



BANQUE DU CANADA
BANK OF CANADA

**Discours prononcé par Tiff Macklem
premier sous-gouverneur de la Banque du Canada
devant l'Autorité des marchés financiers
Montréal (Québec)
18 novembre 2013**

Gestion des risques et réforme financière

Introduction

Bonjour et merci de l'invitation. Je suis très heureux d'être ici à Montréal, où je suis né et j'ai grandi.

Au Canada, la saine gestion des risques par les secteurs tant privé que public a joué un rôle déterminant dans le pilotage de l'économie canadienne durant la crise financière. Comme vous le savez fort bien, aucune de nos banques n'a fait faillite ou n'a eu à être renflouée.

Et fait important, notre système financier a continué de fonctionner. Ainsi, lorsque la Banque du Canada a injecté des liquidités exceptionnelles et appliqué des mesures de détente monétaire extraordinaires, et que les administrations fédérale et provinciales ont mis en œuvre des stimulants budgétaires exceptionnels, les flux de crédit vers les ménages et les entreprises se sont maintenus et ces derniers en ont profité. Par conséquent, nous avons connu la récession la plus courte et la reprise la plus rapide des pays du G7.

Mais je ne suis pas ici pour nous vanter. N'oublions pas que notre propre gestion des risques a parfois laissé à désirer au Canada. Je suis sûr que je n'ai pas à vous rappeler que notre marché du papier commercial adossé à des actifs non bancaire a paralysé à l'été 2007, au début de la crise.

Par ailleurs, la crise nous a appris que mettre de l'ordre dans ses propres affaires ne suffit pas. Même si notre système financier s'est révélé résilient, nos exportations ont chuté de 21 % dans le sillage de la récession mondiale. Et aujourd'hui encore, elles demeurent en deçà du niveau auquel elles se situaient avant la récession. La crise financière qui a secoué le monde continue à faire planer une ombre immense.

Cela fait ressortir l'importance de mener à terme les réformes financières mondiales qui ont été entreprises il y a exactement cinq ans cette semaine au premier sommet des dirigeants du G20. Organisé à l'initiative du président

George W. Bush après la chute de Lehman Brothers, il s'est tenu à Washington les 14 et 15 novembre 2008.

À cette occasion, les dirigeants ont convenu d'une série de principes communs pour la réforme du système financier mondial. Et cinq mois plus tard, au sommet de Londres, en avril 2009, ils ont précisé ces principes en s'engageant à mener à bien un vaste et ambitieux programme de réformes. Leur objectif fondamental était de bâtir un système financier mondial résilient qui réponde aux besoins des ménages et des entreprises en périodes fastes et moins fastes. Pour ce faire, les dirigeants ont créé le Conseil de stabilité financière (CSF), auquel ils ont confié quatre tâches principales :

- rendre les banques plus sûres;
- mettre fin au problème des institutions trop importantes pour faire faillite;
- atténuer les risques bancaires dans le secteur bancaire parallèle;
- assurer le fonctionnement continu des marchés financiers essentiels.

Depuis le sommet de Londres, des avancées notables ont été réalisées, qui ont rendu le système financier beaucoup plus sûr.

Toutefois, il reste encore quelques éléments importants à mettre au point, et nous devons en assurer la mise en œuvre.

Aujourd'hui, je passerai brièvement en revue les progrès accomplis, puis j'examinerai quatre domaines où les travaux doivent se poursuivre : les limites des leviers financiers, les titres requalifiables, les marchés de financement essentiels et, enfin, la divulgation, la gouvernance et la culture en matière de risques.

Mon message en somme est que si ce sont des instruments et des interactions complexes qui ont été à l'origine de cette crise, les éléments essentiels à un système financier plus résilient ne sont pas complexes : il s'agit de réserves de fonds propres et de liquidités plus importantes conjuguées à un ratio de levier servant de filet de sécurité, à une surveillance rigoureuse et proactive, ainsi qu'à une infrastructure financière solide.

Mais le risque est une chose complexe. Pour mener les réformes à terme, puis assurer une vigilance saine et continue, il faut que tant le secteur privé que le secteur public investissent dans la gestion des risques. Cette gestion est un travail exigeant, qu'on ne peut remplacer par des règles simplistes. Il n'existe pas de raccourcis. Et le risque ne prend pas de vacances, il ne fait que se dissimuler.

