

Discours de

Madame Danielle Boulet

Surintendante de l'encadrement de la solvabilité

Autorité des marchés financiers

**Genèse et impacts des Accords de Bâle**

Prononcé devant l'Association des femmes en finance du Québec

Québec, le 8 mai 2012

Mesdames, (messieurs) de la table d'honneur,  
Mesdames, (messieurs),

Je veux d'abord remercier l'Association des femmes en finance du Québec pour l'opportunité de m'adresser à vous aujourd'hui. Je veux remercier particulièrement madame Christiane Constantineau, qui s'est fait la porte-parole de l'Association pour me transmettre cette invitation – invitation que j'ai acceptée sans hésiter!

Je vais aujourd'hui vous entretenir d'un sujet qui peut paraître un peu aride, mais qui a des répercussions sur la vie quotidienne de toutes les institutions financières du monde développé. Je veux parler des Accords de Bâle.

On entend souvent l'expression: Bâle I, Bâle II, Bâle III – même Bâle deux et demi! – sans vraiment savoir ce qu'il en est. Je tenterai donc aujourd'hui de faire la lumière sur ces encadrements.

En passant Bâle, c'est simplement la ville suisse où les fameux accords ont été signés.

Peu de non-spécialistes savent ce que sont les Accords de Bâle et ce qu'ils contiennent.

## **1. Une nouvelle étape dans la régulation financière**

Le premier Accord de Bâle, appelé communément Bâle I, a été conclu en 1988 par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Ce comité avait été créé en 1974 par les gouverneurs des banques centrales de dix pays, dont le Canada.

Depuis, le nombre de membres de ce Comité est passé à 27. Bien que ce Comité n'ait aucune autorité formelle et qu'il fonctionne sur base de consensus des membres, il n'en demeure pas moins que les documents qui en émanent sont considérés comme les meilleures pratiques et, que l'ensemble des pays membres applique ces principes ou les adapte à leur réalité.

Les Accords de Bâle sont un des nombreux outils de régulation des marchés financiers qui existent dans le monde. Comme l'ensemble de l'appareil de régulation, ces accords sont en quelque sorte l'aboutissement de plus de 2 000 ans d'évolution des règlements et des pratiques des marchés financiers.

On peut lire dans l'*Encyclopédie* de Diderot<sup>1</sup> que la première bourse aurait été créée dans la Rome antique, en 493 *avant* Jésus-Christ. Cette bourse avait naturellement ses règles et ses pratiques de fonctionnement, formant sans doute, la première régulation des marchés financiers.

Par la suite, depuis la réglementation des agents de change par le roi Edward premier d'Angleterre au onzième siècle jusqu'à l'établissement de la Bourse de Montréal, passant par la création du premier marché à terme organisé sur la Bourse du riz de Dojima, au Japon, la régulation a évolué.

Son évolution a fréquemment été provoquée par des crises ou l'éclatement de bulles spéculatives, et souvent .....par les deux. Entre la tulipomania hollandaise du dix-septième siècle et le krach boursier de 1929, les crises n'ont pas manqué.

Flash-forward, comme on dit au cinéma.

Nous voici au Canada dans les années 1930.

C'est la crise..... Le gouvernement canadien crée la Banque du Canada, réforme les institutions financières et, met en place les quatre piliers du système financier qui tiendront pendant cinquante ans : - les banques, - les sociétés de fiducie, - les compagnies d'assurance et, - les courtiers en valeurs mobilières.

Pendant cinquante ans, ces activités ne se chevaucheront à peu près pas; chacune sera supervisée par son propre système de réglementation, indépendant des trois autres.

---

<sup>1</sup> Rapporté dans Le Saout, Erwan, *Introduction aux marchés financiers*, Paris, Economica, 2010.

C'est à partir des années 1980 que le Canada dérègle -- ou re-règle, pour être plus exact -- le marché des services financiers, et permet l'intégration des diverses formes d'intermédiation au sein d'un même groupe financier.

