



Lettre

Titre	Révision de la ligne directrice Normes de fonds propres (NFP)
Category	Normes de fonds propres
Date	30 octobre 2018
Sector	Banques Sociétés de fiducie et de prêts
Référence	Ligne directrice à l'intention des banques/SPB/SFP/ACD

Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) publie la version finale de la ligne directrice NFP en prévision de sa mise en œuvre au premier trimestre de 2019¹. Les principales modifications se rapportent à la mise en œuvre au pays de l'approche standard pour mesurer le risque de contrepartie (SA-CCR) et à des révisions des exigences de fonds propres à l'égard des expositions des banques sur des contreparties centrales (CC) ainsi que du cadre de titrisation.

Le BSIF a également précisé le régime de fonds propres des actifs assortis d'un droit d'utilisation résultant de l'adoption de la norme IFRS 16 à compter du 1^{er} janvier 2019. Ce traitement s'appliquera aux institutions dès qu'elles adopteront la norme IFRS 16.

Outre les modifications qui précèdent, le BSIF a intégré les changements au plancher de fonds propres qui ont été annoncés par voie de lettre sur le site Web du BSIF le 12 janvier 2018; et il a éliminé la mise en place progressive du rajustement de la valeur du crédit (RVC) et d'autres dispositions transitoires qui viendront à échéance à la fin de 2018. En outre, la version finale de la ligne directrice ajoute Kroll Bond Rating Agency Inc. à titre d'organisme externe d'évaluation du crédit (OEEC) admissible aux fins du calcul des fonds propres, qui est entré en vigueur le 6 juillet 2018. Enfin, il a également apporté des précisions dans l'ensemble du texte de la ligne directrice NFP en réponse aux questions des instances sectorielles dans le cadre des mises à jour annuelles régulières.

Les questions à propos de ces changements peuvent être transmises à Catherine Girouard, directrice, Division des fonds propres (catherine.girouard@osfi-bsif.gc.ca).

Cordialement,

Carolyn Rogers

Surintendante auxiliaire,

Secteur de la réglementation

Annexe 1 : Résumé des commentaires reçus et réponse du BSIF



Commentaire	Réponse du BSIF
Chapitre 3 – Traitement des organismes publics (OP)	

Aux termes du paragraphe 10(ii) du chapitre 3, *les institutions doivent s'adresser au gouvernement du pays hôte pour déterminer si un OP est ou non en concurrence avec le secteur privé*. Toutefois, dans la pratique, cela s'avère difficile, voire impossible. Par conséquent, les banques ont habituellement utilisé la liste publiée dans le cadre de la mise en œuvre de Bâle I par le BSIF, liste qui a depuis été retirée de la ligne directrice NFP. Le BSIF pourrait-il modifier le libellé pour donner aux banques la souplesse nécessaire en vue de déterminer si un OP est en concurrence avec le secteur privé?

Le BSIF reconnaît qu'il est difficile de consulter un gouvernement du pays hôte pour déterminer si un OP est en concurrence avec le secteur privé, car cette information n'est habituellement pas du domaine public. Nous avons donc modifié le libellé du paragraphe 10 pour permettre aux banques de déterminer si un OP est ou non en concurrence avec le secteur public en fonction de leurs propres critères, qui doivent être documentés dans une politique interne.

Chapitre 3 – Placements en actions dans des fonds

La version à l'étude de la ligne directrice propose une approche prudente de détermination de l'exposition en cas de défaut (ECD) en vertu de l'approche standard appliquée au risque de crédit de contrepartie (SA-CCR) dans le cadre de l'approche fondée sur le mandat. Nous croyons que le calcul est trop punitif et nous demandons que le multiplicateur de 1,4 soit supprimé.

Le BSIF estime qu'il n'est pas nécessaire d'éliminer le multiplicateur, car l'approche fondée sur le mandat exige un niveau de prudence. En outre, le traitement appliqué en vertu de l'approche fondée sur le mandat doit être conforme à d'autres parties de la ligne directrice NFP. Enfin, l'approche de transparence, qui ne présente pas le conservatisme inhérent à l'approche fondée sur le mandat, est offerte aux banques qui investissent dans des fonds.

Chapitre 3 – IFRS 16

L'adoption de la norme IFRS 16 ne modifie en rien les obligations ou les risques actuels des banques et ne devrait donc pas influencer sur les exigences de fonds propres réglementaires. Le BSIF devrait préciser que des fonds propres ne devraient être détenus que pour le montant net de l'actif de location.

