

L'évolution des fonds propres bancaires : Point de vue du Canada

**Communication de Jeremy Rudin
Surintendant
Bureau du surintendant des institutions financières Canada**

Sur invitation de l'Institute of International Bankers

**New York, New York
Le 28 octobre 2016**

Le texte prononcé fait foi

Pour de plus amples renseignements :
Kaitlin Sabourin
Communications et consultations
kaitlin.sabourin@osfi-bsif.gc.ca
www.osfi-bsif.gc.ca



Canada 

Communication de Jeremy Rudin, surintendant
Bureau du surintendant des institutions financières Canada (BSIF)

Sur invitation de l'Institute of International Bankers (IIB)

New York, New York
Le 28 octobre 2016

Introduction

Je remercie l'Institute for International Bankers de m'avoir invité à m'adresser à vous cet après-midi. Je suis heureux d'être ici à New York pour vous entretenir de cette question importante.

Les organismes de réglementation prudentielle des banques de partout dans le monde travaillent à concevoir et à mettre en œuvre les normes de fonds propres bancaires depuis plus d'un quart de siècle. La crise financière mondiale a accru l'attention portée au régime de fonds propres.

Depuis, des progrès substantiels ont été réalisés grâce aux accords conclus par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et ses différents membres. Je souhaite vous présenter aujourd'hui le point de vue du Canada à propos des progrès accomplis et du travail qui reste à faire.

Qu'attendons-nous du régime de fonds propres des banques?

Pour vous exposer cette perspective, il faut d'abord répondre à une question fondamentale : qu'attendons-nous du régime de fonds propres des banques? Quelles fins devraient viser les exigences de fonds propres bancaires?

Nous pouvons attribuer trois objectifs connexes à un régime de fonds propres bancaires solide.

Le premier objectif est évident : assurer la mise en place de normes minimales de fonds propres afin de préserver la solvabilité des banques en cas de pertes financières. Ayant été témoins de la crise financière mondiale et comme nous continuons d'en subir les conséquences, j'espère que nous conviendrons que cet objectif va de soi.

Le deuxième objectif est de maintenir la confiance envers le système bancaire. Il rejoint évidemment le premier objectif, mais il en est également distinct. Il ne suffit pas de mettre en place une capacité adéquate d'absorption des pertes si nul n'en reconnaît

l'existence. Nous voulons également que le régime de fonds propres des banques inspire généralement confiance – aux déposants, aux autres créanciers, aux clients, aux contreparties, aux investisseurs et au public dans son ensemble – qu'il existe effectivement une capacité adéquate d'absorption des pertes, et que cette dernière sera reconstituée au besoin.

Le troisième objectif consiste à fournir aux banques de saines mesures incitatives, tant en période de prospérité que d'austérité.

En période de prospérité, nous voulons que le régime oblige les banques à augmenter leurs fonds propres à mesure qu'elles prennent davantage de risques. Le régime de fonds propres de Bâle repose sur un mécanisme qui attribue un coefficient de pondération des risques à chaque exposition qui pèse sur la banque. S'ils sont bien conçus, ces coefficients assurent une tarification appropriée de la prise de risques, tarification qui incite vivement les banques à réduire leurs risques. Au même moment, un système de coefficients de pondération des risques bien conçu fait en sorte que les banques doivent bonifier leur capacité d'absorption des pertes en fonction de toute décision de prendre davantage de risques.

En période d'austérité, un régime de fonds propres bien conçu devrait jouer un rôle supplémentaire, c'est-à-dire rendre moins probable un renversement trop rapide de l'effet de levier de la part des banques lors d'une contraction de l'économie. Lorsque les perspectives économiques s'assombrissent, il faut évidemment s'attendre à ce que les banques freinent la progression des prêts et des actifs. Après tout, la demande de crédit chutera et le nombre d'emprunteurs solvables diminuera.

Cela dit, à tout le moins, un régime de fonds propres bien conçu ne devrait pas inciter davantage les banques à freiner rapidement l'augmentation des prêts ou d'écouler rapidement des actifs à des prix dérisoires. Ce renversement de l'effet de levier finirait par être improductif : le poids supplémentaire sur l'économie et sur les prix des actifs entraînerait un nouveau renversement de l'effet de levier, et ainsi de suite. Si le régime est bien conçu, les banques doivent maintenir des réserves adéquates de fonds propres au-delà du minimum réglementaire en période de prospérité, et elles peuvent utiliser ces réserves en situation de crise.

En quoi le régime international de fonds propres bancaires s'est-il amélioré depuis la crise financière mondiale?

