

De l'importance systémique des institutions financières

Éric Chouinard et Erik Ens

Introduction

La crise financière a montré que certaines institutions financières peuvent, en cas de faillite, perturber le système financier dans son ensemble. Que ce soit à cause de leur taille, de leur complexité, de leur envergure mondiale, de leur degré d'interdépendance avec d'autres institutions financières ou du caractère exclusif des services qu'elles fournissent, ces entités qui sont « trop grandes (ou trop interdépendantes) pour faire faillite » peuvent faire courir de graves risques à l'ensemble du système financier et à l'économie réelle.

Le fond du problème est que certains des risques associés à la défaillance effective ou imminente d'un établissement financier complexe et de très grande taille peuvent peser non sur les actionnaires et les créanciers de cette entité, mais sur les ménages et les sociétés qui, si ces risques se matérialisent, auront à en subir les retombées. En outre, la menace de perturbations qui se feraient sentir à l'échelle du système financier peut inciter les autorités à fournir un soutien à une institution d'importance systémique en difficulté. Pour ces deux raisons, les coûts de financement d'une telle institution peuvent être dissociés en partie des risques qu'elle prend, au détriment de la discipline de marché. L'intérêt de cette institution à gérer ses risques peut donc diminuer à mesure qu'elle prend de l'expansion ou devient plus complexe; et en agissant dans l'intérêt de ses actionnaires, elle peut adopter des solutions qui ne sont pas optimales sur le plan systémique. L'avantage dont profitent les établissements financiers d'importance systémique (EFIS) au chapitre des coûts de financement peut également accentuer la concentration de l'activité et des risques financiers dans ces institutions. Ensemble, ces facteurs pourraient contribuer à accroître la probabilité de difficultés futures. Le cas d'AIG montre que ces risques ne proviennent pas uniquement des banques mais également d'autres types d'entités financières.

Pour résoudre ces problèmes, le G20 a demandé au Conseil de stabilité financière de procéder au recensement des établissements financiers d'importance systémique, c'est-à-dire les banques, les compagnies d'assurance et les autres institutions financières dont la faillite pourrait mettre en péril la stabilité financière à l'échelle du globe. Le Conseil a ainsi coordonné l'élaboration de méthodologies visant à identifier les établissements financiers qui revêtent une importance systémique mondiale (EFIS^m), et il a préparé des directives afin d'aider les autorités nationales à repérer les banques qui font peser un risque systémique sur leur économie intérieure, même si ces risques ne débordent pas les frontières nationales. Par ailleurs, pour réduire la probabilité de défaillance d'un de ces établissements, le Conseil a adopté un dispositif prévoyant notamment une majoration des niveaux de fonds propres et une surveillance plus stricte. En outre, des régimes de résolution efficaces atténuent les retombées d'une faillite en diminuant la possibilité de contagion.

Dans le présent rapport, nous étudions les méthodes utilisées par les autorités pour identifier les institutions financières susceptibles d'avoir une incidence sur les systèmes financiers intérieur et mondial. Nous mettons en relief les éléments qui distinguent ces méthodes, selon qu'elles visent des banques, des compagnies d'assurance ou d'autres types d'entités financières, et nous procédons à leur examen critique et à l'analyse de leurs implications pour le Canada. Enfin, nous illustrons une de leurs applications possibles en adaptant aux institutions de dépôt canadiennes le cadre défini par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Comité de Bâle) pour les établissements bancaires d'importance systémique mondiale (EBIS^m).

Travaux effectués à l'échelle mondiale pour mesurer l'importance systémique

Le Canada participe activement et à tous les niveaux aux travaux menés à l'échelle internationale pour identifier les institutions financières d'importance systémique. Il collabore notamment aux travaux du Conseil de stabilité financière, du Comité de Bâle, de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) et de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV). Selon les résultats des évaluations effectuées en 2013 par ces organismes, aucun établissement financier au Canada n'a été identifié comme étant d'importance systémique mondiale.

Un principe de base guidant les travaux du Conseil de stabilité financière sur les institutions d'importance systémique est que les modèles opérationnels des divers types d'institutions financières présentent des différences notables qui doivent être prises en considération pour mesurer leur poids systémique. À titre d'exemple, puisque les polices d'assurance sont généralement des contrats à long terme, les assureurs qui opèrent dans leur sphère d'activité traditionnelle ont moins tendance que les banques à réagir à des tensions sur le marché d'une manière susceptible de propager et d'amplifier ces troubles — par exemple, lorsqu'elles vendent des actifs ou retirent le financement accordé

à d'autres entités. Les décideurs publics à l'échelle du globe ont par conséquent convenu de mettre au point des méthodologies distinctes pour évaluer l'importance systémique des banques, des assureurs et d'autres types d'établissements financiers à l'égard du système financier international. Ces méthodologies n'ont pas pour but de jauger la *vulnérabilité* d'une institution financière donnée, mais plutôt de mesurer les *éventuelles retombées* négatives d'une défaillance. L'importance systémique n'est donc pas déterminée par la probabilité de défaut, mais par les conséquences potentielles d'un tel événement.

