Certains sont très larges, avec un choc global sur l'activité de l'établissement de crédit, mais ne sont menés que deux fois par an. D'autres, à l'inverse, sont parfois conduits quotidiennement. ”

Dernier volet, nous avons insisté sur l'idée que les risques ne sont pas statiques mais prospectifs. Le contrôle doit bien sûr vérifier que les limites sont respectées. Une démarche prospective consiste à repérer, en outre, les nouveaux produits, les activités à fort développement, les priorités fixées par le plan stratégique en termes de moyens et de ressources, pour intégrer les dimensions de risque qui leur sont liées. Nous avons mis l'accent, à cet égard, sur les transactions exceptionnelles qui s'écartent des standards habituels des opérations pratiquées par la banque, par leur ampleur, leur montant, leur délai... et qui peuvent poser des risques particuliers, opérationnel, juridique ou fiscal.

Tout ceci se fait bien sûr dans un contexte de proportionnalité, qui caractérise le règlement 97-02 : dans le paysage bancaire diversifié qui est le nôtre, se trouvent des établissements de taille moyenne voire petite. Nous n'allons pas imposer des sujétions trop lourdes qui créent de la “technostructure” sans utilité. Tout ceci

est clairement expliqué pour éviter toute ambiguïté.

■ Que comprennent les recommandations ?

Le second volet, plus souple dans sa formulation, devrait décliner les pratiques à mettre en œuvre par l'organe exécutif et inciter à ce que le responsable des risques participe aux décisions qui affectent la gestion des risques ou au moins qu'il en ait connaissance, qu'il soit convié dans les comités où se décident des choses importantes. C'est le cas dans le domaine des nouvelles acquisitions : des petites équipes plus ou moins informelles préparent de façon confidentielle des acquisitions, mais elles doivent néanmoins échanger avec la direction des risques pour l'alerter sur le changement potentiel du profil des risques de l'entreprise.

Ces conclusions ont d'ailleurs fait l'objet de discussions très constructives avec la profession au sein du groupe de travail *ad hoc*, y compris entre les professionnels eux-mêmes.

■ A-t-on désormais une date d'entrée en vigueur de ces mesures ?

L'avant-projet de règlement a été transmis à la Direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère de l'Économie, et au secrétariat général du Comité consultatif de la réglementation bancaire et financière qui doit émettre un avis avant de proposer à la ministre la signature d'un arrêté. Je pense que tout ceci sera fait avant la fin de l'année.

Les règles de bonne conduite sont en cours de finalisation, mais elles ne pourront être adoptées qu'une fois le texte réglementaire publié puisqu'elles en constituent une sorte de déclinaison pratique. Cela sera sans doute fait début 2010.

■ Quelle sera la portée de ces recommandations “non contraignantes” ?

La Commission bancaire prendra officiellement connaissance de ce recueil de bonnes pratiques et pourra s'y référer lors de ses contrôles. Elle pourra alors demander à un établis-

sement pourquoi il s'écarte des pratiques répertoriées, mais sans pour autant que cela constitue nécessairement un “grief”, au sens juridique du terme, les établissements pouvant montrer comment leurs pratiques particulières sont conformes aux principes réglementaires.

■ La Commission bancaire entend aussi organiser une meilleure communication sur les risques...

Nous demanderons la communication systématique des procès-verbaux des conseils d'administration qui relatent les discussions portant sur les risques. Cela étant, la Commission bancaire a aujourd'hui parfaitement le droit de demander aux établissements toutes les informations qu'elle juge utile sur ce point comme sur tout autre relevant de l'exercice de ses missions. Cela relève de la loi. Mais plutôt que de réclamer au coup par coup, il nous a semblé plus simple d'organiser une transmission automatique de ces éléments.

Enfin, nous avons renforcé nos demandes pour les rapports mentionnés aux articles 42 et 43 sur l'organisation du système de gestion des risques et le bilan de ce système pour l'année écoulée. Ils ont été enrichis à l'occasion de la révision du 97 02 mais aussi du règlement adopté sur la liquidité.

