

La mise en œuvre de Bâle III : vers un secteur bancaire plus sûr

Éric Chouinard et Graydon Paulin

- Bien que la mise en œuvre progressive convenue à l'échelle internationale pour instaurer le dispositif de réglementation bancaire de Bâle III ne fasse que commencer, on constate déjà une nette amélioration de la quantité et de la qualité des fonds propres des banques.
- Un suivi plus étroit de la mise en application du cadre renforcé de Bâle III est essentiel pour établir la crédibilité du dispositif et, au bout du compte, pour assurer son efficacité.
- Il est impératif de réduire la variabilité des estimations des actifs pondérés en fonction des risques, entre les banques à l'échelle internationale, à la fois en améliorant les indications fournies par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire relativement aux modèles et en exigeant une transparence accrue de la part des institutions bancaires afin de favoriser la discipline de marché et d'éviter les perceptions erronées.
- Le suivi de la mise en œuvre du dispositif de Bâle III doit s'accompagner d'évaluations de sa contribution à la stabilité du système financier, notamment en ce qui a trait à tout effet défavorable inattendu.

Introduction

L'expérience de la récente crise financière, et surtout celle de pays qui, comme le Canada, ont été épargnés par les faillites bancaires, a clairement démontré qu'il n'y a pas de croissance économique soutenable sans un secteur bancaire solide. C'est pourquoi il est essentiel de mettre en œuvre, intégralement et dans les délais prévus, le dispositif de Bâle III, qui a été établi par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Comité de Bâle) et entériné par les dirigeants du G20 afin de renforcer les normes de fonds propres et de liquidité dans le secteur bancaire.

Même s'il est généralement admis que le relèvement des normes de fonds propres et de liquidité raffermira la fiabilité du système financier, le rythme et la cohérence de la mise en œuvre du dispositif soulèvent certaines craintes, touchant à la fois l'alourdissement du fardeau réglementaire des institutions bancaires et les possibilités d'arbitrage réglementaire. Dans le présent rapport, nous explorons les enjeux associés au déploiement de Bâle III au Canada ainsi que dans d'autres grandes économies. Nous donnons tout d'abord un aperçu des dispositions de Bâle III, puis nous montrons en résumant les informations disponibles que, sous sa forme actuelle, le cadre offre des avantages qui surpassent largement ses coûts. Nous nous penchons ensuite sur les mesures prises pour mettre en application ses exigences et examinons comment le dispositif contribue déjà à accroître la sûreté du système bancaire, alors même que sa mise en œuvre est loin d'être achevée. Enfin, nous présentons un survol du programme d'examen par les pairs qui a été instauré afin de favoriser l'application uniforme des nouvelles normes dans tous les pays. S'il semble que les États ayant fait l'objet d'un examen jusqu'à maintenant aient adopté des règles nationales en grande partie conformes au dispositif, une analyse effectuée par le Comité de Bâle donne à penser que les banques n'évaluent pas les actifs pondérés en fonction des risques de manière uniforme.

Vue d'ensemble de Bâle III

Le dispositif de Bâle III est un élément essentiel du programme de réforme financière du G20 (Tableau 1). Il confère une plus grande rigueur au cadre prudentiel qui était en vigueur avant la crise financière mondiale, et ce, à plusieurs égards importants. Ainsi, en faisant des actions ordinaires une composante fondamentale des exigences de fonds propres et en imposant des normes afin que les autres types d'instruments de

Tableau 1 : Aperçu des principales réformes financières du G20

Objectif	Bâle III	Autres réformes
Accroître la résilience des institutions financières	<ul style="list-style-type: none"> Exigences minimales de fonds propres Normes de liquidité Ratio de levier 	<ul style="list-style-type: none"> Exigences minimales de fonds propres (compagnies d'assurance)
Régler le problème des institutions trop importantes pour faire faillite	<ul style="list-style-type: none"> Désignation des banques d'importance systémique (nationale et mondiale) Exigences supplémentaires de fonds propres 	<ul style="list-style-type: none"> Désignation des institutions financières d'importance systémique (mondiale seulement) autres que les banques Principaux attributs des régimes de résolution efficaces pour les institutions financières Augmentation de la capacité d'absorption des pertes Surveillance plus intensive et plus efficace
Atténuer les risques systémiques associés au secteur bancaire parallèle		<ul style="list-style-type: none"> Interactions entre les banques et les entités du secteur bancaire parallèle Prêt de titres et opérations de pension Fonds du marché monétaire Titrisation
Rendre les marchés de dérivés de gré à gré plus sûrs		<ul style="list-style-type: none"> Exigences plus strictes en matière de fonds propres et de marges applicables aux dérivés ne faisant pas l'objet d'une compensation centrale Référentiels centraux de données Échange des contrats standardisés sur des bourses

