



**Notes d'allocution de Julie Dickson, surintendant intérimaire
Bureau du surintendant des institutions financières Canada (BSIF)
dans le cadre de la
réunion mixte du *Credit Union Stabilization Funds of Canada***

**Ottawa (Ontario)
Le vendredi 15 juin 2007**

LE TEXTE PRONONCÉ FAIT FOI

Pour obtenir de plus amples renseignements, s'adresser à :

Jason LaMontagne
Spécialiste des communications
Communications et affaires publiques
jason.lamontagne@osfi-bsif.gc.ca
www.osfi-bsif.gc.ca



Notes d'allocution de Julie Dickson, surintendant intérimaire,
Bureau du surintendant des institutions financières Canada (BSIF)
dans le cadre de la
réunion mixte du *Credit Union Stabilization Funds of Canada*
Ottawa (Ontario)
Le vendredi 15 juin 2007

Ouverture

Je tiens tout d'abord à vous remercier de m'avoir offert cette occasion de venir vous parler du BSIF et de quelques-unes de ses priorités.

En vertu de son mandat, le BSIF doit faire en sorte que les institutions puissent exercer une concurrence efficace et prendre des risques raisonnables. Notre mandat reconnaît que les institutions financières et les régimes de retraite peuvent faire faillite et que la direction, les conseils d'administration et les administrateurs de régime de retraite sont en bout de ligne les responsables.

Nous pouvons formuler des directives, des pratiques exemplaires et une orientation, et c'est ce que nous faisons – mais nous ne dictons pas aux institutions la façon d'exercer leurs activités. Nous devons concilier notre fonction d'organisme de réglementation prudentielle – c'est-à-dire axé sur la solvabilité et la viabilité – et le besoin de maintenir un marché qui profite aux consommateurs grâce à des offres concurrentielles.

Notre mandat nous oblige également à intervenir rapidement pour éviter ou atténuer le plus possible les problèmes liés à la prudence. Notre rôle consiste à protéger l'épargne du consommateur en contribuant au maintien d'un secteur financier stable et prospère. Pour ce faire, nous favorisons de saines pratiques financières et commerciales, nous évaluons les risques qu'assument les institutions financières et leur capacité de les mesurer et de les gérer, et nous intervenons en temps utiles.

Laissez-moi de vous donner un aperçu des tendances que le BSIF entrevoit, et de quelques modèles auxquels nous consacrons des ressources.

Nouvelles institutions

Plusieurs nouvelles institutions ont été agréées l'an dernier, dont deux succursales de banques étrangères (une succursale de prêt et une succursale à service complet); en outre, trois nouvelles sociétés de fiducie fédérales ont été établies.

Les activités et services proposés des nouvelles sociétés de fiducie sont variés. L'une est un agent de transfert et fiduciaire sans dépôt, une autre est un prêteur hypothécaire qui traite les services administratifs, et la dernière offre une vaste gamme de services financiers de détail. Les deux nouvelles succursales de banques étrangères sont d'importantes institutions financières des États-Unis et de l'Irlande.

De façon générale, nous constatons un intérêt croissant à l'égard de la constitution et de l'acquisition de banques et de sociétés de fiducie et de prêt, et il semble que de plus en plus de banques étrangères songent sérieusement à s'établir au Canada, ou à y intensifier leurs activités d'autres façons. Certaines de ces banques étrangères proviennent de régions avec lesquelles le BSIF n'a pas beaucoup d'expérience.

En vertu des dispositions actuelles de la loi, les institutions financières étrangères ont accès au marché canadien de diverses façons réglementées et non réglementées qui peuvent comprendre des propositions d'affaires et des structures novatrices et complexes. Cette situation accroît la charge de travail du BSIF dans le domaine de l'agrément, car il doit consacrer de plus en plus de temps et de ressources à :

- comprendre les conventions commerciales complexes – dont certaines n'entraînent pas l'établissement d'une entité réglementée;
- étudier et comprendre les régimes de réglementation, et à se pencher sur la stabilité du pays hôte et de postulants étrangers provenant d'instances que le BSIF ne connaît pas très bien.

Certains indices portent à croire que les postulants canadiens envisagent des marchés à créneaux, tant auprès d'entreprises que du marché de détail. Le dossier des services financiers islamiques ou conformes à la charia suscite un vif intérêt, et le BSIF s'est penché sur ces nouveaux mécanismes de prestation de services financiers du point de vue du cadre stratégique et du régime de réglementation en vigueur. Le défi à cet égard est double.

Il faut tout d'abord déterminer si ces services correspondent à notre cadre stratégique en évaluant la mesure dans laquelle les banques et services financiers islamiques ont des fonctions équivalentes à celles des produits que nous connaissons déjà, en plus de se demander si ces fonctions sont conformes à nos régimes juridiques, comptables et fiscaux.

