



Ambassade de France au Canada
Service économique régional d'Ottawa

Canada : interrogations redoublées face aux dernières règles prudentielles bancaires

Pays membre du Comité de Bâle, le Canada se veut exemplaire dans la mise en œuvre de la réglementation prudentielle, notamment le dernier paquet de réformes (Bâle III finalisé, décidé en 2017). L'instauration par ce dernier d'un plancher correspondant à 72,5% des actifs pondérés du risque (APR/RWA), bien que toujours officiellement prévue à horizon de 2027 par les autorités prudentielles du pays, continue toutefois de faire débat. Le secteur financier craint en effet ses implications sur le besoin de fonds propres des grandes banques du pays ainsi que sur sa compétitivité face aux concurrents américains ou européens.

Reconnu pour la stabilité de son secteur bancaire, le Canada affiche sa volonté de finaliser l'application de l'ensemble des règles Bâle III

Le système bancaire canadien, très concentré, est encadré par des règles prudentielles exigeantes. La Banque mondiale classait en 2021 le Canada au 4^{ème} rang des pays du G7 ayant la plus forte concentration bancaire¹, derrière l'Allemagne, la France et l'Italie. Le Canada ne dénombre ainsi que 27 banques nationales, contre plus de 7 000 aux États-Unis². Cette concentration encourage le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) à adopter un contrôle « banque par banque », avec de fortes exigences en ratio de capital : au-delà du minimum de 4,5% de fonds propres de catégorie 1 sous forme d'actions ordinaires (ratio CET1) fixé par Bâle III finalisé, les banques canadiennes doivent avoir un coussin supplémentaire de 3,5%³. Depuis 2018, les banques systémiques (les « Big five » -RBC, TD, BMO, Scotiabank, CIBC- et la Banque Nationale) doivent également détenir une « réserve pour la stabilité intérieure », dont le montant a été fixé à 3,5% en juin 2023, reconduit en décembre 2023 et juin 2024⁴. Au 3^{ème} trimestre 2024, le ratio de CET1 des banques systémiques était compris entre 12,8% (TD Bank)⁵ et 13,5% (Banque nationale du Canada)⁶, soit un niveau supérieur aux 11,5% requis par le BSIF.

Le système bancaire canadien jouit de ce fait d'une réputation solide, aussi bien sur la scène internationale qu'aux yeux des acteurs canadiens. D'après la dernière enquête sur le système financier menée par la Banque du Canada⁷, les acteurs du système financier sont confiants dans la résilience du système ; le niveau de confiance n'a jamais été aussi haut depuis la première enquête réalisée en 2018 (Annexe I)). Cette confiance s'étend au niveau international, les banques canadiennes étant reconnues mondialement pour leurs pratiques de prêts prudentes, comme le souligne le Fonds Monétaire International (FMI) dans son article IV portant sur le Canada de juin 2024⁸. Dans son classement du 31 octobre 2024, Global Finance positionne les « Big five » parmi les 35 banques les plus sûres du monde (Annexe II)⁹ et aux cinq premières places du classement pour l'Amérique du Nord.

L'instauration d'un output floor, équivalent à 72,5% des actifs calculés selon l'approche standardisée, constituerait la dernière pièce de l'édifice de Bâle III. En janvier 2024, le BSIF a mis en place le *Fundamental Review of Trading Book* (FRTB), qui fait partie de l'ensemble Bâle III finalisé et révisé la manière dont les banques calculent leur niveau de capitalisation : les exigences de fonds propres doivent être recalculées en utilisant soit les modèles internes des banques, à condition qu'ils passent une série de tests de performance avec le BSIF, soit directement l'approche standardisée (AS). Pour limiter les risques liés au calcul fondé sur des modèles internes (les fonds propres nécessaires calculés par les banques elles-mêmes sont très fluctuants d'une banque à l'autre), la réglementation Bâle III finalisée impose un plafond ne pouvant être inférieur à 72,5% des actifs pondérés du risque (APR) selon l'approche standardisée. L'atteinte du plancher de 72,5% se veut progressive¹⁰ : fixé à 50% au 1^{er} janvier 2022, il augmente de 5% par année pour atteindre, 72,5% au 1^{er} janvier 2027.