Source : Banque du Canada

capitaux propres autorisés aient une véritable capacité d'absorption des pertes, les dispositions de Bâle III assurent une nette amélioration de la qualité des fonds propres. En outre, pour protéger la stabilité financière, elles introduisent de nombreux mécanismes novateurs auparavant absents de la panoplie d'outils des autorités de surveillance, notamment :

- un volant de conservation des fonds propres qui favorise l'adoption de mesures correctives en restreignant le versement de dividendes et de primes par les banques en cas de détérioration de leur ratio de fonds propres de catégorie 1 sous forme d'actions ordinaires;
- un volant contracyclique qui prévoit que les autorités compétentes exigent des banques la constitution d'une plus grande réserve de fonds propres durant les périodes favorables, en prévision des périodes de ralentissement économique, ce qui ajoute une dimension macroprudentielle au dispositif;
- des exigences supplémentaires de fonds propres applicables aux banques d'importance systémique mondiale, allant de 1 % à 3,5 % des actifs pondérés en fonction des risques selon le degré d'importance de l'institution; cette composante vise à tenir compte des répercussions que la défaillance d'un de ces établissements pourrait avoir sur l'économie;

- un ensemble de principes qui permettent aux autorités de chaque pays de désigner les banques d'importance systémique nationale et qui comprennent des exigences relatives à l'augmentation de la capacité d'absorption des pertes;
- un ratio de levier minimal, complémentaire aux exigences de fonds propres, offrant une protection contre les risques qui pourraient ne pas être adéquatement pris en compte dans les pondérations de risque¹;
- les premières normes internationales de liquidité et de financement bancaires, conçues pour favoriser la résilience du profil de risque de liquidité d'une banque aux chocs à court terme (le ratio de liquidité à court terme) et aux asymétries d'échéances excessives des instruments de financement (le ratio de liquidité à long terme).

La période de transition convenue (qui va jusqu'à la fin de 2018) accorde aux banques des pays les plus touchés par la crise tout le temps nécessaire pour reconstituer les volants de fonds propres. De plus, les règles de Bâle représentent des minima internationaux et ne sont pas censées être appliquées uniformément. Les différents pays peuvent adopter des normes plus strictes ou mettre leurs propres règlements en conformité avec les

¹ En janvier 2014, le Comité de Bâle a convenu de continuer à surveiller la mise en œuvre du ratio de levier de 3 %, sur une base semestrielle. Le calibrage final de ce ratio ainsi que tout autre ajustement apporté à sa définition seront achevés en 2017, dans la perspective de l'intégration de ce ratio aux exigences minimales de fonds propres du premier pilier le 1^{er} janvier 2018.

nouvelles normes dans un délai plus court. Par exemple, dans les pays où le secteur bancaire occupe une très grande place au sein de l'économie, il serait prudent d'imposer des règles plus rigoureuses, étant donné les conséquences démesurées qu'aurait la défaillance d'une banque importante pour ces États. Ce qui importe en définitive, c'est que tous les pays resserrent suffisamment leurs normes de fonds propres et de liquidité. Le Programme d'évaluation de la concordance des réglementations avec Bâle III a d'ailleurs été mis sur pied par le Comité de Bâle pour assurer le respect intégral des normes internationales au moyen d'examen par les pairs.

Avantages nets escomptés

Pour le secteur bancaire mondial, Bâle III représente un important changement qui a des répercussions sur les emprunteurs et sur les économies nationales en général. Si le relèvement des normes de fonds propres et de liquidité doit apporter une contribution appréciable à la stabilité financière, il ne se fera pas sans coûts, l'émission d'actions étant un mode de financement plus onéreux que les emprunts, et les actifs liquides générant habituellement des rendements moins élevés. Cependant, pour mettre en perspective les coûts de la mise en œuvre de Bâle III, il est essentiel de ne pas perdre de vue les répercussions négatives énormes des crises financières : les données empiriques indiquent en effet que la perte cumulative médiane provoquée par les crises financières passées se chiffre à 63 % du PIB national (Comité de Bâle, 2010).

Une étude d'impact quantitative rigoureuse menée par le Comité de Bâle et le Conseil de stabilité financière (CSF) montre que les avantages attendus de Bâle III sont très élevés, même compte tenu d'hypothèses prudentes qui sous-estiment vraisemblablement l'apport du dispositif (CSF et Comité de Bâle, 2010). Les avantages les plus notables tiennent à une diminution de la fréquence et de la gravité des crises financières. Il est également probable que les cycles macroéconomiques seraient moins sujets à une succession de périodes de surchauffe et de récession.