Les diverses méthodologies élaborées à cette fin suivent grosso modo la même approche, et on s'est tout particulièrement employé à ce qu'elles concordent les unes avec les autres. Ces méthodologies combinent une évaluation fondée sur des indicateurs quantitatifs et un jugement prudentiel. Le volet quantitatif fournit une base objective et uniforme pour estimer l'importance systémique d'une institution. Toutefois, il est influencé par les spécifications des modèles, notamment les variables et les coefficients de pondération retenus (qui ne sont pas étalonnés, mais choisis à la lumière d'un jugement). En outre, comme on ne dispose pas de données pour tous les facteurs qui contribuent au risque systémique, les différentes méthodologies reposent à des degrés variables sur une appréciation qui permet à la fois de tenir compte de renseignements qui ne

Encadré 1

L'évaluation du risque systémique : le point sur la recherche

La recherche a également progressé dans le domaine de l'évaluation quantitative du risque systémique. Dans les pays qui possèdent les données et le capital humain nécessaires pour procéder à des évaluations fondées sur des modèles, les résultats obtenus sont solidement étayés. Cependant, dans la plupart des cas, les autorités de réglementation peuvent difficilement appliquer les méthodes mises au point actuellement par les chercheurs, faute de données suffisantes et en raison d'autres facteurs. À ce jour, la recherche universitaire a surtout servi à orienter l'élaboration des méthodologies futures, y compris pour le choix de variables, et elle a permis d'approfondir la compréhension des canaux de transmission. On peut généralement classer ces travaux dans deux catégories :

1. Les **modèles fondés sur le marché**, qui permettent d'extraire les probabilités de défaut utilisées par les participants au marché pour évaluer le prix des instruments financiers (soit la contribution de chaque institution au risque systémique). Cette approche fait appel à des données à haute fréquence et est considérée comme « prospective ». Elle présente l'inconvénient de reposer sur l'hypothèse que l'efficacité des marchés d'actifs n'est pas perturbée par des périodes de tensions.

Les modèles fondés sur le marché ont montré que, bien que la contribution d'une institution au risque systémique croisse en général avec sa taille, d'autres indicateurs doivent aussi

être pris en considération (Adrian et Brunnermeier, 2011; Zhou, 2010; Gravelle et Li, 2013).

Gravelle et Li (2013) constatent par ailleurs que les banques américaines représentent la plus grande source de risques externes pour les banques canadiennes, mais que ces dernières sont plus exposées aux risques associés aux autres institutions financières du Canada.

2. Les **modèles de réseau fondés sur les expositions** exploitent des données sur les expositions bancaires bilatérales pour formaliser les liens interinstitutionnels directs et pour simuler les effets d'une perturbation systémique sur les banques appartenant à un même réseau. L'inconvénient majeur de cette méthode tient au fait qu'elle nécessite une grande quantité de données.

Les travaux de Martínez-Jaramillo et autres (2012) montrent que les interrelations au sein du système bancaire mexicain ne sont pas forcément liées à la taille de l'actif. De Jonghe (2010) ainsi que Knaup et Wagner (2010) constatent que les pratiques bancaires non traditionnelles créent des canaux de transmission des risques qui sont plus dangereux. Plusieurs auteurs (p. ex., Brunnermeier et Pedersen, 2009) observent que les liens de financement entre les fonds spéculatifs et les grandes banques amplifient le risque systémique.

Encadré 2

Mesures stratégiques pour la sauvegarde du système financier

Un ensemble de politiques diversifiées et intégrées est indispensable pour régler le problème des institutions qui sont « trop grandes pour faire faillite ». Dans cette optique, les membres du G20 se sont entendus entre autres sur les mesures suivantes :

1. appliquer les attributs clés des régimes de résolution effective des institutions financières (*Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*) : ces normes internationales formulées par le Conseil de stabilité financière (2011) définissent les éléments (notamment responsabilités, outils et pouvoirs) que tous les régimes de résolution nationaux doivent prévoir afin que les autorités puissent résoudre la défaillance de sociétés financières de manière ordonnée et sans que le contribuable n'ait à essuyer d'éventuelles pertes;
2. exiger des EFIS^m qu'ils établissent des plans de redressement et de résolution et qu'ils collaborent à la préparation des pronostics de résolution, et veiller à ce que des accords de coopération transfrontière soient conclus entre des établissements spécifiques et à ce que des groupes de gestion de crise soient formés de sorte que les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil soient mieux préparées à réagir en cas de crise et sachent exactement comment collaborer dans cette éventualité;

3. exiger des EFIS^m qu'ils accroissent leur capacité d'absorption des pertes en regard des répercussions de leur faillite éventuelle;
4. assurer une supervision plus intensive et plus efficace de tous les EFIS, notamment en renforçant les mandats, les ressources et les pouvoirs des autorités et en relevant les attentes des responsables de la surveillance en ce qui concerne la gouvernance et la gestion des risques, les capacités de regroupement des données et les contrôles internes.

