



Bureau du surintendant des  
institutions financières Canada

Office of the Superintendent of  
Financial Institutions Canada

**Que la lumière soit :**

**Comment une transparence accrue peut favoriser un système financier plus sûr**

**Allocution de Mark Zelmer, surintendant auxiliaire  
Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF)  
à l'occasion de la  
Première conférence annuelle de la BMO sur la gestion des réserves**

**Toronto (Ontario)  
Le 7 mai 2013**

**LE TEXTE PRONONCÉ FAIT FOI**

Pour de plus amples renseignements :

Brock Kruger  
Communications et consultations  
[Brock.kruger@osfi-bsif.gc.ca](mailto:Brock.kruger@osfi-bsif.gc.ca)  
[www.osfi-bsif.gc.ca](http://www.osfi-bsif.gc.ca)



BSIF  
OSFI

Canada

Allocution de Mark Zelmer, surintendant auxiliaire  
Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF)  
à l'occasion de la  
Première conférence annuelle de la BMO sur la gestion des réserves

Toronto (Ontario)  
Le 7 mai 2013

---

## **Introduction**

Je vous remercie de m'avoir invité à m'adresser à vous aujourd'hui à l'occasion de cet événement inaugural, qui constitue une excellente tribune pour exposer les raisons qui font que le Canada est un pays sûr où il fait bon faire des affaires. Compte tenu du mandat du BSIF, vous ne serez pas étonné de constater que mon allocution est principalement axée sur le volet « sécurité ».

Je présenterai par ailleurs quelques exemples de la façon dont une transparence accrue peut contribuer à améliorer la sécurité du système financier. J'exposerai d'abord quelques réflexions sur la situation financière de banques canadiennes, plus spécifiquement sur les raisons pour lesquelles leurs ratios de fonds propres sont encore plus solides qu'on pourrait le croire par rapport à ceux de leurs pairs à l'étranger, et sur la nécessité de faire la lumière sur cette question afin de rendre à César ce qui lui appartient.

Je présenterai ensuite les grandes lignes de certaines des nouvelles exigences de déclaration qui s'appliquent aux six grandes banques, et j'expliquerai comment ces exigences permettront d'en savoir davantage sur les liquidités et les pratiques de gestion du risque des banques.

En conclusion, je formulerai quelques réflexions à propos des nouveaux instruments de fonds propres d'urgence en cas de non-viabilité (FPUNV) qui devraient faire leur apparition au Canada. J'expliquerai pourquoi le BSIF croit que ces instruments doivent être contractuels et transparents, et comment l'on prévoit que ces instruments et l'introduction de l'apport de fonds sous forme de dette permettront de s'assurer que même les banques d'importance systémique intérieure (BIS<sup>i</sup>) peuvent se sortir d'une situation difficile sans que les deniers publics soient la première source de fonds à laquelle on fait appel.

## **Les ratios de fonds propres des banques canadiennes : plus solides qu'il n'y paraît**

Preuve de la vigueur sous-jacente du système financier canadien, les règles de fonds propres de Bâle III ont été entièrement mises en œuvre au Canada dès le départ. Les banques canadiennes n'ont pas besoin des « aides à la transition » qui seront utilisées dans nombre d'autres instances. Les institutions de dépôts canadiennes respectent aisément les normes de fonds propres minimales de catégorie 1 de 7 % sous forme

d'actions ordinaires, selon la formule « tout compris » ou en 2019<sup>1</sup>. En janvier 2016, cette exigence passera à 8 % pour les six grandes banques désignées BIS<sup>1</sup>.

Ainsi, les banques canadiennes déclarent maintenant publiquement leurs ratios de fonds propres en vertu de Bâle III selon la formule « tout compris » ou en 2019. J'ajouterai que ces ratios de fonds propres sont fondamentalement solides – plus particulièrement si on les compare à ceux déclarés par certaines banques étrangères.