La Banque du Canada a effectué une analyse (2010) qui corrobore cette estimation, même pour les pays qui bénéficient déjà d'un système financier solide. Dans un contexte où les économies sont fortement interconnectées et où les problèmes financiers survenant dans un pays peuvent rapidement se propager ailleurs, la réduction de l'incidence de crises d'origine étrangère est tout aussi importante que la poursuite des objectifs nationaux.

Les nouvelles normes pourraient également avoir des coûts économiques, tant durant la période de transition initiale qu'à long terme, après leur mise en œuvre complète. Par exemple, les banques sont susceptibles de chercher à compenser les coûts associés au resserrement des exigences de fonds propres et de liquidité en abaissant leurs taux de rémunération des dépôts, en majorant leurs taux d'intérêt sur prêt ou en augmentant leurs frais de service². Des préoccupations ont aussi été exprimées au sujet des répercussions possibles de Bâle III sur le fonctionnement du marché financier.

Toutes les études ont néanmoins démontré qu'en dépit des coûts potentiels, une sûreté et une résilience accrues du système bancaire engendrent des avantages nets significatifs. Si l'on met en balance les gains à long terme découlant d'une moindre fréquence des crises financières et les coûts qui y sont associés, on obtient, pour les économies du G20, un avantage net moyen de 30 % du PIB en valeur actualisée, soit environ 10 billions d'euros (CSF et Comité de Bâle, 2010). Dans l'étude de 2010 de la Banque du Canada, des estimations prudentes montrent qu'une hausse modérée du ratio de fonds propres devrait générer au Canada des gains nets évalués à 13 % du PIB. Grâce au renforcement du système financier canadien, l'économie du pays sera plus résiliente aux effets de contagion néfastes provenant de l'étranger.

À mesure que l'adaptation aux nouvelles normes progressera, le maintien d'un suivi sera nécessaire pour vérifier que le dispositif génère des bénéfices bien réels et déceler toute conséquence négative inattendue à laquelle il faudra remédier.

Mise en œuvre de Bâle III

Toutes les économies du G20 ont pris les mesures nécessaires (législatives ou autres, comme des lignes directrices) pour appliquer le dispositif mis à jour de Bâle d'ici l'échéance convenue — voire même avant (Comité de Bâle, 2014b). Par exemple, l'Union européenne et les États-Unis ont adopté une réglementation finale sur les fonds propres, conforme aux normes de Bâle III, en juin et en juillet 2013, respectivement. Bien que la mise en œuvre ait débuté l'année dernière, les membres du Comité de Bâle ont convenu que l'entrée en vigueur des nouvelles exigences se ferait progressivement sur une période de six ans, qui doit prendre fin en décembre 2018. Par ailleurs, si les nouvelles normes de fonds propres fondées sur les risques sont sous leur forme définitive, la mise au point d'autres composantes de Bâle III, notamment le ratio de liquidité à long terme, n'est pas encore terminée.

² Toutefois, ces effets seraient probablement atténués par la réduction des coûts de financement des banques, qui devrait se produire à mesure que le risque associé au système bancaire diminuera.

Certains pays ont fixé des exigences et des échéances plus contraignantes que les minima internationaux, ce qui témoigne de la solidité de leur système bancaire et de l'importance qu'ils accordent au maintien de la stabilité financière. Au Canada, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a déjà mis en vigueur les composantes de Bâle III, harmonisant ainsi les règles nationales aux nouvelles normes internationales³. Les exigences relatives aux fonds propres ont été mises en œuvre intégralement au début de 2013, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à la période de transition prévue, sauf en ce qui concerne l'exigence de fonds propres pour ajustement de valorisation sur actifs applicable aux dérivés. Dans ce cas, parce qu'il s'agit d'un marché mondial, le déploiement a commencé en janvier 2014 et s'échelonne sur cinq ans⁴.

Le Comité de Bâle et le CSF n'ont désigné aucune banque canadienne comme étant d'importance systémique mondiale⁵. En revanche, conformément aux principes établis par le Comité de Bâle, le BSIF a désigné les six grandes banques canadiennes comme étant d'importance systémique nationale⁶. Par conséquent, ces institutions seront assujetties à une supervision plus étroite et à des obligations accrues en matière de communication financière. En outre, à compter du début de 2016, elles devront satisfaire à une exigence supplémentaire de fonds propres de catégorie 1 sous forme d'actions ordinaires équivalente à 1 % des actifs pondérés en fonction des risques. Les exigences d'information renforcées obligent les banques d'importance systémique nationale à suivre les pratiques exemplaires mondiales, ce qui inclut l'adoption des recommandations du Groupe de travail sur l'amélioration de l'information⁷.

