



**Discours de Monsieur Christian NOYER,
Gouverneur de la Banque de France,
devant la Banque d'Algérie et la Communauté financière algérienne,
le 16 décembre 2007**

BÂLE 2 : NOUVEAUX DÉFIS

Je suis très heureux et très honoré d'être ici et je tiens à remercier chaleureusement mon ami Mohamed LAKSACI de m'avoir invité à **intervenir sur le thème de Bâle 2**. Ce thème est doublement d'actualité : d'abord, en raison de la phase de mise en œuvre opérationnelle de ce dispositif dans laquelle nous sommes désormais entrés (ou, suivant les pays, allons entrer) et qui nécessite une mobilisation plus forte que jamais des banques et des superviseurs ; ensuite, parce que les turbulences financières actuelles invitent à s'interroger sur les modalités optimales de cette mise en œuvre. Je vais donc, à la lumière de cette double actualité, vous présenter quelques réflexions sur le thème « Bâle 2 : nouveaux défis » en m'efforçant de privilégier les aspects pratiques de la mise en œuvre des nouvelles normes.

À cet égard, et avant de rentrer dans le vif de mon intervention, je tiens à remercier la Banque d'Algérie pour sa **participation dans le Groupe des superviseurs bancaires francophones**, dont la création a été décidée lors de la réunion des Gouverneurs des Banques centrales des pays francophones de juin 2004 à Paris, c'est-à-dire au moment même où le Comité de Bâle sur le Contrôle bancaire a publié le nouvel Accord Bâle 2. Je sais que ce groupe est apprécié de nombre de ses membres car il vise à développer l'échange d'expériences et d'informations entre ses membres ainsi que la généralisation des meilleures pratiques de supervision bancaire vis-à-vis de problèmes communs. Il a déjà travaillé, de façon utile, en liaison notamment avec l'Institut de stabilité financière (FSI) de la BRI, sur les fondements théoriques comme sur l'application concrète de Bâle 2.

Aujourd'hui, je souhaiterais tout d'abord évoquer **les défis pratiques liés à une mise en œuvre effective de Bâle 2**, puis insister sur **la nécessité de poursuivre l'effort** de mise en œuvre de ce nouveau dispositif face aux turbulences actuelles, et enfin essayer de tirer les premières leçons de ces **turbulences financières** pour s'assurer que cette mise en œuvre soit optimale.

1. La mise en œuvre effective de Bâle 2 est exigeante et requiert de la part des établissements de crédit et des superviseurs des efforts importants et des moyens conséquents.

Le premier défi lié à Bâle 2 est en effet d'ordre pratique : il s'agit de passer avec succès de la phase d'élaboration de cette réforme du ratio de solvabilité à celle de sa mise en œuvre. Ce défi est d'autant plus grand que Bâle 2 constitue un dispositif prudentiel beaucoup plus ambitieux que Bâle 1, reposant sur **trois piliers complémentaires**, avec :

- des exigences minimales de fonds propres (**pilier 1**), qui peuvent être calculées selon diverses approches, allant d'approches standardisées à des approches internes développées par chaque établissement de crédit de façon spécifique. L'approche choisie par chaque établissement doit se faire, sous le contrôle du superviseur, en fonction de sa taille et de son niveau de sophistication ;
- un processus de surveillance prudentielle (**pilier 2**), qui confère au jugement des superviseurs un rôle clé dans l'évaluation du profil de risque et de la qualité de la gestion de ces risques par chaque établissement ainsi que, in fine, du seuil minimum de fonds propres correspondants ;
- une discipline de marché (**pilier 3**), qui exige des banques une communication financière plus complète.

Ces trois piliers, dont je ne détaillerai pas aujourd'hui les nombreux aspects techniques, constituent **un ensemble visant principalement** : i) à améliorer la **gestion des risques** au sein des banques, ii) à mieux faire correspondre les **fonds propres** réglementaires aux risques réellement encourus par ces dernières, iii) à renforcer le **rôle des superviseurs**, mais aussi iv) celui de la **discipline de marché** et donc, au final, v) à renforcer la **stabilité financière**.

