



## Changer les règles ne peut suffire à rendre le système financier sûr. Le jugement des autorités de contrôle bancaire est essentiel

S. Raihan Zamil

**A**PRÈS la crise financière, le Groupe des 20 pays avancés et émergents (G-20) et les instances internationales de normalisation ont fait de nombreuses propositions pour réformer la surveillance du système financier mondial. Presque toutes sont axées sur le renforcement des règles bancaires en matière de fonds propres, de liquidité, de provisions pour pertes sur prêts ou de compensation. Ces améliorations, notamment la hausse des normes de fonds propres et de liquidité, devraient permettre au système financier mondial d'absorber plus facilement les chocs et freiner les prises de risques excessives des banques.

Mais changer les règles ne suffit pas à assurer la stabilité financière *si* leur application, c'est-à-dire le contrôle, n'est pas efficace. Le travail de contrôle et la gestion des risques par les banques restent intrinsèquement subjectifs malgré l'imposition de nouvelles règles ou le durcissement de celles en vigueur. C'est pourquoi les réformes proposées sont compa-

rables à «une tentative d'empêcher une autre épidémie de H1N1 par une programmation de haut niveau sans impliquer les médecins et les agents de santé» (Palmer, 2009).

Le renforcement du contrôle microprudentiel, qui conditionne la stabilité du système financier, devrait être en tête du programme de réforme. Les progrès du contrôle macroprudentiel (évaluation des chocs habituels sur l'ensemble du système), certes nécessaires, dépassent le cadre de cet article.

### Réglementation et contrôle

En présentant la surveillance officielle du système bancaire, on utilise souvent indifféremment les termes *réglementation* et *contrôle*. En pratique, ce sont deux fonctions distinctes, mais liées.

- La loi et la réglementation sont l'ensemble des règles qui permettent à l'autorité bancaire de délivrer des licences, de fixer des normes minimums de fonctionnement et de gestion des risques ainsi que de prendre les

mesures nécessaires en cas de problème, y compris le retrait de licence. Le but principal est d'obliger les banques à se comporter prudemment, car elles ont la garde des fonds des déposants.

- Le contrôle est le moyen d'appliquer ces règles par une surveillance constante à distance et des contrôles périodiques sur place. Les autorités de contrôle évaluent la gouvernance des banques, leurs contrôles internes et leurs pratiques de gestion des risques; leur capacité financière; le respect de la loi et de la réglementation. Sur la base de leur appréciation des risques, elles ont aussi la responsabilité d'agir en temps utile contre les banques à problème ou les problèmes des banques.

Dans le programme international de réforme, le contrôle a toujours été en retrait sur la réglementation pour deux raisons principales. D'abord, son application est locale et dépend du contexte. Ensuite, il est bien plus complexe de le perfectionner que de durcir les règles. Néanmoins, la négligence internationale à l'égard des pratiques de contrôle a des conséquences inattendues.

On en a un exemple avec la formulation et l'application de l'accord de Bâle II, dont l'objectif est de renforcer la stabilité financière au moyen d'une hausse des normes de fonds propres, d'un meilleur contrôle et d'une solide discipline de marché. En pratique, Bâle II a largement privilégié la définition technique des fonds propres réglementaires et ne s'est intéressé que très tardivement à la qualité du contrôle.

Comme l'architecte de Bâle II (le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire) est aussi l'instance internationale qui fixe les normes de réglementation et de contrôle bancaires, l'importance relative qu'il donne au contrôle influence souvent, ou conforte, l'idée préexistante de certaines autorités nationales de réglementation selon laquelle la politique réglementaire est plus importante que l'activité de contrôle. Si cet état d'esprit est répandu, il a des conséquences significatives sur la répartition des ressources et les priorités de réforme interne dans chaque pays. Ainsi, le point de départ du programme de réforme est le changement de *notre conception collective* de l'importance d'un contrôle fort pour la stabilité du système financier.