Deuxièmement, nous devons comprendre leurs effets sur la surveillance pour être en mesure d'élaborer un cadre de surveillance convenable, tout particulièrement dans le cas des institutions qui ont l'intention de s'en tenir uniquement à la prestation de services de ce type.

Le BSIF est tout à fait favorable à l'innovation dans le domaine des services financiers. Nous sommes chaque jour témoins de changements dans ce secteur d'activité et, chaque fois, nous devons nous poser les questions suivantes :

1. Ces produits respectent-ils le cadre d'orientation global?
2. Ces produits respectent-ils les dispositions législatives visant les institutions financières?
3. De quelle façon est-ce qu'on rend compte de ces produits?
4. De quelle façon les risques sont-ils pondérés?
5. Qu'en est-il des exigences de divulgation à la clientèle?
6. A-t-on relevé des problèmes de gestion des liquidités?
7. De quelle façon les exigences au plan de la gouvernance des entreprises seront-elles appliquées?
8. Le marché pressenti est-il suffisamment vaste pour soutenir ces produits?

Dans tous les cas d'implantation d'une entreprise réglementée au Canada, le BSIF doit déterminer la viabilité du plan d'entreprise. Nous recherchons un lien direct entre l'étude de marché et le plan d'entreprise, de même que des chiffres et des hypothèses réalistes pour les scénarios les plus optimistes et les plus pessimistes. Nous tenons à ce que l'institution et son conseil d'administration soient régis par des personnes compétentes et chevronnées. Dans ce contexte, nous effectuons des contrôles de sécurité au sujet des propriétaires et candidats à la haute direction, de même que sur chaque membre du conseil d'administration proposé.

La notion de connaissance du client est un aspect important de notre régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité, et nous l'avons intégrée à notre propre règle de connaissance des postulants dans le cadre de l'évaluation des propositions d'accès à notre marché.

Lutte contre le recyclage des produits de la criminalité/financement des activités terroristes (LRPCFAT)

Le projet de loi C-25, qui a été adopté récemment et qui modifie la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, resserre sensiblement les normes concernant le RPCFAT au Canada, et il fera en sorte que le secteur financier consacre davantage d'efforts et de ressources pour se conformer à ces exigences.

Les nouvelles mesures en vigueur prévoient notamment le signalement obligatoire des tentatives de transactions de nature douteuse, l'obligation de désigner et de surveiller les étrangers politiquement vulnérables, et l'interdiction d'ouvrir au compte au nom d'une personne dont l'identité ne peut être établie avec certitude.

La plupart des institutions financières assujetties à notre évaluation ont déjà accordé une très grande importance à la mise en œuvre efficace des mesures de recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes, quoique certaines institutions aient eu besoin de directives plus précises dans certains cas.

Le BSIF a été actif et a fourni des directives en lançant un vaste programme de sensibilisation du secteur financier au sujet de ces enjeux et en intervenant auprès de certaines institutions relativement à la qualité des mécanismes de contrôle et des programmes de LRPCFAT.

Nous avons constaté que les banques canadiennes et d'autres institutions financières fédérales affectent des sommes importantes et de nombreuses ressources humaines pour combattre ce fléau. Même si les normes plus rigoureuses établies dans le projet de loi C-25 ne sont pas gratuites, nous croyons que si elles ne sont pas mises en œuvre, elles coûteront davantage aux Canadiens à long terme.

La nouvelle réglementation représente un jalon important dans le cadre de l'élaboration du régime canadien de LRPCFAT. Les changements proposés ont pour but de rapprocher le Canada de l'application des 40+9 recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) et ils découlent d'un besoin de faire en sorte que notre système financier soit réputé sûr et stable.

Les règles révisées de LRPC seront diffusées à la fin du mois. La plupart des nouvelles exigences entreront en vigueur en juin 2008, ce qui, selon le BSIF, donnera suffisamment de temps à l'industrie pour se préparer.

Les changements proposés à la Loi sur la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité sont conçus pour permettre aux institutions financières d'appliquer plus facilement une approche fondée sur les risques à la mise en œuvre de mécanismes de contrôle en matière de gestion des risques et de conformité. Cette approche permet aux institutions financières d'exercer un jugement opérationnel raisonnable lorsqu'elles mettent en œuvre des mesures de LRPC et d'appliquer des niveaux de ressources plus élevés à de plus grands risques.

Bien que cette approche d'introspection soit conforme au cadre de surveillance du BSIF, de même qu'aux normes du GAFI, il s'agit d'un dossier très important auquel le secteur financier doit accorder une attention très particulière. Nous suivrons pas à pas les institutions qui semblent insister sur la gestion du risque de réglementation, plutôt que de procéder à une autoévaluation rigoureuse pour déterminer les lacunes éventuelles de leurs procédures de LRPCFAT.