La mise en œuvre d'un tel dispositif, comprenant un large spectre d'approches possibles pour les banques et couvrant un éventail de risques important, n'est pas aisée et explique à cet égard la relative variété des situations nationales actuelles, y compris au sein du G10 : le Japon a par exemple mis en œuvre Bâle 2 dès 2007, les pays de l'Union européenne le mettront en pratique en 2008 et les États-Unis en 2009. L'ampleur de la tâche est d'autant plus grande que Bâle 2, compte tenu de la nature même des objectifs poursuivis et que je viens de rappeler, a vocation à être appliqué dans un nombre très important de pays. La dernière enquête de l'Institut de Stabilité financière (FSI) sur l'application de Bâle 2, publiée en septembre 2006 et réalisée auprès de 115 pays, indique que 82 pays non membres du Comité de Bâle comptent mettre en œuvre le nouveau dispositif, dans la plupart des cas à partir de 2008 ou 2009, mais parfois au-delà.

Conscient des enjeux pratiques liés à la mise en œuvre de normes prudentielles plus modernes, complètes et sensibles au risque, le Comité de Bâle a publié, en juillet 2004, c'est-à-dire dans la foulée du nouvel Accord, un document sur le thème « Bâle 2 : considérations pratiques ». Reconnaisant que l'adoption et la mise en application de Bâle 2 peut ne pas constituer la priorité de court terme d'un certain nombre d'autorités de contrôle dans des pays n'appartenant pas au G10, le Comité y encourage ces dernières à développer leurs propres démarches et leurs propres calendriers de mise en œuvre. L'analyse des changements législatifs et réglementaires nécessaires ou encore l'identification des besoins en ressources humaines constituent autant de facteurs permettant d'expliquer pourquoi le rythme d'application de Bâle 2 dans le monde ne peut être que progressif, d'autant plus que des décisions techniques doivent souvent être prises sur le choix exact du champ d'application de l'Accord ou sur la possibilité d'une mise en œuvre par étape des trois piliers.

À cet égard, je me réjouis du choix fait par l'Algérie d'adopter et de **mettre en œuvre prochainement Bâle 2. Ce choix ne doit pas être perçu par les banques comme une contrainte réglementaire mais au contraire comme une formidable opportunité de converger vers les meilleures pratiques internationales.** De surcroît, ce choix est de nature à préserver et renforcer la stabilité du système bancaire algérien, obtenue notamment par une bonne performance économique et financière depuis 2001 ainsi que par un renforcement des capacités de supervision. Ce renforcement en cours depuis plusieurs années constitue aujourd'hui un actif important pour la Banque d'Algérie et doit permettre, non seulement d'assurer avec succès une conformité de la réglementation et de la supervision bancaires algériennes aux normes internationales, tels les principes

fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace édictés par le Comité de Bâle, mais aussi de préparer efficacement la mise en œuvre de Bâle 2 avec une bonne appropriation du nouveau dispositif par les banques algériennes.

En tant que Gouverneur de la Banque de France et Président de la Commission bancaire, je sais en effet combien la préparation de mise en œuvre de Bâle 2 exige d'efforts et de moyens de la part à la fois des établissements et des superviseurs. Laissez-moi illustrer mon propos en vous présentant brièvement **l'action menée par la Commission bancaire et son Secrétariat général en vue de la mise en application effective de Bâle 2 en France**. D'ici au 31 décembre de cette année, plus d'une trentaine de missions d'inspection sur place auront été conduites dans près de 20 établissements, mobilisant à certains moments jusqu'à 100 agents à la fois. Ces missions sur place ont porté sur l'examen des systèmes de notation interne du risque de crédit ainsi que sur les approches de mesure avancée du risque opérationnel.

Ce choix d'une vérification sur place des systèmes et approches internes de mesure des risques ainsi que l'importance accordée par la Commission bancaire à ces vérifications s'explique notamment par le fait qu'en 2008 17 établissements (représentant près de 95 % du total des actifs du système bancaire français) devraient utiliser une approche notation interne pour la mesure de leur risque de crédit et 5 établissements (représentant près de 60 % du total des actifs du système bancaire français) devraient utiliser une approche de mesure avancée de leur risque opérationnel. La possibilité offerte aux établissements sous Bâle 2 d'utiliser leurs approches internes de mesure des risques aux fins du calcul des exigences réglementaires a pour corollaire prudentiel la nécessité pour les superviseurs de s'assurer de la fiabilité de ces approches.