### Le jugement est essentiel

Selon une note des services du FMI, la qualité du contrôle dépend de la *capacité* et de la *volonté* des autorités de contrôle d'agir au bon moment (Viñals and Fiechter, 2010). Pour le faire, elles doivent avoir un pouvoir juridique et des ressources suffisantes, une stratégie claire et de bonnes relations avec les autres autorités de contrôle. Pour avoir la volonté d'agir, les autorités de contrôle ont besoin d'un mandat clair, d'indépendance opérationnelle, de responsabilité et d'un personnel compétent, et d'entretenir avec la profession bancaire des rapports sains et assez distants pour éviter la capture réglementaire (situation où l'organe de réglementation s'identifie plus à l'entité réglementée qu'à l'intérêt public).

La raison peut-être plus fondamentale de la difficulté d'un contrôle de qualité est qu'il repose beaucoup sur l'aptitude à exercer un *bon jugement* sur des questions souvent complexes. Cette caractéristique a été accentuée par la déréglementa-

tion des grands centres financiers, dans lesquels la loi ou la réglementation ne limitent plus explicitement la portée ou le montant des activités à risque, si les autorités de contrôle jugent que les banques ont des systèmes de gestion des risques solides et des fonds propres suffisants.

C'est l'aléa caché de la conception dominante de la surveillance des banques : il n'y a pas de référence sur ce qui constitue *une gestion saine des risques* ou *des fonds propres adéquats*, sans doute les deux principaux facteurs limitant les prises de risques excessives. Cela fait ressortir le rôle clé d'un jugement informé des autorités de contrôle pour la sécurité et la santé du système bancaire. Chaque fois que l'efficacité d'une profession dépend de sa capacité et de sa volonté à bien exercer son jugement, la probabilité augmente que les intérêts en place — le secteur d'activité, les politiciens et l'autorité réglementaire elle-même (interférence du sommet) — puissent influencer les décisions.

### Ce n'est pas un exercice mécanique

On sait peu en dehors de ce milieu que la quasi-totalité des règles bancaires — qu'elles s'appliquent à la gestion des risques, aux fonds propres ou aux mesures de correction — dépendent beaucoup du jugement des autorités de contrôle. Cela soulève deux grandes difficultés :

- Il s'agit presque toujours d'obligations minimums et la réglementation décrit rarement ce qui convient à chaque banque. Pour que les règles soient bien appliquées, les autorités de contrôle doivent donc absolument les considérer comme un plancher, et non comme un plafond. Dans le cas contraire, elles ne chercheront jamais, pendant l'examen et la surveillance, à aller au-delà de ce qu'elles prescrivent.

- Les autorités de contrôle doivent être capables et désireuses d'appliquer les règles selon un concept dit de « proportionnalité », qui oblige à les adapter à chaque banque — en fonction de sa taille, de sa complexité ou de ses caractéristiques de risque — au lieu de suivre une méthode uniforme.

Ainsi, la *manière* dont les autorités de contrôle appliquent les règles est essentielle, car elle détermine le processus de *découverte* par lequel elles décèlent les faits spécifiques servant à apprécier le profil global de risque d'une institution, qui dicte ensuite la nature et la sévérité d'éventuelles actions correctrices. L'efficacité de l'ensemble de l'examen dépend donc de l'aptitude et de la volonté des autorités de contrôle à interpréter les règles comme un plancher et à les appliquer de façon appropriée à chaque banque, dans un souci de sécurité et de solidité.

Pour illustrer la nature subjective des règles, considérons la gestion des risques, l'adéquation des fonds propres et les actions des autorités de contrôle.

**La gestion des risques.** La première défense contre l'instabilité financière de chaque banque ou du système est la qualité et l'efficacité de la gestion des risques. C'est pourquoi nombre des principales normes réglementaires ou attentes des autorités de contrôle portent sur l'aptitude du conseil de la banque et de sa direction à bien distinguer, surveiller, mesurer et contrôler les risques. Les autorités de contrôle sont censées agir contre les banques où la gestion des risques

significatifs s'avère nettement insuffisante, même si les fonds propres déclarés restent élevés.

