

Allocution de M. Nicholas Le Pan, surintendant,  
Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) du Canada

devant

l'Ottawa Economics Association  
Le 12 avril 2005

**Allocution devant l'Ottawa Economics Association  
Le mardi 12 avril 2005**

**Allocution de M. Nicholas Le Pan, surintendant,  
Bureau du surintendant des institutions financières du Canada**

---

**L'ÉCONOMIE ET L'EFFICIENCE DE LA RÉGLEMENTATION DU  
SECTEUR FINANCIER  
Le 12 avril 2005**

---

Bonjour.

Je tiens à remercier l'Ottawa Economics Association de m'avoir invité à m'adresser à vous aujourd'hui.

Permettez-moi de préciser qu'il me fera plaisir de répondre à vos questions après l'allocution. J'ai l'intention de consacrer quelques minutes au cadre de réglementation financière, puis d'aborder des questions que j'estime importantes en mettant l'accent sur l'efficacité.

### **Notre mandat**

Le mandat du BSIF prévu par la loi consiste à surveiller les institutions financières et les régimes de retraite pour déterminer s'ils sont en bonne santé financière et s'ils se conforment aux lois qui les régissent et aux exigences du BSIF. Le BSIF promeut aussi des politiques et des procédures visant à contrôler et à gérer le risque.

Nous avons le mandat d'intervenir si nous estimons être en présence de lacunes importantes.

Notre loi habilitante stipule clairement qu'on ne doit pas s'attendre à ce que le BSIF évite toutes les faillites d'institutions financières et de régimes de retraite. Le fait d'offrir des garanties contre les problèmes produit vraisemblablement des inefficacités et des rigidités dans tout système financier et peut donner lieu à des problèmes plus importants. Or, il est impératif que le BSIF, s'il veut bien s'acquitter de sa tâche, cerne les problèmes et prenne des mesures pour réduire

au minimum la chance que ceux-ci ne prennent de l'ampleur et atténuent les pertes qui pourraient autrement en découler.

## **L'économie de la réglementation**

La réglementation financière vise en bout de ligne à maintenir la confiance du public dans un système financier stable, cheville très importante d'une saine économie. La réglementation financière vise aussi à protéger les consommateurs. Les deux volets de la protection des consommateurs sont la réglementation prudente et la réglementation de la conduite des activités. Le travail du BSIF, c'est le premier. On me demande parfois si nous avons à voir avec la protection des consommateurs. Cette question en sous-tend habituellement une autre, à savoir la raison pour laquelle le BSIF ne peut régler le problème avec lequel le consommateur est aux prises —tarifs de l'assurance automobile, service inadéquat de la part d'une institution financière et ainsi de suite.

Or, la promotion de la sûreté et de la solidité **est liée** à la protection des consommateurs d'une manière très fondamentale. L'histoire nous a appris que le secteur des services financiers, lorsqu'il est livré à lui-même, connaît des périodes d'instabilité. À mon avis, les systèmes financiers ne fonctionnent pas toujours selon des modèles d'économie financière parfaits. Divers comportements humains influent et peuvent influencer beaucoup. La réglementation prudente vise à faire office de contrepoids aux problèmes qui pourraient survenir. Les consommateurs veulent être persuadés qu'ils pourront récupérer leurs épargnes.

La réglementation prudente vise la gestion adéquate du risque, la solvabilité des institutions financières et la stabilité du système financier.

La réglementation est souvent associée uniquement à un fardeau dont les coûts doivent être réduits au minimum. Ce n'est que partiellement exact. La réglementation prudente a des avantages considérables non seulement pour les consommateurs, mais également pour les industries réglementées. Le fait que le système financier soit bien réglementé permet aux institutions réglementées de profiter sur le plan financier de la confiance des consommateurs et

des contreparties d'une saine réglementation. En outre, il est fort probable que les avantages d'une réglementation de qualité dépassent, et de beaucoup, les coûts directs de la réglementation.

L'innovation dans le secteur financier, les perturbations qui en découlent et la réaction de la politique publique s'inscrivent toutes dans le cadre d'un processus dynamique.

Dès que le système financier est perturbé, des questions sont immédiatement soulevées. Qu'est-ce qui n'a pas fonctionné? Qu'aurait dû faire l'organisme de réglementation? Quels sont les nouveaux pouvoirs qui devraient être conférés à l'organisme de réglementation? Quelles règles devrait-on modifier? Les exercices de bilan et d'apprentissage de l'expérience sont toujours importants. Or, certaines de ces questions ne sont pas toujours les bonnes à poser.

