



Document de travail

Mise en œuvre des dernières réformes de Bâle III au Canada

Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF)

Juillet 2018



**BSIF
OSFI**

255, rue Albert
Ottawa, Canada
K1A 0H2

www.osfi-bsif.gc.ca

Canada

I. Introduction

(i) *Réformes de Bâle III*

À titre de membre du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB), le BSIF a participé à l'élaboration du dispositif de Bâle III. Ces dernières années, les réformes de Bâle III ont été instaurées au moyen d'une série d'ajustements réglementaires visant à corriger les faiblesses de la résilience des banques révélées au cours de la crise financière. Les ajustements antérieurs visaient à tenir compte de la quantité et de la qualité des fonds propres et des liquidités des banques. La dernière série de réformes de Bâle III (« dernières réformes de Bâle III ») publiée en décembre 2017¹ vise à accroître la crédibilité du calcul des actifs pondérés en fonction des risques (APR) et à améliorer la comparabilité et la transparence des ratios de fonds propres des banques. Cela comprend la révision de l'approche standard et de l'approche fondée sur les notations internes (approche NI) pour le risque de crédit, du cadre de gestion du risque opérationnel, du dispositif de ratio de levier et des exigences de rajustement de la valeur du crédit (RVC). En outre, les dernières réformes de Bâle III remplacent le plancher de fonds propres de Bâle I par un plancher plus sensible au risque (plancher de fonds propre). Ces éléments font l'objet d'une description plus détaillée à la section II ci-dessous.

(ii) *Portée du document de travail*

Le présent document de travail énonce l'orientation stratégique et les calendriers de mise en œuvre des dernières réformes de Bâle III au Canada proposés par le BSIF. Le BSIF sollicite l'avis des interlocuteurs intéressés au sujet des orientations stratégiques et des calendriers proposés. Nous vous invitons à nous faire part de vos commentaires sur toutes les sections du présent document de travail, mais nous avons inclus une liste de questions à la section V.

Les principes qui suivent sur la mise en œuvre des réformes de Bâle III dans le cadre national des fonds propres s'appliquent à toutes les institutions de dépôts (ID). Toutefois, le BSIF proposera d'autres révisions au régime de fonds propres canadien pour s'assurer que les normes énoncées reflètent les risques auxquels font face les institutions qui n'utilisent pas de modèles internes aux fins des fonds propres réglementaires. Il s'enquerra de l'opinion des interlocuteurs intéressés dans le cadre d'un processus de consultation distinct.

(iii) *Principes directeurs de la mise en œuvre nationale des dernières réformes de Bâle III*

Le BSIF appuie les changements proposés aux dernières réformes de Bâle III et il a l'intention de les mettre en œuvre à l'échelle nationale tout en apportant des ajustements pour refléter les unicités du marché canadien. Conformément à notre approche actuelle d'élaboration de consignes nationales, notre mise en œuvre des dernières réformes de Bâle III reposera sur les grands principes suivants :

1. Les dernières réformes de Bâle III serviront de point de départ, bien que des ajustements puissent être apportés afin de tenir compte des caractéristiques particulières du marché canadien;

¹ Voir <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.htm>

-
2. Les ajustements apportés aux mesures nationales de fonds propres devraient aider à améliorer la sensibilité au risque des règles de fonds propres et fournir les bonnes structures incitatives aux ID;
 3. La révision des mesures nationales de fonds propres devrait viser à promouvoir la sûreté et la stabilité des ID tout en tenant compte des règles du jeu équitable et des problèmes de compétitivité.

Le reste du document est structuré comme suit : la section II présente un sommaire des dernières réformes de Bâle III; les sections III et IV présentent les points de vue préliminaires du BSIF au sujet de la portée et du calendrier de la mise en œuvre des réformes au Canada; la section V comprend des questions à l'intention des parties prenantes et la section VI donne un aperçu des prochaines étapes.

II. Résumé des dernières réformes de Bâle III

Voici un résumé des principaux ajustements décrits dans les dernières réformes de Bâle III.