Voici pourquoi. Premièrement, bon nombre de banques étrangères semblent déclarer leurs ratios de fonds propres au titre de Bâle III d'après les règles qui prévoient des mesures de transition. Un pourcentage de 8 % affiché par une banque canadienne est donc en fait bien plus significatif que le même pourcentage affiché par une banque qui étale l'application des exigences de Bâle III sur une période de six ans. Deuxièmement, diverses instances traitent de façons différentes les diverses options permises en vertu de Bâle III. À titre d'exemple, mentionnons la manière d'aborder les filiales d'assurances dans la définition de « fonds propres ». Troisièmement, la qualité du ratio de fonds propres d'une banque sera forcément affectée si une instance n'a pas appliqué les normes de Bâle III dans ses règles nationales régissant les fonds propres.

Au Canada, nous avons fidèlement mis en œuvre Bâle III. Et nous prévoyons que le processus d'examen par les pairs confirmera l'absence d'écarts importants dans nos directives nationales.

Lorsqu'on analyse les ratios de fonds propres des banques canadiennes, il est important de tenir compte de ces différences. Le Comité de Bâle fait ce qu'il peut pour éclairer le plus possible les ratios de fonds propres publiés en implantant un nouveau gabarit de rapport détaillé d'ici la fin de l'année. Mais nous encourageons le Comité à déterminer s'il faut adopter davantage de mesures pour tenir compte des différences au plan de la déclaration que je viens de mentionner. Après tout, les banques qui déclarent des ratios de fonds propres selon les normes les plus élevées méritent bien un certain crédit.

---

<sup>1</sup> À une exception temporaire près. Même si les nouvelles exigences de fonds propres rattachées à l'ajustement d'évaluation du crédit (AEC) ont été incluses dans la ligne directrice du BSIF régissant les Normes de fonds propres (NFP) diffusée en décembre 2012, elles n'entreront en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour permettre la préparation de règles équivalentes aux États-Unis et en Europe, afin d'éviter de désorganiser éventuellement le marché des dérivés hors cote. Les institutions de dépôts canadiennes demeureront assujetties aux exigences de risque de crédit de contrepartie; dans le cas des institutions autorisées à utiliser l'approche fondée sur les notations internes, les exigences comprennent le facteur de corrélation plus étroite de la valeur des actifs.

## **Bientôt au Canada : davantage de lumière sur les liquidités et les pratiques de gestion du risque des banques**

Comme vous le savez, les préoccupations soulevées quant à la façon dont les banques calculent les actifs pondérés en fonction des risques, dénominateur des ratios de fonds propres réglementaires, sont nombreuses. Certains observateurs estiment que le fait d'autoriser les banques à utiliser leurs propres modèles internes pour mesurer le risque entraîne des coefficients de pondération des risques liés aux actifs trop complexes et difficiles à comprendre. D'autres sont d'avis que cette méthode donne trop de latitude aux banques et aux organismes de surveillance à propos de la façon dont le risque doit être mesuré, ce qui rend difficile la comparaison des pratiques de gestion du risque et des ratios de fonds propres déclarés d'une banque à l'autre.

Les facteurs de pondération du risque calculés par les banques à l'égard des hypothèques non assurées constituent un bon exemple de ces préoccupations. Au Canada, les facteurs de pondération du risque de modèle calculés par les banques pour de tels prêts oscillent autour des 15 % en moyenne.