Les institutions financières réglementées entretiennent avec les organismes de réglementation ce qu'on pourrait décrire comme une relation amour-haine. D'une part, elles veulent habituellement moins des règlements. D'autre part, elles veulent évoluer dans un système de réglementation et de surveillance qui est réputé rigoureux. Cela facilite leur accès à des capitaux et leur situation de contreparties. Pour les agences de cotation et les éventuelles contreparties, des institutions financières évoluant dans des systèmes financiers solides et bien réglementés et surveillés représentent des risques plus judicieux que des institutions évoluant dans des systèmes plus faibles et moins bien réglementés et surveillés. Un système solide ouvre les portes à l'échelle internationale et est un bien public. Tous les acteurs du système y trouvent donc leur compte.

### **Les facteurs sous-tendant l'efficacité de la réglementation**

Premièrement, il est impératif d'instaurer un bon ensemble de règles et de pratiques en rapport avec la certitude des paiements et des règlements et les principes juridiques qui sous-tendent le commerce. Depuis toujours, le Canada obtient une bonne note à ce chapitre.

Deuxièmement, il faut des règles pertinentes et applicables qui sont appliquées comme il se doit et divulguées de manière transparente aux fins de la mesure exacte des résultats financiers. C'est à ce

chapitre que beaucoup d'instances, dont le Canada, ont récemment relevé la barre.

Je suis ravi des progrès réalisés à cet égard, mais nous ne pouvons être complaisants. Par exemple, de concert avec les organismes de réglementation des valeurs mobilières, le BSIF a récemment mis la dernière main à l'examen de l'étape initiale de démarrage du Conseil canadien sur la reddition de comptes (CCRC) – le nouveau groupe chargé de contrôler la qualité du processus de vérification. Les progrès sont impressionnants, mais beaucoup reposera sur la rectification par les cabinets de vérification des importantes lacunes constatées dans leurs processus par le CCRC.

De plus, le Conseil des normes comptables a dernièrement publié des propositions quant à son orientation stratégique, à savoir uniformiser avec les PCGR internationaux ou avec les normes comptables en vigueur aux É.-U. Le choix qui sera fait est important. Or, le Canada, en ayant ses propres normes, même si elles sont uniformisées, consacre des ressources à les tenir à jour et cela n'est pas toujours adéquatement pris en compte. Autre exemple : à l'échelle internationale, l'industrie de l'assurance ne jouit même pas de l'uniformisation nécessaire d'un modèle de grande qualité pour mesurer les résultats financiers et en rendre compte, même si le cadre en vigueur au Canada est parmi les meilleurs. Et, même si vous pensez peut-être qu'il s'agit d'un mythe, souvenez-vous que notre industrie de l'assurance est l'une des plus internationales qui soit.

J'ai déjà parlé de la nécessité d'améliorer le processus d'établissement des normes actuarielles et de l'application de ces normes aux secteurs de l'assurance et des pensions.

J'ai constaté qu'en présence de problèmes dans ces secteurs, on réagit trop souvent en rédigeant de nouvelles règles plutôt qu'en appliquant mieux celles qui existent déjà, et cela me préoccupe. Et je constate la tendance à une culture de conformité plus détaillée dont la rentabilité peut, selon moi, être contestable.

J'estime également qu'une **mise en application** renforcée des règles a l'avantage considérable de raffermir les comportements adéquats des diverses parties en cause. Le secteur financier, en raison de sa

nature, est dicté par de solides forces qui, si elles ne sont pas vérifiées, peuvent mener à des excès et des problèmes. C'est la raison pour laquelle il s'agit de l'un des secteurs les plus dynamiques de l'économie.

Cependant, il est essentiel que ces comportements soient régis par une rigoureuse supervision et des efforts de grande qualité pour mesurer, surveiller et gérer le risque. La solution ne peut être de tout remettre à la responsabilité des organismes de réglementation – les personnes à qui il incombe d'exécuter les activités et celles qui les régissent doivent être à l'avant-scène pour poser les jugements qui s'imposent. La plupart des récents soi-disant scandales financiers, sinon tous, découlent du non-respect d'au moins l'un de ces comportements. Il importe donc de renforcer les bons comportements. C'est ce que nous faisons périodiquement avec la haute direction et les conseils d'administration des entités que nous réglementons et surveillons. C'est aussi la raison pour laquelle une plus grande variation de la rémunération des principaux acteurs des institutions financières en fonction du rendement de l'institution est importante.