Dans cette foulée, le Québec, il faut le rappeler, est le premier à permettre aux institutions à charte provinciale d'intégrer divers services au sein d'une même institution. Le Groupe La Laurentienne a pu donc à l'époque, faire œuvre de pionnier en faisant l'acquisition d'autres institutions à charte québécoise, formant le premier groupe canadien intégré de services financiers de l'époque moderne : - banque, - société de fiducie, - assurance et - courtage. Les institutions canadiennes lui ont emboîté le pas dès que leur encadrement légal le leur a permis.

## **2. L'Autorité des marchés financiers**

L'Autorité des marchés financiers a été créée en 2004 avec l'intention de réaliser l'intégration des services financiers. Ce rôle de régulateur intégré - des valeurs mobilières, - des assurances, - des institutions de dépôt à l'exception des banques, - de la distribution des produits et services financiers et - de l'assurance dépôt, fait de l'Autorité une institution unique en Amérique du nord.

Le cœur de la mission de l'Autorité est la protection du consommateur de produits financiers et ce, notamment par la surveillance et l'encadrement. La Surintendance de l'encadrement de la solvabilité, que je dirige, a pour mission d'encadrer et de surveiller plus de 900 institutions financières détentrices d'un permis d'affaire au Québec.

De ce nombre, on retrouve - les assureurs de personnes, - les assureurs de dommages, - les sociétés de fiducie et sociétés d'épargne et, bien sûr, - les coopératives de services financiers, pour la plupart membres du Mouvement Desjardins.

J'aimerais ici vous faire part de la vision que nous nous sommes donnée à la Surintendance de l'encadrement de la solvabilité : *«Être une surintendance crédible, reconnue et respectée tant à l'interne qu'à l'externe pour mieux exercer notre rôle de régulateur»*.

Vous serez en mesure de constater à la lumière de mes propos de ce midi, que cette vision nous représente bien et que nous prenons les moyens pour y arriver et pour maintenir ce standard.

Tout en protégeant les assurés et épargnants, nous voulons que les institutions sous notre supervision puissent demeurer concurrentielles et fassent preuve d'innovation. Les institutions financières n'opèrent plus en vase clos. L'interrelation et l'interdépendance sont aujourd'hui chose courante avec lesquelles, les institutions doivent composer jour après jour. Nous sommes pleinement conscients de cette nouvelle donne.

C'est pourquoi, nous avons le souci de développer des encadrements qui sont comparables et harmonisés avec les meilleures pratiques. Pour ce faire, nous participons aux travaux de divers groupes de travail tant au niveau national qu'international. Ces groupes de travail constitués de régulateurs sont des forums idéaux pour l'échange d'expertise et nous permettent d'être aux premières loges des développements.

Certains forums ne sont toutefois pas accessibles aux régulateurs provinciaux étant intimement liés à la présence d'une banque centrale et, c'est le cas précisément du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

Le Canada y est représenté par la Banque du Canada et par le Bureau du surintendant des institutions financières, le BSIF . Ce sont ces derniers qui participent aux divers comités ou groupes de travail dédiés en autres, à l'élaboration et la mise à jour des diverses dispositions des Accords de Bâle.

Ces mêmes dispositions sont directement reliées à nos activités d'encadrement, puisque qu'à l'AMF, nous encadrons la quatrième institution de dépôts au Canada.

Cependant, compte tenu de la nature coopérative du Mouvement Desjardins, on ne peut appliquer directement les dispositions bâloises; ces dernières, ayant été initialement destinées aux institutions bancaires d'envergure internationale.

### **3. La réglementation des banques à l'échelle internationale : de Bâle I à Bâle III**

Mais après cette parenthèse, qu'en est-il de ces fameux accords de Bâle?

Comme la création de l'Autorité a été une réponse institutionnelle à l'intégration des marchés de services financiers au Québec, le Comité de Bâle a été une réponse à la mondialisation du système bancaire et, a pour mission d'harmoniser l'encadrement des banques entre les pays, et de faire en sorte que tous les régulateurs bancaires adoptent les meilleures pratiques.

