

Federal Reserve Bank of Chicago
Chicago, Il.

Le 7 octobre 2005

Allocution de M. Nicholas Le Pan, surintendant,
Bureau du surintendant des institutions financières du Canada,
président du Groupe de mise en œuvre de l'Accord de Bâle et
vice-président du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

1. Introduction

Cette conférence porte sur les enjeux de la réglementation des activités bancaires transfrontalières. Le mot « enjeu » me plaît. Pour paraphraser John Ford, nous ne sommes pas perdus, nous avons des enjeux localisés à relever. Des enjeux localisés. Voilà qui en dit long sur les activités bancaires transfrontalières des banques et des organismes de réglementation. Si seulement les systèmes de gouvernance et de contrôle partout dans le monde pouvaient être uniformément efficaces. Si seulement les organismes de réglementation pouvaient l'être aussi.

Bien des faillites bancaires parmi les plus importantes et les plus graves sont attribuables à des enjeux qui relèvent de la supervision des opérations étrangères. Il s'agissait parfois de problèmes de sûreté et de solidité, parfois, d'écarts de réputation, mais tous ont été dispendieux. Donc, même si je mettrai l'accent sur les enjeux de la réglementation et de la surveillance et sur ce que font les organismes de réglementation, je parlerai aussi un peu aussi des banques en soi.

À mon avis, nous ne parviendrons pas à maîtriser totalement l'enjeu de la réglementation ou de la supervision efficace dans un monde transfrontalier. Des progrès sont certes réalisés, mais il est possible de faire davantage. Le but est de mieux comprendre les risques véritables, d'accroître notre capacité de composer avec les erreurs et les surprises inévitables et de réaliser une plus grande comparabilité (les règles du jeu plus équitables omniprésentes) et une plus grande tolérance et stabilité financières.

Quelques avertissements. Je vais parler surtout des filiales, non des succursales. Or, certaines succursales peuvent être importantes du point de vue systémique alors que certaines filiales sont davantage dirigées comme des succursales. Nous devons à nouveau reconnaître que l'hypothèse stylisée visant à distinguer les pays d'attache et des pays d'accueil n'est pas exacte. Les pays d'attache les plus importants sont aussi souvent les pays d'accueil les plus importants. En outre, je n'insisterai pas sur la coopération en situation de crise. Par ailleurs, j'estime que le fait de continuer à améliorer la communication et à renforcer la coopération pour relever les enjeux de la réglementation et de la surveillance au quotidien nous sera aussi profitable quand de graves problèmes surviendront.

J'entends utiliser le Dispositif révisé (Bâle II) comme exemple, car il s'agit du principal facteur sous-tendant la coopération accrue entre les organismes de réglementation prudentielle. Les pays du Comité de Bâle n'ont pas confié au

Groupe de mise en œuvre de l'Accord (GMA), que je préside, un rigoureux mandat d'harmonisation. À mon avis, nous n'assisterons pas au cours des prochaines années à de grands changements dans l'architecture de la réglementation internationale ou à des changements fondamentaux au chapitre des responsabilités et pourtant, il est essentiel de poursuivre les efforts pour améliorer la coopération et la communication. J'estime donc que l'approche davantage ascendante que nous appliquons par l'entremise du GMA est importante.

2. Contexte

Même si, dans le cadre des discussions sur les enjeux, il faut consacrer beaucoup de temps à l'élaboration des politiques et règles, nous devons tout de même reconnaître que la réglementation, la surveillance et la gestion du risque dans un contexte transfrontalier prennent en compte les gens, les relations et les comportements.

Depuis 24 mois, il y a eu environ 191 réunions du Comité de Bâle et des sous-groupes portant sur Bâle II. J'ai perdu le compte des dîners et lunchs, mais je sais que ça fait beaucoup.