(i) Cadre de gestion du risque de crédit

Les ajustements suivants ont été apportés au cadre de gestion risque de crédit afin d'améliorer la sensibilité au risque et de corriger les lacunes de l'approche standard et de l'approche NI :

- Accroître la sensibilité au risque de l'approche standard en augmentant la granularité des pondérations des risques, en particulier pour les expositions sur biens immobiliers, et en réduisant le recours systématique aux cotes de crédit en obligeant les banques à exercer leur propre examen de diligence raisonnable à l'égard des expositions cotées à l'externe;
- Limiter l'utilisation de l'approche NI en réduisant le nombre de catégories d'actifs pour lesquelles les banques peuvent utiliser cette approche et en imposant des contraintes de surveillance à certains paramètres.

(ii) Cadre de gestion du risque opérationnel

Le cadre de gestion du risque opérationnel a été rationalisé afin d'assurer la suffisance des fonds propres rattachés au risque opérationnel et de relever les défis associés à l'utilisation de modèles internes pour le risque opérationnel au moyen des ajustements suivants :

- Une approche standard plus sensible aux risques qui remplacera l'approche de mesure avancée et les approches standards existantes;
- Le calcul des exigences de fonds propres rattachés au risque opérationnel se basant sur deux composantes : (i) une mesure du revenu d'une banque et (ii) une mesure de ses pertes historiques.

(iii) *Dispositif de ratio de levier*

Les dernières réformes de Bâle III comprenaient les ajustements suivants au ratio de levier :

- L'instauration d'une réserve au titre du ratio de levier pour les banques d'importance systémique mondiale (BIS^m);
- L'amélioration des définitions des expositions dans le ratio de levier, y compris les ajustements apportés au traitement des instruments dérivés et des expositions hors bilan.

(iv) *Cadre de rajustement de la valeur du crédit (RVC)*

Les révisions suivantes ont été apportées au cadre de RVC afin d'accroître sa sensibilité au risque et renforcer sa solidité et sa comparabilité :

- L'intégration de la composante d'exposition du risque de RVC et des couvertures correspondantes aux exigences de fonds propres liées au RVC;
- L'élimination de l'approche avancée et harmonisation de l'approche standard avec le cadre révisé de gestion du risque de marché selon l'examen fondamental du portefeuille de négociation.

(v) *Plancher de fonds propres*

Le plancher de Bâle I en vigueur est remplacé par un plancher de fonds propres fondé sur l'approche standard révisée. Ce plancher garantit que les actifs pondérés en fonction des risques fondés sur des modèles ne se retrouvent pas sous un seuil minimal. Voici les changements apportés aux dernières réformes de Bâle III :

- Fondation du calcul du plancher de fonds propres sur les approches standards révisées de Bâle III plutôt que sur le dispositif de Bâle I;
- Passage du plancher de 80 % à 72,5 % du total des APR fondés sur les approches standards.

III. Points de vue préliminaires du BSIF sur la portée nationale de la mise en œuvre

La mise en œuvre des dernières réformes de Bâle III se fondera sur le texte des règles publié par le CBCB en décembre 2017. Le BSIF propose d'apporter des ajustements aux dernières réformes de Bâle III aux fins de mise en œuvre au Canada. Vous trouverez ci-dessous un résumé des ajustements proposés au régime de fonds propres canadien.

(i) *Cadre de gestion du risque de crédit*

- (a) *Seuil de perte en cas de défaut pour les prêts hypothécaires résidentiels* : les dernières réformes de Bâle III instaure une réduction de 10 % à 5 % du seuil de perte en cas de défaut (PCD) pour les prêts hypothécaires résidentiels. Le BSIF anticipe maintenir le seuil de PCD actuel de 10 % pour les prêts hypothécaires résidentiels, étant donné qu'un seuil de 5 % ne serait pas conforme aux

estimations actuelles au Canada vu que les PCD doivent être calibrées en période de ralentissement. Cela serait conforme à notre objectif de promouvoir la sûreté et la solidité des ID.