La norme IFRS 16 assure une plus grande transparence de l'état de la situation financière des institutions. Avant l'adoption de cette norme, les expositions liées aux contrats de location étaient sous-représentées (au bilan) et, de l'avis du BSIF, il en allait de même des exigences de fonds propres. Le BSIF appuie l'approche de la norme IFRS 16, selon laquelle, du point de vue du preneur, aucune distinction n'est faite entre les actifs loués (« contrats de location-exploitation») et les actifs qui sont financés pour être détenus (« contrats de location-financement »). La ligne directrice NFP reflète cette approche en appliquant le même traitement de fonds propres à tous les contrats de location assujettis à la norme IFRS 16.

Les exigences de fonds propres tiennent compte de la valeur comptable des biens (c.-à-d. l'exposition au risque), que ces derniers soient loués ou possédés. Elles saisissent également d'autres types de risque associés aux baux (p. ex.,

Chapitre 3 – Traitement des expositions bancaires à court terme

Le BSIF devrait envisager d'autoriser l'utilisation d'un coefficient de pondération des risques de 20 % pour le calcul du seuil de fonds propres des expositions bancaires à court terme, conformément à l'approche de Bâle I.

Le passage d'un plancher fondé sur Bâle I à un plancher fondé sur l'approche standard au deuxième trimestre de 2018 a eu des répercussions importantes sur les expositions de financement commercial. Sous le régime de Bâle I, le coefficient de pondération des risques était généralement fixé à 20 %, compte tenu de l'exclusion des créances dont l'échéance résiduelle est inférieure à 365 jours. En vertu de l'approche standard applicable, la plupart des expositions de financement commercial sont pondérées à 100 %. Le nouveau coefficient de pondération des risques ne correspond pas au risque de financement commercial, qui est largement reconnu comme une forme de financement à faible risque.

L'approche générale du BSIF à l'égard du calcul du plancher de fonds propres consiste à appliquer l'approche standard existante pour risque de crédit en vertu de la ligne directrice NFP. Les expositions bancaires à court terme ne doivent pas être traitées différemment uniquement aux fins du plancher de fonds propres; par conséquent, si des modifications sont apportées au traitement des expositions bancaires, elles s'appliqueraient à la fois au calcul du plancher de fonds propres et aux expositions bancaires en vertu de l'approche standard.

Une analyse plus poussée et des consultations plus larges seraient nécessaires pour envisager de modifier le traitement des expositions bancaires.

Chapitre 3 – Restriction concernant l'utilisation de notations non sollicitées

Le BSIF devrait réexaminer la restriction actuelle concernant l'utilisation de notations non sollicitées pour déterminer les coefficients de pondération des risques dans la ligne directrice NFP. Cette restriction contribue à une perception erronée de la nature des cotes de crédit non sollicitées.

En 2013, le BSIF a procédé à un examen du traitement des notations non sollicitées, en particulier pour les emprunteurs souverains. Cet examen a permis de déterminer que des notations non sollicitées pourraient être utilisées pour les expositions souveraines lorsqu'une notation sollicitée n'est pas disponible. Le BSIF estime que cette position est appropriée. L'examen a également conclu que nous ne devrions pas étendre le même traitement aux entreprises sans autre étude.

Chapitre 4 – Mise en œuvre de l'approche SA-CCR



Nous sommes préoccupés par la décision du BSIF de mettre en œuvre l'approche SA-CCR alors que d'autres administrations ne l'ont pas encore fait. Cela pourrait désavantager grandement les banques canadiennes par rapport à leurs pairs à l'échelle mondiale.

L'approche SA-CCR mesure nettement mieux l'exposition au risque de contrepartie que la méthode d'évaluation du risque courant qu'elle remplace. Elle offre de meilleurs incitatifs pour conclure un accord de compensation et échanger des marges avec les contreparties.

En outre, de nombreux pairs à l'échelle mondiale utilisent la méthode de modélisation interne (MMI), qui permet aux banques de modéliser leur exposition sur dérivés. Les banques canadiennes dont les portefeuilles de dérivés sont importants peuvent demander au BSIF d'utiliser la MMI. Cette approche est offerte aux banques depuis plus de cinq ans et place les banques canadiennes sur un pied d'égalité avec leurs pairs à l'échelle mondiale.