■ Christian Noyer, lors de la présentation du rapport annuel de la Commission bancaire, a attiré l'attention sur des produits qui restent à risque, notamment les CLO/LBO, CMBS/RMBS, les hedge funds. Quelle est la prise en compte par la Commission bancaire de ces messages d'alerte ?

Par nature, des produits complexes comme les CLO, CMBS ou de contreparties peu régulées comme les hedge funds demandent une attention renforcée. Que veut dire concrètement ce contrôle renforcé ?

En amont, il s'agit de connaître les contreparties avec lesquelles on travaille, leur localisation, leurs gestionnaires. Ensuite, pendant le déroulement de l'opération, comme certains montages de CLO qui peuvent s'étaler

sur plusieurs années, il faut disposer de revues permanentes sur la qualité des sous-jacents, des protections et de leur adéquation respective : c'est un des points qui se sont avérés très coûteux à l'aune de la crise pour les banques françaises, avec des monolines sous tensions qui ont vu la valeur des protections qu'elles avaient accordées, diminuer fortement.

Un deuxième aspect porte sur le coût prudentiel : quel montant de fonds propres faut-il aligner face aux risques ? Cette évaluation relève pour le risque de crédit, des travaux de Bâle II, en évaluant les paramètres PD/LGD (probabilité de défaut, perte en cas de défaut) qui doivent être estimés *through the cycle*, c'est-à-dire sur un cycle économique complet. Concernant les risques de marché, c'est également une approche en VaR, mais différente, qui est utilisée dans les modèles internes. Elle fait l'objet de critiques théoriques et pratiques qui lui reprochent d'être fondée sur une évolution moyenne de la valeur du portefeuille et de ne pas capter les événements extrêmes.

Ainsi, qu'il s'agisse des risques de marché ou de crédit, nous attendons des établissements de crédit qu'ils développent des méthodes alternatives de captation des risques, via notamment les *stress tests*. Ceux-ci sont précisément une réponse aux insuffisances de la VaR pour prendre en compte des risques extrêmes qui surviennent rarement, mais peuvent être très élevés.

■ Quelles sont les pratiques en matière de *stress tests* ?

Les établissements de crédit pratiquent déjà des *stress tests*, notamment dans le cadre du pilier 1 de Bâle II, et dans le cadre de la première partie du pilier 2 (Icaap pour *internal capital adequacy assessment process*) qui demande aux établissements de mesurer eux-mêmes s'ils ont des fonds propres suffisants. Rappelons que cette démarche permet de couvrir les risques non compris dans le pilier 1 (qui recouvre les risques de marché, de crédit et opérationnels), notamment les risques de liquidité, de taux, de concentration, en temps normal et en temps de stress. Les *stress tests* ainsi réalisés peuvent porter sur des points précis

ou être globaux, à la croisée de données macroéconomiques ou de celles concernant les établissements eux-mêmes. Ces pratiques existent depuis longtemps, mais nous souhaitons qu'elles s'approfondissent et se généralisent.

Les superviseurs, de leur côté, utilisent depuis longtemps des batteries de *stress tests* : soit des macro-*stress tests*, qui provoquent des chocs sur le système bancaire pour mesurer sa résilience globale ; soit par banque, sur un certain nombre de critères comme le risque *corporate*, de marché, de liquidité, le risque pays, le taux de change... pour évaluer les résultats dans chacun des établissements. Ils sont conduits de façon *top down* par la Commission bancaire qui fixe le scénario ; les conclusions qu'elle en tire peuvent se refléter dans ses décisions prises dans le cadre du pilier II en liaison avec les établissements de crédit. En effet, la Commission bancaire, dans le cadre du processus renforcé d'évaluation et de surveillance prudentielle (SREP pour *supervisory review and evaluation process*), pourra alors demander des ajustements en capital, ou un renforcement du dispositif de contrôle interne.

À la croisée de ces exercices internes et *top down*, se trouve l'exercice *bottom up* où nous nous mettons d'accord sur un scénario communiqué aux banques qui le jouent elles-mêmes, puis nous reviennent avec des résultats. Cet exercice se déroule en ce moment même sur le risque de crédit avec un choc de type macro-organisé sur la base de plusieurs variables comme le PIB, le taux de change ou de chômage. En outre, un choc de liquidité sera mené avec les établissements de crédit.