L'achèvement des réformes ambitieuses élaborées il y a cinq ans est réalisable. Il est indispensable pour un retour à une croissance soutenable et naturelle de l'économie mondiale. Attelons-nous à la tâche.

Les progrès accomplis

Pour rendre les banques plus sûres, la réforme prévoyait d'abord de renforcer le régime de fonds propres des banques. Selon les nouvelles règles de Bâle III, les exigences minimales de fonds propres sont relevées, les exigences de fonds propres applicables aux activités plus risquées sont plus élevées et la définition

des fonds propres est étoffée. Au total, les grandes banques devront détenir au moins sept fois plus de fonds propres d'excellente qualité qu'avant la crise.

Même si, selon les règles de Bâle III, ces mesures devront être mises en œuvre au cours des six prochaines années, les banques n'attendent pas pour rétablir la confiance dans leur solvabilité. Depuis la fin de 2007, les grandes banques aux États-Unis et en Europe ont accru leur capital-actions ordinaire de 615 milliards de dollars et leur ratio de capital-actions ordinaire de près de 30 %.

Des lois nationales ont maintenant été adoptées afin que soit mis en application le dispositif de Bâle III sur les fonds propres dans presque tous les pays du G20. Le Canada a été l'un des premiers à le mettre en œuvre. Au début de l'année, toutes les grandes banques canadiennes répondaient aux exigences rigoureuses de Bâle III, soit six ans avant l'échéance généreuse du 1^{er} janvier 2019.

Afin de mettre fin au problème des banques trop importantes pour faire faillite, on a convenu d'une approche comportant trois volets.

Premièrement, les banques dont la faillite présenterait un risque pour le système financier international se verront imposées des exigences de fonds propres supplémentaires. Cette disposition s'applique également aux établissements nationaux. Ici au Canada, nos six plus grandes banques ont été désignées « banques d'importance systémique nationale » par le Bureau du surintendant des institutions financières. Au Québec, le Mouvement Desjardins a été désigné « institution financière d'importance systémique intérieure » par l'Autorité des marchés financiers. Par le fait même, ces sept institutions doivent détenir un supplément de 1 % en fonds propres.

Deuxièmement, des normes - qu'on appelle les « principaux attributs » - visant à assurer la résolution efficace des défaillances de ces institutions financières ont été établies. Conformément à ces attributs, ce sont les détenteurs d'obligations, les actionnaires et les dirigeants - plutôt que les contribuables - qui subiront le poids des pertes.

Troisièmement, les institutions d'importance systémique sont soumises à une surveillance prudentielle plus intensive et plus efficace. Elles doivent notamment être dotées de plans de redressement et de résolution, être visées par un accord de coopération transfrontière conclu entre les autorités compétentes et faire l'objet d'un pronostic de résolution.

Les travaux vont également bon train pour ce qui est d'étendre ce cadre aux autres établissements financiers d'importance systémique, dont les compagnies d'assurance internationales, les sociétés financières non bancaires et l'infrastructure des marchés financiers essentiels.

En ce qui a trait au secteur bancaire parallèle, l'objectif est de le transformer d'une source de vulnérabilité en une source de financement de marché qui accroît la concurrence et la diversité au sein du système financier et la résilience de celui-ci. À cet égard aussi, nous avons réalisé de nets progrès.

Lors du plus récent sommet du G20, qui a eu lieu en septembre à Saint-Pétersbourg, les dirigeants ont entériné une série de recommandations ayant pour objectifs d'augmenter la transparence, de réduire l'aléa moral et de limiter la transformation des échéances et de la liquidité.

Enfin, sur le plan du renforcement de la résilience des marchés financiers essentiels, plus de la moitié des pays membres du CSF ont maintenant en place des cadres législatifs visant à ce que les transactions sur dérivés fassent l'objet d'une notification aux référentiels centraux de données, que les contrats de produits dérivés de gré à gré normalisés soient compensés par des contreparties centrales et, lorsqu'ils ne le sont pas, qu'ils soient assujettis à des exigences plus strictes en matière de fonds propres et de marges.

D'autres progrès ont été accomplis, mais je veux maintenant aborder les quatre questions qui méritent une attention particulière.