Pour certains, les déplacements et les repas constituent une dépense frivole. Certaines des personnes y participant peuvent (en privé) les envisager comme

une ronde inévitable et incontournable de défis à leur désir personnel de garder la forme. Pour moi, il s'agit d'un investissement dans les relations, la confiance et la compréhension. Ces aspects revêtent une importance énorme pour instaurer des systèmes de réglementation et de surveillance transfrontalières plus efficaces. Pour un de mes collègues, il s'agit d'appuyer la collectivité des organismes de réglementation et des banques centrales. Quand il nous est impossible d'être partout à la fois et de tout faire nous-mêmes, force nous est de recourir aux autres. Et en ayant recours à une personne que vous n'avez pas l'impression de connaître, la compréhension et la confiance ne sont pas évidentes. S'il est imposé, le recours peut être franchement risqué. Ce ne sont pas tous les organismes de réglementation qui sont à la hauteur du défi ou qui relèvent les défis d'une manière facilement reconnaissable pour leurs pairs. Ainsi, le lien informel est aussi un volet important du recours.

Plusieurs tendances modifient la dynamique de l'enjeu que représentent les activités bancaires transfrontalières.

1. La nature changeante des banques.

Il est maintenant banal de reconnaître que les banques ne sont plus dirigées selon les frontières des administrations et souvent, il n'y a pas de concurrence entre les entités légales et les secteurs d'activités. Ainsi, il n'y a pas de concordance entre les régimes nationaux prudentiel et en matière d'insolvabilité,

les responsabilités des assemblées législatives et le mode de fonctionnement des banques. Les économies d'échelle au titre de la mesure et de la modélisation du risque intensifient cette non-concordance. Les banques veulent aussi saisir les avantages économiques et réglementaires des corrélations croisées entre les risques à l'échelle de l'entreprise. Dans l'optique économique, certaines méthodes de gestion du risque ne sont vraiment logiques qu'à une échelle de groupe. Ces tendances entraînent des opérations de supervision et des fonctions de gestion du risque plus centralisées. La réussite sur le marché exige toutefois une autonomie locale importante et le savoir local pour certaines entreprises ainsi que la participation locale à l'évaluation du risque. L'approche pousser-tirer entre la supervision à l'échelle du groupe et la supervision locale est donc plus forte. Les personnes responsables de la gouvernance des banques, les fonctions de contrôle et les organismes de réglementation de celles-ci doivent comprendre à quel point cette tension est bien gérée au sein de la banque.

Bien des aspects des activités bancaires sont de plus en plus complexes. Les instruments, opérations de couverture et de gestion du risque, compensation et transfert du risque se compliquent car les risques sont regroupés en provenance d'unités d'affaires, d'entités légales et de pays distincts au sein du groupe bancaire et sont abordés à une échelle qui se rapproche davantage de celle du groupe. La stratégie de financement d'une banque est articulée dans une large mesure à l'échelle du groupe. Les questions fiscales peuvent aussi grandement

influer sur la façon dont certains volets des opérations de la banque sont structurés sous l'angle juridique et commercial.

La bonne nouvelle, c'est que bien des groupes bancaires importants et actifs sur la scène internationale n'ont pas beaucoup de filiales importantes. La mauvaise nouvelle, c'est que même des opérations autrefois non importantes peuvent entraîner des surprises onéreuses.

2. La nature changeante du risque et de la gestion du risque

J'estime également que l'importance relative des risques peut évoluer. J'insiste sur le qualificatif relative. Le risque de crédit demeure, en règle générale, le plus important, mais la montée du risque opérationnel par rapport aux risques de crédit et de marché est un développement clé. En ce qui a trait au risque de marché, il faut mettre plus d'emphasis sur des points comme le risque de liquidité (le fait qu'en périodes de grandes tensions, la valeur marchande ne correspond pas à liquidité) et les scénarios d'événements plus extrêmes. Ces questions sont soulevées dans le rapport Corrigan et sont aussi en partie prises en compte dans les changements apportés récemment par le Comité de Bâle au cadre des fonds propres pour risque de marché. Beaucoup de ces risques sont moins bien compris et se prêtent moins aux techniques d'analyse usuelles. Les exigences en matière d'expertise dans les banques et dans les organismes de réglementation des pays d'attache et d'accueil, sont de plus en plus élevées.

Il y a aussi les risques liés à l'exploitation du système bancaire pour des actes criminels et terroristes. Et l'impartition des activités qui ne s'inscrivent parfois pas dans le mandat de la supervision réglementaire.