Précisons ici, que le Comité de Bâle formule des normes; mais, laisse aux diverses juridictions la latitude de les adapter à la réalité de leur marché.

Toutefois, nous verrons que de Bâle I à Bâle III, le langage utilisé par le Comité de Bâle gagne non seulement en exigences, mais également en précision.

L'objectif premier de l'Accord Bâle I, de son nom officiel *Accord de Bâle sur les fonds propres*, était de limiter les risques de faillite d'institutions financières qui ont des activités internationales.

L'Accord avait établi à 8 % le ratio des fonds propres; ratio mieux connu sous l'appellation du Ratio Cooke.

En d'autres termes, chaque fois qu'une institution prête 100 \$, 8 \$ doivent provenir de ses fonds propres, et le reste, de son passif -- dépôts ou autres. Non seulement cette norme avait été rapidement adoptée par les pays membres du Comité de Bâle, mais elle s'était

étendue à la majorité des banques ayant des activités internationales. La norme définissait également la notion de « fonds propres » aux fins de son application et des calculs sous-jacents.

Ce ratio un peu simpliste est devenu rapidement désuet compte tenu de la vitesse à laquelle les marchés financiers évoluent.

D'importants travaux ont mené à la révision de l'Accord de Bâle I et à son renforcement. Ainsi, en 1999, Bâle II a été publié. Selon les termes du document publié à cette époque, le « nouveau dispositif repose désormais sur trois piliers : 1) des exigences minimales de fonds propres, 2) un processus de surveillance prudentielle et 3) l'utilisation efficace de la discipline de marché. »

En ce qui a trait aux exigences de fonds propres, le ratio exigé demeure le même mais Bâle II amène une notion plus exhaustive de calcul et ce, en considérant divers risques pour pondérer les actifs.

Le risque de crédit, le risque opérationnel et le risque de marché sont alors introduits permettant en outre aux institutions, de modéliser les dits risques pour calculer leur capital réglementaire.

Le deuxième pilier de Bâle II portant sur le processus de surveillance prudentielle, vise à permettre une évaluation complète de l'institution financière et ce, en fonction de ses diverses expositions aux risques. Les institutions doivent désormais, être en mesure de démontrer que leurs objectifs internes de fonds propres sont justifiés et correspondent à leur profil de risque global et à leur cadre opérationnel.

En somme, ce pilier vient focaliser l'importance de la gouvernance au sein des institutions tant au niveau de la gestion des fonds propres que de la gestion de risques. «Le fardeau de la preuve» appartient à l'institution. La surveillance prudentielle accorde désormais une

place prépondérante à l'autorité de surveillance et aux interventions possibles de cette dernière.

Quant au troisième pilier, on y introduit le principe de la discipline de marché. Par cette discipline de divulgation, on vise l'harmonisation des bonnes pratiques bancaires en termes de transparence financière, de gestion de risques et de divulgation au public - divulgation qui se veut exhaustive. On ne vise plus seulement le classique rapport annuel mais on privilégie par exemple le site Web et les diverses publications de l'institution.

Il importe de rappeler à ce stade, qu'à la fois Bâle I et Bâle II ont été conçus sur la base de la continuité des affaires, en *going concern*. Vous comprendrez certainement qu'au cours des dernières années, années où les marchés ont subi d'importants bouleversements, cette prémisse ne tenait plus.

La période 2006- 2008, vous rappelle sûrement autre chose que la mise en œuvre de Bâle II. La crise des PCAA de 2007, a contribué au krach boursier et à la crise financière de 2008. Le monde bancaire a pris conscience qu'en plus des risques de solvabilité, il fallait surveiller étroitement ....les risques de liquidité.

En d'autres termes, une institution solvable et disposant de fonds propres suffisants pouvait se retrouver en difficulté soit parce qu'elle conservait trop peu de liquidités, soit parce qu'une partie de ses actifs devenaient non liquides du jour au lendemain. Nous avons assisté à ce moment à une importante crise de confiance; et la confiance je vous le rappelle, c'est l'élément indispensable à la stabilité des marchés financiers.