Chapitre 7 – Droits acquis et dispositions transitoires

L'absence de dispositions confirmant des droits acquis réels placera inutilement les banques canadiennes dans une situation nettement désavantageuse par rapport à leurs concurrents sur le territoire des administrations qui soient n'adopteront pas le cadre révisé de titrisation, soient intégreront des dispositions confirmant des droits acquis pour les structures existantes. Les coefficients de pondération des risques augmenteront à la suite de l'adoption du dispositif révisé et les banques n'auront pas la capacité de tenir compte de ces changements avant la prochaine date de renouvellement, ou ne l'auront pas du tout dans le cas des opérations d'amortissement, sans que le secteur ait le temps de réévaluer les opérations.

Le BSIF reconnaît que la concurrence internationale des grandes banques et les coûts de financement des petites banques peuvent être perturbés en l'absence de droits acquis. Dans la ligne directrice, le BSIF a accordé des droits acquis à l'égard du traitement actuel des fonds propres pendant un an au moyen d'un ajustement négatif des actifs pondérés en fonction des risques qui élimine en fait l'augmentation initiale des coefficients de pondération des risques.

Chapitre 7 – Test quantitatif relatif au transfert de risque important (TRI)



Nous demeurons préoccupés par le fait que l'exigence quantitative du TRI est trop prudente et que, la plupart du temps, elle exclut les opérations qui comportent un véritable transfert de risque. L'étalonnage proposé est nettement plus contraignant que les tests semblables utilisés par d'autres organismes de réglementation internationaux et rendra les banques canadiennes moins concurrentielles que leurs pairs internationaux, ce qui découragera les opérations qui transfèrent le risque hors du système financier canadien.

Compte tenu de ces préoccupations, le BSIF accordera une exemption du test TRI si toutes les expositions d'une institution sont pondérées à un taux de 1 250 %. Il modifiera également le calcul du test pour que les banques puissent effectuer le test sans appliquer le seuil de pondération des risques. En outre, le BSIF relèvera le seuil de test TRI de 30 % à 40 %.

Chapitre 7 – Utilisation de l'approche basée sur les évaluations internes (EI) aux fins du plancher global de fonds propres

Le fait de ne pas permettre aux banques d'utiliser l'approche EI pour calculer le plancher des actifs pondérés en fonction du risque (APR) fait augmenter les coûts en obligeant les banques à payer pour une notation externe sur leurs lignes de crédit sans en tirer un avantage proportionnel.

Même si le BSIF est conscient du coût d'obtention des notations externes, seules les banques appliquant l'approche fondée sur les notations internes (NI) sont autorisées à utiliser l'approche EI, dont l'application comporte un risque de modélisation, que le plancher sert à atténuer. Le BSIF n'a donc pas modifié la ligne directrice sur ce point.

Chapitre 7 – Définition de l'échéance des tranches

La définition de l'échéance des tranches est trop prudente parce qu'elle surestime de façon significative la période pendant laquelle les banques sont exposées à des pertes imprévues; elle devrait plutôt correspondre à la durée de vie moyenne pondérée attendue d'une tranche.

Le fait d'autoriser le calcul d'une durée de vie moyenne pondérée attendue impliquerait le recours aux modèles internes et aux hypothèses des banques sur les défauts, les remboursements anticipés et les autres flux de trésorerie. Cela réduit la comparabilité et ne laisse aucune garantie de prudence. Par conséquent, le BSIF n'a apporté aucun changement à la définition de l'échéance des tranches.

Chapitre 7 – Limite de concentration de l'approche descendante



La limite de concentration de 4 % dans l'application de l'approche descendante n'est pas nécessaire parce que les opérations comportent normalement d'autres caractéristiques d'atténuation.

Le BSIF a imposé une limite de concentration de 4 % afin d'éviter qu'un gros portefeuille ne fausse les moyennes calculées par les banques dans le cadre de cette approche, et il continue de croire que la limite est justifiée. Le BSIF a toutefois précisé dans la ligne directrice que l'approche peut être appliquée aux sous-ensembles, ce qui permet de répartir les portefeuilles entre les grandes expositions mesurées au moyen d'une approche ascendante et les autres expositions mesurées de façon descendante.

Chapitre 7 – Traitement de la marge nette

La marge nette constitue un premier niveau de protection du crédit pour absorber les pertes, avant les tranches plus traditionnelles de protection du crédit.

Bien que les profits sur d'autres prêts constituent le premier coussin pour absorber les pertes, ces derniers peuvent rapidement disparaître en période de crise et ne peuvent donc être comptabilisés dans les fonds propres tant qu'ils ne sont pas gagnés. Le BSIF n'a apporté aucun changement au traitement de la marge nette.