De quelle manière la gestion du risque évolue-t-elle? Nous savons tous que Bâle II n'est pas seulement un exercice de conformité. Il en va de même pour d'autres aspects des règlements en matière de sûreté et solidité et des règlements en matière de conduite sur les marchés (notamment règles de pertinence, règles de notoriété du client et LRPC / LFAT). Il n'est pas suffisant de simplement adopter de nouvelles règles et de faire des contrôles périodiques pour en garantir le respect. Les comportements importent. Bâle II, par exemple, compte plutôt sur les conseils d'administration et la haute direction des banques pour mettre plus d'emphasis sur la mesure et la gestion des risques et établir un lien plus étroit entre les risques et les fonds propres. Même si l'aspect modélisation de la gestion des risques a définitivement gagné du terrain, la gestion des risques n'est pas qu'un exercice quantitatif. Les activités bancaires ne se résument pas à l'arithmétique et aux mathématiques supérieures. La surveillance des banques non plus. Pour les gestionnaires de risques et les organismes de réglementation, le défi consiste à évaluer comment les jugements sont posés.

La montée du risque d'atteinte à la réputation s'inscrit dans la nature changeante relative des risques. Il s'agit des risques découlant des attentes plus élevées des consommateurs, des investisseurs et du système juridique quant à la manière dont ils doivent être traités. Ces risques peuvent être importants et peuvent même survenir dans des volets des opérations d'une banque qui n'auraient pas auparavant été réputés importants pour la sûreté et la solidité.

On a aussi de plus en plus tendance à s'attendre à ce que les banques fassent preuve de plus de vigilance à l'égard de l'établissement des politiques visant les tiers avec lesquels elles font affaire. Ces tendances peuvent intensifier les enjeux transfrontaliers — elles peuvent engendrer des enjeux liés à un conflit de droit et un conflit d'application de la loi. Elles apportent de nouveaux organismes de réglementation participants sur la scène transfrontalière.

3. La nature changeante de la réglementation et surveillance des banques

En partie en réponse à ces enjeux, la surveillance et réglementation des banques reposent davantage sur le jugement et le recours – recourir à une approche de confiance assortie d'une vérification à l'égard des systèmes de contrôle et de supervision des banques. À mon avis, cette tendance s'accélère et je pense que c'est bien pour une réglementation des banques plus efficace et plus efficiente. Le pilier 2 du Dispositif révisé appuie et facilite ce développement dans de nombreux pays. Une plus grande communauté permet à plus

d'organismes de surveillance de s'échanger plus facilement, d'une frontière à l'autre, leur opinion sur les risques d'une banque.

Il y a aussi plus d'organismes de surveillance intégrés, ce qui peut influencer sur la facilitation des relations entre pays d'attache et pays d'accueil. Les organismes de réglementation sont plus nombreux à faire l'objet d'évaluations par des pairs selon des principes de base convenus. Les approches de base sont davantage communes et varient de manière appropriée selon la situation nationale. Il est ainsi davantage possible de renforcer la coopération transfrontalière.

Pour les organismes de contrôle aussi, Bâle II n'est pas un exercice de conformité. Bâle II compte sur ceux-ci pour réagir aux processus et aux évaluations d'une banque et cibler leurs efforts de surveillance en conséquence. Le contrôle efficace est affaire de savoir et d'expertise et nous non plus, nous ne pouvons pas nous en remettre à des modèles au point de passer outre évaluer les aspects qualitatifs des pratiques de gestion des risques des banques et manquer de discrétion prudente.

De plus, nous sommes nombreux, moi y compris, à souhaiter des règles se présentant davantage sous forme de principes. Par ailleurs, la manière dont les règles fondées sur des principes sont interprétées d'une administration à l'autre importe davantage que si les règles étaient détaillées. Question de jugement encore.

4. Pénétration des marchés étrangers

La pénétration des banques étrangères dans des pays où la libéralisation financière s'est faite au cours des quinze dernières années a pris de l'importance. Dans plusieurs pays, la plus grande banque de détail est une succursale sous contrôle étranger et les banques étrangères pourraient dominer le marché bancaire. Cette situation soulève chez les pays d'accueil des préoccupations légitimes à l'égard de leur capacité de préserver la stabilité de leurs systèmes financiers. Elle les presse de mieux comprendre la banque à l'échelle du groupe et la qualité de ses mécanismes de contrôle et de supervision. Pour éviter le double emploi, ils doivent implicitement ou explicitement avoir recours à des processus en partie appliqués hors de leurs frontières.