À l'issue de ces missions sur place et de l'examen par la Commission bancaire des rapports d'inspection correspondants, **26 programmes d'actions correctrices (« MOU ») ont été finalisés en liaison avec les établissements concernés**. Ces demandes d'améliorations portent notamment sur i) les différentes classes de risque retenues par les établissements, parfois aussi ii) sur la définition du défaut utilisée par ces derniers, iii) sur l'estimation de certains paramètres comme celui de la sévérité des pertes en cas de défaut (*Loss Given Default* ou *LGD* dans le langage bâlois), iv) sur l'insertion opérationnelle réelle des approches mises en place dans la gestion quotidienne des risques ou encore v) sur les principes de gouvernance applicables à ces approches.

Les dernières actions pour la Commission bancaire d'ici à la fin de l'année portent donc sur le suivi de la mise en œuvre des mesures correctrices demandées aux établissements. À l'issue de ce processus, la Commission bancaire prendra formellement la décision d'autoriser ou non les établissements concernés à adopter les approches avancées de Bâle 2 au 1^{er} janvier 2008. Pour les établissements ayant des implantations à l'étranger, cette autorisation est donnée, le cas échéant, suite à un échange d'informations avec les superviseurs des pays d'accueil - c'est-à-dire ceux où ces établissements ont des filiales.

Alors que nombre de pays, à l'instar de la France, sont entrés dans une phase de mise en œuvre effective de Bâle 2, les turbulences financières ont de nouveau attiré l'attention sur ce dispositif, conduisant même certains à en remettre en cause son économie globale. **Ces turbulences ont en effet des caractéristiques nouvelles car il s'agit d'une crise de crédit dans un environnement de marché avec des implications particulières en ce qui concerne les canaux de contagion.** Les opérations de transfert de risque, de titrisation notamment, et **l'interaction entre risque de refinancement (*funding liquidity*) et de liquidité de marché (*market liquidity*)** ont joué des rôles nouveaux ou en tout cas bien plus importants qu'auparavant. Je suis cependant convaincu que la réforme du ratio de solvabilité demeure concrètement un élément essentiel de la réponse réglementaire aux problèmes auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui. Je souhaiterais vous exposer maintenant les raisons de cette intime conviction.

2. Les turbulences financières actuelles confirment en effet la nécessité d'une mise en œuvre concrète de Bâle 2.

Bien entendu ces turbulences peuvent légitimement conduire certains à s'interroger sur plusieurs dispositions importantes de Bâle 2, comme par exemple le recours aux agences de notations ou encore aux approches internes développées par les banques pour la mesure du risque de crédit. Le risque associé à un ratio de fonds propres réglementaire plus sensible au risque, donc potentiellement pro-cyclique, a également été de nouveau parfois avancé. **Cependant, je donnerai, quant à moi, au moins cinq raisons principales montrant que ces interrogations ne remettent pas en cause les avantages procurés par la mise en œuvre de Bâle 2.**

Premièrement, contrairement au ratio actuel de solvabilité, Bâle 2 prévoit, au titre du pilier 1, un calcul spécifique des fonds propres réglementaires à mettre en face des opérations de transfert de risque de crédit (comme les titrisations et des dérivés de crédit). Ceci est indispensable dans le cadre du modèle *originate and distribute* qui est aujourd'hui utilisé par de nombreux établissements financiers et qui consiste à transférer le plus rapidement possible les risques associés aux crédits octroyés et non, comme dans le passé, à les conserver. Le traitement posé dans Bâle 2 vise ainsi à s'assurer que les opérations de titrisation auront désormais une réalité économique propre plutôt que de rechercher un arbitrage réglementaire comme parfois en Bâle 1. Fondé sur deux principes fondamentaux — d'une part, le caractère effectif du transfert de risque, d'autre part, le caractère significatif de ce transfert — le traitement de la titrisation dans Bâle 2 s'applique par ailleurs non seulement aux banques agissant comme cédants ou investisseurs mais également comme *sponsors*. Ce traitement tient aussi compte des nombreux mécanismes spécifiques existants dans ce type d'opération, tels les clauses de terminaison anticipée ou encore les rehaussements de crédit. Enfin, il instaure une exigence de fonds propres réglementaires adaptée pour certains engagements de hors bilan, en particulier les lignes de liquidité associées à ces opérations, qui étaient en règle générale exonérées sous Bâle 1 de toute charge en capital.