En mai 2014, le BSIF a publié la version finale de la ligne directrice *Normes de liquidité*. Le ratio de liquidité à court terme sera fixé à 100 % dès 2015, entrant ainsi intégralement en vigueur sans période de transition⁸. Le ratio de liquidité à long terme, qui est toujours en cours d'élaboration, sera mis en application selon le calendrier de Bâle III (vraisemblablement en 2018)⁹. Enfin, les dispositifs de mesure des liquidités intrajournalières, qui offrent un mécanisme de surveillance supplémentaire utile (mais qui ne constituent ni une exigence, ni une norme), seront mis en œuvre selon un échéancier similaire.

Le BSIF a également indiqué que son exigence en matière de levier, le ratio actifs / fonds propres en place depuis 1980, sera remplacée par le ratio de levier prévu par Bâle III. Une nouvelle ligne directrice sera publiée à ce sujet plus tard cette année, et les communications financières commenceront au début de 2015. Le BSIF a signalé qu'il continuera à imposer au besoin des exigences de levier plus rigoureuses, en fonction de la situation de chaque institution¹⁰.

Bien que ces composantes soient au cœur du dispositif de Bâle III, on étudie toujours d'autres facettes des exigences internationales de fonds propres dans le but de les améliorer (par exemple, on envisage actuellement de renforcer les exigences au regard des expositions bancaires liées aux opérations de titrisation et des expositions du portefeuille de négociation). Ces exigences seront mises en application, selon les besoins, une fois qu'elles auront été établies de manière définitive et que des accords internationaux auront été conclus.

Premiers signes d'une résilience accrue des institutions financières

Le suivi effectué par le Comité de Bâle fait ressortir clairement que les banques d'envergure mondiale s'adaptent à des normes plus strictes. Un vaste échantillon de grands établissements actifs à l'échelle internationale (environ 100 banques du groupe 1) permet de constater que le ratio moyen de fonds propres de catégorie 1 sous forme d'actions ordinaires (au sens de Bâle III) n'a cessé d'augmenter ces dernières années

3 Les banques canadiennes doivent répondre pleinement aux exigences de fonds en actions ordinaires depuis 2013, soit le début de la période de déploiement graduel convenue à l'échelle internationale allant jusqu'en 2018. On trouvera la nouvelle version de la ligne directrice *Normes de fonds propres* du BSIF, à l'adresse http://www.osfi-bsif.gc.ca/Fra/fi-if/rg-ro/gdn-ort/gl-ld/Pages/car_index.aspx.

4 L'ajustement de valorisation sur actifs est un ajustement apporté à la valeur d'un dérivé pour tenir compte du risque de contrepartie. L'exigence de fonds propres au regard de cet ajustement vise à fournir une protection contre la détérioration de la solvabilité d'une contrepartie. L'avis du BSIF à ce sujet est accessible à l'adresse http://www.osfi-bsif.gc.ca/Fra/Docs/CVA_let.pdf.

5 Le Conseil dresse chaque année la liste des banques d'importance systémique mondiale. La dernière, qui a été publiée en novembre 2013, est accessible à l'adresse http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_131111.pdf (en anglais seulement).

6 Il s'agit de la Banque CIBC, de la Banque de Montréal, de la Banque Nationale, de la Banque de Nouvelle-Écosse, de la Banque Royale du Canada et de la Banque Toronto-Dominion. En juin 2013, l'Autorité des marchés financiers du Québec a désigné le Groupe Desjardins comme étant une banque d'importance systémique intérieure; la Financial Institutions Commission de la Colombie-Britannique a fait de même avec la Central 1 Credit Union en février 2014.

7 On peut consulter le plus récent rapport de ce groupe de travail du secteur privé à l'adresse http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130821a.htm (en anglais seulement).

8 Pendant la phase de transition, le dispositif de Bâle III prévoit l'imposition d'un ratio de liquidité à court terme de 60 % en 2015, lequel passera à 100 % le 1^{er} janvier 2019. Pour des renseignements sur les normes de liquidité, voir http://www.osfi-bsif.gc.ca/Fra/fi-if/rg-ro/gdn-ort/gl-ld/Pages/LAR_gias.aspx.