- (b) *Fusion de la catégorie des petites entités (PE) et des petites et moyennes entreprises (PME)* : en vertu des dernières réformes de Bâle III, les expositions sur les PE garanties par des immobiliers résidentiels ou commerciaux sont traitées de la même manière que toute autre exposition garantie par des biens immobiliers. À l'entrée en vigueur de ce changement, nous prévoyons qu'il restera très peu d'expositions sur les PE, et celles qui demeureront auront un profil de risque semblable aux expositions sur les PME. Ainsi, le BSIF propose d'appliquer les facteurs de pondération des risques des PME sous l'approche standard et l'approche fondée sur les notations internes aux expositions sur les PE et sur les PME. Ce changement ne devrait pas avoir d'incidence notable sur les normes de fonds propres, et permet de simplifier le régime.
- (c) *Prêts hypothécaires résidentiels en vertu de l'approche NI* : le BSIF suggère de créer aux fins de l'approche NI une fonction de pondération du risque distincte pour les prêts hypothécaires résidentiels qui sont largement tributaires des flux de trésorerie générés par le bien immobilier. Cette nouvelle fonction de pondération du risque serait identique à celle actuellement utilisée pour les prêts hypothécaires résidentiels, mais comprendrait un facteur accru de corrélation. Le BSIF effectuera d'autres analyses afin de déterminer le facteur de corrélation de cette nouvelle fonction de pondération du risque. La raison de cette variation potentielle est double, (i) elle s'harmoniserait avec les catégories d'actifs de l'approche standard révisée, qui comporte des facteurs distincts de pondération des risques pour les expositions sur des biens immobiliers résidentiels qui ne sont pas largement tributaires des flux de trésorerie générés par le bien immobilier et ceux qui le sont, et (ii) elle augmenterait la sensibilité au risque de l'approche NI.
- (d) *Changements relatifs aux expositions sur cartes de crédit* : bien que l'approche standard révisée augmente la sensibilité au risque des expositions sur cartes de crédit en incorporant des facteurs de pondération distincts pour les utilisateurs de cartes de crédit qui sont des débiteurs intervenants (*transactors*), le BSIF étudie la possibilité d'apporter d'autres changements à l'approche standard et à l'approche NI relativement aux expositions sur cartes de crédit pour améliorer la sensibilité au risque dans les domaines suivants :
- Réduction de l'étalonnage des facteurs de pondération des risques de l'approche standard pour les débiteurs intervenants et hausse des facteurs de pondération des risques pour les débiteurs non-intervenants;
 - Accroissement de l'étalonnage des coefficients de conversion en équivalent-crédit pour les engagements révocables sans condition dans l'approche standard;
 - Hausse du seuil de la probabilité de défaut pour les débiteurs non-intervenants en vertu de l'approche NI.

Dans chacun de ces domaines, nous croyons que l'étalonnage du CBCB pourrait ne pas correspondre adéquatement aux risques du marché canadien des cartes de crédit.

(ii) Cadre de gestion du risque opérationnel

Aux termes des dernières réformes de Bâle III, l'exigence de fonds propres en regard du risque opérationnel est fondée sur la composante d'indicateurs économiques, soit une approximation du risque opérationnel fondée sur les états financiers, et sur le multiplicateur des pertes internes de l'institution, qui est un facteur scalaire fondé sur les pertes historiques moyennes des dix années précédentes.

Les autorités de contrôle nationales ont le pouvoir discrétionnaire d'exclure les données internes sur les pertes dans le calcul des fonds propres et de fixer plutôt l'exigence de fonds propres pour risque opérationnel à la composante d'indicateurs économiques (c.-à-d. que le multiplicateur des pertes internes est établi à un). À cet égard, le BSIF propose de maintenir les pertes historiques dans le calcul de l'exigence de fonds propres pour risque opérationnel (c.-à-d. permettre aux grandes banques des tranches 2 et 3 de calculer le multiplicateur des pertes internes conformément aux normes de Bâle III). En outre, le BSIF envisage de permettre l'utilisation de pertes historiques dans le calcul du risque opérationnel pour les petites banques de tranche 1 (celles dont le revenu d'entreprise est inférieur à 1,25 milliard de dollars canadiens²) si celles-ci peuvent respecter les exigences en matière de collecte des données sur les pertes décrites dans le dispositif de Bâle III. Le BSIF propose également d'exiger le calcul des normes de fonds propres à l'échelle du groupe (à l'instar des exigences pour risque de crédit et de marché).