L'Association internationale des contrôleurs d'assurance s'est engagée à élaborer, d'ici la fin de 2014, une mesure en matière de fonds propres de protection qui sera simple et servira de base à l'établissement d'exigences renforcées au chapitre de la capacité d'absorption des pertes des compagnies d'assurance d'importance systémique mondiale.

En septembre 2013, les dirigeants des pays du G20 ont avalisé une proposition du Conseil de stabilité financière visant à mettre au point des exigences à l'intention des EFIS^m autres que les banques et les compagnies d'assurance. Aucun calendrier n'a été fixé pour ces travaux.

sont peut-être pas immédiatement quantifiables et d'établir des seuils à partir desquels une entité est jugée d'importance systémique.

À l'image des recherches théoriques menées dans le domaine (voir l'Encadré 1 à la page précédente), tous les travaux entrepris dans le monde pour mesurer le poids systémique des institutions financières prennent en compte cinq facteurs de risque.

1. **La taille** : les incidences que les difficultés ou la défaillance d'une institution pourraient avoir sur le système financier mondial augmentent avec sa taille.
2. **L'interdépendance** : ce critère permet de déterminer l'ampleur des obligations d'un établissement à l'égard du système financier (celles-ci constituant des canaux de transmission des chocs); l'interdépendance accroît la probabilité d'expositions communes entre des firmes interreliées.
3. **L'activité transfrontière** : la probabilité que les difficultés ou la défaillance d'une institution aient des répercussions à l'échelle mondiale varie en fonction de l'ampleur de ses activités transfrontières.
4. **La substituabilité** : la probabilité de perturbation de l'activité économique mondiale à la suite des difficultés ou de la défaillance d'une institution augmente proportionnellement à l'importance relative du rôle

qu'elle joue en tant que fournisseur de services dans un secteur d'activité ou un segment particulier du marché mondial. Si cet établissement fait faillite, y en a-t-il un autre qui puisse aisément le remplacer?

5. **La complexité (les activités non traditionnelles dans le cas des compagnies d'assurance)** : plus les opérations d'un établissement financier sont complexes, plus il sera difficile d'assurer la résolution ordonnée d'une défaillance.

En intégrant d'autres facteurs de risque que la taille, les autorités peuvent évaluer plus précisément les risques pesant sur le système, notamment l'interruption de services essentiels fournis aux autres institutions ou la capacité de transmettre des chocs.

L'identification des EFIS représente une première étape pour protéger le système dans l'éventualité d'une faillite de telles institutions. La seconde étape consiste à adopter des politiques correctives appropriées. Dans cette optique, le Conseil de stabilité financière a conçu un cadre de surveillance des institutions d'importance systémique qui s'articule autour de trois axes : une supervision plus stricte, des exigences renforcées en matière de fonds propres et des procédures de résolution plus rigoureuses en cas de défaillance. Des précisions à ce sujet sont fournies dans l'Encadré 2. Certains observateurs ont fait remarquer que la désignation d'une

Tableau 1 : Indicateurs mesurant l'importance systémique mondiale des banques

Facteur de risque systémique (une pondération de 20 % est attribuée à chaque facteur de risque)	Indicateur	Pondération appliquée à l'indicateur (pourcentage)
Activité transfrontière	Créances transfrontières	10
	Engagements transfrontières	10
Taille	Totalité des expositions (mesure utilisée pour le ratio de levier aux termes des règles de Bâle III)	20
Interdépendance	Actifs dans le système financier	6,67
	Passifs dans le système financier	6,67
	Encours des titres	6,67
Substituabilité / infrastructure financière	Actifs sous conservation	6,67
	Activité de paiement	6,67
	Transactions garanties sur les marchés obligataires et boursiers	6,67
Complexité	Valeur notionnelle des dérivés de gré à gré	6,67
	Actifs de niveau 3	6,67
	Titres détenus à des fins de négociation et disponibles à la vente	6,67

Source : Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2013)

institution financière pourrait accroître l'avantage dont celle-ci jouit au chapitre du financement, en rendant explicite la garantie implicite de l'État. Cependant, tout avantage de cette nature est en partie contrebalancé par le relèvement des exigences de fonds propres et la mise en place de régimes de résolution crédibles qui devraient aider à dissiper l'idée selon laquelle ces établissements seront protégés en cas de difficultés — même s'ils sont de la plus haute importance pour le système financier —, ce qui devrait rétablir des conditions de concurrence équitables sur les marchés du financement¹.