Comme Julie a mentionné la semaine dernière, certains pays sont aux prises avec un marché immobilier en surchauffe et ont instauré des planchers – parfois d'environ 15 % – pour les facteurs de pondération des risques. Puisque, au Canada, les hypothèques non assurées sont généralement de plus grande qualité que les portefeuilles de prêts moyens à l'étranger (parce que le ratio prêt-valeur des prêts non assurés ne peut dépasser 80 % au Canada), le BSIF est globalement satisfait des fonds propres maintenus par les banques qui emploient des modèles. Nous savons aussi que les planchers peuvent devenir des refuges et inciter les banques et les autorités de contrôle à accorder moins d'importance aux facteurs « convenables » de pondération des risques, surtout lorsqu'ils devraient être nettement supérieurs au plancher pour une banque donnée. Nous continuerons donc de mettre l'accent sur l'examen des modèles en place à l'heure actuelle.<sup>2</sup>

En novembre dernier, j'ai expliqué dans une allocution pourquoi nous ne pouvons pas revenir en arrière et abandonner tous ces modèles de risque compliqués au profit de tests du capital plus simples<sup>3</sup>. Nous devrions plutôt déterminer les mesures à prendre pour vous procurer, à vous les investisseurs et les autres intervenants, l'information nécessaire pour tenir les banques responsables de la pertinence de leurs pratiques de gestion du risque et pour pouvoir comparer les données de différentes institutions. Cette initiative contribuerait peut-être par ailleurs à raviver la confiance des investisseurs à l'égard des coefficients de pondération des risques utilisés par les banques pour calculer et déclarer leurs ratios de fonds propres réglementaires.

---

<sup>2</sup> Dickson, J. 2013. *Allocution...à l'occasion du Forum sur invitation concernant les services financiers 2013.*, Cambridge, Ontario (le 2 mai 2013), publiée à l'adresse : [http://www.osfi-bsif.gc.ca/osfi/index\\_f.aspx?ArticleID=5492](http://www.osfi-bsif.gc.ca/osfi/index_f.aspx?ArticleID=5492)

<sup>3</sup> Zelmer, M. 2012. *Pour la sûreté et la solidité du système financier : Enseignements à tirer de la fable La Poule aux œufs d'or*, allocution prononcée à l'occasion du Forum canadien de 2012 sur la protection en cas d'insolvabilité d'une institution financière, Toronto (21 novembre); publié à l'adresse : [http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/discours/mz20121121\\_f.pdf](http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/discours/mz20121121_f.pdf).

Le BSIF est d'avis que les BIS<sup>i</sup> canadiennes devraient se classer parmi les chefs de file mondiaux, parmi les établissements de leur catégorie, en ce qui a trait à la communication publique de renseignements sur la situation financière et les pratiques en matière de gestion du risque. C'est pourquoi il a annoncé dans son récent préavis sur les BIS<sup>i</sup> qu'il s'attend à ce que les six grandes banques canadiennes adoptent les recommandations du Groupe de travail sur la divulgation accrue des renseignements (GTDAR) du Conseil de stabilité financière, ainsi que celles émanant du secteur bancaire lui-même et qu'endosseront les organismes internationaux de normalisation et le Conseil de stabilité financière (CSF), et qu'elles suivent l'évolution des pratiques exemplaires canadiennes et internationales en matière de communication des risques des banques<sup>4</sup>.

Le fait d'être parmi les grands de ce monde a peut-être ses privilèges, mais s'accompagne aussi de responsabilités.

Le GTDAR a formulé 32 recommandations sur ce que pourraient faire les banques pour clarifier leurs expositions au risque et leurs pratiques de gestion du risque, y compris leurs positions en matière de fonds propres et de liquidités. Le rapport a été bien accueilli par le CSF, qui le considère comme une étape valable pour améliorer la qualité de la communication des risques.

En raison des pratiques de déclaration rigoureuses des six grandes banques canadiennes, bon nombre des recommandations sont déjà en place au Canada, et je suis heureux d'annoncer que ces grandes banques ont accepté de mettre en œuvre les autres recommandations au cours des deux années qui viennent.