Chapitre 7 – Titrisations simples, transparentes et comparables (STC) – Applicabilité des critères STC à court terme

Les promoteurs du papier commercial adossé à des actifs (PCAA) peuvent transférer librement la plupart des opérations entre leur propre bilan et les structures d'émission de PCAA, et des opérations identiques peuvent être financées soit au bilan, soit par l'intermédiaire d'une structure d'émission de PCAA. Les expositions financées inscrites au bilan de la banque doivent être assujetties aux critères STC à court terme (annexe 7-2).

Le BSIF convient que la source de financement de l'opération n'influe pas sur le risque de crédit de celle-ci, tout en maintenant une distinction claire entre l'ensemble de critères STC qui s'applique à l'opération. Le BSIF a donc étoffé le libellé du chapitre afin de permettre aux banques d'appliquer les critères STC à court terme aux expositions financées inscrites au bilan dans certaines conditions.

Chapitre 7 – Titrisations simples, transparentes et comparables (STC) – Fardeau opérationnel accru

Plusieurs critères exigent la collecte ou la divulgation de renseignements qui ne sont pas disponibles à l'heure actuelle ou qui ne sont pas recueillis en fonction des paramètres précisés, ce qui pourrait rendre certains critères difficiles à satisfaire et, dans de nombreux cas, nécessiterait un changement important et une augmentation de la charge de travail par rapport à la pratique actuelle.

Le BSIF est conscient du niveau accru de mesure, de surveillance et de divulgation des risques exigé par les critères STC et de la difficulté ou du fardeau opérationnel potentiel à prévoir pour rendre certaines opérations de titrisation admissibles au traitement préférentiel des fonds propres.

Par conséquent, le BSIF a modifié le libellé dans la mesure du possible pour réduire le fardeau opérationnel qui pourrait découler du respect de certaines exigences de STC tout en conservant la substance et l'intention du critère STC particulier. Par exemple, des modifications ont été apportées pour préciser que certaines vérifications peuvent être effectuées sur un échantillon représentatif d'emprunteurs sous-jacents, que les informations à fournir peuvent se limiter aux éléments applicables à l'opération de titrisation, que certaines informations ne doivent être fournies que si un investisseur en fait la demande et en temps opportun comme le permet la loi, ou que, dans certains cas, des tests semblables à ceux spécifiés peuvent être effectués pourvu qu'ils mesurent adéquatement les risques pertinents.

Chapitre 7 – Titrisations STC – Application pratique des critères STC

Nous recommandons que le défaut de satisfaire à un critère particulier ne disqualifie pas l'opération du traitement STC. En outre, les vérifications et la divulgation des risques exigés pour divers critères STC devraient être assujetties à un seuil d'importance relative. En outre, les critères devraient adopter une approche pratique plutôt que prescriptive et refléter la façon dont les opérations de titrisation sont effectuées au Canada.

Les critères STC visent à protéger collectivement la capacité des investisseurs dans les opérations de titrisation canadiennes d'évaluer adéquatement et de façon pratique les caractéristiques, les risques permanents et le rendement des opérations de titrisation STC. À cette fin, il est essentiel de satisfaire à tous les critères pour être réputé conforme à la norme STC et recevoir un traitement de capital préférentiel.

Cela dit, plusieurs exigences énoncées dans les critères individuels sont assujetties à l'importance relative et au jugement pratique lorsque cela est justifié, tout en préservant l'esprit et l'intention des critères.

En outre, nous avons apporté des ajustements ciblés pour mieux harmoniser les critères STC avec les caractéristiques du marché canadien de la titrisation et le contexte juridique et économique canadien, au besoin.

Chapitre 9 – Application pratique de la hiérarchie des approches et des critères STC aux expositions du portefeuille de négociation

La nature à court terme des expositions du portefeuille de négociation introduit des défis opérationnels liés à l'application de l'approche fondée sur un modèle (SEC-IRBA) ainsi que des défis pour déterminer si les expositions sont conformes aux normes STC en raison de l'intervention manuelle requise.

Le BSIF a étoffé le libellé du chapitre afin de permettre aux institutions de suivre leurs politiques internes pour atténuer les difficultés opérationnelles mises en évidence.

- 1 Le 1^{er} novembre 2018 pour les institutions dont l'exercice prend fin le 31 octobre, et le 1^{er} janvier 2019 pour celles dont l'exercice prend fin le 31 décembre.

- 2 En raison du grand nombre de commentaires reçus au sujet des révisions importantes apportées au cadre de titrisation des NFP, les commentaires et les réponses du BSIF à ce sujet ont été résumés selon de grands thèmes.