9 Les flux de trésorerie nets cumulatifs (FTNC), une des mesures de la liquidité actuellement utilisée par le BSIF, seront maintenus. Les FTNC ne concernent pas le même horizon temporel que le ratio de liquidité à long terme, et ils sont conçus pour faire ressortir les écarts entre les entrées et les sorties de trésorerie contractuelles pour diverses périodes allant jusqu'à douze mois.

10 Zelmer (2014) analyse l'approche canadienne à l'égard des nouvelles exigences en matière de levier et de liquidité.

(Graphique 1)¹¹. Au milieu de 2013, il avait atteint 9,5 %, ce qui est bien supérieur au minimum requis. Seules cinq institutions de ce groupe (dont aucune banque canadienne) ne respectaient pas encore la norme mondiale de fonds propres qui est de 7 % (plus le volant de fonds propres applicable aux établissements bancaires d'importance systémique mondiale, le cas échéant). Pour ce qui est de la liquidité, le ratio de liquidité à court terme moyen pondéré s'établissait à 114 % du niveau requis. Encore une fois, on observe des écarts considérables d'une banque à l'autre, mais le Comité de Bâle (2014a) signale que 72 % des institutions de l'échantillon qu'elle a étudié satisfaisaient au ratio de liquidité à court terme minimal (100 %) ou le dépassaient. Enfin, le ratio de levier (qui correspond aux fonds propres de catégorie 1 divisés par l'actif total, selon la définition de Bâle III) se chiffrait à 4,3 %, globalement, soit bien au-dessus du ratio minimum fixé provisoirement à 3 %¹².

Au début de 2013, toutes les banques d'importance systémique nationale du Canada excédaient l'exigence minimale de fonds propres en actions ordinaires (y compris l'exigence supplémentaire de 1 % imposée à ces établissements), et les niveaux de fonds propres

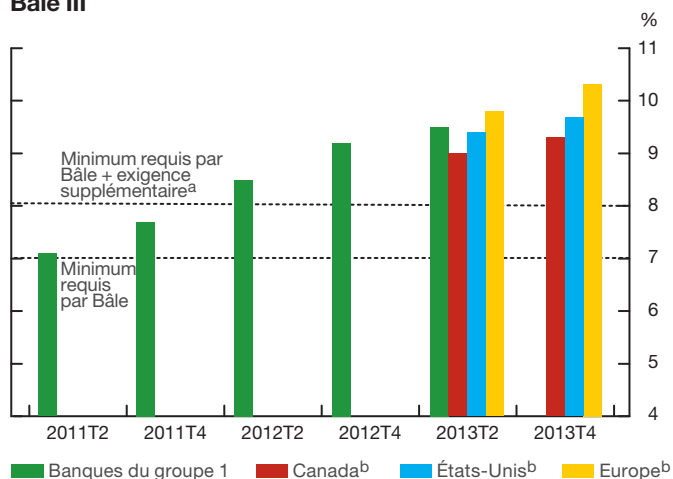
ont continué d'augmenter depuis. À la fin de 2013, la moyenne pondérée des fonds propres était de 9,3 %, sur une fourchette allant de 8,7 % à 9,9 %. Des données similaires ne sont pas encore publiées pour les mesures de la liquidité et les ratios de levier au sens de Bâle III des grandes banques. Néanmoins, les établissements bancaires du pays sont bien au courant des exigences à venir et ils s'emploient à faire en sorte que leurs activités commerciales et de financement respectent les nouvelles normes.

Les banques disposent de diverses options pour accroître leur ratio de fonds propres : elles peuvent notamment conserver leurs bénéfices, émettre des actions ou réduire leurs actifs en abaissant leur levier d'endettement. Il importe de se rappeler que les banques devront peut-être procéder à une certaine compression de leur levier financier pour corriger des erreurs commises dans le passé et rationaliser leurs secteurs d'activité de manière à rétablir des modèles d'affaires viables. Toutefois, un recours excessif à la réduction du levier d'endettement pourrait avoir des effets défavorables sur les prêts et sur l'activité économique en général. Des analyses de la Banque des Règlements Internationaux (BRI) (Cohen et Scatigna, 2014) donnent à penser qu'une bonne partie des améliorations enregistrées par les banques des économies avancées découlent, en fait, des fonds propres générés à l'interne (mais elles ont aussi été soutenues, dans certains cas, par la baisse des paiements de dividendes). Après la crise, les actifs bancaires se sont accrus, globalement, quoique dans une moindre mesure en Europe où de fortes tensions économiques et financières se font sentir depuis 2011. Selon d'autres indications (Bridges et autres, 2014), même si la croissance du crédit peut diminuer quelque peu dans une période marquée par un accroissement substantiel des fonds propres, cet effet est temporaire et la croissance des prêts reprend par la suite.