On ne sait pas exactement en quoi consiste une gestion saine des risques; de nombreux facteurs entrent en jeu : la taille et la complexité de la banque; la nature de ses risques; la sophistication apparente des modèles de risques, surtout dans les banques grandes et complexes; la compétence de l'autorité de contrôle et son expérience personnelle des systèmes de gestion des risques d'autres banques et les normes de gestion des risques reconnues dans le pays à ce moment. Le respect de celles-ci peut donner aux autorités de contrôle une fausse impression de sécurité ou retarder leur action si toute la profession pratique une gestion déficiente du risque, par exemple en relâchant les normes d'octroi des prêts.

**L'adéquation des fonds propres.** L'exercice du jugement s'applique aussi à l'évaluation de cette adéquation, qui semble quantitative, mais est en fait largement qualitative. Bien que la plupart des pays aient adopté la règle mondiale exigeant un minimum de 8 % des actifs pondérés des risques, l'exactitude de ce ratio dépend notamment d'une évaluation fiable des actifs bancaires. Cette dernière est délicate, surtout pour les prêts à problème et autres actifs difficiles à évaluer, pour lesquels il n'existe pas de prix de marché observables et dont la valeur estimée repose sur de nombreuses hypothèses. À cause des effets de levier, une légère erreur de calcul de la valeur des actifs peut avoir une grande incidence sur les ratios de fonds propres. Ainsi, une baisse de 4 % fait chuter de 50 % le ratio minimum de 8 %, en suivant une méthode de calcul simple.

Il est encore plus complexe de déterminer le montant des fonds propres correspondant au profil global de risque d'une institution, quel que soit le minimum réglementaire. C'est surtout important en phase d'expansion, quand la conjonction d'un relâchement des normes d'octroi des prêts et d'une politique de l'argent bon marché permet aux emprunteurs marginaux de *refinancer*, au lieu de rembourser, leurs dettes, donnant l'impression d'un faible risque de défaillance. À cause de la procyclicité du calcul des fonds propres, ce faible risque «observé» est intégré aux modèles de risque des banques, d'où une sous-estimation des fonds propres requis par la réglementation et par les références internes de la banque.

C'est alors qu'une solide évaluation *par les autorités de contrôle* de l'adéquation des fonds propres, contestant le consensus, devient indispensable pour empêcher une prise de risque excessive. Les principaux éléments de décision, tous subjectifs, sont la nature, le montant, le sens et les résultats aux tests de résistance de l'exposition d'une institution; la qualité de son mode de prise et de gestion des risques; les prévisions économiques; les prévisions de croissance des actifs; la fiabilité et le montant des sources internes de fonds propres.

**Les actions des autorités de contrôle.** Dans la plupart des pays, elles sont discrétionnaires, ce qui permet aux autorités d'adapter la sanction à la faute. Leur conception et leur efficacité dépendent donc d'abord de la *capacité* de l'autorité de contrôle à distinguer les principaux problèmes, puis de sa *volonté* de prendre les mesures appropriées. L'une comme l'autre sont notamment conditionnées par une bonne pro-

tection juridique de l'autorité de contrôle et par sa volonté institutionnelle.

Les autorités de contrôle ayant tendance à différer leurs actions, certains pays ont adopté des dispositifs d'action correctrice rapide (ACR). Introduites aux États-Unis au début des années 90, les ACR, obligatoires ou discrétionnaires, sont déclenchées quand les fonds propres tombent en dessous du ratio minimum de 8 %; plus ils deviennent inférieurs à la référence, plus les actions obligatoires se durcissent.

Mais les ACR ne sont pas la panacée pour limiter le jugement des autorités de contrôle. D'abord, le terme «action correctrice rapide» est trompeur. C'est un indicateur retardé, déclenché seulement après la baisse des fonds propres en deçà du seuil. Il n'exige donc pas d'agir si les fonds propres restent supérieurs au minimum réglementaire, même dans l'éventualité d'autres problèmes significatifs. Un problème plus fondamental et plus prospectif consiste à déterminer *si, quand et comment* on doit agir contre les banques qui déclarent des fonds propres supérieurs au minimum, mais présentent des faiblesses dans la gestion des risques ou d'autres aspects de la sécurité et de la viabilité. La démarche reste forcément discrétionnaire, car la nature et la gravité des insuffisances décelées ainsi que l'opinion de l'autorité de contrôle sur la capacité et la volonté des dirigeants à y remédier eux-mêmes peuvent varier.

