

# La réglementation : question

S. Raihan Zamil

**Le contrôle basé sur les risques cherchait à stimuler l'innovation et à récompenser les bons comportements, mais il a contribué à la crise financière mondiale**

**M**ALGRÉ un large accord sur les causes de la crise financière, le débat public néglige le rôle joué par la philosophie qui sous-tend la réglementation et le contrôle du système financier mondial. Souvent qualifiée de «contrôle basé sur les risques» (CBR), elle a été adoptée par les économies dominantes et de nombreux autres pays. Bien que le terme CBR puisse s'appliquer à la philosophie générale de la supervision de tout le système financier, je l'emploie ici dans une acception plus étroite : le contrôle officiel du système bancaire.

Le principe fondamental du CBR est qu'un organisme bancaire peut se livrer à la quasi-totalité des activités financières, à condition de disposer d'un solide système de gestion des risques ainsi que de bénéfices et de capitaux suffisants pour faire face aux risques sous-jacents. En bref, le contrôle basé sur les risques donne

une liberté d'action aux banques bien gérées pour encourager l'innovation et récompenser les bons comportements.

Le CBR entend aussi promouvoir un contrôle anticipatoire du secteur financier en détectant et en corrigeant toute défaillance de la gestion des risques, *avant* qu'elle menace la stabilité de certaines banques et de l'ensemble du système. Presque tous les pays qui ont adopté cette philosophie ont modifié leurs législations et modalités de contrôle en conséquence.

### Limites du contrôle basé sur les risques

Les objectifs du CBR sont louables et il a donné des résultats appréciables; mais ses défauts sont rarement évoqués, car on part du principe que c'est le meilleur moyen de surveiller un système bancaire national. Or, la crise actuelle a révélé ses inconvénients fondamentaux.

En premier lieu, *le CBR sous-traite aux contrôleurs internes des banques des éléments essentiels de politique publique* : par exemple, l'appréciation du caractère plus ou moins tolérable de certaines activités et de leurs effets sur la stabilité du système financier. Doit-on laisser les banques monter et/ou acquérir par la titrisation des crédits immobiliers avec apport personnel faible ou nul, sans vérification de la capacité de remboursement? Et vendre à leurs déposants des produits structurés complexes?

Selon les partisans du contrôle basé sur les risques, la créativité financière et la diversification des produits facilitent l'accès des consommateurs au crédit et leur donnent davantage de choix. Selon les critiques, dont le prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz, une différenciation est nécessaire entre bonnes et mauvaises innovations.

Quelle que soit la validité relative de ces arguments, on ne peut juger le bien-fondé des activités sous le seul angle de la gestion des risques et de la capacité financière de chaque banque, sauf à ignorer un problème plus vaste de politique pu-



# de philosophie

blique et de risque systémique : sont-elles finalement bonnes ou mauvaises pour le système financier? Une réponse institutionnelle est préférable à celle du contrôleur interne d'une banque.

## Qualités d'appréciation

En second lieu, *le contrôle basé sur les risques repose sur la capacité d'appréciation des contrôleurs et des gestionnaires de risques des différentes banques*. Comme la qualité de la gestion des risques ne peut faire l'objet d'un jugement tranché, le débat est souvent vif entre le régulateur et le régulé. L'appréciation est devenue progressivement plus complexe, les banques concevant des modèles de risques de plus en plus perfectionnés que peu de personnes comprennent intégralement dans les banques centrales, les instances réglementaires et, apparemment, au sein même des banques.

On doit en tenir compte pour appréhender l'incidence des liens explicites créés par le modèle CBR entre la capacité de gestion des risques d'une banque et la portée de ses activités autorisées. Les enjeux d'une appréciation erronée des risques sont élevés : la crise actuelle montre qu'elle peut mettre en péril l'ensemble du système financier.

En troisième lieu, alors que l'un des principaux objectifs du CBR est de permettre aux contrôleurs officiels de déceler et de résoudre très vite les problèmes du système, *il est difficile de freiner les activités risquées des banques quand leurs bénéfices et leurs fonds propres semblent encore solides*. Si le contrôle basé sur les risques privilégie une intervention rapide du régulateur, c'est aussi parce qu'il élargit la gamme des activités financières permises. En pratique, on se heurte à des difficultés au niveau de l'entreprise et sur le plan politique.

*Au niveau microéconomique (de l'entreprise)*, si le régulateur s'inquiète d'un relâchement significatif des critères d'octroi de prêts d'une banque, celle-ci peut citer l'ampleur des bénéfices et des fonds propres comme «preuve» de sa capacité à gérer le risque. Dès lors, les autorités formulent généralement des «recommandations» plutôt que des «directives obligatoires». Les difficultés sont aggravées par le caractère procyclique des ratios de fonds propres, qui permet aux banques d'en détenir moins en phase favorable, précisément quand le durcissement de la concurrence et la progression rapide du crédit suscitent inévitablement un goût accru du risque et un assouplissement des critères d'évaluation. Avec la crise, on vient d'assister à une montée insupportable des risques dans certaines banques et dans l'ensemble du système, à un moment où celui-ci faisait encore état de bénéfices records et de capitaux apparemment suffisants.

*Au plan politique*, des pressions peuvent aussi s'exercer en faveur d'une poursuite du crédit facile. Qui voudrait être accusé d'arrêter la fête? Une gestion défectueuse des risques peut donc persister jusqu'à l'intervention, trop limitée et tardive, du régulateur, après que les effets cumulatifs des erreurs se sont fait sentir sur les bilans des banques comme sur leurs annonces de bénéfices et de fonds propres.

## Conséquences pour l'action des pouvoirs publics

À cause de ces défauts, une éventuelle réforme du contrôle bancaire doit commencer par analyser le rôle du CBR dans la crise financière actuelle et en tirer les conclusions :

- D'abord, les contrôleurs doivent avoir la volonté et la capacité de freiner d'emblée, si nécessaire, les activités risquées des banques, même si ces dernières paraissent financièrement saines. C'est plus facile à dire qu'à faire, car cela suppose d'aller à contre-courant et de s'opposer à des établissements puissants, qui, s'ils sont d'importance systémique, ont probablement l'appui des échelons supérieurs de l'État. Une intervention rapide ne peut réussir qu'avec le soutien d'une autorité crédible, dotée des moyens institutionnels d'assurer effectivement «la sécurité et la solidité».

- Puis, l'autorité de tutelle doit trouver un meilleur équilibre entre les outils de «réglementation» et de «contrôle» pour garantir la bonne santé des différentes banques et du système. Le contrôle basé sur les risques a recouru largement, et peut-être trop, à des méthodes discrétionnaires. Bref, il a servi à libéraliser les activités bancaires et à déléguer des décisions cruciales aux contrôleurs internes, en fonction de leur appréciation de la gestion des risques et de la capacité financière.

Ce système devant perdurer, il faut établir des freins réglementaires plus explicites, pour en atténuer les effets inattendus, et de meilleurs moyens d'empêcher les banques de prendre des risques excessifs.

Il convient notamment d'instituer de nouvelles obligations anticycliques de fonds propres et de provisionnement pendant les phases d'expansion. Il sera sûrement difficile de trouver le bon équilibre entre la limitation des activités bancaires à risque et l'incitation à innover. Les autorités doivent s'y efforcer. Compte tenu de la gravité de la crise financière actuelle, on ne peut tout simplement plus se permettre de tels errements. ■

*S. Raihan Zamil est conseiller du FMI auprès de la Banque centrale d'Indonésie, chargé de la politique et du contrôle bancaires.*