Deuxièmement, Bâle 2, en renforçant le lien existant entre fonds propres et risques réellement encourus, incite les banques à améliorer leur système de gestion de ces risques ainsi que leurs procédures de *due diligence*. Au-delà du rappel de l'élémentaire prudence nécessaire à l'octroi de crédit, cette incitation est d'autant plus utile que les banques jouent désormais souvent un rôle dans des opérations de titrisation pour lesquelles les actifs sous-jacents, par exemple des crédits immobiliers, peuvent être initiés par des entités non régulées, n'ayant pas toujours à répondre de leur analyse et de leur tarification du risque. En d'autres termes, plus la discipline dans l'octroi d'un crédit est faible, plus la diligence des établissements doit être forte.

Troisièmement, Bâle 2 donne aux banques et aux superviseurs un outil essentiel, le pilier 2, pour évaluer le profil de risque des établissements et notamment pour prendre en compte certains risques parfois difficilement quantifiables mais dont l'impact peut être fort. Je ne citerai comme exemple que le risque de refinancement ou encore le risque de réputation. Le pilier 2 permet ainsi tant aux banques, au travers de la détermination du niveau de capital économique, qu'aux

superviseurs, au moyen par exemple d'une majoration des exigences de fonds propres, d'assurer une couverture adéquate de l'ensemble des risques encourus.

Quatrièmement, Bâle 2 s'attache à promouvoir les *stress tests* comme l'un des outils de gestion et de mesure des risques, ce qui est très important pour faire face à des turbulences comme celle que nous vivons actuellement. Bâle 2 prévoit en effet que les *stress tests* conduits par les établissements doivent intégrer les effets d'une forte augmentation des risques de crédit et de marché ainsi que ceux d'un accroissement du risque de liquidité. L'objectif est de s'assurer que les banques disposent de fonds propres suffisants pour absorber des chocs sévères.

Cinquièmement, et enfin, Bâle 2 vise à renforcer de manière substantielle la transparence et ainsi la discipline de marché. Le pilier 3 du dispositif pose en effet de nombreuses exigences en matière de publication d'informations qualitatives et quantitatives sur les fonds propres et les risques, y compris s'agissant des opérations de transfert de risque. L'importance de telles informations a bien été mise en lumière par les turbulences financières de l'été, au cours desquelles une transparence plus grande, en particulier s'agissant de la nature et de la qualité des actifs logés par les établissements dans les conduits de titrisation, s'est avérée nécessaire.

Pour résumer, et avant d'essayer de tirer les premières leçons de ces turbulences pour une mise en œuvre optimale de Bâle 2, j'insisterais donc sur le fait que le nouveau dispositif incite les banques à **mieux mesurer et gérer les risques liés aux opérations de titrisation et à améliorer leur communication financière**, deux domaines essentiels dans lesquels les problèmes actuels ont mis en évidence que des progrès significatifs devaient être réalisés.

3. Les turbulences financières révèlent cependant qu'une mise en œuvre optimale de Bâle 2 exige que des progrès soient encore faits dans plusieurs domaines.

S'il est encore prématuré de tirer des leçons définitives de la période actuelle, il apparaît néanmoins que des progrès doivent être faits par les établissements de crédit, par exemple dans la gestion du risque de crédit, des risques de marché, du risque de liquidité, des risques induits par certaines activités comme la gestion d'actifs, ou encore des risques liés aux méthodes de valorisation de certains instruments financiers.

