

Quatrième conférence nationale sur la réglementation financière

Allocution de
Nicholas Le Pan, surintendant, Bureau du surintendant des institutions
financières Canada (BSIF); président du Groupe de mise en œuvre de l'Accord
de Bâle; vice-président du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

Orientations du secteur de la réglementation financière
14 mai 2004, Hôtel Fairmont Royal York, Toronto

Aujourd'hui, j'aimerais vous entretenir du rôle des fonds propres dans notre cadre de réglementation, et de certaines nouveautés, plus particulièrement du Nouvel accord de Bâle sur les fonds propres. Les fonds propres sont très importants parce qu'il s'agit d'argent réel et qu'ils entretiennent des liens fondamentaux avec les stratégies et les activités d'une institution. Les institutions dont les fonds propres sont limités disposent d'une marge de manœuvre restreinte au plan des acquisitions. Les fonds propres attribués à une entreprise particulière sont fort importants pour déterminer si l'entreprise est prospère ou si elle perd du terrain, et ils nous renseignent sur le rendement de l'avoir propre qui leur est associé. Mais tout d'abord, quelques points de principe généraux :

-
- Il est essentiel de compter sur des fonds propres suffisants pour exploiter une institution financière de façon sûre et saine. Il s'agit là d'une exigence, mais ce n'est pas suffisant; par exemple, la pérennité des bénéfices est cruciale, car une institution en difficulté ne peut demeurer sûre et saine très longtemps. Pas plus que les fonds propres ne peuvent remplacer la gestion et les mécanismes pertinents de contrôle des risques. C'est pourquoi les fonds propres ne représentent qu'un facteur de l'évaluation effectuée par le BSIF dans le cadre de la surveillance des institutions.
 - Les institutions doivent posséder une certaine réserve par rapport aux exigences minimales afin de parer aux imprévus, et cette réserve doit être suffisante par rapport aux risques pour que l'institution soit réputée bien capitalisée. Cependant, aucun régime ne peut et ne doit éviter toutes les faillites. Cet élément est énoncé dans le mandat législatif du BSIF.
 - Nos règles et politiques touchant les fonds propres doivent respecter les normes internationales.
 - Nos règles et politiques touchant les fonds propres doivent être raisonnables par rapport à celles de nos principaux concurrents. Les écarts doivent être justifiables.
 - Nos règles doivent être raisonnablement uniformes entre tous les types de produits et d'institutions.
 - La divulgation de la situation des institutions au chapitre des fonds propres constitue un élément important de la discipline du marché. Je me

souviens qu'il y a quelques années, les assureurs-vie s'opposaient carrément à ce que le BSIF exige la divulgation des ratios de fonds propres des institutions. Et bien, nous avons poursuivi nos efforts et le château ne s'est tout de même pas écroulé.

Donc, qu'est-ce que l'Accord de Bâle sur les fonds propres et comment s'intègre-t-il à ce tableau?

J'arrive tout juste d'une réunion de deux jours du Comité de Bâle. Dans le communiqué diffusé à la fin de la rencontre, on a annoncé que le Comité avait établi un consensus sur tous les grands enjeux qui n'avaient pas encore été réglés dans le cadre du Nouvel accord au sujet des propositions d'une nouvelle norme de fonds propres pour les banques actives à l'échelle internationale.

Ce nouvel accord représente certes l'un des exemples les plus remarquables de réglementation internationale observés à la suite d'un important effort à l'échelle mondiale et d'une série de consultations sectorielles. Il représente également à mon avis l'enjeu de réglementation le plus important pour les banques.

Permettez-moi de partager avec vous quelques points de vue au sujet du Nouvel accord et des éléments qui le distinguent de l'Accord actuel, ses répercussions pour les banques et les organismes de surveillance dans toutes les instances, et enfin, l'incidence de ce Nouvel accord sur les banques nationales canadiennes et la démarche de mise en œuvre adoptée par le BSIF.

Pourquoi se donner toute cette peine? Qu'est-ce qui ne va pas avec l'Accord actuel?

Nous savons tous que l'Accord en vigueur, qui a été instauré en 1988, ne fait pas ressortir de façon suffisamment précise les exigences de fonds propres fondées sur les risques. Tous les crédits des grandes sociétés sont imputés aux mêmes fonds propres, quel que soit le risque. Les prêts consentis à des pays souverains membres de l'OCDE et à cote inférieure sont moins générateurs de fonds propres que les prêts accordés à des sociétés dont la cote est AAA. Les fonds propres requis pour certaines opérations dépassent la valeur qui serait attribuée sur le marché.