Les autorités prudentielles du pays continuent de soutenir l'instauration d'un output floor à 72,5% à l'horizon de 2027

La mise en place d'un output floor est vu comme un gage contre l'hétérogénéité et la procyclicité des modèles internes. La multiplicité des modèles internes conduit parfois à de forts écarts entre les différents modes de calculs : dans ce contexte, imposer un plancher réduit les incertitudes et garantit, en toutes circonstances, un niveau suffisant

de fonds propres pour les banques. De surcroît, un tel plancher prémunirait contre les risques de procyclicité liés à l'application des modèles internes¹¹ : lors d'un ralentissement économique, les exigences calculées selon le modèle interne augmentent, amenant les banques à restreindre l'octroi de prêts. L'imposition d'un plancher contraignant réduirait cette procyclicité (Annexe III), en atténuant l'augmentation des exigences de fonds propres en période de ralentissement et, ce faisant, en conservant la capacité des banques à financer l'économie.

Selon le BSIF, la mise en place de Bâle III finalisé devrait avoir un impact neutre sur le plan des fonds propres nécessaires pour les banques¹². La mise en place de l'output floor à 72,5% des APR s'accompagnerait en effet de la suppression de l'application d'un facteur scalaire de 1,06, appliqué au montant d'actifs pondérés du risque calculé avec les modèles internes (règle appliquée suite à la réglementation Bâle II). Le BSIF estime que la suppression du facteur scalaire permet un allègement de 90 Md CAD des APR, alors que l'augmentation nécessaire des APR attribuable au plancher à 72,5% serait d'environ 85 Md CAD (Annexe IV).

Afin de ne pas désavantager son secteur bancaire par rapport à d'autres pays, le Canada a également différé à 2027 l'application de ce plancher. Le 5 juillet 2024, le BSIF a publié un avis ajustant le contenu de la ligne directrice des Normes de fonds propres, repoussant à fin 2027 l'élévation du plancher de fonds propres à 72,5%. Les réticences des banques, ainsi que des calendriers de mise en place du plafond plus progressifs chez les autres membres du Comité de Bâle (Union européenne et Royaume-Uni en 2032, risque d'une traduction à minima de Bâle III finalisé aux États-Unis), ont conduit le gouvernement à différer à 2027 l'atteinte du plafond de 72,5%. L'objectif affiché est notamment d'avoir le temps d'examiner les échéanciers de mise en œuvre des réformes de Bâle III dans les autres pays.

L'instauration d'un tel plancher fait toutefois toujours l'objet d'une forte opposition des banques nationales, qui craignent son impact sur la compétitivité du secteur et sur l'économie réelle

Les banques canadiennes, qui ont fortement investi dans le développement de modèles internes, continuent de craindre que ce plancher selon un modèle standardisé conduise à une exigence en fonds propres supérieure. Selon l'Association des Banquiers Canadiens (ABC), les « Big Five » ont conclu que, malgré les coûts liés à la création de leur propre modèle interne, les avantages de ce modèle l'emportaient sur ceux liés à l'utilisation de l'approche standardisée. Les banques canadiennes étant fortement averses au risque, leur historique de pertes est en effet faible ; l'utilisation d'un modèle interne se fondant sur les expériences passées, le montant de fonds propres nécessaires est ainsi nettement inférieur à celui calculé par l'approche standard. Partant, instaurer un plafond équivalent à 72,5% des actifs calculés selon l'approche standardisée serait plus contraignant pour ces banques.