Conformément aux dernières réformes de Bâle III, le BSIF suggère d'établir le seuil minimal pour inclure les pertes dans la collecte des données et le calcul des pertes annuelles moyennes à 25 000 \$ CAN³. Le BSIF entreprendra d'autres analyses afin de déterminer le processus de gouvernance à suivre pour examiner les exclusions de pertes, y compris la manière d'évaluer l'utilité des événements générateurs de pertes opérationnelles dans les activités de l'institution. Le BSIF comprend que certains des processus et outils connexes utilisés pour appuyer l'approche de mesure avancée fondée sur des modèles peuvent demeurer pertinents en vertu de la nouvelle approche standard. Par conséquent, le BSIF déterminera dans quelle mesure les outils associés au modèle de l'approche de mesure avancée peuvent continuer d'être utilisés ou modifiés à l'avenir.

(iii) Dispositif de ratio de levier

Les réformes de Bâle III comprennent la révision du ratio de levier initial, qui a été publié en janvier 2014.⁴ Les révisions comprennent une nouvelle réserve de fonds propres liée au ratio de levier s'appliquant aux BIS^m, ainsi que des améliorations techniques de la mesure des expositions du ratio de levier.

² Conformément à la version actuelle de la ligne directrice sur les NFP, les seuils du dispositif de Bâle III seront convertis en dollars canadiens, au taux de change de 1,25.

³ Ibid.

⁴ Voir [Ratio de levier et exigences de publicité de Bâle III \(janvier 2014\)](#)

La réserve de fonds propres liée au ratio de levier des BIS^m vise à garantir que le ratio de levier continue de servir de filet de sécurité approprié aux exigences fondées sur les risques des BIS^m. Les banques doivent y satisfaire à l'aide de fonds propres de catégorie 1. La réserve est fixée à 50 % d'une réserve de fonds propres fondés sur les risques des BIS^m.⁵ Outre la réserve de fonds propres liée au ratio de levier, les améliorations techniques apportées à la mesure de l'exposition du ratio de levier comprennent des ajustements au traitement des expositions portées au bilan, des expositions aux opérations de financement par titres et des éléments hors bilan. Actuellement, le BSIF traite les banques d'importance systémique intérieure (BISⁱ) comme des BIS^m classées dans la première tranche et applique les exigences imposées aux BIS^m à ses BISⁱ. Dans le même esprit que ce principe, le BSIF propose d'appliquer la réserve de fonds propres liée au ratio de levier des BIS^m, établie à 50 points de base, aux BISⁱ canadiennes.

Nous examinerons l'application au pays des améliorations techniques proposées au ratio de levier et discuterons de ces questions avec les interlocuteurs dans le cadre de nos consultations périodiques en vue de réviser le ratio de levier avant sa mise en œuvre au T1 2022.

(iv) Cadre de gestion du risque de rajustement de la valeur du crédit (RVC)

Le BSIF a l'intention de mettre en œuvre les ajustements apportés au cadre de gestion du risque de RVC de la manière proposée dans les réformes de Bâle III. Il n'a pas encore examiné si certains aspects du cadre doivent être modifiés en fonction du contexte canadien.

IV. Points de vue préliminaires du BSIF sur le calendrier de mise en œuvre national

À titre de membre du Comité de Bâle, le BSIF s'engage à mettre en œuvre intégralement, en temps opportun et de façon uniforme les dernières réformes de Bâle III, et il entend mettre en œuvre les réformes de Bâle III selon le calendrier convenu à l'échelle internationale, à trois exceptions près. Ces exceptions portent sur :

- les ajustements apportés au cadre de gestion du risque opérationnel;
- les ajustements apportés au dispositif de ratio de levier afin d'intégrer l'approche standard pour risque de crédit de contrepartie (AS-RCC);
- la période de transition du plancher de fonds propres.

Les dernières réformes de Bâle III devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2022, avec une transition de cinq ans pour le plancher de fonds propres. Compte tenu de l'ampleur considérable des révisions apportées au régime de fonds propres dont la mise en œuvre est prévue en 2022, nous envisageons d'échelonner l'application de certaines normes sur une période de temps du point de vue opérationnel. Cela réduirait le fardeau global de mise en œuvre pour les institutions financières et le BSIF en 2022.

En ce qui concerne la révision du cadre de gestion du risque opérationnel, nous prévoyons une mise en œuvre nationale le 1^{er} novembre 2020 (pour les institutions dont l'exercice se termine en octobre) et le

⁵ Par exemple, une banque dotée d'un volant fondé sur un risque de 2 % disposera d'un volant de ratio de levier de 1 % et devrait donc maintenir un ratio de levier d'au moins 4 %.

