Allocution de Julie Dickson
Surintendante des institutions financières
Bureau du surintendant des institutions financières

dans le cadre du

Sommet économique annuel de Bloomberg Canada

Toronto (Ontario)
Le 21 mai 2013

LE TEXTE PRONONCÉ FAIT FOI

Pour de plus amples renseignements :

Brock Kruger
Communications et consultations
brock.kruger@osfi-bsif.gc.ca
www.osfi-bsif.gc.ca

BSIF
OSFI

nada

Allocution de Julie Dickson, surintendante des institutions financières
Bureau du surintendant des institutions financières
dans le cadre du
Sommet économique annuel de Bloomberg Canada
Toronto (Ontario)
Le 21 mai 2013

Bonjour. En parcourant l'ordre du jour, je dois admettre que je suis impressionnée par la gamme de sujets dont vous traiterez aujourd'hui. Je m'inspirerai de cela et j'aborderai quelques thèmes de façon quelque peu détaillée. Je suis certaine que Theo reviendra ensuite sur les sujets qu'il pourrait vouloir approfondir avec moi.

L'état de l'économie mondiale est préoccupant

Commençons par le sujet le plus vaste qui soit : l'économie mondiale. Le Fonds monétaire international (FMI) parle d'une économie mondiale à trois vitesses : les pays en bonne santé (ce sont surtout les économies de marché émergentes et celles en développement comme l'Asie, qui intervient pour près des trois quarts de l'expansion à l'échelle mondiale); les pays en voie de rétablissement (c.-à-d. les États-Unis); et les pays qui restent confrontés à de graves problèmes, comme ceux d'Europe, le Royaume-Uni et le Japon[1]. Bien que le FMI n'ait pas mentionné le Canada dans son bulletin qui traite d'une reprise à trois vitesses de l'économie mondiale, la Banque du Canada continue de prévoir que la croissance économique sera lente au cours des prochaines années[2].

Les prévisions de croissance économique ont déjà été révisées nettement à la baisse, et cela se poursuit. La communauté internationale tente de déterminer si l'austérité constitue ou non le remède aux problèmes actuels.

La situation en Europe demeure préoccupante. Les progrès dans le dossier de l'union bancaire ont été lents. À l'heure actuelle, la Communauté européenne compte proposer en juin la création d'un fonds de résolution des banques, mais il semble que les fonctionnaires du gouvernement allemand ont déclaré qu'une telle mesure nécessiterait une modification du traité. Il reste donc encore beaucoup à faire.

---

[1] « Il faut passer d'une reprise à trois vitesses à une reprise à plein régime, déclare Mme Lagarde », le 18 avril 2013. Lien vers le *Bulletin du FMI* : http://www.imf.org/external/French/pubs/ft/survey/so/2013/NEW041813AF.htm.
[2] *Rapport sur la politique monétaire*, avril 2013. Lien vers le rapport : http://www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2013/01/rpm-2013-04.pdf.

Les politiques monétaires bienveillantes de partout dans le monde visent à stimuler la croissance économique, mais on s'inquiète maintenant de leurs retombées moins souhaitables, comme l'appui de la recherche du rendement, ce qui pourrait alimenter la création de bulles d'actifs et engendrer la dépendance à l'égard de taux d'intérêt bas et une accumulation du risque de taux d'intérêt. Les observateurs soulignent que nous sommes ici en région inconnue et qu'il pourrait être très difficile de gérer l'abandon de politiques monétaires conciliantes.

Répercussions négatives de la faiblesse des taux d'intérêt

La réponse agressive des banques centrales à la crise financière mondiale et à une économie mondiale anémique a pris la forme de taux d'intérêt très bas. Comme l'a souligné le gouverneur sortant de la Banque du Canada, il importe que la réglementation et la surveillance constituent un solide rempart contre certaines conséquences des taux d'intérêt bas. Les taux d'intérêt bas soutenus retiennent nettement l'attention du BSIF.

Lorsque les taux d'intérêt bas sont entrés en scène, le BSIF a constaté que leur impact se faisait surtout sentir sur les régimes de retraite et les sociétés d'assurances. Or, un contexte de taux d'intérêt bas et soutenus, surtout combiné à une courbe de rendement nulle, touche également le secteur bancaire, surtout en comprimant les marges nettes de taux d'intérêt, ce qui pèse sur les revenus.

Cette situation peut inciter les banques à bonifier leurs actifs productifs de bénéfices en cherchant à accroître leur part de marché (un exercice à somme nulle), à accroître leurs activités génératrices de commissions, à réduire leurs dépenses, à percer sur de nouveaux marchés, et à augmenter la proportion d'actifs à rendement plus élevé dans le portefeuille de prêts et dans celui des placements. Les produits et les activités qui misent trop sur de faibles coûts de financement ont tendance à prendre de l'expansion et les emprunteurs sont fortement incités à accroître l'effet de levier, ce qui est plus inquiétant.