Troisièmement, la réglementation ne devrait pas mettre la barre trop haute pour l'établissement de nouvelles sociétés, et j'ai déjà parlé de l'approche à l'égard de la cessation d'activités.

Quatrièmement, la certitude du contexte stratégique influant sur les institutions financières et les autres participants des marchés financiers constitue aussi un aspect essentiel de l'efficacité. Voilà pourquoi le BSIF n'a jamais pris position pour ou contre les fusions bancaires ou les fusions interpilliers. Or, le BSIF a toujours réclamé plus de clarté dans ce que sont en réalité les règles (soit oui, soit non). C'est aussi la raison pour laquelle nous savons tous que la certitude du contexte stratégique influant sur l'assurance automobile dans les provinces est un ingrédient clé de la réussite de l'industrie des assurances multirisques. C'est pourquoi j'espère que les décideurs ne réagiront pas démesurément à la récente montée en flèche de la rentabilité de l'industrie des assurances multirisques, laquelle ne saurait se poursuivre indéfiniment, sans tenir compte du fait que cette situation survient après des années de résultats laissant fort à désirer dans une industrie hautement cyclique.

La manière dont les règles sont énoncées est, elle aussi, importante. Ces dernières années, à titre d'organisme de réglementation, nous avons tout mis en oeuvre pour résister à la tentation d'instaurer de nouvelles règles **détaillées**. En fait, je crains que trop de nouvelles règles détaillées n'aillent à l'encontre de la productivité. Elles risquent de devenir une liste de contrôle et leur avantage est alors, au mieux, grandement réduit. Bon nombre des problèmes que nous avons constatés sont le fruit de comportements fautifs de la part des personnes clés responsables, des principales fonctions de contrôle ou de lacunes dans les principaux mécanismes de gouvernance.

L'approche que privilégie le BSIF dans le secteur clé de la régie d'entreprise consiste à mettre l'accent, là encore, sur les **comportements** que nous estimons essentiels à la régie efficace – et sur ce qui doit être instauré pour appuyer la régie efficace. Nous avons établi des lignes directrices à cet égard et nous exerçons nos activités de surveillance en ce sens, mais ce ne sont pas des règles.

### **La réglementation axée sur les risques**

Finalement, la tendance au chapitre de la réglementation prudente dans bien des pays s'est davantage traduite par une réglementation axée sur les risques et le recours. Cette tendance a remplacé dans une large mesure les listes de contrôle de certaines limites et de la conformité ou l'interdiction directe de certaines activités et ainsi de suite. C'est d'ailleurs là en quelque sorte la marque de commerce du BSIF. Pourquoi est-ce bien? Fondamentalement parce que la plupart des excès ou problèmes importants sur le plan systémique constatés dans l'industrie financière sont le fruit de la mauvaise utilisation de produits autrement acceptables ou d'erreurs de régie, de contrôle ou de supervision de base. Voilà pourquoi la croissance des instruments dérivés ou la présence de plus en plus grande des fonds de couverture dans le marché ne m'empêche pas de dormir. Or, le BSIF doit s'en inquiéter et agir en conséquence si nous estimons que les entités que nous réglementons et surveillons utilisent les instruments dérivés de manière inadéquate sans bien comprendre les éventuels risques des produits plus complexes. Ou encore si nous sommes d'avis que les banques et les assureurs n'évaluent pas comme il se doit le risque de leur exposition aux fonds de couverture.

La démarche du BSIF à l'égard de la réglementation axée sur les risques et fondée sur le recours favorise la stabilité financière. Ces dernières années, les systèmes financiers de grands pays ont été soumis à des perturbations considérables. Il suffit de penser à l'effondrement de la valeur des actifs dans certains secteurs industriels, aux problèmes de crédit importants des entreprises de certaines économies, aux problèmes constatés dans certaines économies de marché émergentes, aux événements liés au risque opérationnel découlant du 11 septembre, aux importants désastres naturels, à la tempête de verglas et à la panne d'électricité ici-même au Canada. Le système financier a remarquablement résisté. Il a été plus résistant qu'il ne l'a été pendant le déclin du secteur immobilier et le ralentissement économique de la fin des années quatre-vingts et le début des années quatre-vingt-dix. Un robuste rendement macroéconomique y a aussi contribué de manière importante.