Ces quatre changements au titre des banques, du risque, de la gestion du risque, de la réglementation et surveillance des banques intensifient l'enjeu transfrontalier. Les organismes de surveillance des pays d'accueil souhaitent mieux comprendre ce qui se produit sur une base consolidée et qui peut les toucher. Les pays d'attache veulent mieux comprendre la manière dont les systèmes de contrôle centralisés fonctionnent en pratique en regard des activités extracôtières importantes. Les organismes de surveillance (et les banques) des divers pays doivent comprendre de manière plus approfondie comment les règles fondées sur des principes sont interprétées et appliquées par leurs

homologues. La nature moins bien définie des risques qui gagnent en importance annonce d'autres enjeux transfrontaliers. Les organismes de réglementation sont aussi incités à collaborer et à partager plus d'information afin d'économiser les rares ressources.

Ne l'oubliez pas, la réglementation et la surveillance transfrontalières efficaces passent par la confiance et la communication. Vous ne pouvez communiquer efficacement avec une personne qui exploite un système qui ne s'approche même pas de loin au vôtre, encore moins lui faire confiance.

3. Que faire? – Des suggestions

Je propose quatre mesures à court terme pour réaliser des progrès à ce chapitre.

Premièrement, les organismes internationaux d'élaboration des règles et de normalisation doivent s'assurer que leur gouvernance et leurs processus sont adaptés au monde que je viens de décrire. Il importe de collaborer avec les divers organismes de réglementation et les participants de l'industrie touchés et de les consulter efficacement. Dans le passé, ces organismes ont mis l'accent surtout sur leur contribution au processus de normalisation et beaucoup moins sur leur apport au processus de mise en œuvre. Il faut que cela change.

Dans le cas de Bâle II, le CBCB a mis sur pied le Groupe de mise en œuvre de l'Accord, une première pour le Comité. Le mandat qui lui a été confié ne vise pas à imposer l'harmonisation, mais bien à échanger information et expérience et ainsi à promouvoir la mise en œuvre cohérente de l'Accord. Nous avons de solides boucles de rétroaction avec l'industrie et nous faisons participer des pays non-membres de Bâle à beaucoup de nos travaux.

Deuxièmement, nous devons explicitement tenir compte des questions transfrontalières dans les processus d'établissement des règles. Dans le cas de Bâle II, le CBCB a explicitement reconnu qu'il faut renforcer la coopération transfrontalière pour que Bâle II soit efficacement mis en œuvre. Le Comité de Bâle a établi certains principes pour renforcer la coopération dans la mise en œuvre du Dispositif révisé (principes de haut niveau à l'égard de la mise en œuvre transfrontalière du Dispositif révisé).

Même si c'est l'EIQ4 ici et l'EIQ5 dans les autres pays, avec la possibilité de changements, d'enjeux propres à la mise en œuvre et de problèmes d'échéancier, qui retiennent tout naturellement notre attention, j'estime qu'il est impératif de renforcer la coopération dans la mise en œuvre transfrontalière si nous voulons bien mettre en œuvre Bâle II. J'insiste sur la nécessité de ne pas perdre de vue cet aspect. Les principes méritent d'être répétés.

Principe 1

Les attributions juridiques des organismes de surveillance nationaux à l'égard de la surveillance de leurs institutions nationales ou des modalités de la surveillance consolidée déjà instaurées par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire ne changeront pas.

Principe 2

L'organisme de surveillance du pays d'attache est chargé de superviser la mise en œuvre consolidée du Dispositif révisé pour un groupe bancaire.

Principe 3

Les organismes de surveillance du pays d'accueil, plus particulièrement lorsque les banques font office de filiales, imposent des exigences qui doivent être comprises et reconnues.

Principe 4

Il faudra appliquer une coopération à la fois améliorée et pragmatique entre les organismes de surveillance qui entretiennent des intérêts légitimes, l'organisme de surveillance du pays d'attache étant celui qui dirige la coordination.