Cette période bien sombre, a permis de mettre en lumière certaines des faiblesses de l'Accord de Bâle II. Par exemple, le fait que les exigences soient considérées sur une base de continuité et par conséquent, ne soient pas «stressées» - mises sous tension.

Pour répondre aux faiblesses décelées, le Comité de Bâle a donc entrepris un chantier de modifications à cet encadrement.



Dans la foulée de la crise des PCAA, le comité de Bâle a publié le résultat de cette mise à niveau en 2009. Portant le nom de Bâle 2.5, on y retrouve un renforcement des exigences de chacun des trois piliers de Bâle II, avec une attention particulière aux risques associés à la titrisation et aux produits structurés comme les PCAA. On s'attarde également, au risque de marché, c'est-à-dire le risque associé aux fluctuations du prix des instruments financiers détenus dans les portefeuilles des institutions bancaires.

Cependant, avant même la mise en place finale de Bâle 2.5, le monde allait entrer dans une crise qui entrainera encore des changements importants dans les pratiques internationales.

Rappelons-nous qu'en 2008, des institutions à caractère systémique comme AIG, Lehmann Brother, JP Morgan subissaient des pertes substantielles causées par les produits structurés communément connus sous l'appellation anglaise « *subprimes* ».

La qualité des actifs sous-jacents étant mis en doute, ces produits sont devenus rapidement non liquides si bien que plusieurs institutions financières ont dû racheter les actifs qu'elles avaient émis, non pas par obligation légale de le faire mais, uniquement pour préserver leur réputation.

Ce qui nous amène à Bâle III, publié en juin 2010. Bâle III entrera en vigueur en janvier 2013 et sa mise en œuvre progressive se poursuivra jusqu'en janvier 2019.

Bâle III étend et renforce les dispositifs mis en place par Bâle II et Bâle 2.5. Il conserve la même architecture reposant, sur les trois piliers qui sont: 1) des exigences minimales de fonds propres, 2) un processus de surveillance prudentielle et 3) la discipline de marché.

En matière de fonds propres, Bâle III hausse les ratios minimaux en fonction du type de ces derniers et, ajoute une exigence de conservation des fonds propres contracyclique. Ce qui veut dire que ce coussin, permet d'accumuler des fonds au cours des périodes favorables pour les rendre disponibles en périodes défavorables.

Finalement Bâle III, c'est le resserrement des critères d'admissibilité des titres de capitalisation dans les fonds propres de l'institution. De Bâle 1 à Bâle III, on peaufine les critères. Ainsi des trois critères tout simples pour qualifier le capital de la meilleure catégorie, on se retrouve maintenant avec 14 critères pour qualifier ces mêmes titres. Inutile de vous préciser que les titres doivent être rien de moins que...parfaits !!

Le Comité de Bâle a également introduit neuf critères additionnels. Ces derniers doivent être rencontrés pour permettre aux instruments de qualité moindre (catégories 1b et 2), de pouvoir se convertir en instrument de la meilleure catégorie en période de crise. C'est dans cette optique que l'esprit du «*gone concern*» opère.

De plus, diverses exigences de fonds propres supplémentaires sont prévues pour les institutions jugées présenter un caractère systémique – c'est-à-dire institutions dont la chute pourrait mettre péril une partie ou la totalité du système financier.

On parle ici, des institutions dont on disait jusqu'en 2008 qu'elles étaient, « Too big to fail »; ces mêmes institutions qui, à ce moment, ont dû être rescapées par leurs gouvernements respectifs pour maintenir la stabilité du système financier.

Toujours en réponse aux événements extrêmes qui ont amené sa refonte, Bâle III ajoute également deux ratios de liquidité. En outre, les critères d'admissibilité des titres dans le calcul des fonds propres sont plus nombreux et plus exigeants avec Bâle III : ces critères prennent en compte non seulement la qualité des actifs, mais aussi leur « indice de liquidité » en périodes difficiles.