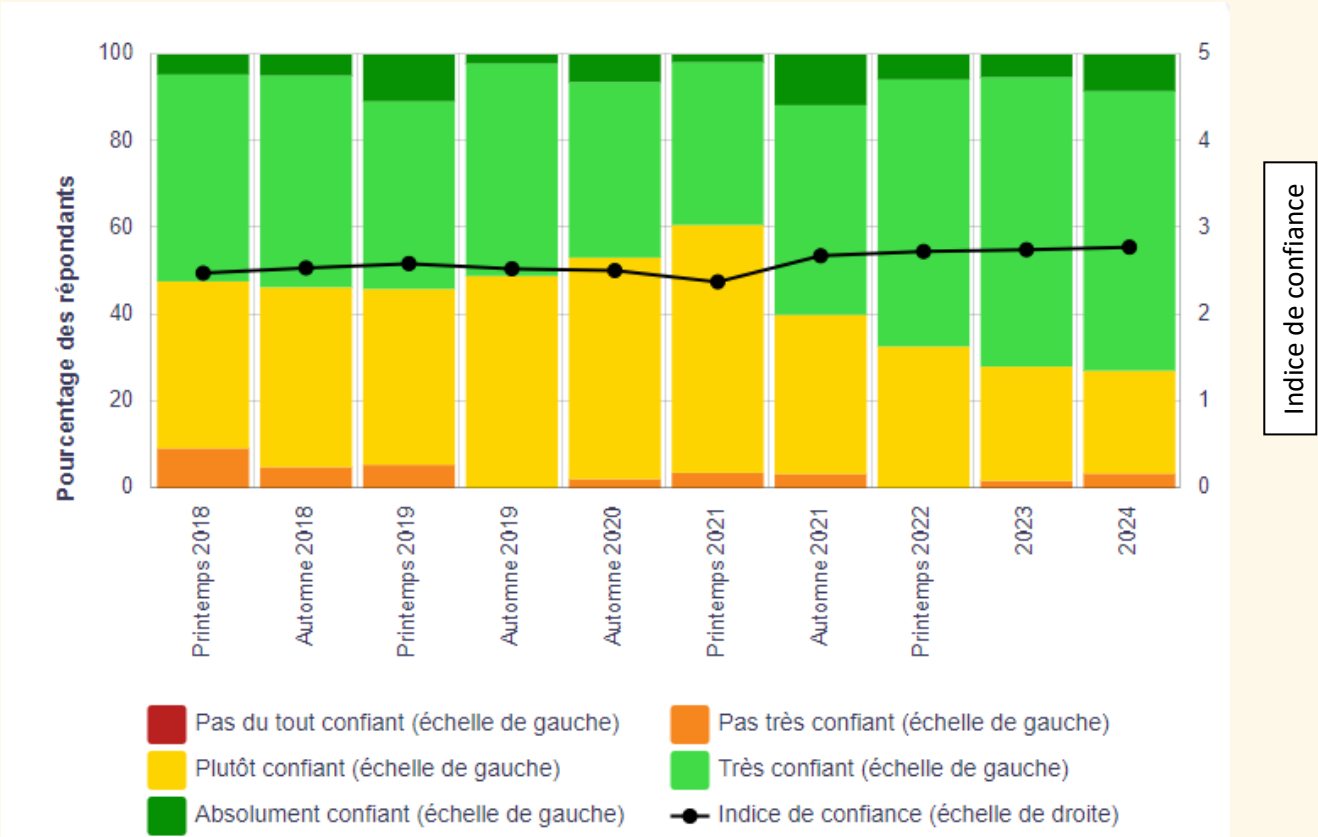
Selon le secteur, l'instauration trop rapide d'un output floor à 72,5% affecterait également la compétitivité des banques canadiennes face à leurs concurrentes américaines et européennes. Toujours selon l'ABC, la mise en œuvre prématurée des réglementations Bâle III par le Canada placerait le secteur bancaire canadien en situation de désavantage concurrentiel vis-à-vis des banques américaines et européennes : l'Union européenne a en effet annoncé que le plafond de 72,5% ne serait atteint qu'en 2032, alors que l'incertitude domine s'agissant des États-Unis, renforcée par le retour au pouvoir de D. Trump. Le risque est ainsi que l'imposition trop rapide de ces nouvelles règles réduise la capacité des banques canadiennes, comparativement à leurs concurrentes européennes et américaines, à répondre aux enjeux de l'économie canadienne (crise du logement, amélioration des infrastructures d'accueil de la population immigrante¹³) et de long terme (relancer l'investissement et la R&D des entreprises, financer la transition énergétique¹⁴).