Dans les sections qui suivent, nous passons en revue les principaux éléments qui distinguent les différentes méthodologies.

Les banques d'importance systémique mondiale

La méthodologie utilisée pour identifier les EBIS^m est fondée sur une approche quantitative : l'importance systémique d'un établissement est exprimée sous la forme d'un score calculé à partir d'un à trois indicateurs (Tableau 1)² relevant de chacun des cinq facteurs de risque décrits ci-dessus. Chaque facteur contribue dans la même proportion (20 %) au score de l'établissement, chaque indicateur recevant aussi une pondération égale à l'intérieur de sa catégorie. Les banques dont le score total dépasse un certain seuil sont désignées par le Conseil de stabilité financière comme des établissements bancaires d'importance systémique mondiale (Tableau 2). Les autorités des différents pays peuvent

¹ Cela se vérifie tout particulièrement lorsque le régime de résolution peut obliger de façon crédible les créanciers à assumer des pertes (c.-à-d., par des mécanismes comme la requalification des créances).

² On obtiendra des précisions sur la méthodologie à l'adresse <http://www.bis.org/publ/bcbs255.htm>.

Tableau 2 : Banques et compagnies d'assurance d'importance systémique mondiale en 2013 (classées dans l'ordre alphabétique)

Banques	Compagnies d'assurance
Bank of America	Allianz SE
Bank of China	American International Group, Inc.
Bank of New York Mellon	Assicurazioni Generali S.p.A.
Barclays	Aviva plc
BBVA	Axa S.A.
BNP Paribas	MetLife, Inc.
Citigroup	Ping An Insurance (Group) Company of China, Ltd.
Credit Suisse	Prudential Financial, Inc.
Deutsche Bank	Prudential plc
Goldman Sachs	
Groupe BPCE	
Groupe Crédit Agricole	
HSBC	
Industrial and Commercial Bank of China Limited	
ING Bank	
JP Morgan Chase	
Mitsubishi UFJ FG	
Mizuho FG	
Morgan Stanley	
Nordea	
Royal Bank of Scotland	
Santander	
Société Générale	
Standard Chartered	
State Street	
Sumitomo Mitsui FG	
UBS	
UniCredit Group	
Wells Fargo	

Sources : Conseil de stabilité financière (2013a et b)

ajouter à la liste de ces institutions d'autres banques établies sur leur territoire si elles l'estiment justifié, même si le score de ces établissements est inférieur au seuil numérique. Cette liste est mise à jour une fois par an. On trouvera dans l'Encadré 3 un exemple d'application de la méthodologie aux banques canadiennes.

Les compagnies d'assurance d'importance systémique mondiale

Une approche similaire a été mise au point par l'AICA pour identifier les assureurs d'importance systémique mondiale³. Cependant, la méthode employée diffère de celle utilisée pour évaluer l'importance systémique des banques en ce qu'elle accorde une nette prépondérance à deux facteurs de risque : 1) la participation à des activités non traditionnelles (45 % du score total); 2) l'interdépendance (40 %)⁴. Cela tient au fait que les compagnies d'assurance sont jugées plus susceptibles d'amplifier le risque systémique, ou d'y contribuer, si elles ont des liens avec d'autres assureurs ou avec le secteur bancaire, ou si elles sont actives dans des sphères non traditionnelles, comme les contrats de swap sur défaillance à des fins autres que la couverture ou les stratégies de placement à effet de levier.

Une autre distinction avec la méthodologie d'évaluation des banques est l'absence de seuil numérique précis pour désigner les compagnies d'assurance d'importance systémique. Cette désignation est décidée par le Conseil de stabilité financière et les autorités nationales, au cas par cas et selon leur propre appréciation. Les compagnies d'assurance actuellement identifiées comme ayant une importance systémique mondiale sont énumérées au Tableau 2.

Les institutions financières d'importance systémique mondiale autres que les banques et les assureurs

L'Organisation internationale des commissions de valeurs et le Conseil de stabilité financière proposeront prochainement des méthodes permettant de mesurer l'importance systémique des sociétés financières, des entreprises de courtage et des organismes de placement collectif, y compris les fonds communs de placement et les fonds spéculatifs. Bien que ces méthodes définissent des indicateurs quantitatifs pour chacun des facteurs de risque susmentionnés, la désignation de ces entités s'appuiera principalement sur des renseignements d'ordre qualitatif. Compte tenu de l'hétérogénéité des établissements concernés et de disparités considérables dans

la disponibilité des données sur leurs bilans et sur leurs activités transfrontières, la mise au point d'un cadre d'évaluation mondial commun, fondé sur des indicateurs, est plus difficile.