Dans le cas des actifs pondérés en fonction des risques, les grandes banques amélioreront leurs pratiques de divulgation pour aider les utilisateurs à comprendre en quoi les modèles de risque des banques dépendent des données d'entrée, des hypothèses de modélisation, des formules mathématiques, des interventions manuelles et du caractère ponctuel ou portant sur l'ensemble du cycle des hypothèses. Nous devrions aussi avoir droit à plus d'explications à propos de la façon dont les banques évaluent l'efficacité de leurs modèles, y compris l'efficacité des modèles de risque de crédit par rapport aux données réelles sur les défauts et les pertes.

Le BSIF sait que certains investisseurs se réjouiraient d'obtenir davantage d'information sur les profils de capitalisation et de liquidité des six grandes banques canadiennes. Permettez-moi donc d'exposer les grandes lignes de certaines des mesures qui sont prises pour répondre à ces besoins en matière d'information.

Conformément aux recommandations du GTDAR, les six grandes banques ont commencé à produire un tableau des échéances contractuelles de leurs actifs et passifs financiers, y compris les éléments hors bilan, dans leur déclaration des résultats du premier trimestre. Plus tard cette année, ce tableau sera élargi pour inclure davantage de détails granulaires sur les éléments dont l'échéance est inférieure à un an, ainsi que sur l'endroit où les actifs

---

<sup>4</sup> Préavis du BSIF sur l'importance systémique nationale et les niveaux cibles de fonds propres – ID (26 mars 2013), publié à l'adresse [http://www.osfi-bsif.gc.ca/osfi/index\\_f.aspx?ArticleID=5428](http://www.osfi-bsif.gc.ca/osfi/index_f.aspx?ArticleID=5428).

liquides sont détenus dans le groupe bancaire et sur l'incidence des actifs grevés sur les réserves d'actifs liquides. Au fil du temps, on peut aussi s'attendre à disposer de plus d'information à propos des sources de financement des banques et de leur évolution.

Avant de conclure mes remarques à propos des exigences de déclaration améliorées, je tiens à préciser que le GTDAR recommande aussi une divulgation accrue d'information sur les opérations de négociation des banques, par exemple une ventilation plus détaillée des facteurs de risque liés aux activités de négociation et autres que de négociation au-delà des taux d'intérêt, des taux de change et de l'évaluation des produits de base et des actions, ainsi qu'une analyse plus détaillée de l'exposition au risque de crédit de contrepartie associée aux transactions sur dérivés. Les grandes banques prévoient se conformer à la plupart de ces exigences d'ici 12 mois.

Globalement, le BSIF croit que ces nouvelles déclarations seront utiles pour évaluer les banques canadiennes et leurs pratiques de gestion du risque et des liquidités. De fait, il espère qu'elles contribueront à mettre davantage en évidence la solidité et la stabilité des grandes banques canadiennes.

### **Pourquoi les instruments de FPUNV doivent être transparents pour être admissibles au titre des fonds propres**

Cela m'amène à la dernière question que j'aimerais aborder aujourd'hui, soit les FPUNV et l'apport de fonds sous forme de dette, deux nouveaux types d'instruments financiers qui feront leur apparition au Canada dans un futur pas si lointain.

Les institutions de dépôts canadiennes ne peuvent plus inclure de nouvelles émissions d'actions privilégiées et de créances subordonnées dans leurs ratios de fonds propres de catégorie 1 et dans le total de leurs fonds propres à moins que ces instruments comprennent des déclencheurs de conversion en fonds propres d'urgence en cas de non-viabilité (FPUNV). Les instruments existants seront retirés progressivement des fonds propres réglementaires à raison de 10 % par année. À l'instar des testaments biologiques et autres mesures de résolution, les FPUNV représentent un ingrédient important pour veiller à ce que les institutions, y compris les BIS<sup>1</sup>, puissent prendre des résolutions ordonnées en période de crise sans que les contribuables soient les premiers appelés à venir à leur rescousse à l'aide de nouveaux fonds propres.