Pour toutes ces raisons, le BSIF suit de très près la réaction des banques à la conjoncture actuelle. Nous savons aussi que, plus les taux d'intérêt bas persisteront, plus le risque de taux d'intérêt peut être accumulé. Nul ne peut prédire quand – ou à quel rythme – les taux d'intérêt commenceront à grimper (ou s'ils baisseront encore). Or, la dépendance à l'égard de taux d'intérêt bas peut devenir significative, de sorte que la transition à des taux plus élevés pourrait être très pénible**.**

Activités du BSIF associées au marché immobilier

Le marché canadien de l'immobilier reflète bien l'impact des taux d'intérêt bas. Le BSIF accorde donc beaucoup d'importance au marché du crédit immobilier en raison des généreuses mesures incitant les clients à emprunter et les banques à soutenir leurs revenus, de l'ampleur

des portefeuilles de crédit hypothécaire, des préoccupations au sujet de la surévaluation de certains marchés, et de la possibilité que les taux d'intérêt bas faussent la capacité des consommateurs d'assurer le service de leur dette.

C'est ainsi que, depuis quelque temps, le BSIF examine de façon exhaustive les portefeuilles de crédit hypothécaire des banques. Nous avons émis une ligne directrice[3] qui énonce des pratiques exemplaires axées sur la prudence du crédit hypothécaire résidentiel. Nous examinons aussi les modèles qu'emploient les banques pour calculer les exigences de fonds propres pour le volet du portefeuille hypothécaire non assuré, et nous croyons généralement que les modèles produisent des résultats raisonnables[4]. Le ministre des Finances a mis en place des restrictions visant l'assurance hypothécaire. Toutes ces mesures ont donné lieu à d'heureux changements sur le marché, à une progression plus lente du crédit des ménages et à une situation plus équilibrée dans l'ensemble. En juillet 2012, le BSIF a également été chargé de superviser les activités commerciales de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, ce qui étoffe les autres mesures déjà prises.

Comme vous en avez entendu parler la semaine dernière, nous gardons l'œil sur le marché hypothécaire et continuons de surveiller les conséquences des changements qui ont été apportés à ce secteur. Et d'un point de vue prospectif, nous nous intéressons également à d'autres questions susceptibles d'engendrer de l'incertitude.

La faiblesse des systèmes bancaires engendre le chaos

Depuis l'amorce de la crise financière mondiale, on a accordé énormément d'importance à la réglementation prudentielle des banques puisqu'on a constaté que la défaillance des systèmes bancaires engendrent le chaos pour les économies et les gouvernements. Une crise financière contraint les citoyens à l'austérité pour des années. Une croissance anémique se répercute sur les taux d'emploi et sur le niveau de vie.

La crise a démontré l'importance de la sûreté et de la solidité des banques, et plus particulièrement celles d'importance systémique.

C'est l'une des raisons pour lesquelles le BSIF a instauré Bâle III six ans avant la date butoir et imposé une surprime aux six plus grandes banques au Canada. Pour ceux d'entre vous qui ne sont pas familiers avec Bâle III – et l'on vous le pardonnera –, ce mécanisme est la norme réglementaire mondiale régissant les fonds propres et la liquidité des banques. Il a été élaboré en réponse aux lacunes de la réglementation financière mises au jour par la crise financière.

---

[3] Ligne directrice B-20 du BSIF, *Pratiques et procédures de souscription de prêts hypothécaires résidentiels*. Lien : http://www.osfi-bsif.gc.ca/osfi/index_f.aspx?ArticleID=4831.

[4] Zelmer, M., *Que la lumière soit : Comment une transparence accrue peut favoriser un système financier plus sûr,* conférence de la BMO sur la gestion des réserves, le 7 mai 2013 (Toronto [Ontario]). Lien vers l'allocution : http://www.osfi-bsif.gc.ca/osfi/index_f.aspx?ArticleID=5498.

L'importance de mettre en œuvre Bâle III

Comme vous le savez, le système bancaire canadien a raisonnablement bien résisté à la crise financière. C'est pourquoi on me demande souvent pourquoi le BSIF est si pressé d'instaurer Bâle III. D'autres pays ne devraient-ils pas procéder de façon plus urgente que nous? Ces questions sont soulevées avec encore plus d'enthousiasme maintenant qu'il est clair que certains pays ne respecteront pas l'échéancier de mise en œuvre qui avait été convenu.

J'aimerais donc profiter de cette occasion pour exposer certaines des raisons pourquoi le BSIF a exigé que Bâle III soit mis en œuvre dès 2013 et refusé d'échelonner la mise en œuvre jusqu'en 2019 comme d'autres pays l'ont fait[5]. C'est aussi pourquoi la surprime des six grandes banques s'appliquera à compter de 2016 et ne sera pas instaurée graduellement.

Premièrement, comme on l'a vu, le contexte actuel de l'économie mondiale n'est pas rassurant. Lorsqu'on navigue dans des eaux inconnues, ce n'est pas le moment de vérifier si le navire est suffisamment solide. Nous devons nous préparer au cas où de graves risques de détérioration se feraient jour.