Les banques d'importance systémique intérieure

Le Comité de Bâle a créé un dispositif pour identifier les établissements bancaires qui, sans avoir une importance systémique mondiale, ont une incidence sur le système financier intérieur (EBIS)⁵. Comme ce cadre doit être adapté aux particularités des différents pays, le Comité a adopté une approche fondée sur des principes qui confèrent aux autorités nationales un certain pouvoir discrétionnaire et une certaine souplesse, en les invitant à prendre en considération des facteurs comme la taille, l'interdépendance, la complexité et la substituabilité. La mise en œuvre de ces principes sera soumise à un processus d'examen par les pairs. Il n'existe aucun cadre convenu à l'échelle internationale pour identifier les établissements financiers d'importance systémique intérieure autres que les banques.

Les infrastructures de marchés financiers

Une approche similaire, fondée sur des principes, a été adoptée pour identifier les infrastructures de marchés financiers qui peuvent (souvent par leur nature même) jouer un rôle systémique important à l'échelle du système financier. Dans les *Principes pour les infrastructures de marchés financiers*, le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement et l'OICV (CSPR-OICV, 2012) indiquent comment identifier les infrastructures d'importance systémique et quelles normes leur appliquer⁶. Sans prescrire explicitement de méthodologie d'évaluation, le Comité et l'OICV recommandent aux autorités de considérer d'emblée que tous les systèmes de règlement de titres, dépositaires centraux de titres, contreparties centrales et référentiels centraux sont d'importance systémique. Par contre, les systèmes de paiement sont considérés comme tels uniquement s'ils sont susceptibles de propager des perturbations dans l'ensemble du système financier intérieur; ce sont notamment ceux :

- qui sont le seul ou le principal système de paiement d'un pays sur le plan de la valeur totale des paiements;
- qui traitent surtout des paiements de montant élevé à délai de règlement critique;
- qui servent à effectuer les opérations de règlement d'autres infrastructures d'importance systémique.

3 On trouvera de plus amples renseignements sur cette méthodologie à l'adresse http://www.iaisweb.org/view/element_href.cfm?src=1/19151.pdf.

4 Les trois autres facteurs de risque représentent chacun 5 % du score total.

5 Pour en savoir davantage, voir le document du Comité de Bâle (2012).

6 L'application de ces principes au Canada est abordée dans le document de la Banque du Canada (2012).

Encadré 3

Application aux banques canadiennes de la méthode d'évaluation de l'importance systémique fondée sur des indicateurs

Pour donner un exemple des techniques quantitatives dont disposent les autorités de réglementation pour appréhender le risque systémique, nous avons adapté aux banques de dépôt canadiennes l'approche fondée sur des indicateurs que le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a établie en vue d'identifier les EBIS^m.

Pour construire notre indice quantitatif, nous utilisons les cinq facteurs de risque¹ appliqués aux EBIS^m et les appliquons aux données canadiennes. Nous élaborons ainsi un indice comprenant 18 indicateurs. L'échantillon de banques choisies regroupe les 15 principales banques (en termes d'actifs) sous réglementation fédérale, y compris les filiales de banques étrangères opérant au Canada. Nos données proviennent des relevés fournis aux autorités de surveillance, des systèmes de paiement, de Bloomberg et de Bankscope.

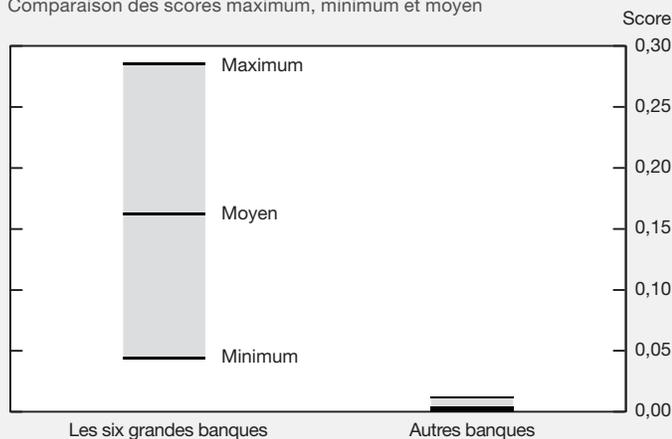
Les résultats obtenus pour les indicateurs sont présentés dans le **Graphique 3-A**. Les scores ont été calculés pour chaque banque par rapport à l'ensemble de l'échantillon, et leur somme est égale à un. Les six grandes banques affichent des résultats largement supérieurs au score le plus élevé des autres institutions de l'échantillon, ce qui porte à croire qu'il n'y a, hormis les six premières banques, aucune institution financière sous réglementation fédérale dont la défaillance aurait des répercussions systémiques — ce qui cadre avec la

désignation de ces banques en tant qu'EBISⁱ par le Bureau du surintendant des institutions financières. La prise en compte de facteurs autres que la taille des actifs ne modifie pas la désignation des EBISⁱ au Canada, même si certains signes relevés à l'échelle internationale montrent qu'il importe d'exercer une surveillance continue de l'ensemble des facteurs de risque.