Si cela ne fonctionne pas suffisamment bien, tous en subiront les conséquences. Les banques feraient face à des coûts de mise en œuvre beaucoup trop élevés et elles pourraient avoir des réactions qui auraient pour effet de réduire les

avantages, pour les pays d'attache et pour les pays d'accueil, du Dispositif révisé (p. ex., en n'adoptant pas d'approches plus perfectionnées dans les marchés locaux ou en passant de filiales à succursales). Les organismes de réglementation des pays tant d'attache que d'accueil pourraient ne pas parvenir à obtenir l'information de qualité qu'ils souhaiteraient idéalement recueillir pour s'acquitter de leur mandat respectif.

Principe 5

Dans la mesure du possible, les organismes de surveillance doivent éviter d'effectuer des tâches d'approbation et de validation redondantes et non coordonnées afin de diminuer le fardeau de la mise en œuvre des banques et de conserver les ressources de surveillance.

Principe 6

Aux fins de la mise en œuvre du Dispositif révisé, les organismes de surveillance doivent communiquer le plus clairement possible les rôles respectifs des organismes de surveillance du pays d'attache et du pays d'accueil aux groupes bancaires qui exécutent d'importantes activités internationales dans plusieurs pays. L'organisme de surveillance du pays d'attache dirigerait cet effort de coordination, de concert avec les organismes de surveillance du pays d'accueil.

Et nous sommes sur la bonne voie. En ce moment, bien des banques actives à l'échelle internationale ont amorcé des discussions pour dresser des plans de mise en œuvre. Bien des approches de communication sont utilisées. Certaines

instances ont amorcé des discussions informelles qui se déroulent à l'échelle bilatérale ou trilatérale, selon la complexité et la nature des rapports. D'autres ont organisé des collèges d'autorité de contrôle où l'autorité de contrôle du pays d'attache de chaque banque prévoit des rencontres avec les principales autorités de contrôle du pays d'accueil et avec la direction de la banque. Au cours des réunions, ils discutent des plans de la banque en vue de mettre en œuvre Bâle II, des grandes orientations que pourraient fournir les autorités de contrôle à la banque et ce à quoi les autorités de contrôle s'attendent des banques et des autres autorités de contrôle. En fait, les membres du GMA passent manifestement des études de cas à la planification réelle et tangible de la mise en œuvre. Or, compte tenu de l'échéancier de Bâle II, il faudra accélérer les travaux à cette fin. Ce ne sont pas tous les travaux qui sont effectués dans ces groupes, mais ceux qui le sont peuvent favoriser une collaboration plus étroite qui a des retombées dans d'autres relations améliorées.

À mon avis, cette approche qui est profondément pratique et ascendante et non descendante est le moyen le plus efficace de promouvoir une meilleure mise en œuvre transfrontalière de Bâle II. Le Groupe de la mise en œuvre de l'Accord a amorcé ces efforts, car nous estimons que pour renforcer la confiance et la communication, il faut passer de la parole au geste. Le GMA se penche sur les progrès réalisés en fonction des principes à chacune de ses réunions. Dans l'avenir, cela devra être fait par les organismes de réglementation et non par une forme quelconque de contrôle central.

Troisièmement, évitons d'apporter au plan d'ensemble des modifications simplistes qui ne sont pas réalisables. Idéalement, par exemple, les grandes banques actives à l'échelle internationale souhaiteraient ne traiter qu'avec un seul organisme principal de surveillance. Cela se comprend, mais ce n'est pas réaliste. Du point de vue des banques, cette démarche peut être efficace, mais je sais qu'elle est inacceptable de l'avis de l'autorité de contrôle du pays d'accueil. De plus, bien des pays du G10 sont pays d'accueil et organismes de surveillance d'accueil importants et je doute donc que cette démarche serait acceptable pour eux aussi.

Il ne faut pas oublier que même si les organismes de réglementation et de surveillance peuvent réduire plus efficacement les travaux qui se chevauchent, les banques ont aussi un rôle à jouer à cet égard. Parfois, la direction locale de certaines filiales ne connaît pratiquement rien de l'approche de mise en œuvre de Bâle II qui sera adoptée par la banque mère. Il est impératif que les banques reconnaissent que pour mettre efficacement en œuvre Bâle II, elles doivent consacrer le temps qu'il faut pour informer adéquatement la direction locale et les instances d'accueil.