S'agissant du risque de crédit tout d'abord :

- **Il apparaît important de vérifier que les systèmes de notation interne des établissements, ainsi que l'estimation des différents paramètres de risque utilisés par ces derniers, feront bien l'objet d'une actualisation reflétant l'accroissement du risque de défaut et de pertes à la suite des turbulences actuelles. Il est en effet essentiel que ces systèmes ne conduisent pas à une sous-estimation du risque.** Cette actualisation apparaît aujourd'hui d'autant plus nécessaire que, pour les portefeuilles de prêts immobiliers, les estimations des paramètres de risque n'ont peut-être pas été suffisamment rigoureusement adaptées par tous les établissements aux spécificités de certains crédits à risque, comme les crédits hypothécaires américains *subprime*. La même chose a pu arriver dans d'autres pays. De manière plus générale, il apparaît utile que les superviseurs poursuivent leur analyse des modalités de prise en compte par les banques des caractéristiques propres à certains actifs financiers dont le profil de risque pourrait être plus élevé que celui des classes d'actifs réglementaires définies dans Bâle 2 ;
- **Il faut aussi mieux traiter la question, essentielle pour certains actifs, comme les crédits immobiliers ou les financements spécialisés, de la corrélation entre les probabilités de défaut (PD) et les pertes en cas de défaut (LGD).** Celle-ci peut être assez variable suivant les caractéristiques des crédits immobiliers dans les différents pays. Plus généralement, il est également nécessaire d'analyser plus avant les modalités de prise en compte par les banques, en période de crise, des garanties et collatéraux mis en place et notamment de la corrélation entre le risque portant sur l'élément couvert (ou débiteur) et celui portant sur l'élément de couverture (collatéral). Ceci est d'ailleurs d'autant plus important que Bâle 2 augmente très largement le spectre des collatéraux éligibles à une reconnaissance prudentielle ;
- **Enfin il est important d'améliorer la qualité des *stress tests* portant sur les risques de crédit, y compris s'agissant de risques de concentration, en y intégrant notamment les possibilités de réactions en chaîne et de contagion sur différents marchés. Doivent également être examinées attentivement les modalités de prise en compte des résultats de ces *stress tests*, tant par les banques que les autorités de contrôle, dans les systèmes de gestion et de mesure du risque** ainsi que, le cas échéant, dans le niveau du capital économique ou réglementaire requis. Cela devrait également constituer l'un des éléments du pilier 2,

que j'ai déjà mentionné à plusieurs reprises et sur lequel je reviendrai un peu plus tard, étant donné son importance.

Pour ce qui relève des risques de marché, il conviendra :

- **de s'assurer que les établissements ne classent leurs opérations en portefeuille de négociation que si elles sont effectuées sur des marchés suffisamment liquides ;**
- **et de mieux appréhender l'ensemble des risques au sein de ce portefeuille, en particulier le risque de défaut** dont le poids a augmenté ces dernières années, sous l'effet notamment d'une négociation croissante de produits structurés de crédit et de produits comprenant des parts de fonds spéculatifs ou *hedge funds*. La publication, le 12 octobre dernier, par le Comité de Bâle de recommandations en matière de calcul de l'exigence de fonds propres au titre du risque de défaut ou *incremental default risk charge*, constitue à cet égard une étape importante.

S'agissant du risque de liquidité, les turbulences financières ont mis en évidence la nécessité :

- **pour les banques, de revoir la manière dont le risque de refinancement peut se matérialiser et d'analyser ses conséquences sur d'autres risques**, comme le risque de crédit et le risque de concentration, par exemple dans le cas du tirage des lignes de liquidité octroyées aux véhicules de titrisation ;
- **pour les superviseurs, de s'assurer que les banques ont bien mis en place, dans le cadre de leur plan de continuité et de retour à la normale, des dispositifs et procédures robustes en matière de gestion de la liquidité, tenant à la fois compte de leur propre risque de refinancement, du risque d'assèchement des marchés et des interactions éventuelles entre ces deux risques.** Ceci est d'autant plus important dans le contexte du modèle *originate and distribute* que l'efficacité des instruments de transfert de risque sur lesquels ce dernier s'est développé suppose une liquidité suffisante à la fois des acteurs et des marchés.