Le **Graphique 3-B** étend cette analyse aux coopératives de crédit — c'est-à-dire les *credit unions* et les caisses populaires —, ces établissements ayant gagné en taille et en complexité au cours des dernières années. Nous avons dû ramener à 13 le nombre d'indicateurs considérés dans notre série de données, car les renseignements exigés de ces institutions diffèrent parfois selon les provinces. Nos résultats donnent à penser que les coopératives de crédit hors Québec font peser sur le système financier canadien en général un risque systémique beaucoup moins important que les banques². Les caisses populaires établies au Québec obtiennent des scores plus élevés parce qu'elles détiennent des parts de marché plus importantes au sein du système financier provincial et du fait de leur structure intégrée; ce score est conforme à la décision de l'Autorité des marchés financiers de désigner le Mouvement Desjardins à titre d'institution d'importance systémique au Québec.

Graphique 3-A : Les six grandes banques ont une importance systémique largement supérieure à celle des autres établissements sous réglementation fédérale...

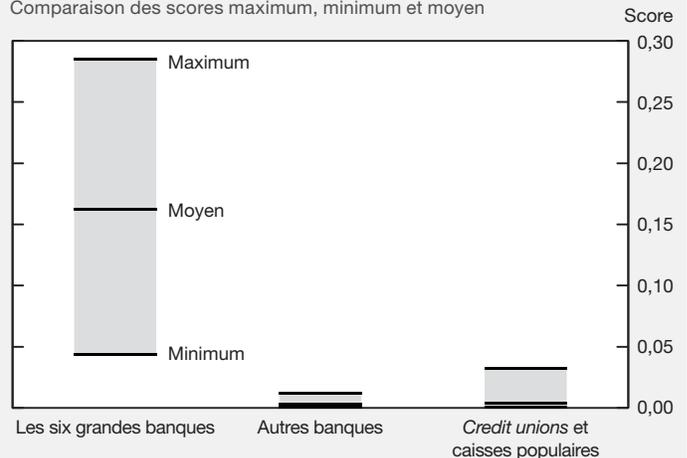
Comparaison des scores maximum, minimum et moyen



Sources : données des autorités de supervision, Bloomberg et calculs de la Banque du Canada; données de 2012

Graphique 3-B : ... et des coopératives de crédit provinciales

Comparaison des scores maximum, minimum et moyen



Sources : données des autorités de supervision, Bloomberg, Bankscope et calculs de la Banque du Canada; données de 2012

1 Les recommandations internationales formulées par le Comité de Bâle relativement à l'évaluation de l'importance systémique des banques sur le plan intérieur ne prévoient pas de mesure de l'activité internationale de ces établissements. Nous avons cependant ajouté des variables de cet ordre, les opérations transfrontières d'une institution étant susceptibles de compliquer la résolution d'une défaillance, puisqu'elles obligent les pays concernés à coordonner leurs interventions et qu'elles sont une source de complexité sur le plan juridique (les contrats pouvant être traités différemment selon les législations concernées).

2 Les coopératives de crédit sont étroitement reliées par l'entremise des centrales de caisse de crédit, de sorte que les risques émanant d'une seule institution peuvent facilement se propager à l'ensemble du système. Cependant, les liens entre ces établissements et le système financier en général (dus au risque de contrepartie) sont plus limités que les liens interbancaires. Si le graphique ne fait pas ressortir cet aspect, même si l'on additionne les scores de l'ensemble des coopératives de crédit (ce qui revient à poser l'hypothèse implicite irréaliste d'une faillite simultanée de toutes les coopératives), ces institutions affichent encore un score inférieur au score le plus faible des six premières banques.

Regard critique sur les méthodologies d'identification des EFIS

L'élaboration de méthodologies permettant d'identifier les établissements financiers d'importance systémique est un grand pas en avant pour mettre fin au problème des institutions « trop grandes pour faire faillite », mais leur application soulève plusieurs questions importantes qui doivent être réglées.

Tout d'abord, la place respective qu'il faut accorder à chacun des deux volets de l'évaluation — l'analyse quantitative et le jugement prudentiel — n'est pas facile à déterminer. Si la dimension qualitative apporte des éléments d'information supplémentaires qui pourraient être difficiles à quantifier ou à intégrer aux modèles, elle manque de transparence. L'analyse quantitative peut, quant à elle, contribuer à la rigueur analytique et à une meilleure transparence de l'évaluation, mais elle ne permet pas d'établir de façon absolue l'importance systémique. Un moyen possible de concilier les deux consisterait à mettre à profit l'analyse quantitative pour circonscrire s'il y a lieu la portée du jugement exercé (comme dans l'évaluation des établissements bancaires et des compagnies d'assurance d'importance systémique mondiale).