Tout ceci relève de notre travail habituel, ancré dans nos pratiques, mais qui se développe puisque le *bottom up* est un exercice assez nouveau. Les *stress tests* doivent devenir des modes de gestion récurrents. Certains sont très larges, avec un choc global sur l'activité de l'établissement de crédit, mais ne sont menés que deux fois par an. D'autres, à l'inverse, sont parfois conduits quotidiennement.

Cela étant, un *stress test* ne sera jamais une prévision. Le *stress test* est un choc

à partir d'hypothèses théoriques et nous ne savons pas si elles vont se réaliser : ainsi, nous avons simulé dans un de nos *stress tests* une baisse du PIB pour le deuxième trimestre 2009, or nous venons d'apprendre qu'il avait un peu augmenté en réalité !

■ Que va apporter le *stress test* demandé par la Commission européenne ?

L'exercice mené par le Committee of European Banking Supervisors (CEBS), comité de niveau 3 qui rassemble les superviseurs des 27 pays de l'Union, est de nature *top down* : le scénario a été fixé par la BCE et par la Commission européenne. Ce *stress test* donnera des résultats agrégés pour un échantillon représentatif de grandes banques européennes. Cela ne permettra pas, contrairement à ce qu'ont fait les États-Unis, de déterminer banque par banque les besoins de recapitalisation. L'objectif est d'évaluer globalement la résistance du système bancaire européen.

“ Fin 2006, parallèlement aux travaux engagés sur le plan international, la Commission bancaire a décidé de réformer complètement le ratio de liquidité, en concertation avec la profession. ”

Ce *stress test* est, pour nous, important : il va nous donner une nouvelle forme de *benchmark* par rapport aux autres exercices que nous faisons. Nous étudions soigneusement les hypothèses qui vont servir à enrichir nos propres *stress tests*.

D'autres exercices de *stress tests* sont en cours, auprès du FMI notamment. La BCE réfléchit, de son côté, aux variations de données macroéconomiques et aux conséquences que cela peut avoir sur le système bancaire.

■ Les banques ont-elles raison de craindre, à la faveur d'une révision de l'accord de Bâle II, un relèvement significatif des exigences de capital réglementaire ?

La crise nous a montré que dans certains domaines, les risques n'étaient pas toujours bien tarifés du point de vue prudentiel. Bien avant le début de la crise, le Comité de Bâle réformait Bâle II parce que ce ratio n'a pas été conçu, contrairement à ce que croient beaucoup, comme une règle statique, mais pour être relativement évolutif. Le Comité de Bâle savait avant la crise qu'il faudrait réviser les risques de marché et qu'il fallait faire un bilan sur la titrisation. Certes, ce bilan, la crise nous l'a apporté brutalement et nous nous sommes rendu compte que Bâle II n'était pas assez exigeant en ce qui concerne la titrisation.

Les récentes décisions du Comité de Bâle portent sur le renforcement réglementaire des risques de marché, avec une nouvelle mesure : l'*incremental risk charge* (IRC) va essayer de mieux capter le risque de contrepartie attachée à des opérations de marché du portefeuille de négociation (*trading book*). Il comprendra aussi une VaR stressée et une charge particulière sur les opérations de titrisation dans le

“ Les établissements de crédit doivent se préparer à un véritable changement de réglementation, qui impose de revisiter leur politique de liquidité. ”

trading book, dont le régime prudentiel sur ce type d'opérations va être aligné sur celui du *banking book*. Le régime du *trading book* était, en effet, plus accommodant. Ce qui incitait à y loger des opérations qui n'auraient pas dû y être car cela coûtait moins cher en fonds propres. Nous nous sommes aussi aperçus qu'il était nécessaire de distinguer les titrisations simples et les *rescuritizations*, ou titrisations de titrisation. En effet, pour cette dernière catégorie, qui correspond à des structurations complexes, les risques n'étaient pas correctement appréhendés. Leur régime prudentiel va donc être renforcé. Ces mesures seront notamment déclinées dans une prochaine révision de la CRD.