Enfin l'augmentation du plafond à 72,5% pourrait contraindre les banques à diminuer leurs actifs ou à modifier la structure de leur bilan. Pour atteindre un ratio de fonds propres équivalent à 72,5% des actifs calculés selon l'approche standardisée, les banques canadiennes devraient, selon une étude de la Banque Scotia de mai 2024¹⁵ et toutes choses égales par ailleurs, se défaire de plusieurs centaines de milliards d'actifs d'ici 2027 (Annexe V). Alternativement, un tel plancher pourrait également les conduire à modifier la structure de leur bilan, en se tournant vers des options moins risquées (transfert d'actifs très risqués en actifs moins risqués tels que les titres gouvernementaux, les hypothèques...) ou vers la titrisation. Autant de dynamiques qui pourraient affecter le financement de l'économie réelle.

*

* *

ANNEXE I : Confiance dans le système financier canadien

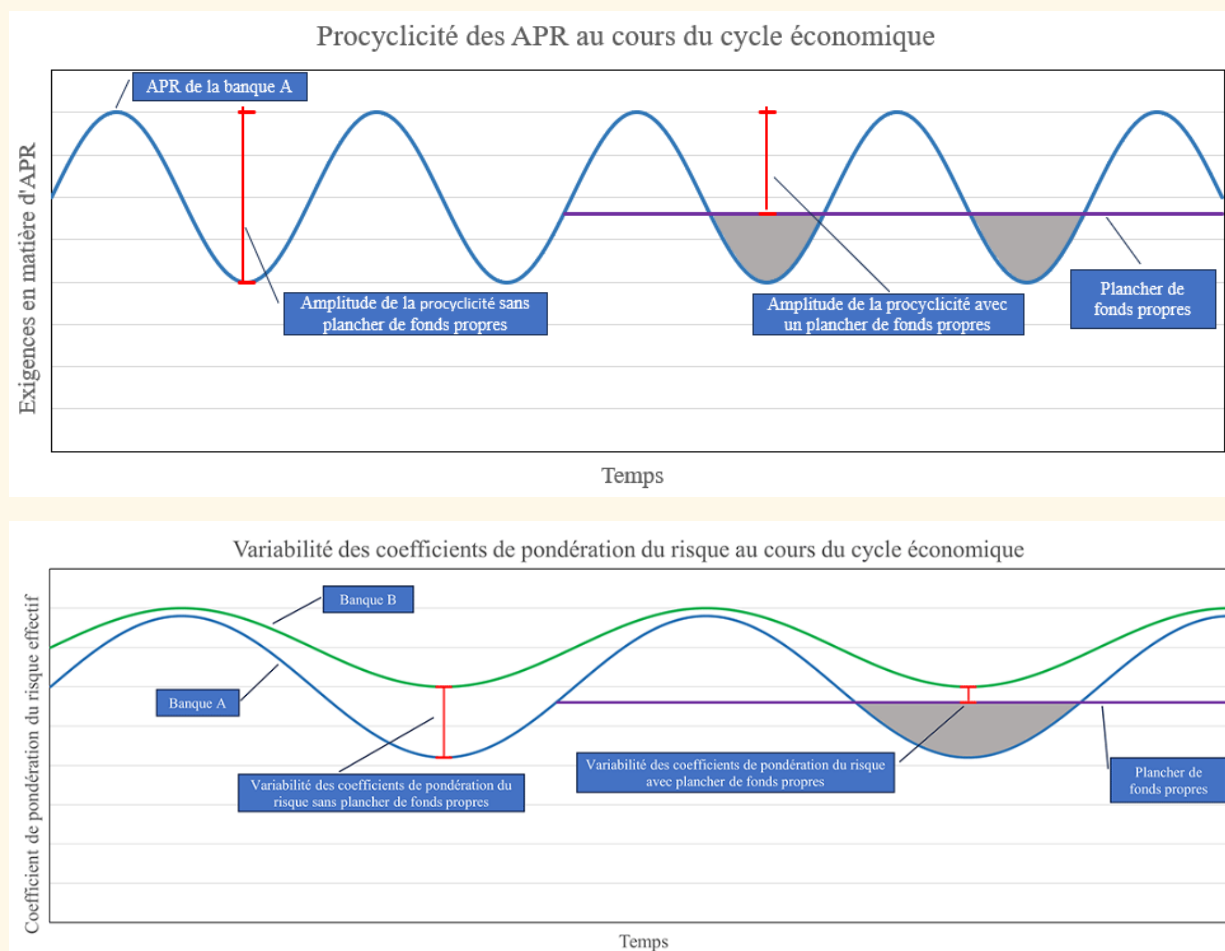


Source : Banque du Canada, Enquête sur le système financier, mai 2024

ANNEXE II : Positionnement des 5 plus grandes banques canadiennes dans le « World's Safest Banks 2024 »

	Rang au classement mondial	Rang au classement Amérique du Nord
RBC	10ème	1ère
TD Bank	21ème	2ème
Scotia Bank	31ème	3ème
Bank of Montreal	32ème	4ème
CIBC	33ème	5ème

ANNEXE III : Schématisation de la réduction de l'effet procyclique par l'instauration d'un plancher de fonds propres



ANNEXE IV : Calcul du plancher de fonds propres des banques

Tableau 1 - Comparaison des planchers de fonds propres au fil du temps