Les limites des leviers financiers

Dans un monde idéal, les organismes de réglementation auraient une mesure précise du degré de risque des actifs des banques au moment d'établir les exigences de fonds propres. Mais évidemment, les risques ne sont pas connus avec certitude et ne peuvent être mesurés avec précision.

Pour compléter le dispositif de fonds propres reposant sur le risque, un ratio de levier simple mais efficace a donc été importé du Canada et intégré à la norme mondiale. Ce ratio de levier impose un plafond sur la valeur des actifs qu'une banque peut détenir pour chaque dollar de fonds propres. Il protège le système de risques que nous pourrions considérer comme faibles mais qui, en fait, ne le sont pas.

Nous sommes nettement en faveur d'un ratio de levier ici, au Canada. Nous en avons un avant même que la crise ne débute, et il nous a bien servis. Mais au moment de réviser le ratio de levier l'an prochain, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire devra veiller à ce qu'il soit bien étalonné.

L'approche de surprotection axée sur les nouveaux ratios de fonds propres et de levier prévoit deux tests visant à évaluer le montant maximal d'actifs qu'une institution financière peut détenir par rapport à ses fonds propres. La question qui se pose est de savoir quel ratio devrait généralement avoir préséance.

Le ratio de levier était conçu à l'origine comme un filet de sécurité. Les actifs pondérés en fonction des risques serviraient normalement de contrainte. Le ratio de levier joue le rôle d'une deuxième ligne de défense simple et fiable.

Cependant, certains prétendent que le dispositif de Bâle III sur les fonds propres est trop complexe et ils sont réticents à faire confiance à des actifs pondérés en fonction des risques. Ils font état d'études récentes réalisées par le Comité de Bâle qui montrent des variations considérables des pondérations en fonction des risques appliquées par les banques des divers pays à des portefeuilles d'actifs similaires. Ils estiment que le ratio de levier, plus simple, devrait être étalonné de manière à servir de contrainte.

Bien que cet appel à la simplicité puisse sembler attrayant, il est susceptible de produire un effet pervers.

Si c'est le ratio de levier qui a préséance normalement, les banques seront moins incitées à gérer leurs risques. Elles accumuleront des actifs plus risqués et sortiront les autres de leur bilan. Résultat, il y aura plus de risques, pas moins.

Nous ne devons pas nous soustraire à la gestion des risques, mais bien au contraire y adhérer. En pratique, cette adhésion implique trois choses.

Premièrement, l'industrie doit investir dans l'évaluation et l'analyse des risques, y compris le développement de modèles financiers robustes.

Deuxièmement, les autorités de surveillance doivent investir dans une supervision rigoureuse de tous les éléments d'une bonne gestion des risques, dont le cadre relatif à la culture et à la gouvernance en matière de risques.

Troisièmement, il y a du travail à faire au Comité de Bâle et sur le terrain pour que la pondération des actifs en fonction des risques soit plus cohérente d'un pays à l'autre. Un engagement ferme à l'égard de la gestion des risques permettrait d'atteindre cet objectif.

Les titres requalifiables

Les normes de fonds propres plus élevées de Bâle III, conjuguées à un ratio de levier judicieux et à des exigences appropriées en matière de liquidité, réduiront considérablement la probabilité de défaillance. Mais puisque des défaillances se produiront encore, nous devons en atténuer l'incidence.

Les titres requalifiables (qui sont admissibles à la recapitalisation interne) font partie de la solution.

Un régime de recapitalisation interne peut aider les autorités à assurer le maintien des opérations bancaires cruciales en rétablissant la viabilité d'institutions perçues comme trop importantes pour faire faillite. Grâce à la requalification des créances, les autorités auront le pouvoir de recapitaliser une banque en faillite, car elles pourront convertir rapidement certains passifs bancaires en fonds propres réglementaires. Cette mesure diminuera le risque que le fardeau retombe sur les contribuables et aidera à éliminer l'avantage injuste dont profiteraient les institutions perçues comme trop importantes pour faire faillite par les participants au marché.