Maintenant que les objectifs d'un régime de fonds propres judicieux ont été fixés, voyons les progrès qu'a accomplis la communauté internationale depuis la crise financière mondiale. En dépit de la stabilité relative de son système financier au cours de la crise financière mondiale, le Canada a participé activement à l'élaboration du

programme de réforme du régime international de fonds propres, et a instauré assidument ces nouvelles exigences.

Nous reconnaissons que la prochaine crise sera différente de la précédente, et que l'efficacité du régime du Canada lors de la dernière crise ne garantit pas son succès à l'avenir. Nous avons aussi intérêt à contribuer à la conception et à la mise en œuvre d'un régime amélioré qui soutient mieux la stabilité de l'économie mondiale et instaure des règles plus uniformes à l'intention de toutes les multinationales bancaires, y compris les nôtres.

Les accords conclus par le Comité de Bâle dans la foulée de la crise financière ont aidé la communauté internationale à rehausser de façon substantielle tant l'ampleur que la qualité des fonds propres. Ce nouveau régime de fonds propres oblige en outre les institutions dites « d'importance systémique » pour le système financier mondial à maintenir des fonds propres supplémentaires. Ces institutions sont des « banques d'importance systémique mondiale », ou BIS^m. Bien qu'aucune banque canadienne ne soit une BIS^m, nous appliquons cette même approche à celles que nous jugeons d'importance systémique intérieure.

Des fonds propres plus abondants et de meilleure qualité ont permis de réaliser des progrès au regard des deux premiers objectifs d'un bon régime de fonds propres en préservant mieux la solvabilité contre les pertes et en renforçant la confiance envers les banques, encore que l'ampleur de ce regain de confiance varie d'un pays à l'autre.

Parce qu'elles sont plus sensibles au risque, les nouvelles règles sur les fonds propres contribuent également au troisième objectif d'un bon régime de fonds propres, qui consiste à fournir des mesures incitatives appropriées. Par exemple, le Comité de Bâle a relevé les coefficients de pondération jadis très bas qui s'appliquaient aux activités hors bilan et à la titrisation. L'instauration d'une nouvelle exigence de fonds propres conçue pour accroître la résilience des banques quant aux pertes en valeur de marché résultant de l'érosion de la solvabilité de leurs contreparties en est un autre exemple.

En dépit de tous les progrès réalisés par le Comité de Bâle depuis la crise financière, certains problèmes persistent. La suite de mon intervention portera sur deux questions particulièrement importantes pour le BSIF :

- la variabilité injustifiée des coefficients de pondération des risques de l'ensemble des banques; et
- l'utilité des réserves intégrées au régime de fonds propres.

Variabilité justifiée des coefficients de pondération des risques

Comme je l'ai dit, les coefficients de pondération des risques jouent un rôle de premier plan dans le régime de fonds propres. L'application du coefficient qui convient à chaque type d'exposition aide à faire en sorte que les banques disposent d'une capacité appropriée d'absorption des pertes et à ce qu'elles soient assujetties aux mesures incitatives qu'il faut.

Les craintes au sujet de la variabilité injustifiée des coefficients de pondération des risques parmi les banques figurent au programme international, comme elles le devraient. Il importe toutefois de ne pas confondre variabilité *injustifiée* et variabilité tout court.

En fait, les coefficients globaux de pondération des risques *devraient* varier d'une banque à l'autre. La raison la plus simple est que les stratégies d'affaires devraient être différentes d'une banque à l'autre, et que les coefficients de pondération des risques devraient varier d'une catégorie d'exposition à l'autre. Ces différences se traduisent par une variabilité justifiée des coefficients globaux de pondération des risques.

La variabilité d'un pays à un autre au sein d'une même catégorie d'exposition peut également être justifiée en raison des structures et des pratiques différentes entre les instances.

À titre d'exemple, le niveau d'exposition aux prêts improductifs est beaucoup plus bas au Canada que dans beaucoup d'autres pays. Cela reflète certes en partie l'approche plus prudente des banques canadiennes en matière de souscription, mais aussi le fait que notre régime législatif permet aux banques de résoudre les prêts improductifs beaucoup plus rapidement que certains autres pays. Cela peut expliquer pourquoi le Canada applique des coefficients de pondération des risques qui sont plus bas que ceux de pays où la résolution d'un prêt en défaut prend plus de temps et s'avère plus difficile.

À l'échelle d'un pays donné, on peut aussi observer une variabilité justifiée des coefficients de pondération des risques dans une seule catégorie d'exposition. Cela peut arriver lorsque les banques sont autorisées à fonder leurs exigences de fonds propres pour certaines catégories d'expositions sur les résultats de leurs modèles internes, modèles qui reflètent les différences pour ce qui est des résultats, de la souscription ou des pratiques commerciales entre les banques.