Globalement, l'accord de Bâle II s'était surtout intéressé, dans les deux composantes du ratio de solvabilité, aux risques et moins aux fonds propres. Mais le Comité savait qu'il faudrait un jour ouvrir le dossier des fonds propres. La crise nous a poussés à le faire plus vite et plus fort que certains ne l'auraient souhaité. La Commission bancaire a toujours été partisane d'une définition très pure des fonds propres, mais depuis l'accord de Sydney de 1998² ont émergé, parmi les fonds propres des banques, des instruments à la solidité plus ou moins forte et surtout non harmonisés dans le monde. Il existe aujourd'hui un véritable problème de champ de concurrence dans le calcul des fonds propres, certains pays admettant plus facilement que d'autres des produits hybrides.

■ Quels sont les travaux en cours sur cette définition des fonds propres ?

Ces travaux ont connu deux phases. L'une a consisté à tenter de définir les critères nécessaires pour admettre des produits hybrides en fonds propres. Ce sont des travaux d'une technicité extrême et, compte tenu des grandes divergences d'approche au niveau international, ils n'ont pas été entièrement fructueux.

Dans un second temps, les superviseurs se sont intéressés aux fonds propres de base : au lieu de qualifier ce qui peut s'ajouter au cœur, ils se sont demandé ce qu'était le cœur. Cette définition est en cours avec la volonté de rendre ce cœur très solide : sa composition sera essentiellement du capital et des réserves non distribuées.

Aujourd'hui, dans le calcul des ratios, il faut 8 % de ratio de solvabilité, dont 50 % composés de fonds propres de base, ce qui aboutit à un *tier one* de 4 %. Or, le ratio de Sydney précise que la moitié de ces fonds propres de base doit être composée d'instruments purs, absorbants les pertes en continuité et en liquidation : donc ce "cœur des fonds propres de base", exprimé en ratio fonds propres sur

risques pondérés, est à 2 %. Ce qui conduit à deux questions : quel capital et quelles réserves intégrer, bruts ou nets de déductions, et dans quelle proportion de déductions ? Ensuite, un pourcentage de 2 % pour ce ratio pour le cœur est-il suffisant ? Faut-il l'accroître ?

Si on purifie la composition des fonds propres et que l'on en augmente le niveau, il y aura des conséquences très sensibles dans un certain nombre de systèmes bancaires. Le débat qui va se poser à tous les établissements dans le monde est de savoir quels instruments émettre pour faire face au renforcement des exigences face à la montée des risques.

■ Vous avez piloté les travaux menés au sein de la Commission bancaire sur la réforme du ratio de liquidité et vous dirigez le groupe de travail du CEBS investi sur cette question au niveau européen. Quelles sont aujourd'hui les avancées réalisées dans ce domaine ?

Les superviseurs n'ont pas attendu le début de la crise pour travailler sur ce risque – même si elle a été un puissant incitatif – puisque le CEBS a commencé ses travaux dès décembre 2006. Première constatation : il n'existe pas de réglementation harmonisée de la liquidité dans le monde, ni en Europe. Et notre première démarche a été de dire qu'avant de se lancer dans une nouvelle réglementation, il fallait renforcer le *management* du risque de liquidité. Cela a abouti en septembre 2008 au rapport du Comité de Bâle et à celui du CEBS sur "La gestion du risque de liquidité dans les établissements de crédit". Avec la crise, le G20 nous a demandé d'aller plus loin. C'est pour cela que le Comité de Bâle travaille en ce moment à l'élaboration d'un ratio international de liquidité.

Pour autant, il existe déjà des réglementations nationales. En France, c'est d'ailleurs la plus ancienne édictée pour les banques, datant des années 1940 ! Après maintes réformes, le ratio actuel date de 1988. Fin 2006, parallèlement aux travaux engagés sur le plan international, la Commission bancaire a décidé de le réformer complètement, en concertation avec la profession. Nous avons proposé une méthode originale sous

2. Accord sur la nature des fonds propres qui peuvent être pris en compte pour le calcul des ratios du Comité de Bâle.

forme d'une option : soit les établissements de crédit choisissent une méthode dite avancée, qui repose sur un faisceau d'instruments dont des modèles ou des stress tests ; soit ils restent soumis à un ratio standard, qui est le régime par défaut.