À l'heure actuelle, le CSF est à mettre au point une approche internationale sur le caractère adéquat de la capacité d'absorption des pertes dans la résolution des défaillances des banques. Dans son budget de mars 2013, le gouvernement du Canada a annoncé son intention d'établir un régime de recapitalisation interne pour les banques d'importance systémique. Les autorités canadiennes cherchent à déterminer l'ampleur voulue de la capacité d'absorption requise pour les institutions du pays et la nature des instruments visés. Des consultations publiques seront tenues sur la meilleure façon d'instaurer le régime, et le calendrier de mise en œuvre assurera une transition en douceur pour les institutions touchées, les investisseurs et les autres participants au marché.

Nous compterons sur l'aide du secteur privé pour qu'il conçoive des contrats financiers commercialisables pouvant être requalifiés afin de résoudre la défaillance d'une banque de grande importance.

Le fonctionnement continu des marchés de financement essentiels

Passons maintenant à l'infrastructure des marchés financiers.

En ce qui concerne le système financier, le fait de maintenir les marchés de financement essentiels continuellement ouverts durant les périodes de tensions est essentiel pour gérer le risque de liquidité.

Au Canada, un service de contrepartie centrale qui assure la compensation centralisée des opérations de pension a été instauré l'an dernier par la Corporation canadienne de compensation de produits dérivés (CDCC), qui est établie ici à Montréal.

Le marché des pensions est une source de financement majeure pour les institutions financières. En devenant la contrepartie de toutes les transactions, une contrepartie centrale réduit au minimum le risque de contrepartie et mutualise les pertes. Elle favorise aussi l'adoption de pratiques rigoureuses de gestion des risques et de mécanismes de gestion des défaillances.

Pour les institutions financières soumises aux exigences réglementaires en matière de fonds propres et de levier, la contrepartie centrale améliore la compensation des positions, ce qui devrait profiter à d'autres utilisateurs, les marchés étant ainsi plus actifs et plus liquides, et les prix mieux déterminés.

La CDCC a travaillé en étroite collaboration avec l'Association canadienne du commerce des valeurs mobilières, les participants du milieu financier, la Banque du Canada et les autres autorités de réglementation à la mise en place de cette nouvelle contrepartie centrale, qui est entrée en activité, à une petite échelle, en février 2012.

Une deuxième phase du service de contrepartie centrale pour les opérations de pension a été lancée en décembre 2012. S'ajoutait ainsi la possibilité pour les membres d'effectuer des opérations de pension à contreparties anonymes et d'en assurer la compensation. Depuis lors, les opérations au comptant y sont également devenues admissibles, de même que, très récemment, les titres provinciaux.

Afin d'accroître la nouvelle part des opérations de pension compensées par une contrepartie centrale, la CDCC et l'industrie ont entamé des discussions avec des investisseurs de grande taille qui sont des acteurs importants du marché canadien des pensions. Il importe que ces participants au marché adhèrent à la contrepartie centrale, car cela accroîtra la résilience de ce marché de financement essentiel en périodes de tensions. Il s'agit là d'une question importante pour la Banque du Canada. En outre, une plus grande participation à la contrepartie centrale renforcerait l'ensemble des avantages que cette dernière procure, puisqu'un plus grand nombre de membres engendrerait des volumes plus importants de transactions à compenser, une liquidité accrue sur les marchés, une meilleure capacité de mener des transactions à plus d'un jour et davantage d'occasions de compensation.

La réalité est que le Canada est un chef de file mondial de cette initiative. Ce n'est pas facile d'assumer ce rôle, mais nous l'avons déjà fait. Nous avons la chance ici de créer un modèle de contrepartie centrale que d'autres pourront suivre. Les progrès vont bon train. Ne perdons pas de vue cet objectif.

La divulgation, la gouvernance et la culture en matière de risques

Je sais que j'en ai déjà demandé beaucoup au secteur privé, mais avant de conclure, je veux parler plus directement des responsabilités de ce secteur.

Commençons par la divulgation des risques. Les organismes de surveillance travaillent avec les banques à évaluer le niveau de risque. Toutefois, il est tout aussi important que les marchés disposent d'une information adéquate pour que les analystes puissent eux-mêmes mieux évaluer les risques. C'est pourquoi j'accueille favorablement le rapport que le groupe de travail sur le renforcement des pratiques de transparence a publié l'automne dernier¹. Ce rapport, fruit du travail du secteur privé et résultat d'une collaboration unique entre les utilisateurs et les rédacteurs d'états financiers, recommande que les banques améliorent la communication de leurs modèles d'affaires, des principaux risques auxquels elles sont exposées et de leurs pratiques de mesure des risques. J'appuie fortement le Bureau du surintendant des institutions financières lorsqu'il encourage les banques à mettre en œuvre ces recommandations.