Ensuite, comme les directives internationales à l'égard des EBISⁱ confèrent une certaine latitude aux autorités des différents pays, il conviendra de veiller à ce que les méthodologies mises en œuvre concordent à l'échelle du globe. À cette fin, le Conseil de stabilité financière compte faire effectuer un examen par les pairs en vue de favoriser une application rigoureuse des directives concernant l'identification de ces établissements.

Enfin, le rôle et la taille d'une institution, de même que le risque systémique qu'elle engendre, évoluent avec le temps. Les autorités de surveillance suivront continuellement les institutions visées, et les renseignements ainsi recueillis viendront compléter les données issues des évaluations annuelles.

Importance systémique des institutions financières du Canada

Au Canada, le Bureau du surintendant des institutions financières a appliqué les recommandations internationales pour établir que six banques revêtaient une importance systémique à l'échelle nationale⁷. Il s'est appuyé sur des indicateurs comme la taille de l'actif, les créances et les passifs intrafinanciers, le rôle des établissements sur les marchés financiers nationaux et auprès des infrastructures financières, ainsi que sur les connaissances des autorités

de surveillance⁸. De son côté, l'Autorité des marchés financiers a désigné le Mouvement Desjardins comme une institution financière d'importance systémique intérieure au Québec, en fondant sa décision sur des facteurs de même nature et sur un critère de concentration régionale⁹. Les établissements désignés seront soumis à une surveillance resserrée, à une exigence supplémentaire de fonds propres, ainsi qu'à des obligations plus strictes en matière de communication d'information, y compris en ce qui concerne les plans de redressement et de résolution¹⁰. Enfin, dans son budget de 2013, le gouvernement fédéral prévoyait l'instauration d'un régime de recapitalisation interne pour les banques d'importance systémique à l'échelle du pays.

À titre indicatif, l'**Encadré 4** présente la manière dont les autorités américaines ont adapté toutes les méthodologies mentionnées pour mesurer l'importance systémique des institutions financières de leur pays.

Conclusion

L'identification des établissements financiers d'importance systémique marque un jalon clé dans les efforts déployés par les autorités de réglementation pour mettre fin au problème des institutions « trop grandes pour faire faillite » et prévenir de futures crises financières. Bien que les autorités adoptent des approches différentes, elles tiennent toutes compte, non seulement de la taille des établissements, mais aussi d'autres facteurs pour évaluer l'importance de chaque entité à l'échelle du système financier. Ces travaux, de même que les progrès qui seront réalisés dans les techniques d'évaluation des méthodologies, aideront les responsables de la réglementation à mettre en place des cadres stratégiques plus efficaces.

⁷ La Banque de Montréal, la Banque de Nouvelle-Écosse, la Banque Canadienne Impériale de Commerce, la Banque Nationale du Canada, la Banque Royale du Canada et la Banque Toronto-Dominion

⁸ Bureau du surintendant des institutions financières (2013), *Préavis : Importance systémique nationale et niveaux cibles de fonds propres – ID*, mars.

⁹ Autorité des marchés financiers (2013), *Avis relatif à la désignation du Mouvement Desjardins à titre d'institution financière d'importance systémique intérieure*, juin.

¹⁰ Un supplément de 1 % en actions ordinaires sera exigé par les autorités fédérales et provinciales.

Encadré 4

L'identification des établissements et systèmes financiers d'importance systémique aux États-Unis

Le Financial Stability Oversight Council (FSOC), qui est chargé de coordonner l'évaluation du risque systémique aux États-Unis, a mis au point un ensemble de critères d'évaluation pour identifier les établissements et systèmes financiers d'importance systémique et les soumettre à une surveillance prudentielle renforcée de la part du Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale. Ces critères font la distinction entre les sociétés de portefeuille bancaires, les sociétés financières non bancaires et les infrastructures de marché.

Les sociétés de portefeuille bancaires

Aux termes de la loi, les sociétés de portefeuille bancaires dont l'actif total consolidé se chiffre à au moins 50 milliards de dollars sont automatiquement désignées comme étant d'importance systémique. Cette désignation peut également être attribuée à des firmes qui n'atteignent pas ce seuil, en fonction de considérations portant notamment sur :

- la complexité des activités commerciales de l'institution (produits et services);
- le fait qu'elle exerce des activités assujetties à la surveillance des autorités de plusieurs pays;
- d'autres éléments impliquant des risques à l'égard du système financier ou bancaire.