Les banques doivent comprendre que les filiales qui détiennent une part importante de l'actif bancaire total ou les activités bancaires dans un marché donné -- non seulement celles qui sont importantes par rapport à l'ensemble du groupe bancaire -- méritent une attention spéciale.

Quatrièmement, nous devons continuer de favoriser une communication pratique et efficace. La mise en œuvre efficace de Bâle II ne veut pas dire que le pays d'attache contrôle et que le pays d'accueil accepte aveuglément et toujours les calculs de fonds propres faits ailleurs (peu importe à quel point certaines banques aimeraient cette approche). Cela ne veut pas dire non plus que les pays d'accueil peuvent agir en totale indépendance dans leur administration sans tenir compte de la manière dont la banque est organisée ou dont les travaux sont effectués par l'organisme de surveillance du pays d'attache. Selon moi, ni l'un ni l'autre de ces extrêmes ne fonctionnera.

J'encourage les organismes de surveillance des pays d'attache à accorder une attention toute particulière aux besoins en information des autorités de contrôle des pays d'accueil, plus particulièrement lorsque la banque revêt une grande importance au plan systémique sur le marché d'accueil. De même, j'encourage les pays d'accueil à insister sur ce dont ils ont vraiment besoin de la part du pays d'attache ou de la banque au sujet des opérations de l'ensemble du groupe pour augmenter le recours et accomplir leurs tâches. Il se peut qu'ils n'aient pas besoin de tout.

E. Certaines prochaines étapes au sujet de la coopération entre les pays d'attache et d'accueil à l'égard de Bâle II

À ce chapitre, le CBCB, de concert avec le Core Principles Liaison Group (CPLG) (groupe de liaison des principes de base), un groupe de travail du CBCB duquel font partie des représentants de seize pays non-membres du G10, met actuellement la dernière main à un autre document portant sur la question de l'échange d'information entre les organismes de surveillance des pays d'attache et d'accueil en vertu de Bâle II. Le document se limite à la mise en œuvre de Bâle II et n'aborde aucune question d'échange d'information à plus grande échelle. Or, si c'est jugé souhaitable, les travaux entrepris dans le contexte de Bâle II pourraient aider à paver la voie à d'éventuelles directives plus générales portant sur d'autres aspects de la coopération entre les pays d'attache et d'accueil.

Ce document met l'accent sur les importantes filiales étrangères. Il traite des principes généraux sous-tendant le processus d'échange d'information et donne des exemples du genre de renseignements que les organismes de surveillance devraient envisager d'échanger. Il propose des moyens pour éviter dans toute la mesure du possible les demandes non coordonnées provenant de divers groupes bancaires.

Il y est aussi question du rôle clé des banques pour ce qui est d'appuyer la coopération efficace entre les pays d'attache et d'accueil. La direction locale doit comprendre et gérer le profil de risque d'une filiale bancaire et s'assurer que la filiale présente une capitalisation adéquate selon ce profil. C'est là l'un des volets

fondamentaux de la régie d'entreprise. Il faut donc que les filiales aient en main l'information concernant la mise en œuvre de Bâle II ayant un lien direct avec leurs opérations ou y avoir facilement accès (cette information peut se trouver en partie à la filiale, en partie à la société mère selon les méthodes appliquées).

Le document présente donc diverses options à partir desquelles il est possible de faire des choix pragmatiques.

J'estime que la préparation de ce document, qui sera bientôt diffusé aux fins de consultation, je l'espère, a en soi contribué à bâtir des voies de confiance et de communication.

D Conclusion

Étant donné que relever avec succès les enjeux localisés qu'il y a à relever a beaucoup à voir avec la confiance et le recours, je veux conclure en vous rappelant à tous quatre choses importantes.

1. Il est bon de faire confiance, mais aussi de vérifier.
2. La seule façon de faire en sorte qu'une personne soit digne de confiance est de lui faire confiance.

3. Quand vous faites vraiment confiance à une personne, vous devez accepter le fait de ne pas tout comprendre.
4. Il est impossible de faire confiance à une personne qui ne fait confiance à personne.

Merci.