Ensuite, même quand les ACR deviennent pertinentes, l'opportunité des actions obligatoires est basée sur l'exactitude des ratios de fonds propres déclarés, qui est fonction de la fiabilité du mode d'évaluation des actifs et des prêts. Comme noté plus haut, celle-ci dépend d'hypothèses. Or, quand les banques sont sur le point d'enfreindre la règle des fonds propres minimums, elles sont incitées à évaluer avec trop d'optimisme leurs prêts à problème et leurs autres actifs difficiles à estimer. Ainsi, le jugement de l'autorité de contrôle, fondé sur une analyse critique, reste essentiel pour s'assurer de l'exactitude des ratios de fonds propres déclarés, les ACR *pouvant* alors être déclenchées au moment opportun.

## La réforme du contrôle

Compte tenu de l'importance d'un jugement bien informé pour l'application de toutes les règles bancaires, il est impératif que les autorités consacrent autant de temps au renforcement du contrôle qu'au changement des règles elles-mêmes. La première tâche pourrait être la plus importante et la plus ardue. Certains demandent de réduire la discrétion des autorités de contrôle, mais c'est impossible sauf à porter les obligations de fonds propres et de liquidité à un niveau qui serait préjudiciable à l'intermédiation du crédit et à l'emploi. Les autorités doivent donc se concentrer sur le *potentiel anticyclique* du contrôle en améliorant celui-ci. Il est difficile de savoir comment. Voici certaines possibilités :

**Instaurer une solide culture de contrôle au sein de chaque autorité réglementaire.** Apparemment abstrait, ce concept est simplement l'ensemble des valeurs, convictions et comportements récompensés au sein de ces organes. Cela commence par les discours et les actions des dirigeants, qui déterminent le contexte du contrôle quotidien. Une forte culture de contrôle

exige l'indépendance opérationnelle (à l'égard de l'État et de la profession) et encourage celle de chaque autorité de contrôle. Donnant la priorité à la sécurité et à la solidité, elle favorise, le cas échéant, le recours à l'intrusion pour appliquer ses conceptions. Cette conjonction d'indépendance, de sécurité et de solidité ainsi que de contrôle intrusif, au niveau institutionnel et individuel, est la base d'un système robuste de contrôle microprudentiel.

Au-delà, on ne peut ignorer l'aspect politique du contrôle, le système bancaire étant au centre des jeux du pouvoir dans tous les pays. Une forte culture de contrôle exige donc du système politique qu'il reconnaisse (par la législation) et respecte (en minimisant les interventions) l'indépendance des autorités de réglementation prudentielle et leur permettent d'agir comme elles l'entendent, quels que soient les acteurs ou les enjeux politiques.

**Renforcer la capacité et la volonté des autorités de contrôle de bien exercer leur jugement.** On demande beaucoup aux autorités de contrôle. Elles doivent maîtriser plusieurs rôles, dont ceux de gestionnaire des risques, d'analyste financier, de comptable, de juriste, d'enquêteur, de prévisionniste et d'économiste. On attend aussi d'elles des conclusions conduisant à des actions précoces, reposant souvent sur des détails techniques au niveau micro. Surtout, elles doivent être capables et désireuses de s'opposer à l'opinion dominante et de dire non, même quand la société dit oui. Et il leur faut admettre que les mauvaises périodes ont aussi une fin. Cela exige une aptitude à appréhender l'avenir ainsi qu'un formidable ensemble de compétences conceptuelles, analytiques, de décision et de communication, sans parler d'un «sixième sens» et d'une fermeté parfois longue à acquérir. Ce n'est pas rien, surtout dans les sociétés et les organisations, comme certaines banques centrales et autorités de contrôle, qui récompensent habituellement le conformisme et la préservation du statu quo.