Passons à la gouvernance des risques. Plus tôt cette année, des membres du CSF ont procédé à un examen par les pairs de la gestion des risques et publié leurs conclusions. Il en ressort que le secteur privé s'est attaqué aux lacunes en matière de gouvernance des risques qui sont apparues avec acuité durant la crise. De plus en plus, les entreprises :

- évaluent l'ensemble des compétences et des aptitudes de leur conseil d'administration ainsi que son efficacité;
- mettent sur pied des comités des risques autonomes qui sont composés uniquement d'administrateurs indépendants et dont le fonctionnement repose sur une définition précise de la notion d'indépendance;
- instaurent une fonction Gestion des risques, et un rôle de chef de celle-ci, à l'échelle du groupe, qui n'assume pas de responsabilités génératrices de recettes;
- intègrent les discussions des comités chargés du risque et de l'audit dans le cadre de réunions conjointes ou grâce à la participation de leurs membres aux mêmes instances.

Le rapport contient aussi un certain nombre de recommandations visant à renforcer les pratiques de gouvernance des risques, dont les suivantes :

- améliorer la combinaison de compétences des personnes nommées aux conseils d'administration;
- tenir les administrateurs responsables de la surveillance de la gouvernance des risques;
- rehausser le prestige, l'autorité et l'indépendance du chef de la gestion des risques;

¹ Enhanced Disclosure Task Force (2012), *Enhancing the Risk Disclosures of Banks*, 29 octobre. Internet : https://www.financialstabilityboard.org/publications/r_121029.pdf.

- obtenir une évaluation indépendante du cadre de gouvernance des risques chaque année.

Enfin, la culture interne des institutions financières est cruciale. Dans la période qui a précédé la crise, l'activité bancaire est devenue trop axée sur l'établissement de relations entre les banques. Les clients ont été remplacés par des contreparties, et tout ce qui rapportait beaucoup d'argent, en autant que ce soit légal, semblait une bonne idée. L'étaient aussi, malheureusement, certains moyens qui n'étaient pas légaux. Il faut revenir à la priorité qui consiste à servir les clients afin de soutenir l'économie réelle.

Dans le cas des entreprises, la responsabilité incombe d'abord au conseil d'administration et à la haute direction. Ils doivent établir clairement la raison d'être de leur organisation et prôner une culture fondée sur des pratiques commerciales conformes à l'éthique.

Conclusion

Le secteur financier a pour rôles de canaliser l'épargne vers les investissements productifs et d'aider les ménages et les entreprises à gérer les risques auxquels ils sont confrontés.

L'effet de levier, la transformation des échéances ou de la liquidité et l'intermédiation du crédit engendrent nécessairement des risques. La gestion des risques est au cœur des services financiers. Une saine gestion des risques est également essentielle au bien public qu'est la stabilité financière.

Des avancées notables ont été réalisées pour améliorer la résilience du système financier depuis la tenue du premier sommet des dirigeants du G20, à Washington, il y a cinq ans.

Toutefois, au moment où l'urgence de la crise commence à s'effacer de notre mémoire collective, les pays et les institutions risquent de perdre la motivation et la détermination qui ont inspiré le programme ambitieux de réformes du G20. J'ai indiqué plusieurs domaines où il reste du travail à faire dans les secteurs public et privé pour mener les réformes financières du G20 à terme. C'est à portée de main. Mettons-nous au travail.

Enfin, permettez-moi de faire un lien avec la politique monétaire, dont la gestion des risques est également une composante cruciale. Durant nos délibérations en matière de politique, nous évaluons les risques les plus importants, tant positifs que négatifs, et nous nous employons à les mettre en balance.

Les progrès remarquables que nous avons accomplis dans la mise en œuvre des réformes financières du G20 ont rendu le système financier mondial plus sûr. Cela a réduit le risque extrême que l'effondrement d'un marché financier quelque part dans le monde nuise aux économies mondiale et canadienne. En conséquence, ce risque pèse maintenant moins sur nos décisions de politique monétaire. Il s'agit là pour moi, à tout le moins, d'un indicateur de progrès.

Je vous remercie de votre attention.