On peut d'ailleurs noter que le Comité européen des Contrôleurs bancaires (CEBS) ainsi que le Comité de Bâle travaillent à une révision de la réglementation actuelle relative à la liquidité.

Par ailleurs, en ce qui concerne les risques induits par certaines activités comme la gestion d'actifs, il apparaît nécessaire de mieux appréhender les canaux de transmission de ces risques entre les activités pour compte propre et celles pour compte de tiers ainsi que les besoins de liquidité générés par ces dernières. Plus généralement, les modalités d'évaluation et d'appréhension de certains risques comme le risque de réputation ou le risque stratégique, notamment dans le cadre du pilier 2, doivent être développées.

Je souhaiterais d'ailleurs souligner le rôle très important que doit jouer le pilier 2 aux fins de l'amélioration des pratiques de gestion des banques i) en matière de nouveaux risques non couverts par le pilier 1 et ii) dans des domaines que les superviseurs estiment, spécifiquement, susceptibles de devenir de nouvelles sources de vulnérabilités. En pratique, pour certaines activités, il n'existe pas encore de normes universellement admises de gestion des risques. Cela ne signifie cependant pas que les processus de gestion des risques des banques dans ces activités soient toujours suffisamment stricts, mais plutôt qu'il existe un large spectre d'instruments disponibles à cet effet, chacun avec ses avantages et ses inconvénients. Cela signifie également que les superviseurs ne doivent pas procéder à une évaluation mécanique de ces risques et de leur gestion par les banques, telle qu'elle résulterait par exemple du simple constat d'un intervalle de confiance statistique. L'évaluation doit être plus fine. De plus, le pilier 2 doit *in fine* servir aux fins de l'amélioration de la gestion des risques dans les domaines que les superviseurs estiment, à un moment donné, cruciaux pour la stabilité financière, et ce dans une approche prospective.

Enfin, les turbulences financières récentes ont mis en évidence les difficultés et les risques liés aux méthodes de valorisation de certains instruments financiers, notamment les produits structurés complexes, mais également certains produits réputés plus simples. Il a en effet pu être observé une divergence parfois très importante entre les valorisations théoriques tirées de modèles et les valeurs de marché. Or, la question de la correcte estimation du prix des transactions complexes a pris une acuité toute particulière avec la généralisation progressive des évaluations à la juste valeur depuis l'entrée en vigueur des nouvelles normes comptables (IFRS).

À cet égard, il apparaît nécessaire d'intégrer des hypothèses de disparition de la liquidité et d'accroissement de la volatilité ainsi, plus généralement, que de veiller au renforcement des processus de contrôle des valorisations au sein des banques. Il est notamment indispensable de renforcer l'examen critique, indépendant et régulier

des valorisations obtenues pour certaines positions complexes, qui semblent être restées trop souvent dépendantes de données externes fournies par les agences de notations externes ou prestataires de services, sans examen réel des caractéristiques des sous-jacents et des collatéraux. **Il est également important de renforcer la transparence des banques** en matière d'information relative aux méthodes d'évaluation à la juste valeur et de leur traduction dans les comptes de résultat.

*

* *

Comme vous le constatez, s'agissant de la mise en œuvre de Bâle 2, les défis sont nombreux. Que ces derniers soient connus de longue date ou nouveaux, à l'instar de ceux apparus depuis les turbulences financières de l'été, ils doivent être relevés. Pour reprendre une expression, je crois, du Gouverneur LAKSACI, « **le challenge est jouable** » et, au cours de la période à venir, les autorités de contrôle bancaire doivent continuer à travailler à une mise en œuvre robuste et saine du nouveau dispositif. Cette mise en œuvre apportera en effet des améliorations significatives en matière de mesure et de gestion des risques, comme le confirme d'ailleurs les premiers retours des autorités ayant déjà opéré un passage à Bâle 2.

Je conclurai mon propos en reprenant une formule du Secrétariat général du Comité de Bâle qui, me semble-t-il, illustre parfaitement l'esprit dans lequel la mise en place de la réforme doit être conduite dans chaque pays : « **Bâle 2 n'est pas une destination mais un voyage** ».

Je vous remercie de votre attention.