Pour commencer, chaque instance réglementaire doit veiller à ce que sa culture, ses niveaux de rémunération et son mode de promotion soient assez attirants pour recruter et conserver des éléments de qualité ayant les compétences nécessaires pour réussir dans ce métier. Enfin, un programme de formation interne solide, permanent, bien financé et suivant l'évolution du marché est indispensable à la constitution et au maintien de capacités de contrôle.

**Concevoir une méthode discrétionnaire contrainte.** Il faudrait envisager un système d'alerte qui obligerait à prendre certaines mesures contre les banques publiant de bons états financiers, mais dont la gestion des risques révélerait des faiblesses, afin de permettre une intervention précoce des superviseurs. Pour cela, les outils, les méthodologies et les manuels utilisés au jour le jour doivent trouver le bon équilibre entre deux considérations : encourager l'exercice du jugement et garantir la structuration et la cohérence de l'évaluation des risques. Cette double démarche doit aboutir à un système de discrétion contrainte.

**Demander aux banques d'importance systémique de diminuer de volume si les ressources de l'autorité de contrôle sont insuffisantes par rapport à la taille et à la complexité de l'entité réglementée.** On ne peut ignorer le lien entre la

dimension d'une banque et la possibilité de la contrôler. Si elle est trop grande, les autorités de contrôle n'ont pas les moyens suffisants pour tester indépendamment et valider correctement l'intégrité du système de gestion des risques; elles ne peuvent que procéder à un survol des politiques, procédures et limites de la banque. Le superviseur *doit* alors se fier à l'évaluation du risque faite par la banque, ce que l'on considère maintenant comme une cause majeure de la crise récente. Sauf si les autorités réglementaires souhaitent parier que les dirigeants des banques montreront plus d'autodiscipline pendant la prochaine phase d'expansion, une démarche ferme de réduction des risques se justifie à l'égard des banques trop grandes pour être contrôlées.

**Établir des programmes à plus long terme pour augmenter le nombre et la qualité des spécialistes du contrôle financier.** Le sujet est trop important pour que la société sous-traite la formation à chaque autorité réglementaire. Il a été suggéré qu'il devienne une discipline universitaire reconnue. Ainsi, les normalisateurs internationaux et les principales autorités de contrôle pourraient créer avec les universités des diplômes spécialisés. Il devrait aussi y avoir un programme mondialement reconnu de certification des autorités de contrôle financier. Celle-ci dépendrait à la fois de l'expérience pratique et de tests rigoureux de la compétence technique et des facultés d'analyse correspondant aux problèmes quotidiens des autorités de contrôle. Elle pourrait devenir progressivement une norme d'excellence et favoriser la mobilité professionnelle entre pays.

### Une occasion de réformer

La crise financière a donné aux autorités une chance unique de refondre le dispositif de réglementation et de contrôle qui régit le système bancaire mondial. Jusqu'à présent, l'effort a surtout porté sur la réglementation, une attention limitée étant accordée à l'*art* du contrôle et à son rôle crucial pour la stabilité financière. Il est temps de le placer au centre du programme de réforme. L'une des leçons les plus importantes de la crise récente est peut-être que rien ne remplace un contrôle solide. Il est dans l'intérêt collectif des décideurs, des dirigeants politiques et des citoyens de soutenir les autorités de contrôle, notamment quand elles contestent les idées reçues et s'attaquent à de puissants intérêts, dont la politique même des gouvernements, pour sauvegarder la stabilité financière. ■

*S. Raihan Zamil est le Conseiller du FMI en matière de politique et de contrôle bancaires auprès de la Banque d'Indonésie; il a travaillé à la Federal Deposit Insurance Corporation des États-Unis.*

---

#### Bibliographie :

Palmer, John, 2009, "Can We Enhance Financial Stability on a Foundation of Weak Financial Supervision?" *Estabilidad Financiera, Banco de España*, No. 17, p. 47-54.

Viñals, Jose, and Jonathan Fiechter, with Aditya Narain, Jennifer Elliot, Ian Tower, Pierluigi Bologna, and Michael Hsu, 2010, "The Making of Good Supervision: Learning to Say 'No,'" *IMF Staff Position Note 10/08 (Washington: International Monetary Fund)*.