	Plancher d'APR de Bâle III	Plancher provisoire	Planche de Bâle I
Période d'effet	Transition jusqu'en 2027	2018-2023	2008-2018
Facteur scalaire de 1,06 appliqué aux APR fondés sur un modèle	Non	Oui	Oui
Plancher d'APR selon l'approche standard au titre du risque de crédit	Bâle III	Bâle II	Bâle I
Plancher d'APR selon l'approche standard au titre du risque de marché	Bâle III	Bâle I	Bâle I
Plancher d'APR selon l'approche standard au titre du risque opérationnel	Bâle III	Aucun	Aucun
Facteur d'ajustement du plancher	72,5 %	De 70 à 75 %	90 %

Tableau 2 – Calcul du plancher de fonds propres (en Md CAD)

	BMO	BNE	CIBC	BNC	RBC	TD
APR avant plancher	418	450	327	136	654	603
APR selon l'approche standard - tous	633	694	492	200	965	865
Provisions nettes pour fonds propres avant plancher	1	2	0	0	1	1
Provisions totales - phases 1 et 2	3	5	3	1	4	6
Fonds propres de catégorie 1 sous forme d'actions ordinaires (CET1)	55	59	43	18	83	81
Ajustement des APR pour tenir compte du plancher	21	31	7	5	21	-
Avantage pour les APR de la suppression du facteur scalaire de 1,06	14	12	14	5	21	23
Avantage net du plancher et du facteur scalaire de 1,06	(7)	(19)	6	0	0	23
Incidence du plancher de 72,5 % (pb CET1)	(63)	(86)	(29)	(42)	(40)	-
Avantage du facteur scalaire de 1,06 (pb CET1)	44	37	57	48	43	54
Avantage net (pb CET1)	(23)	(54)	26	2	1	54

ANNEXE V : Evaluation de l'adoption de l'approche standardisée pour calculer les actifs pondérés du risque des banques systémiques canadiennes