En matière de surveillance prudentielle, Bâle III donne la direction en matière de gouvernance, de gestion de risques et de préparation aux situations critiques. Pour mieux évaluer la résilience des institutions bancaires, Bâle III prévoit des simulations de crise, fréquemment désignées par l'expression anglaise "*stress tests*", - exige une meilleure prise en compte des risques associés à la titrisation, aux produits dérivés, et aux éléments

hors bilan et, - traite d'éléments que je qualifierais de gouvernance pure, tels que les régimes de rémunération des dirigeants et leur impact sur la prise de risques.

Quant à la discipline de marché, par la diffusion large et transparente des risques associés aux activités des institutions et de la gestion de ces risques, le Comité de Bâle est persuadé que des clients et des investisseurs bien informés, sanctionneront les institutions au guichet ou en Bourse, et inciteront ces dernières à se discipliner.

#### **4. Quelques conséquences de Bâle III**

Qu'est-ce que Bâle III accomplira? Selon les dires des grands banquiers internationaux, il ralentira la croissance mondiale en haussant le coût du crédit. Selon le Comité de Bâle, il pourrait freiner légèrement la croissance à court terme, mais pourrait contribuer à accélérer la croissance à plus long terme. Pourquoi? Selon les recherches publiées par le Comité<sup>2</sup>, Bâle III réduira la fréquence et la gravité des crises financières, dont le coût est très élevé pour l'économie. La période que nous traversons présentement en est une illustration.

Cela étant, Bâle III a des conséquences importantes pour les institutions financières. Elles devront opérer un changement de fonctionnement, même un changement de culture, en matière de gestion de risques.

Elles devront assumer des coûts technologiques importants pour mettre en place les systèmes d'information et les bases de données requises pour une gestion des risques plus fine qu'elle ne l'a été jusqu'à maintenant et, de beaucoup.

---

<sup>2</sup> Basel Committee on Banking Supervision, *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*, Basel, Bank for International Settlements, August 2010.

Par ailleurs, les institutions bancaires devront constituer et maintenir les nouvelles réserves prévues par Bâle III. Cet impératif aura priorité sur toute forme de distribution discrétionnaire. Cela risque de diminuer les bonis aux dirigeants et les dividendes aux actionnaires – d'où une baisse de rendement pour ceux-ci.

En modifiant les coûts relatifs associés à diverses catégories d'actif, Bâle III aura un impact sur les portefeuilles des banques et, par conséquent, sur leur offre de produits et services. C'est d'ailleurs l'objectif poursuivi. Par exemple, il est vraisemblable que les dettes souveraines recevront un traitement plus favorable que les titres des grandes entreprises.

Il est vraisemblable également que les banques canaliseront une proportion croissante de leurs ressources vers les activités bancaires commerciales, au détriment des activités de négociation de titres complexes.

En revanche la hausse des ratios de fonds propres réduira leur capacité totale d'expansion, donc leur capacité de prêter, ce qui les rendra... plus sélectives. Autant de conséquences qui par ailleurs réduiront le risque global des banques.

## **5. Adaptation de Bâle au Mouvement Desjardins**

Comme je vous le mentionnais dès le départ, les Accords de Bâle sont destinés aux grandes banques d'envergure internationale. Toutefois, l'interrelation et la convergence des marchés ont fait en sorte que le monde bancaire s'est senti rapidement interpellé par la nécessité d'adhérer à ces normes.

Le Canada a emboîté le pas et, au Québec, malgré le fait que nous ne réglementons pas les banques, nous avons considéré essentiel de doter le Mouvement Desjardins de cet encadrement - puisque ce dernier, malgré son statut coopératif, fait partie des institutions de dépôt les plus importantes au Canada.

Quelques mots, maintenant, sur l'application de Bâle au Canada et au Québec. Pour ce qui est des banques, il revient au Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) de fournir l'encadrement et les directives qui reprennent les dispositions de Bâle.

À l'Autorité, nous avons entrepris d'adapter les dispositions bâloises afin qu'elles soient applicables au mouvement coopératif tout en respectant l'esprit et les intentions de cet encadrement.

La structure du Mouvement Desjardins diffère de celle des banques, non pas au niveau des services financiers offerts – qui sont de « nature bancaire », mais principalement au niveau de la structure de propriété et des instruments de capitalisation.