Le fait de permettre aux banques autorisées d'utiliser l'approche fondée sur les « notes internes », ou NI, constitue un autre moyen de refléter les différences au regard du risque dans les normes de fonds propres. De plus, l'approche NI peut comporter d'autres avantages importants. Par exemple, elle oblige les banques à tenir

expressément compte de la capacité de remboursement de l'emprunteur, ce qui n'est pas toujours le cas selon l'approche standard – surtout lorsque le prêt en question semble être bien titrisé. Ce niveau de contrôle joue un rôle macroprudentiel important, surtout lorsque les prix des actifs sont en hausse.

En outre, l'accès à l'option NI incite vivement les banques à investir dans leurs données sur les risques et leur capacité de modélisation. Cela rehausse leurs aptitudes pour la gestion des risques, la planification des fonds propres et la simulation de crise.

Même si l'approche NI comporte un certain nombre d'avantages, nous reconnaissons aussi que, si les banques sont autorisées à utiliser leurs modèles pour fixer leurs exigences de fonds propres, cette activité doit être supervisée de près. C'est pourquoi les banques canadiennes doivent obtenir notre autorisation pour commencer à utiliser un modèle ou pour apporter d'importantes modifications à un modèle existant. Nous évaluons aussi continuellement le rendement de leurs modèles approuvés.

Variabilité injustifiée des coefficients de pondération des risques

Voilà donc quelques raisons pour lesquelles nous devrions nous attendre à une certaine variation des coefficients globaux de pondération des risques d'une banque à l'autre, et nous en réjouissons pourvu que cette variation soit justifiée par les différences sous-jacentes entre les expositions au risque.

Au même moment, les études réalisées par le Comité de Bâle montrent que, dans une même catégorie d'exposition, il est souvent difficile de concilier l'ampleur de la variation des coefficients de pondération des risques avec ce que nous savons à propos de la variation des risques sous-jacents.

Cela est des plus évidents lorsque des banques sont priées d'indiquer les coefficients de pondération des risques qu'elles appliqueraient au même portefeuille fictif. Dans le cadre d'une étude¹ des expositions sur de grandes sociétés emprunteuses, l'une des banques a attribué au portefeuille fictif un coefficient de pondération des risques de 40 % inférieur à la moyenne des coefficients déterminés par les autres banques participant à cette étude. Et pour ce qui est des expositions sur d'autres banques, le coefficient de pondération des risques le plus bas était inférieur de 60 % à la moyenne!

Pareille variation des coefficients de pondération des risques pour le même crédit devrait nous faire tous réfléchir puisqu'elle déroge aux trois objectifs d'un solide régime de fonds propres.

¹ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) – Analysis of risk-weighted assets for credit risk in the banking book* — <http://www.bis.org/publ/bcbs256.pdf> (en anglais seulement)

Premièrement, si le coefficient moyen de pondération des risques est à peu près juste, les portefeuilles hors normes pourraient ne pas être suffisamment protégés contre les pertes.

Deuxièmement, les variations injustifiées des coefficients de pondération des risques minent la confiance dans le système bancaire. Si les coefficients de pondération des risques qu'utilise une banque ne sont pas représentatifs de ses risques sous-jacents, alors ses ratios de fonds propres mesurés ne reflètent pas sa capitalisation véritable.

Troisièmement, si la variabilité injustifiée n'est pas corrigée, le régime ne fournira pas de saines mesures incitatives aux banques. Il les incitera plutôt à tenter de manipuler le système pour réduire les coefficients de pondération des risques, et c'est bien la dernière chose que nous voulons que les banques fassent.

Nous sommes donc tout à fait d'accord avec l'idée que cette question doit venir en tête du programme du Comité de Bâle.

Regard sur l'avenir

Que pensons-nous que devrait être la solution à ce problème? Il faut trouver une solution qui accroîtra le rendement du régime de fonds propres au regard de ses trois objectifs.

Le respect du premier objectif – la protection de la solvabilité contre les pertes – exige que l'on augmente les fonds propres requis faisant contrepoids à la variation injustifiée des coefficients de pondération des risques.

Afin de respecter le deuxième objectif – la confiance dans le système –, nous devons prouver que notre solution corrige le problème sous-jacent. Pour ce faire, nous devons fournir des preuves montrant que notre solution réduira la variabilité des coefficients de pondération des risques *dans la mesure où celle-ci est injustifiée*. Comme je l'ai dit, ce n'est pas la même chose que de réduire la variabilité des coefficients globaux de pondération des risques. Si nous confondons ces deux mesures, nous pourrions facilement être incapables de corriger le problème sous-jacent. Cela minerait aussi la confiance dans la capacité du Comité de Bâle de corriger les problèmes concrets auxquels il est confronté.