Deuxièmement, même si l'Union européenne et les États-Unis n'ont pas encore adopté Bâle III, des pays comme l'Australie, Singapour, la Suisse et la Chine l'ont fait, en instaurant parfois des exigences plus rigoureuses que celles de Bâle III. Même les États-Unis, qui n'ont pas encore publié la version finale de leurs règles relatives à Bâle III, ont obligé les banques américaines à aborder les niveaux de fonds propres prévus par Bâle III comme un volet du contrôle de surveillance des dividendes et des rachats d'actions. C'est ainsi que les plus grandes banques américaines ont doublé leurs fonds propres au cours des quatre dernières années. En outre, les autorités de contrôle des États-Unis se demandent ouvertement si Bâle III ne devrait pas être éventuellement révisé pour rendre les exigences de fonds propres et de liquidités encore plus onéreuses pour les grandes banques[6].

Pour ce qui est de l'Europe, je précise que, d'après le communiqué paru à la fin de la réunion du G-20 d'avril 2013, les pays qui n'ont pas encore adopté la version finale des règles sur la mise en œuvre de Bâle III se sont engagés à le faire dans les plus brefs délais[7]. D'après les meilleurs renseignements à notre disposition, les États-Unis et l'Union européenne instaureront bel et bien Bâle III quoique, comme d'habitude, le diable sera dans les détails.

---

[5] À une exception temporaire près. Même si de nouvelles exigences de fonds propres rattachées au rajustement de la valeur du crédit (RVC) ont été incluses dans la ligne directrice du BSIF intitulée *Normes de fonds propres (NFP)* diffusée en décembre 2012, leur entrée en vigueur a été reportée pour permettre la préparation de règles équivalentes aux États-Unis et en Europe, afin d'éviter de désorganiser éventuellement le marché des dérivés hors cote. Les institutions de dépôts canadiennes demeureront assujetties aux exigences de risque de contrepartie. Dans le cas des institutions autorisées à utiliser l'approche fondée sur les notations internes, les exigences comprennent le facteur de corrélation plus étroite de la valeur des actifs.

[6] Tarullo, Daniel K. *Evaluating progress in regulatory reforms to promote financial stability,* le 3 mai 2013 (Washington [D.C.]); lien : http://www.bis.org/review/r130506b.pdf.

[7] Communiqué des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales du G-20, le 19 avril 2013 (Washington [D.C.]); lien : http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0419-finance.html.

Troisièmement, les banques canadiennes sont considérées comme les plus solides au monde, notamment en raison de nos normes rigoureuses. Selon le Fonds monétaire international, le système bancaire canadien est bien capitalisé; il a affiché cette année encore de solides bénéfices et le volume des créances improductives reste faible, grâce entre autres à des normes prudentielles exigeantes et à une supervision rigoureuse[8]. Dans un rapport spécial publié en décembre dernier, Standard and Poor's soutient que les normes et la surveillance réglementaires sont généralement solides, et le bilan des activités de réglementation est des plus efficaces. Plus récemment, Bloomberg a inscrit quatre banques canadiennes dans sa liste des dix banques les plus solides au monde[9].

Ces références à des normes prudentielles rigoureuses ne sont pas gratuites. Elles obligent les organismes de surveillance à être vigilants, et les institutions financières à mettre en place les normes adoptées à l'échelle internationale. La rigueur de la réglementation et de la surveillance peut se traduire par de meilleures cotes, lesquelles peuvent donner accès à un financement moins coûteux. Dans cette optique, une surveillance rigoureuse a un effet bénéfique sur les résultats des institutions financières. Elle ne limite pas les possibilités; elle y ajoute.

Or, comme ceux d'entre vous qui travaillent dans le secteur des services financiers m'ont souvent entendu répéter, nous ne pouvons nous asseoir sur nos lauriers. Beaucoup s'appuient sur la poussée de la dette des ménages à des niveaux record et sur la plus grande vulnérabilité des ménages aux chocs soudains sur les revenus ou l'emploi ou à la flambée des taux d'intérêt. Il faut tenir compte de ces signaux d'alarme et, comme on l'a vu, beaucoup a été fait en ce sens, comme en témoigne la surveillance étroite du crédit immobilier par le BSIF. Les banques canadiennes se conforment déjà à Bâle III (en fait, leurs ratios sont plus élevés que ceux de bon nombre de multinationales bancaires si l'on tient compte du fait que le BSIF n'a autorisé aucune mise en œuvre progressive). Le BSIF doit continuer d'évaluer les vulnérabilités et sa réponse à ces dernières. Certains considèrent le BSIF comme un lieu sinistre en raison de son insistance sur tout ce qui peut faire défaut. Mais cette insistance a été bénéfique, de sorte que, à mon avis, le Canada continuera de profiter d'un système financier sûr et solide.

---

[8] Canada : Consultations de 2012 au titre de l'Article IV, le 14 février 2013. (FMI. Washington, D.C); lien (en anglais seulement) : http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40320.0.
[9] *The World's Strongest Banks*. Bloomberg, le 1er mai 2013; lien : http://www.bloomberg.com/slideshow/2013-05-01/the-world-s-strongest-banks.html#slide21.