Celui-ci consiste, dans le même esprit que celui de 1988, à mesurer à trente jours la capacité d'un établissement de crédit à faire face à ses exigences, en évaluant ses liquidités disponibles à cet horizon. Il est complété par une demande de prévision de trésorerie et une connaissance par les établissements de crédit de leurs réserves de liquidité et de leur coût. Au final, cette méthode standard se fonde sur un ratio et trois indicateurs : la prévision à 7 jours, le coût de la liquidité et le stock d'actifs liquides.

La méthode avancée consiste à donner le même type de renseignements, mais de façon plus détaillée, c'est-à-dire avec des indicateurs prévisionnels de liquidité à 1 jour, 7 jours, à 1 mois... avec une connaissance précise du coût de la liquidité. Elle est particulièrement adaptée à la situation d'établissements dont l'activité est internationale car elle est fondée sur une base consolidée et appréhende les transferts de liquidité entre différentes entités d'un groupe. Elle comporte obligatoirement une cartographie des risques de liquidité, établie entité par entité. L'établissement devra expliquer comment se gère le risque de liquidité à chaque niveau. Nous nous attendons à ce que les grands groupes fassent le choix de cette méthode.

■ Quelle sera la marche à suivre pour choisir cette méthode avancée de gestion du risque de liquidité ?

Le règlement modifiant le ratio de liquidité a été adopté par arrêté du ministre en mai 2009. La Commission bancaire va élaborer cet automne un guide méthodologique qui spécifie les informations qu'elle souhaite retrouver au travers des méthodes avancées qui lui seront soumises.

Les établissements pourront alors déposer un dossier de candidature à la Commission bancaire qui diligentera une enquête sur place pour entériner les processus mis en œuvre. Si elle est concluante, la méthode avancée sera autorisée, sinon l'établissement devra appliquer la méthode standard.

La réforme entrera en vigueur le 30 juin 2010. Nous avons souhaité avoir un délai de mise en œuvre raisonnable car les établissements de crédit doivent se préparer à un véritable changement de réglementation, qui impose de revisiter leur politique de liquidité.

■ Outre l'option ouverte d'une méthode avancée, quels sont les autres changements importants par rapport à la précédente réglementation ?

Dans le ratio actuel, nous mettons les fonds propres des banques au sein des disponibilités. Pourquoi ? Un établissement qui a beaucoup de fonds propres a une réputation et un ratio de solvabilité. Ce lui permet d'accéder aux ressources de marché. Cependant, s'il faut sortir immédiatement de la liquidité, les fonds propres ne servent pas à grand-chose car ils sont potentiellement investis dans

des opérations de banque dont seule une fraction est liquide. Ils peuvent être ainsi investis dans des crédits à l'habitat sur 17 ans, donc la liquidité se limite à un remboursement mensuel et un solde étalé sur 17 ans. Nous avons donc décidé de ne plus prendre en compte les fonds propres dans le ratio de liquidité. Les établissements vont donc devoir, non pas modifier leur politique de crédits, mais réfléchir à la composition des ressources potentielles de liquidité : plus d'actifs liquides, davantage d'accords de refinancement, des ressources dans le pool 3G de la Banque de France... Il leur faudra aussi revoir leur politique de transformation, entre emprunts, dépôts et prêts.

■ Cette réforme à l'échelon national est-elle coordonnée avec les travaux internationaux ?

Elle a été menée en totale cohérence avec les travaux internationaux. Leur approche est assez similaire à la position française, fondée sur la base d'un ratio à 30 jours. La différence de la France est d'avoir proposé une méthode avancée ; peu de pays ont ouvert cette possibilité. Seule l'Allemagne propose cette option depuis début 2007. Des réflexions sont certes en cours sur le risque de liquidité en Grande-Bretagne, mais dans une tout autre optique. La crise a cristallisé les débats sur la liquidité avec l'idée de ne pas laisser aux établissements le soin de gérer ce risque et de ce fait de procéder à l'élaboration d'une réglementation très quantitative. ■

Propos recueillis par E. C.

Das Kapital? C'est une revue sur l'asset management?

www.revuebanquelibrairie.com

La librairie spécialisée dans la banque et la finance