Nous devons aussi réaliser l'objectif fixé par l'organe directeur du Comité de Bâle, qui consiste à régler ce problème sans hausser de façon importante les fonds propres requis à l'échelle mondiale. Le Canada souscrit à cet objectif pour un certain nombre de raisons, notamment parce qu'il nous oblige à corriger le problème sous-jacent au lieu de le cacher derrière un relèvement généralisé des exigences de fonds propres.

Pour respecter le troisième objectif – fournir de saines mesures d’incitation –, nous avons besoin d’une solution qui réduit la tentation pour les banques de contourner le système tout en rendant ce dernier plus sensible aux variations des risques sous-jacents.

Au vu de ces considérations, nous appuyons fermement les mesures conçues pour mieux encadrer le système de notes internes, y compris les propositions qui restreindraient l’utilisation de notes internes dans les catégories d’expositions où les données sur les pertes sont limitées.

En revanche, nous désapprouvons les propositions qui imposeraient aux banques canadiennes un régime qui reproduit l’approche standard et abolissant, directement ou indirectement, tout rôle pour les modèles internes. Comme je l’ai dit, l’expérience du Canada avec les notes internes a fait ressortir plusieurs avantages que nous sommes déterminés à conserver.

Nous reconnaissons que les propositions qui imposent à nouveau l’approche standard à nos grandes banques pourraient effectivement augmenter leurs fonds propres requis. Toutefois, cela ne contribuerait sans doute guère – sinon pas du tout – à atténuer directement les risques puisque ces banques détiennent déjà des fonds propres nettement plus élevés que les exigences minimales. Qui plus est, cette approche pourrait accroître la prise de risques en incitant les banques à augmenter leurs expositions plus à risque sans hausser leurs fonds propres en conséquence, ce qui ferait plus qu’annuler tout effet d’atténuation des risques découlant du relèvement des fonds propres requis. Ces mêmes questions sous-tendent notre approche en vue d’établir le niveau minimal nécessaire à la norme internationale sur le ratio de levier qui sera adoptée sous peu.

Nous avons cette chance au Canada que nos banques ont opté pour des modèles d’affaires relativement peu risqués. Cette prédilection pour les activités bancaires moins risquées résulte en partie de notre régime de réglementation. Si nous devions court-circuiter les saines mesures incitatives que prévoit notre régime de fonds propres, nous serions les seuls responsables des conséquences que cela entraînerait.

L’utilité des réserves de fonds propres

Passons maintenant à un autre élément important : l’utilité des réserves de fonds propres.

Pour que le régime de fonds propres remplisse les trois objectifs que j’ai mentionnés plus tôt, il doit tantôt encourager tantôt obliger les banques à maintenir des réserves de

fonds propres au-delà des exigences minimales qui leur sont applicables. Le régime en place englobe un certain nombre de réserves potentielles qui doivent être mises en place – ou pourraient l'être – face à différents risques. Pour les besoins de mon intervention, nous pouvons faire abstraction de ces complications et nous en tenir à une seule réserve combinée que j'appellerai « la réserve » par souci de simplicité.

L'ampleur de la réserve joue un rôle explicite dans la réalisation du premier objectif du régime de fonds propres. Toutes autres choses étant égales, plus la réserve est importante, plus la banque est en mesure d'absorber des pertes et mieux sa solvabilité est protégée contre les pertes.

Le rôle de la réserve à l'égard des autres objectifs du régime de fonds propres est toutefois moins évident. Prenons le cas du deuxième objectif, celui d'accroître la confiance.

On pourrait croire que l'augmentation de la réserve ferait croître la confiance du seul fait que cela ajoute à la capacité d'absorption des pertes. Mais ce n'est le cas que si les banques peuvent laisser leurs ratios de fonds propres glisser jusque dans la fourchette de la réserve sans provoquer une perte de confiance du seul fait que le seuil de la réserve ait été franchi. Si les investisseurs et les contreparties croient que, par définition, une banque sûre maintient toujours des fonds propres au-delà de la réserve, l'accroissement de la réserve aura le même effet sur les fonds propres, sauf que cela pourrait non pas ajouter à la confiance, mais bien la miner.