Nous avons constaté que les risques sont considérablement plus diversifiés qu'ils ne l'étaient auparavant, souvent sous forme de l'utilisation des mécanismes de transfert des risques, des instruments dérivés et des accords de réassurance. S'ils sont mal utilisés, ils peuvent induire en erreur les investisseurs ou poser des risques financiers aux entreprises en cause. Or, nous ne voulons pas aller trop loin. Nous ne voulons pas non plus oublier que les vulnérabilités auront toujours une part de surprise. Ce qui importe donc, ce sont la capacité des institutions financières face aux éventualités, les coussins financiers comme les fonds propres et les réserves (qui sont maintenant assez élevés en règle générale) et la capacité de résister aux surprises.

Enfin, nous devons reconnaître que le fait d'avoir de multiples organismes de réglementation mène à l'éventualité de chevauchement et de double emploi. Récemment, nous avons collaboré avec le gouvernement et la Société d'assurance-dépôts du Canada pour réduire le double emploi et le chevauchement de nos règles et de notre approche relativement à l'agrément de nouvelles banques.

Nous jouissons au Canada d'un régime de réglementation prudent qui est assez uniformisé et à bien des égards, national. Il en va autrement de la réglementation de la conduite sur les marchés. En outre, même quand des règles différentes promulguées par divers



organismes de réglementation sur le même sujet visent à atteindre le même résultat, il faut que l'industrie analyse les inévitables différences. Et la rapidité peut en souffrir. Voilà pourquoi je suis tout à fait d'accord avec tous les efforts qui sont déployés pour en arriver à un régime de réglementation plus national de la conduite sur les marchés.

Enfin, l'efficience peut reposer dans une large mesure sur la manière dont un organisme de réglementation exécute ses activités. Et il n'y a pas de solution parfaite à cet égard. Il faut évaluer ce que nous faisons et nous doter de processus de rétroaction efficaces. Le BSIF cherche activement à réduire le fardeau de la réglementation. Nous participons aux processus de normalisation internationale. Nous ne préparons pas de nouvelles directives s'il y a des règles internationales qui peuvent être adoptées. En appliquant les règles internationales, nous essayons d'équilibrer souplesse et coûts de conformité moindres avec les questions de sûreté et de solidité.

Nous envisageons sans cesse des moyens de réduire le nombre d'approbations dont ont besoin les institutions financières et d'établir des normes de service.

Le BSIF et les organismes provinciaux de réglementation des sociétés d'assurances ont conjugué leurs efforts pour produire un test de suffisance du capital harmonisé à l'intention des sociétés d'assurances multirisques qui, une fois adopté par toutes les provinces et de concert avec des changements apportés aux autres exigences en matière de données, a eu pour effet de réduire de près de la moitié le nombre de données déposées chaque année auprès du BSIF par la plupart des sociétés d'assurances multirisques fédérales. Le BSIF et les provinces ont mis la dernière main à une initiative de rationalisation des données dont les résultats sont semblables à l'intention du secteur de l'assurance-vie. Nous nous efforçons également, de concert avec d'autres organismes fédéraux, d'apporter des changements à l'intention du secteur bancaire.

Nous menons des sondages sur la mesure dans laquelle nous faisons bien les choses et nous en publions les résultats. Je ne m'attends pas toujours à être apprécié, mais je veux de la rétroaction afin que nous puissions décider si nous devons rajuster notre tir.

## Élaboration de règles internationales

De plus en plus, tant pour les banques que pour les sociétés d'assurance, les règles sont fixées à l'échelle internationale, et non au Canada. C'est un enjeu de taille, mais également une occasion pour des pays comme le Canada. Le rôle du BSIF est de participer à l'élaboration de règles solides, de s'assurer que ces règles tiennent compte de la situation canadienne et de les mettre en oeuvre d'une manière qui ne mette pas les institutions canadiennes dans une position désavantageuse par rapport à leurs concurrents étrangers. À cette fin, vous devez participer.

Dans le cas des banques présentes à l'échelle internationale, les nouvelles règles internationales sur les fonds propres et la gestion des risques connexes, mieux connues sur le nom de Bâle II, constituent l'élément du contexte de réglementation le plus important. Elles illustrent bien les thèmes dont je parle. Des règles comme celles-là sont très importantes, car elles peuvent influencer sur la tarification, la rentabilité, les incitatifs internes dans les institutions pour la façon dont les activités sont exécutées, la transparence et la qualité de l'évaluation du risque.