Au Canada, le crédit total a continué d'augmenter après la crise, alors même que les banques accumulaient des fonds propres (Graphique 2). Cette situation tranche avec la stabilisation du crédit observée aux États-Unis et dans une grande partie de l'Europe, où les secteurs bancaires ont été aux prises avec d'importantes perturbations. Il reste difficile d'établir jusqu'à quel point la faible croissance des prêts témoigne des difficultés macroéconomiques plus vastes auxquelles ces régions ont fait face et qui ont ultérieurement freiné la demande de prêts.

Depuis la crise financière, le système bancaire canadien a fait comparativement bonne figure, affichant de solides bénéfices de manière soutenue (Graphique 3)¹³.

Graphique 1 : Mise en œuvre des ratios de fonds propres de catégorie 1 sous forme d'actions ordinaires établis par Bâle III



a. Exigence supplémentaire imposée aux banques d'importance systémique nationale du Canada

b. Données relatives à certaines grandes banques (disponibles en 2013)

Sources : Banque des Règlements Internationaux, relevés réglementaires soumis par les banques canadiennes et Bloomberg

Dernière observation : 2013T4

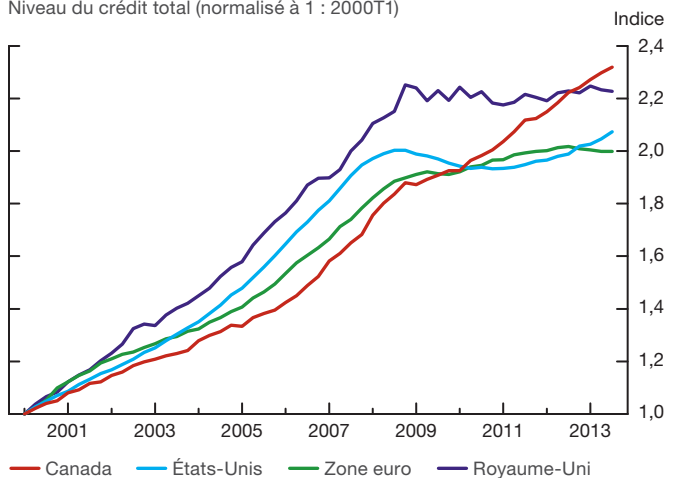
¹¹ Ces données sont tirées de Comité de Bâle (2014a) et reposent sur l'hypothèse d'une mise en œuvre intégrale du ratio sans mesures de transition. Le Comité présente seulement sous forme globale les données qui sont soumises confidentiellement par les banques. Les données les plus récentes remontent au deuxième trimestre de 2013.

¹² Même si les banques devront publier leur ratio de levier à compter de 2015, elles n'auront pas à respecter de minimum à ce chapitre avant 2018. Le calibrage définitif de ce ratio sera établi avant sa mise en œuvre complète.

¹³ On trouvera dans Arjani et Paulin (2013) une analyse des facteurs ayant contribué à la solidité du système bancaire canadien pendant et après la crise financière.

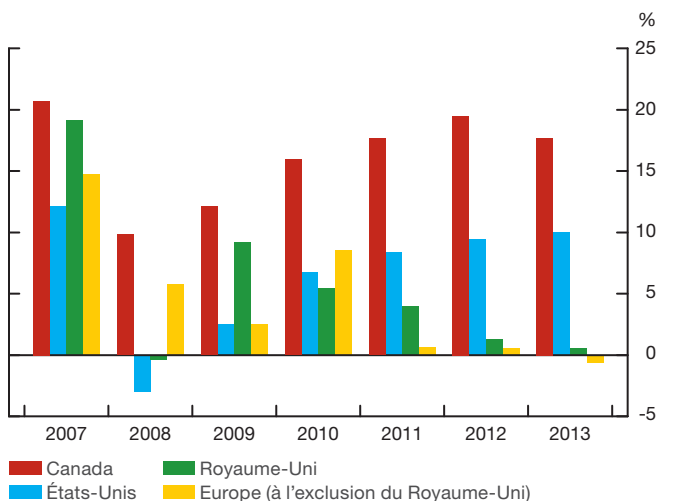
Graphique 2 : Évolution du crédit au secteur privé non financier

Niveau du crédit total (normalisé à 1 : 2000T1)



Source : Banque des Règlements Internationaux Dernière observation : 2013T3

Graphique 3 : Rendement moyen des capitaux propres d'un échantillon de banques de chaque région



Source : Bloomberg Dernière observation : 2013

Tirant parti de leur résilience pendant la crise, les institutions financières canadiennes ont été en mesure d'obtenir du financement à des taux avantageux, tant au pays que sur les marchés étrangers comme celui des États-Unis. Cela les a aidées à améliorer leurs ratios de fonds propres afin de se conformer aux normes plus contraignantes. Elles se préparent également à la mise en œuvre à venir des nouvelles exigences de liquidité, en modifiant leurs plans de financement et en réexaminant les besoins de liquidités de leurs divers secteurs d'activité.