1^{er} janvier 2021 (pour les institutions dont l'exercice se termine en décembre). Nous estimons que l'adoption anticipée du cadre de gestion du risque opérationnel ne devrait pas poser de difficultés de mise en œuvre étant donné que les institutions ne seraient pas tenues de construire des modèles complexes et pourraient tirer parti des systèmes existants pour mesurer le risque opérationnel. Afin de respecter cette date butoir, le BSIF envisage de publier la version actualisée de la ligne directrice *Normes de fonds propres* (NFP) au printemps 2020 afin de tenir compte des règles sur le risque opérationnel. Avant la publication des règles finales, nous suivons notre processus de consultation périodique sur les ajustements apportés aux sections pertinentes de la ligne directrice NFP.

En ce qui concerne le ratio de levier, le BSIF a l'intention d'intégrer l'AS-RCC à la ligne directrice *Exigences de levier* en 2019 afin de coïncider avec la mise en œuvre de l'AS-RCC dans le ratio de fonds propres au titre des risques de la directrice NFP. Il agit ainsi ayant estimé avantageux d'harmoniser la mise en œuvre de l'AS-RCC pour les ratios de fonds propres axés sur les risques et pour le ratio de levier.

Pour ce qui est du plancher de fonds propres révisé, le CBCB propose de l'appliquer progressivement en commençant à 50 % des APR sous l'approche standard le 1^{er} janvier 2022, et en augmentant annuellement pour atteindre 72,5 % en 2027. En outre, les dernières réformes de Bâle III prévoient un nouveau plafond discrétionnaire pour l'augmentation totale des APR d'une banque pendant la période de transition.

Le BSIF propose d'appliquer le plancher de fonds propres à 72,5 % à partir du premier trimestre de 2022. À son avis, la période de transition du plancher des fonds propres n'est pas nécessaire au Canada. Le BSIF propose en outre de ne pas appliquer le plafond discrétionnaire pour l'augmentation totale des APR d'une banque pendant la période de transition.

Le tableau ci-dessous indique les dates prévues de mise en œuvre des réformes de Bâle III, ainsi que d'autres normes du CBCB que le BSIF envisage de mettre en œuvre au cours des prochaines années.

Norme du CBCB	Date prévue de mise en œuvre
Approche standard dans la mesure du risque de contrepartie (tant dans les exigences de fonds propres fondées sur le risque que dans les exigences de levier)	T1 2019
Règles de capitalisation des expositions aux contreparties centrales	T1 2019
Révision du cadre de titrisation	T1 2019
Ratio de liquidité à long terme	T1 2020
Réformes de Bâle III sur le risque opérationnel	T1 2021
Réformes de Bâle III sur le risque de crédit (y compris le plancher de fonds propres)	T1 2022
Réformes de Bâle III sur le ratio de levier	T1 2022*
Réformes de Bâle III sur les rajustements de la valeur du crédit	T1 2022
Examen fondamental du portefeuille de négociation	T1 2022

* À l'exception de l'AS-RCC qui sera mise en œuvre au T1 de 2019.

V. Questions aux interlocuteurs

Le BSIF sollicite l'avis des parties intéressées au sujet de l'orientation stratégique et des calendriers proposés ci-dessus. Plus précisément, nous demandons aux intéressés de répondre aux questions suivantes.

- Q1. Y a-t-il d'autres aspects du cadre que le BSIF devrait considérer aux fins d'ajustements nationaux?
- Q2. Que pensez-vous des modifications proposées par le BSIF aux fins d'ajustements nationaux?
- Q3. Que pensez-vous de la détermination, de la collecte et de la gouvernance des données sur les pertes en vertu de la nouvelle approche standard pour le risque opérationnel?
- Q4. Quels outils ou processus en vertu des approches existantes de mesure des fonds propres en regard du risque opérationnel devraient être conservés?

VI. Prochaines étapes

Les réponses aux questions et commentaires ci-dessus doivent être soumises d'ici le **19 octobre 2018** à Patrick Tobin, spécialiste des fonds propres, Division des fonds propres, à l'adresse patrick.tobin@osfi-bsif.gc.ca.