Le Mouvement Desjardins, c'est au-delà de 400 caisses, au-delà de 400 entités juridiques distinctes, chacune ayant son conseil d'administration et ses façons de faire.

On parle ici de structures légales tout à fait différentes. On ne parle pas d'opérations effectuées *via* des succursales, mais plutôt *via* plusieurs centaines d'entités juridiques distinctes, chacune étant dotée d'une structure de gouvernance. Le simple fait de mentionner ces quelques particularités, vous laisse entrevoir les défis d'harmonisation qui ont été rencontrés.

Je peux vous assurer, que l'adaptation d'un tel encadrement relève plus que du simple fait de remplacer le mot « banque » par le mot « coopérative » dans le document du comité des Bâles.

Les caisses, rappelons le, n'ont pas d'actionnaires à qui elles doivent payer des dividendes, mais plutôt des membres détenteurs de divers types de parts de capital, chacune d'entre elles comportant des caractéristiques propres.

Pour adapter Bâle au modèle coopératif, il nous a fallu analyser chacune des catégories d'actif à la lumière des critères bâlois. Parmi les instruments actuels utilisés pour la

capitalisation du Mouvement, mentionnons divers types de parts de capital, ainsi que les différents billets émis.

Pour assurer leur admissibilité aux fonds propres de la catégorie 1 ou de la catégorie 2, chaque titres émis a dû être analysé en fonction des nouveaux critères de Bâle et ce, en gardant constamment en tête le volet coopératif.

Le Comité de Bâle comme je l'ai dit précédemment, accorde une certaine latitude aux autorités réglementaires quant à l'admissibilité des titres en tant qu'instrument de capitalisation. Les autorités peuvent définir l'application des critères en s'assurant du respect des principes sous-jacents et, de la capacité des instruments jugés admissibles, de pouvoir absorber les pertes dans le cours normal des activités ou, en situation de crise.

Ainsi, toutes nos adaptations ont été effectuées dans l'esprit des dispositions de Bâle et ce, tout en préservant la spécificité coopérative. Au niveau de la définition des instruments de capitalisation, nous avons considéré la nature propre des titres de capitalisation du groupe coopératif – lesquels je vous assure, ne ressemblent en rien aux titres des institutions bancaires.

Cela ne veut absolument pas dire pour autant, que la réglementation a été assouplie pour le Mouvement.

L'Autorité a publié «sa norme bâloise», soit la *Ligne directrice sur les normes relatives à la suffisance du capital de base*. Cette dernière est conforme à l'esprit de Bâle II. Nous avons déjà entrepris les travaux nécessaires pour rendre la ligne directrice conformes aux exigences de Bâle III, et ce, dès janvier 2013.

En termes d'adaptation, au Québec, nous sommes particulièrement fiers d'être l'une des rares juridictions à avoir adapté au milieu coopératif, une norme internationale de fonds propres conçue pour les banques.

Ces défis d'interprétation et d'adaptation jumelés à la volonté d'atteindre une harmonisation optimale des dispositions sur le marché canadien - question de créer et maintenir un marché sain et concurrentiel, ont nécessité des efforts considérables.

Nous sommes toutefois heureux d'y être parvenus et de poursuivre l'adaptation et l'actualisation de cette norme à la lumière des plus récents développements introduits par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

### **Conclusion**

Au-delà de la multiplication des ratios et des règles engendrée par les générations successives des Accords de Bâle, je pense qu'il faut en retenir l'essentiel.

L'essentiel, c'est que les accords visent à protéger l'intégrité du système bancaire international et, par le fait même, les intérêts des déposants et des épargnants.

Comme l'Autorité cherche à le faire pour l'encadrement des activités sous sa supervision, le Comité de Bâle veut doter les institutions financières internationales d'un encadrement qui soit efficace, efficient, souple, novateur et évolutif. Bâle I, Bâle II et bientôt Bâle III sont autant de pas décisifs dans cette direction.

Je vous remercie.