Les sociétés financières non bancaires

Le FSOC met en œuvre un processus d'évaluation en trois étapes pour déterminer l'importance systémique des sociétés financières non bancaires qui détiennent un actif total consolidé d'au moins 50 milliards de dollars, et dont les résultats relatifs à cinq indicateurs font ressortir le dépassement d'au moins un seuil¹. Le FSOC évalue les pertes en cas de défaillance et la probabilité de défaut à

l'aide d'une grille d'analyse comportant six catégories (taille, interdépendance, substituabilité, levier financier, risque de liquidité et asymétrie des échéances, surveillance réglementaire en place) et en se fondant sur des renseignements publics et des données provenant des autorités de réglementation. Le FSOC se met ensuite en rapport avec les sociétés qui méritent, à son avis, une évaluation plus approfondie. Le processus débouche sur la désignation. Le 8 juillet 2013, le FSOC a désigné deux sociétés financières non bancaires comme étant d'importance systémique : l'American International Group (AIG) et la société General Electric Capital. Prudential Financial a été ajoutée aux deux premières le 20 septembre, après avoir contesté en vain sa désignation potentielle.

Les infrastructures de marché

Le FSOC désigne une infrastructure de marché comme étant d'importance systémique s'il établit qu'une perturbation ou une défaillance de celle-ci pourrait entraîner d'importants problèmes de liquidité ou de crédit parmi les institutions financières ou les marchés financiers. Quatre facteurs spécifiques sont pris en compte :

1. la valeur totale des opérations traitées par l'infrastructure de marché;
2. l'encours des expositions de l'entité à ses contreparties;
3. les liens, interdépendances ou interactions qu'elle a avec d'autres infrastructures de marché ou des systèmes de paiement, de compensation ou de règlement;
4. l'incidence que la défaillance ou la perturbation de l'infrastructure de marché aurait sur des institutions financières ou des marchés essentiels, voire sur l'ensemble du système financier.

Le FSOC peut aussi prendre en considération tout autre facteur qu'il juge utile.

¹ Les cinq seuils quantitatifs sont : 1) encours des swaps sur défaillance : 30 milliards de dollars; 2) passif net au titre des opérations sur dérivés : 3,5 milliards de dollars; 3) encours total de la dette : 20 milliards; 4) ratio de levier financier : 15; 5) ratio de la dette à court terme : 10 %.

Bibliographie

- Adrian, T., et M. K. Brunnermeier (2011). *CoVaR*, document de travail n° 17454, National Bureau of Economic Research.
- Banque du Canada (2012). *Lignes directrices concernant les activités de surveillance menées par la Banque du Canada conformément à la Loi sur la compensation et le règlement des paiements*, décembre.
- Brunnermeier, M. K., et L. H. Pedersen (2009). « Market Liquidity and Funding Liquidity », *The Review of Financial Studies*, vol. 22, n° 6, p. 2201-2238.
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2012). *Dispositif applicable aux banques d'importance systémique intérieure*, Banque des Règlements Internationaux, octobre.
- (2013). *Global Systemically Important Banks: Updated Assessment Methodology and the Higher Loss Absorbency Requirement*, Banque des Règlements Internationaux, juillet.
- Comité sur les systèmes de paiement et de règlement et Comité technique de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (CSPR-OICV) (2012). *Principes pour les infrastructures de marchés financiers*, Banque des Règlements Internationaux, avril.
- Conseil de stabilité financière (2011). *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, octobre.
- Conseil de stabilité financière (2013a). *Global Systemically Important Insurers (G-SIIs) and the Policy Measures That Will Apply to Them*, juillet.
- (2013b). *2013 Update of Group of Global Systemically Important Banks (G-SIBs)*, novembre.
- De Jonghe, O. (2010). « Back to the Basics in Banking? A Micro-Analysis of Banking System Stability », *Journal of Financial Intermediation*, vol. 19, n° 3, p. 387-417.
- Gravelle, T., et F. Li (2013). « Measuring Systemic Importance of Financial Institutions: An Extreme Value Theory Approach », *Journal of Banking and Finance*, vol. 37, p. 2196-2209.
- Knaup, M., et W. Wagner (2010). *Measuring the Tail Risks of Banks*, document de travail n° 2009/14, Pôles de recherche nationaux, Fonds national suisse de la recherche scientifique.
- Martínez-Jaramillo, S., B. Bravo-Benítez, B. Alexandrova-Kabadjova et J. P. Solórzano-Margain (2012). *An Empirical Study of the Mexican Banking System's Network and its Implications for Systemic Risk*, document de travail n° 2012-07, Banque du Mexique.
- Zhou, C. (2010). « Are Banks Too Big to Fail? Measuring Systemic Importance of Financial Institutions », *International Journal of Central Banking*, vol. 6, n° 4, p. 205-250.