En gros, les règles passent d'une approche universelle à une approche plus personnalisée, afin que les banques puissent maintenir des fonds propres qui correspondent mieux aux risques qu'elles assument. Elles font aussi appel aux processus internes appliqués par la banque pour évaluer le risque et les relient aux fonds propres que la banque maintient. Il s'agit de renforcer les jugements de grande qualité à l'égard du risque et non seulement d'appliquer des mathématiques supérieures au secteur bancaire. Il en résultera un système bancaire plus sûr et plus sain, une meilleure stabilité financière dans le monde et des avantages pour les consommateurs de services financiers. Les nouvelles règles comprennent la reconnaissance du fait que la plupart des « prêts de détail », par exemple les cartes de crédit, les hypothèques et les prêts aux petites entreprises, présentent un risque moindre et nécessitent donc des fonds propres inférieurs. Or, les prêts à des sociétés ou des emprunteurs souverains qui présentent des risques plus élevés en nécessiteront davantage. Le passage à cette voie peut sembler plus

complexe, mais en tenant davantage compte de la réalité du marché, il s'agit en fait d'une réglementation plus efficace et intelligente.

### **Quel effet aura Bâle II sur l'intermédiation financière au Canada?**

Bâle II encourage les grandes banques à accélérer le rythme auquel elles adoptent une méthode plus perfectionnée et complexe de gestion du risque d'entreprise (GRE). La GRE permettra de mieux gérer le risque, de comparer de manière plus uniforme la rentabilité ajustée selon les risques entre les entreprises et donc d'aider les banques à maintenir leur compétitivité. Les intermédiaires plus modestes auront toujours leur place dans le cadre concurrentiel. La réglementation visant les plus petits acteurs tiendra, elle aussi, davantage compte de la question des risques, mais les systèmes et les coûts qui s'y rattacheront ne seront certainement du même ordre que ceux associés aux approches de modélisation plus recherchées que l'on imposera aux plus grands acteurs.

Les nouvelles règles permettent également aux organismes de réglementation de se fier davantage aux méthodes d'analyse mises au point par les banques, à condition que ces méthodes respectent certaines normes très rigoureuses. Par conséquent, les grandes banques entreprennent une mise à niveau considérable de leurs mécanismes de gestion des risques. Les banques bien gérées dont les portefeuilles présentent un risque moindre pourront mieux respirer, car on n'exigera pas qu'elles détiennent des fonds propres aussi élevés qu'à l'heure actuelle pour couvrir les risques qu'elles assument. Voilà un bel exemple de collaboration entre les organismes de réglementation et la collectivité bancaire, qui travaillent ensemble pour bâtir un meilleur système qui favorise la mise en place de procédures de contrôle et de gestion des risques. Nos règles en vigueur à l'intention des assureurs-vie présentent déjà certaines de ces particularités, mais doivent s'engager davantage dans cette voie. Nous avons amorcé avec l'industrie un dialogue sur la manière de le faire.

Pour la première fois, ces nouvelles règles tiennent explicitement et formellement compte du risque opérationnel de manière globale. De plus, le fait de mieux gérer le risque opérationnel dans son ensemble

diminue les chances que ne se produisent des défaillances désagréables.

## **La confiance**

Dans le secteur des services financiers, tout repose sur la confiance! D'où l'importance de la réputation d'une institution et la nécessité d'adopter une attitude de « tolérance zéro » à l'égard du risque d'atteinte à la réputation. La confiance et la crédibilité sont vitales pour les institutions financières. Il faut du temps pour gagner la confiance du public et se bâtir une certaine crédibilité, et celles-ci peuvent être ruinées en un rien de temps. Je suis persuadé que les banques et les assureurs canadiens comprennent cela. Mais je suis également d'avis qu'il n'est pas toujours facile de traiter de manière appropriée avec les clients et les contreparties dans une organisation complexe aux vastes ramifications.

Les Canadiennes et les Canadiens ont une grande confiance dans la sûreté et la solidité de notre système financier. Ils savent qu'il y a des risques, mais que ceux-ci sont généralement bien gérés et que les mécanismes de réglementation sont robustes.

Je vous remercie de votre attention.