Favoriser l'esprit d'émulation à l'aide d'un suivi rigoureux et indépendant

Le Programme d'évaluation de la concordance des réglementations avec Bâle III examine les réglementations mises en place dans les différents pays pour appliquer le dispositif en vue de déceler d'éventuelles lacunes. La publication des résultats de même que les comptes rendus présentés périodiquement par le CSF au G20 fournissent aux autorités nationales un incitatif pour remédier aux manquements repérés.

À ce jour, le Comité de Bâle a procédé à des évaluations détaillées des exigences définitives mises en place par six pays — l'Australie, le Brésil, la Chine, le Japon, Singapour et la Suisse —, et a jugé que ces règles étaient toutes globalement « conformes » aux normes minimales de Bâle. Les pays concernés se sont montrés disposés à corriger promptement bon nombre des écarts relevés. L'évaluation des exigences mises en place au Canada, aux États-Unis et dans l'Union européenne sera achevée en 2014.

En plus d'examiner la façon dont les autorités locales ont transposé dans leurs réglementations nationales les accords de Bâle, le Comité a commencé à évaluer la cohérence des résultats de l'application de ces mesures pour les banques. Normalement, le ratio de fonds propres que déclare chacune des banques devrait être représentatif de la solidité des capitaux de chaque institution, mais des données internationales récentes montrent que les institutions ne calculent pas de manière uniforme les actifs pondérés en fonction des risques (Comité de Bâle, 2013a et 2013c). Les grandes conclusions de l'évaluation du portefeuille bancaire et du portefeuille de négociation effectuée par le Comité sont les suivantes :

- Il y a des variations considérables, entre les banques, dans les pondérations de risque des actifs détenus dans le portefeuille de négociation (une fois prises en compte les différences liées aux méthodes comptables et au niveau de risque des portefeuilles des banques).
- Certains choix de modélisation semblent être les principaux déterminants des variations dans les pondérations de risque.
- La qualité des communications financières actuelles n'est généralement pas suffisante pour permettre aux utilisateurs de déterminer dans quelle mesure les variations dans les pondérations de risque déclarées rendent compte des risques sous-jacents ou tiennent à d'autres facteurs (par exemple, les choix de modélisation ou le pouvoir discrétionnaire de l'autorité de surveillance).

L'objectif n'est toutefois pas d'éliminer complètement les écarts : la modélisation implique nécessairement une certaine variabilité. Du point de vue de la stabilité financière, il est également souhaitable de maintenir un degré de diversité dans les pratiques de gestion des risques afin d'éviter les comportements grégaires et les perturbations de marché que pourrait provoquer une conduite homogène des banques. Cela dit, une fluctuation excessive de la mesure des risques qui ébranlerait la confiance dans le dispositif réglementaire ou introduirait la possibilité d'une manipulation est manifestement indésirable.

Les évaluations de la concordance effectuées jusqu'à présent donnent à penser qu'un juste équilibre n'a pas encore été atteint. Le Comité de Bâle ne s'est pas prononcé sur les actions qu'il pourrait entreprendre en réponse à son analyse, mais les mesures de politique possibles pourraient notamment viser l'amélioration des pratiques de communication financière et une plus grande restriction dans les choix de modélisation offerts aux banques. L'étude du Comité aide aussi les autorités de contrôle nationales à mieux comprendre comment les modèles de risque des banques qu'elles supervisent se comparent à ceux de leurs homologues à l'échelle internationale. Ainsi, ces autorités sont bien mieux préparées pour discuter des résultats avec les banques et à prendre des mesures, au besoin¹⁴.