Cependant, pour que les instruments de FPUNV puissent être pris en compte au titre des fonds propres réglementaires, il ne doit y avoir aucun doute quant à leur capacité soit d'absorber directement les pertes, soit d'être convertis en actions ordinaires lorsque la banque approche du point de non-viabilité. Le temps joue un rôle prépondérant dans ce genre de situation. Le BSIF estime donc que toutes les conditions entourant le processus de conversion doivent être clairement établies à l'avance dans les documents relatifs aux instruments. Ainsi, ceux qui investissent dans les FPUNV savent, au moment où ils achètent l'instrument, comment leurs demandes de règlement seront converties en actions

ordinaires dans l'éventualité où le surintendant doit déclencher le processus de conversion.

Certains pourraient dire que cette façon de faire débouche sur des instruments complexes qui sont plus susceptibles de donner lieu à des manipulations du marché et à des spirales baissières. Toutefois, il importe de se rappeler que le fait de ne pas définir toutes les modalités à l'avance ne fait pas en sorte que celles-ci n'existent pas. Il faut les fixer tôt ou tard. Il ne serait pas très prudent d'attendre au moment de la conversion pour prendre une partie des décisions, alors que la situation est tendue et que des mesures doivent être prises rapidement.

Le BSIF est également conscient du fait que les banques ont réalisé des progrès importants dans leurs réflexions à propos de la façon de traiter le risque de manipulations du marché et de spirales baissières dans les modalités des instruments de FPUNV. Il est donc confiant qu'elles peuvent, avec votre aide, concevoir des instruments de FPUNV qui satisfont aux exigences du BSIF et qui ne risquent pas de devenir une source d'instabilité au cas où les banques se trouveraient dans une situation de crise.

Proches parents des FPUNV, les instruments d'apport de fonds sous forme de dette sont des titres de créance émis par les BIS<sup>i</sup>, dont les détenteurs peuvent aussi voir leurs demandes de règlement converties en fonds propres réglementaires si la banque doit reconstituer ses fonds propres. Comme il ne s'agit pas d'une question touchant les fonds propres des banques, c'est le ministère des Finances qui dirige la conception du cadre de l'apport de fonds sous forme de dette.

La détermination du fonctionnement de l'apport de fonds sous forme de dette est de toute évidence une question plus complexe que celle des FPUNV. Le gouvernement a annoncé dans son dernier budget qu'il consulterait les intervenants sur la meilleure façon de mettre en œuvre un régime d'apport de fonds sous forme de dette au Canada, et que le calendrier de mise en œuvre permettrait une transition sans heurt pour les institutions touchées, les investisseurs et les autres participants au marché.

## **Conclusion**

Récapitulons les principaux points.

1. Les ratios de fonds propres des banques canadiennes sont plus solides qu'ils en ont l'air parce qu'ils ne dépendent pas des accords transitoires prévus par Bâle III. Un peu plus de lumière sur les écarts entre les ratios de fonds propres déclarés dans les différentes instances serait la bienvenue.
2. Le BSIF estime que les grandes banques canadiennes devraient être parmi les chefs de file en matière de pratiques de déclaration de l'information. Ce point de vue se reflète dans ses exigences à l'égard des BIS<sup>i</sup>, et sera bien mis en évidence grâce aux

renseignements supplémentaires que ces banques commenceront à déclarer cette année.

3. Le BSIF attend avec impatience l'introduction des instruments de FPUNV et d'apport de fonds sous forme de dette. Des modalités claires doivent être fixées pour les instruments de FPUNV pour s'assurer que toutes les banques peuvent reconstituer leurs fonds propres sans qu'il soit nécessaire de puiser en premier dans les poches des contribuables.

Je vous remercie à nouveau de m'avoir donné l'occasion de m'adresser à vous aujourd'hui. Comme vous pouvez le constater, le BSIF ne se repose pas sur ses lauriers. Nous continuons à faire des efforts pour nous assurer que le système financier canadien demeure l'un de plus sûrs dans le monde. J'espère que cette conférence est la première de nombreux événements du genre dans les années à venir.