Évidemment, une banque qui épuise ses fonds propres doit les reconstituer. Si cela se prolonge assez longtemps ou se produit assez rapidement, des mesures draconiennes pourraient s'imposer. Mais dans le cas d'une banque dont les fonds propres sont, au départ, nettement supérieurs à ses exigences réglementaires, nous devons tous constater qu'une partie de la réserve de fonds propres de l'institution utilise *normalement* en premier une partie de cette réserve pour reconstituer ses fonds propres. Sinon, nous aurons accidentellement conçu un régime de fonds propres qui ne favorise pas la confiance dans le système et peut même la miner.

Passons maintenant au troisième objectif du régime de fonds propres, qui consiste à fournir aux banques de saines mesures incitatives, tant en période de prospérité que d'austérité. Plus particulièrement, j'ai dit tantôt que le régime de fonds propres ne devait pas inciter artificiellement les banques à inverser rapidement l'effet de levier en période de contraction de l'économie.

Nous devons réfléchir à ce qui se produira lors de la prochaine grande crise économique. J'espère et j'anticipe que ce n'est pas pour demain, mais nul ne peut en être certain. Raison de plus, alors, pour les banques – de même que leurs organismes de réglementation et leurs surveillants – d'en parler dès maintenant.

Les pays – comme le Canada – où les ratios de fonds propres des banques dépassent largement les niveaux minimaux réglementaires semblent être bien préparés en cas de toute défaillance potentielle de l'économie. Si les bénéficiaires devaient baisser, les banques de ces pays pourraient continuer d'accorder des prêts à leurs emprunteurs solvables et de soutenir l'activité des marchés financiers parce qu'elles disposeront d'une marge de manœuvre substantielle leur permettant d'accroître leurs actifs plus rapidement que leurs bénéficiaires non répartis tout en maintenant le niveau exigé de fonds propres réglementaires.

Mais les banques utiliseront-elles cette option, qui donne lieu à un léger repli de leurs ratios de fonds propres, ou chercheront-elles plutôt à inverser rapidement l'effet de levier? Le choix dépendra de l'impression des banques au sujet des attentes de leurs investisseurs, ainsi que des attentes de leurs organismes de réglementation et de leurs surveillants.

Comment les organismes de réglementation et les surveillants peuvent-ils maintenir les choix plus sains sur la table? Nous pouvons notamment amorcer une conversation sur l'objet des réserves et sur la manière dont nous nous attendons qu'elles soient utilisées. Je vous encourage à participer à cette conversation.

Nous pouvons aussi être ouverts à des idées qui feraient davantage en sorte que les réserves se comportent comme prévu. Voici une idée dont nous avons amorcé l'étude au Canada. Elle porte sur le volet du régime de réserves existant qui fixe le seuil du ratio de fonds propres de telle manière que la banque doit limiter ses distributions de fonds propres si le ratio chute en bas de ce seuil.

S'il n'y a qu'une seule banque dont les ratios de fonds propres sont en chute, il peut être prudent de veiller à ce que le seuil soit passablement élevé. Si une seule banque tente de renverser rapidement l'effet de levier, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de considérer les répercussions systémiques puisque les autres banques seront bien placées pour compenser le déficit de progression des prêts ou pour acheter les actifs dont la première banque souhaite se départir. L'établissement d'un seuil élevé en un tel cas encouragerait la banque à réagir promptement, ce qui pourrait bien être sage.

Toutefois, on pourrait soutenir que ce même seuil serait trop élevé en cas de crise systémique. Si les perspectives économiques de toutes les banques devaient s'assombrir, il pourrait leur paraître sensé d'utiliser une plus grande part de leurs réserves de fonds propres pour autant que leurs réserves au départ étaient saines. Cela atténuerait le risque de provoquer un renversement systémique contreproductif de l'effet de levier, risque dont nous n'avons pas à nous soucier lorsque nous n'avons affaire qu'à une seule banque.

À la lumière de ces facteurs, nous appuyons la tenue d'un dialogue international sur l'utilité des réserves, et nous comptons sur des discussions fructueuses entre les organismes de réglementation, les surveillants, les banques et les investisseurs.

Conclusion

Je conclurai en vous rappelant que la communauté internationale a apporté des améliorations notables au régime de fonds propres bancaires depuis la crise financière mondiale. Parallèlement, nous reconnaissons qu'il reste encore fort à faire pour le compléter.

Nous sommes persuadés qu'il y a moyen de faire évoluer le régime d'une façon qui recueillera l'assentiment des instances compétentes partout dans le monde.

Le Canada joue un rôle dans l'évolution de ces travaux, orienté par les trois objectifs dont j'ai traité aujourd'hui et qui mèneront à un régime de fonds propres bancaires solide.

— fin —