Par conséquent, les règles actuelles entraînent des comportements improductifs, notamment le recours à des entités hors bilan et la pression sous-jacente en vue d'aliéner des actifs de qualité pour effectuer des économies au chapitre des fonds propres.

Les nouvelles règles permettront de mieux faire correspondre les fonds propres réglementaires aux risques réels. En outre, dans le cas des banques les plus complexes, les nouvelles règles reposent davantage sur les pratiques bancaires et les organismes de surveillance adoptent à leur égard une attitude de

confiance, toutefois assortie d'une vérification. Ainsi, les règles seront évidemment plus souples et mieux adaptées, au fil des ans, à l'évolution du marché.

Permettez-moi d'énoncer quelques-uns des principes de base du nouvel accord. Cet instrument raffermira l'assise d'un secteur bancaire stable du seul fait qu'il tiendra explicitement compte des risques, ce qui n'était pas le cas avec l'Accord en vigueur, notamment le risque opérationnel et le risque de taux d'intérêt.

Le Nouvel accord modernisé se traduira par une meilleure affectation de fonds propres qui appuieront de saines pratiques de gestion des risques dans les banques. Ces pratiques entraîneront une meilleure affectation des risques liés à la tarification des produits offerts par les banques. Elles favoriseront la mise en place de méthodes plus disciplinées d'évaluation du risque de surveillance, de même qu'une gouvernance accrue et améliorée au sein des banques qui prendra sa source dans les pratiques d'évaluation des risques.

L'Accord en vigueur est devenu *de facto* une norme internationale. À mon avis, bon nombre de pays, outre ceux qui sont représentés au Comité de Bâle adopteront le Nouvel accord au fil des ans. Même si le Comité espère que le nouveau cadre soit appliqué de la façon la plus uniforme possible au niveau national, une série d'options permettra de déterminer les normes de fonds propres appliquées au risque de crédit et au risque opérationnel qui permettront aux banques et aux organismes de surveillance de choisir les approches qui conviennent le plus à leurs activités et à leurs cadres sur le marché financier.

Le deuxième pilier du Nouvel accord est également crucial. Il indique que la banque a le devoir d'évaluer ses fonds propres cibles du point de vue des risques, et il incombe à chaque organisme de réglementation d'évaluer ce processus. Il précise également les attentes du Comité, à savoir que les banques actives à l'échelle internationale dépasseront le niveau minimal de fonds propres. Qui plus est, il prévoit que les banques doivent envisager explicitement d'autres risques lorsqu'elles fixent leurs fonds propres cibles, notamment le risque de taux d'intérêt et le risque de concentration. Il exhorte également les banques à procéder à des simulations de crise.

Enfin, en vertu de la troisième partie des règles (pilier 3), le Nouvel accord favorisera la transparence, c'est-à-dire qu'il permettra aux intervenants du marché d'évaluer un niveau amélioré de renseignements clés au sujet du profil de risque d'une banque et du niveau de ses fonds propres. La divulgation de ces questions est en général assez bonne en Amérique du Nord, mais non à l'échelle mondiale, et même au Canada, où certaines améliorations sont encore possibles.

Tous ces éléments du Nouvel accord accroîtront davantage la stabilité du système bancaire international.

Selon la complexité du système bancaire, un menu d'options a été intégré au premier pilier aux fins du calcul de la suffisance des fonds propres d'une banque. Les banques peuvent choisir d'appliquer une approche simplifiée ou standardisée fondée sur un certain nombre de distinctions qui permettent d'accroître la sensibilité au risque des ratios de fonds propres qui en découlent par rapport à l'Accord en vigueur. De même, grâce à l'application de méthodes de mesure avancées du risque opérationnel, les banques peuvent utiliser leur propre méthode d'évaluation pour mesurer leur exposition au risque opérationnel. Mais il existe également des méthodes plus simples dans le cadre du Nouvel accord.

Le risque opérationnel est un bon exemple de banques qui appliquent des règles de réglementation qui permettent de mieux mesurer et de gérer le risque. Bon nombre des pertes importantes subies par des banques à l'échelle internationale au cours des dernières années sont attribuables au risque opérationnel. Dans certains cas, par exemple les banques comptant des sommes importantes en traitement, le risque opérationnel est beaucoup plus important que le risque de crédit ou le risque de marché. Les travaux exécutés par les organismes de réglementation, de concert avec l'industrie, afin d'établir un frais de fonds propres pour tenir compte du risque opérationnel, permettent d'améliorer les pratiques. Mais là encore, même si l'on accroît les techniques d'analyse, le discernement continuera à jouer un rôle important. L'activité bancaire repose sur le discernement et il convient d'appliquer aux modèles un scepticisme sain.