Les travaux du Comité traitant de la pondération des risques abordent également une préoccupation plus large voulant que le dispositif de Bâle III soit devenu trop complexe à force de s'attacher à la sensibilité au risque. Certains intervenants soutiennent qu'il faudrait mettre davantage l'accent sur le ratio de levier, dont le calcul n'oblige pas à estimer les pondérations de risque. Toutefois, il est dangereux de supposer que des institutions qui emploient des stratégies et des instruments de négociation compliqués sur les marchés mondiaux puissent être encadrées par des règles simples, étant donné que le système financier est en soi complexe et que les pratiques de gestion du risque des banques sont de plus en plus évoluées. Bien que le Comité de Bâle estime que le dispositif réglementaire appliqué aux banques doit rester centré sur un régime de fonds

propres fondé sur les risques, il reconnaît que l'accent mis sur la recherche d'une plus grande sensibilité au risque a considérablement ajouté à la complexité du cadre d'adéquation des fonds propres, et il voit dans la simplification des normes de fonds propres de Bâle — lorsqu'elle est possible — une composante importante de ses travaux à venir (Comité de Bâle, 2013b).

Conclusion

Des données préliminaires montrent que les systèmes bancaires canadien et internationaux ont déjà bien entamé la mise en application du dispositif de Bâle III — particulièrement en augmentant la quantité et la qualité des fonds propres —, et il s'agit d'une excellente nouvelle. À mesure que la mise en œuvre se poursuit, il est impératif de constamment évaluer l'incidence des réformes sur la stabilité financière et sur la situation macroéconomique plus globalement. D'autres analyses et un suivi rigoureux sont essentiels, notamment pour déceler toute conséquence indésirable qui pourrait se produire.

Il est également capital que les normes minimales soient strictement respectées par tous les pays pour que les réformes procurent tous les avantages escomptés et pour maintenir des règles du jeu équitables. Voilà pourquoi les efforts accrus déployés par le Comité de Bâle pour assurer le suivi de la mise en œuvre sont si importants. Il est indispensable que, dans les futures analyses des incidences et évaluations de la concordance, les autorités continuent d'améliorer les normes prudentielles imposées au secteur bancaire en favorisant une meilleure harmonisation des pondérations de risque et en comblant les lacunes repérées sur le plan de la mise en œuvre.

¹⁴ Zelmer (2013) étudie le point de vue du BSIF quant aux écarts dans les pondérations de risque, y compris leurs répercussions et les mesures d'atténuation envisageables.

Bibliographie

- Arjani, N., et G. Paulin (2013). *Lessons from the Financial Crisis: Bank Performance and Regulatory Reform*, document d'analyse n° 2013-4, Banque du Canada.
- Banque du Canada (2010). *Renforcement des normes internationales de fonds propres et de liquidité : évaluation de l'incidence macroéconomique pour le Canada*, août.
- Bridges, J., D. Gregory, M. Nielsen, S. Pezzini, A. Radia et M. Spaltro (2014). *The Impact of Capital Requirements on Bank Lending*, document de travail n° 486, Banque d'Angleterre.
- Cohen, B. H., et M. Scatigna (2014). *Banks and Capital Requirements: Channels of Adjustment*, document de travail n° 443, Banque des Règlements Internationaux.
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2010). *An Assessment of the Long-Term Economic Impact of Stronger Capital and Liquidity Requirements*, Banque des Règlements Internationaux, août.
- (2013a). *Regulatory Consistency Assessment Program (RCAP) – Analysis of Risk-Weighted Assets for Credit Risk in the Banking Book*, Banque des Règlements Internationaux, juillet.
- (2013b). *Le cadre réglementaire : assurer l'équilibre entre sensibilité au risque, simplicité et comparabilité*, document de discussion, Banque des Règlements Internationaux, juillet.
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2013c). *Regulatory Consistency Assessment Program (RCAP) – Second Report on Risk-Weighted Assets for Market Risk in the Trading Book*, Banque des Règlements Internationaux, décembre.
- (2014a). *Basel III Monitoring Report*, Banque des Règlements Internationaux, mars.
- (2014b). *Rapport intérimaire sur la mise en œuvre du cadre réglementaire de Bâle*, Banque des Règlements Internationaux, avril.
- Conseil de stabilité financière (CSF) et Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2010). *Final Report: Assessing the Macroeconomic Impact of the Transition to Stronger Capital and Liquidity Requirements*, rapport du groupe d'évaluation macroéconomique, Banque des Règlements Internationaux, décembre.
- Zelmer, M. (2013). *Simplicité et surveillance : les règles ne suffisent pas*, allocution prononcée à la RISK USA Conference, New York, 22 octobre.
- (2014). *Nouveaux chapitres de la saga de la réforme de la réglementation*, allocution prononcée lors de la Conférence 2014 des chefs de la direction des banques canadiennes de RBC Marchés des Capitaux, Toronto (Ontario), 14 janvier.