Actifs à risques pondérés (RWA) au premier trimestre 2024 et projection du RWA en utilisant l'approche standardisée (SA) prévue par les règlements Bâle III pour les "Big Six" canadiennes (RBC, TD, BMO, Scotiabank, CIBC, Banque Nationale)			
Source : calculs Scotiabank Economics, mai 2024			
	RWA actuel (en M CAD)	RWA calculé avec l'approche standard (Bâle III finalisé) (en M CAD)	Evolution
1. Sovereign	50 503	55 506	10%
<i>of which</i>			
<i>Categorized as MDB/PSE in SA</i>	35 125	42 458	21%
2. Banks and other Financial institutions	40 318	57 687	43%
3. Covered bonds	6 259	6 537	4%
4. Equity	45 788	45 788	0%
5. Purchased Receivables	162	162	0%
6. Corporates	916 704	1 480 577	62%
<i>of which</i>			
<i>FIRB is applied</i>	320 500	656 851	105%
<i>AIRB is applied</i>	434 717	662 302	52%
7. Retail	547 196	881 159	61%
<i>of which</i>			
<i>Qualifying Revolving retail</i>	131 566	141 398	7%
<i>Other retail</i>	183 040	227 665	24%
<i>Retail Residential Mortgages</i>	232 591	512 095	120%
8. Specialised Lending	81 910	192 843	135%
<i>of which</i>			
<i>Income-Producing Real Estate and High Volatility Commercial Real Estate</i>	51 971	119 692	130%
9. Others	61 498	67 400	10%
10. Total	1 751 338	2 787 659	59%

Evolution du RWA nécessaire pour atteindre le nouveau seuil de capitalisation de 72,5% d'ici 2026* (Source : Scotiabank Economics, 2024 ; en M CAD)			
RWA au T1 2024 des Big Six	RWA calculé selon "l'approche standard" (SA)	Niveau actuel de ratio de RWA par rapport à l'approche standardisé	RWA prévu par le "plancher de capital" (72,5% du RWA calculé selon la SA)
1 751 338	2 787 659	62.8%	2 021 052

NOTES DE FIN

¹ Données de la Banque mondiale : [Global Financial Development | DataBank](#)

² Voir production du SER « Canada : l'état des risques du secteur financier dans un contexte de resserrement monétaire », juin 2023

³ A titre de comparaison, la Capital Requirement Regulation (CRR), qui fixe les niveaux de fonds requis pour les banques européennes, exige que les banques aient un ratio de fonds propres totaux de 8% : [Regulation - 575/2013 - EN - Capital Requirements Regulation - EUR-Lex](#)

⁴ Décision du Bureau du surintendant des institutions financières, 18 juin 2024 : [Taux de la réserve pour stabilité intérieure - Résumé de la décision - Juin 2024 | Bureau du surintendant des institutions financières](#)

⁵ Résultats trimestriels du Groupe TD Bank, Troisième trimestre 2024 : [Quarterly Results Presentation](#)

⁶ Résultats trimestriels de la Banque nationale, Troisième trimestre 2024 : [NA: Rapport aux actionnaires T3-2024](#)

⁷ Enquête sur le système financier, Banque du Canada, 9 mai 2024 : [Points saillants de l'enquête sur le système financier – 2024 - Banque du Canada](#)

⁸ Article IV sur le Canada, 11 juin 2024, FMI : [Canada Staff Concluding Statement of the 2024 Article IV Mission](#)

⁹ Classement des Banques les plus sûres, Global Finance Magazine, 31 octobre 2024 [World's Safest Banks 2024: Global 50 | Global Finance Magazine](#)

¹⁰ Résumé de la finalisation de Bâle III, Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, 2010 : [Finalisation de Bâle III - En bref](#)

¹¹ Note technique sur le plancher de fonds propres de Bâle III, Bureau du surintendant des institutions financières, 2 octobre 2024 : [Plancher de fonds propres de Bâle III - Note technique | Bureau du surintendant des institutions financières](#)

¹² Note technique sur le plancher de fonds propres de Bâle III, Bureau du surintendant des institutions financières, 2 octobre 2024 : [Plancher de fonds propres de Bâle III - Note technique | Bureau du surintendant des institutions financières](#)

¹³ Voir production du SER : « L'impact économique de l'immigration : un sujet de moins en moins consensuel au Canada », « Crise du logement au Canada : un défi économique, un enjeu politique ».

¹⁴ Voir production du SER : « Canada : l'enjeu de la productivité », « L'intelligence artificielle viendra-t-elle au secours de la productivité canadienne ? »

¹⁵ Banque Scotia, Jean-François Perrault, mai 2024 « Does the federal government really want banks to lend less ? » : [Does the Federal Government Really Want Banks to Lend Less? | Post](#)