Quelle est l'incidence de ce nouveau système? Entraînera-t-il des changements importants au niveau des fonds propres globaux dans le système financier?

L'ensemble des fonds propres dans le système ne devrait pas fluctuer de façon sensible. Toutefois, des changements importants pourraient se produire d'une banque à l'autre et d'un actif à l'autre. Par exemple, les prêts à des sociétés qui présentent des risques plus élevés susciteront davantage de fonds propres et moins de portefeuilles à risque moins élevé. Les portefeuilles de détail comporteront en général des exigences inférieures, à moins qu'une banque ne consente des prêts à un taux inférieur au taux préférentiel. L'Accord est doté d'un ensemble spécial de règles pour les petites et moyennes entreprises afin d'en reconnaître les caractéristiques distinctes.

L'Accord doit également améliorer l'affectation des fonds propres aux entreprises à l'intérieur d'une banque et ainsi offrir une meilleure information au sujet de la véritable rentabilité de certains produits, en plus d'influer de façon positive sur le risque de fixation des prix.

La mise en œuvre de l'Accord constituera un important défi pour les banques et les organismes de surveillance. Les travaux sont déjà bien amorcés, mais il faudra faire plus, plus particulièrement pour les approches avancées.

Le Comité a mis sur pied le Groupe de mise en œuvre de l'Accord dont j'assume la présidence, et lui a confié le mandat d'« échanger des points de vue sur les approches relatives à la mise en œuvre et, ainsi, favoriser l'application uniforme du Nouvel accord ». Nous nous employons à promouvoir :

- une coopération et une coordination améliorées entre les organismes de surveillance des pays hôtes et des pays d'accueil aux fins de la mise en œuvre de l'Accord. Cette coopération accrue offrira, à mon avis, d'autres avantages à l'extérieur du secteur des fonds propres;
- le partage de l'information concernant le recours au pouvoir discrétionnaire à l'échelle nationale;
- le partage de l'information sur les pratiques de surveillance. Un certain nombre d'instances ont recours au Nouvel accord pour faciliter l'amélioration de leurs méthodes de surveillance;
- nous avons également un accès important aux pays ne faisant pas partie du G-10.

Les banques canadiennes et le BSIF sont bien placés pour adopter le Nouvel accord. Les banques canadiennes appliquent généralement des systèmes de gestion des risques bien établis, même si certaines améliorations devront être apportées et le sont en ce moment. Les frais de mise en œuvre ne sont pas négligeables, mais ils permettent en grande partie d'apporter à la mesure et à la gestion des risques des améliorations qui profiteront de toute manière aux banques. Le BSIF applique déjà une méthode de pointe en matière de surveillance et les améliorations qu'elles représenteront pour nous sont tout à fait possibles.

L'Accord a fait l'objet de critiques. J'aimerais aborder deux d'entre elles. La première a trait à la complexité. Oui, certaines parties de l'Accord sont complexes, mais elles découlent de la complexité de l'activité bancaire. En outre, des institutions plus simples ne seront pas assujetties à cette complexité. La version la plus simple des règles se limite à une douzaine de pages.

Deuxièmement, la procyclicité. Les critiques craignent que les nouvelles règles modifient davantage les normes de fonds propres au cours d'un cycle économique qu'à l'heure actuelle. Cette crainte comporte un certain élément de vérité, mais je crois qu'elle est démesurée. En fait, nous prévoyons que les banques conserveront une réserve raisonnable de fonds propres au-delà des seuils établis. Cet objectif ne doit pas changer (en fait, il existe sur le marché des stimulants qui font en sorte que les banques ne modifieront pas ces niveaux pendant la majeure partie d'un cycle). En outre, à mesure que s'allongera la

période au cours de laquelle les banques s'attendent à des pertes éventuelles, l'Accord pourrait en fait réduire la cyclicité.

Si l'écart entre les normes de fonds propres et les fonds propres réels des banques se rétrécit en raison de la détérioration du crédit, cela témoignera de la situation réelle dans le système bancaire. En outre, il est difficile de prétendre que les banques et les organismes de surveillance ne doivent pas mieux reconnaître le risque pour aplanir les cycles économiques. Je crois plutôt qu'il convient de mieux reconnaître le risque et ainsi réduire la possibilité d'une grave instabilité financière.

Dans l'ensemble, il s'agit d'un ensemble de règles sensiblement améliorées et davantage compatibles à la situation du marché. J'accueille favorablement ces nouveaux éléments qui favoriseront la stabilité financière à l'échelle mondiale.