Planification en prévision d'une pandémie

La planification en vue d'une pandémie est source d'attention accrue au BSIF. Bien que les opinions soient partagées au sujet d'une éventuelle pandémie, je crois que nous sommes tous conscients qu'une telle situation pourrait avoir des conséquences économiques, tout particulièrement dans le secteur financier.

L'éventualité d'une pandémie soulève d'importantes questions au plan de la continuité des activités et des pratiques de résistance.

Parmi les possibilités dont on entend le plus souvent parler, il y a l'augmentation du nombre de demandes d'indemnisation que recevraient les sociétés d'assurances, l'accroissement du risque de crédit et une aversion accrue au risque, qui entraînerait une demande plus importante de liquidités. Il faudra également tenir compte des répercussions possibles sur la prestation des services financiers aux Canadiens.

Nous avons donc demandé aux institutions financières d'examiner leurs plans de continuité des activités (PCA) et la suffisance de ces plans aux fins de la lutte contre une éventuelle pandémie. Le BSIF est d'avis que le secteur financier doit être conscient de cette éventualité et de ses effets sur ses activités.

Un PCA ne porte pas sur une situation normale, mais sur une situation nécessaire. Il s'agit d'un outil qui permet aux institutions de mettre en œuvre des stratégies de reprise pour atténuer le risque et offrir en continu des services essentiels malgré une interruption. Nous recherchons un processus de PCA qui comprend la détermination des éléments essentiels pour une organisation et ce qui est nécessaire pour poursuivre ces activités essentielles dans les domaines du personnel, de la technologie et de l'information.

Qu'a donc fait le BSIF à cet égard? En février 2006, nous avons commencé à sensibiliser les associations de l'industrie et à examiner les plans en prévision d'une pandémie qui ont été mis au point par les grandes institutions. Puis, en avril, nous avons envoyé une lettre sur les pandémies à toutes les institutions et associations professionnelles, dans laquelle nous avons énoncé les attentes du BSIF. Au cours de l'été, nous avons effectué des suivis à l'aide d'un questionnaire d'autoévaluation portant sur toutes les sociétés d'assurances actives. Nous poursuivons des discussions avec les associations de l'industrie et les institutions à ce sujet.

Les organisations qui veulent se doter de mesures à prendre en cas de pandémie doivent tout d'abord cerner leurs particularités. Toutefois, puisque cette menace ne plane pas que sur le secteur des services financiers, des organismes de natures diverses se préparent maintenant y faire face. Ainsi, nous disposons maintenant de plus amples renseignements sur la question.

Le BSIF prend cette menace très au sérieux et continue de mettre au point ses plans et ses solutions en cas d'urgence.

Immeubles commerciaux/prêts à taux supérieur

Les institutions doivent faire preuve du sens de l'initiative et tenter de prévoir les conséquences de ce que l'avenir pourrait leur réserver. Elles doivent prendre appui sur les leçons du passé et s'intéresser à ce qui se déroule ailleurs dans le monde. Les institutions doivent aussi examiner les nouveaux types de risques et tenter de prévoir les pires éventualités. C'est ce que fait le BSIF.

Ce qui s'est récemment produit aux États-Unis prouve que les institutions doivent constamment être aux aguets lorsqu'il est question de biens immobiliers commerciaux et de prêts à taux supérieur.

J'admets qu'au Canada, la situation est différente à bien des égards. Par exemple, les prêts hypothécaires à taux supérieur ne sont pas aussi populaires ici que chez nos voisins du Sud. Mais en termes d'immeubles commerciaux, les institutions financières canadiennes sont exposées à des risques de même nature, et les sociétés doivent reconnaître que le marché peut changer.

Il est toujours souhaitable de soumettre les portefeuilles de bien immobiliers commerciaux à des tests de tension et nous encourageons les institutions à le faire. Les tests de tension doivent tenir compte des caractéristiques de la région du pays où se trouvent les immeubles en questions. Par exemple, la situation dans l'Ouest canadien, où l'on assiste à une forte croissance du marché (dont témoignent les niveaux élevés d'activité dans le domaine de la construction et une hausse considérable de la valeur des immeubles) est très différente de celle qui prévaut actuellement en Ontario et au Québec, où le ralentissement du secteur manufacturier est manifeste. L'un comme l'autre peuvent poser des défis, et les institutions doivent se montrer vigilantes sur tous les fronts.

En qualité d'organisme qui exerce une réglementation fondée sur les principes, il ne nous appartient pas d'imposer tel ou tel type de test aux sociétés de fiducie et aux banques. Nous nous attendons à ce que les cadres dirigeants et les conseils d'administration conçoivent des tests qui tiennent compte de leurs circonstances particulières. Nous nous attendons à ce que les résultats de ces tests soient présentés au conseil et fassent l'objet d'entretiens sérieux. Nous nous attendons également à ce que la haute direction et le conseil d'administration demeurent au fait de ces risques, et à ce qu'ils les gèrent adéquatement. Nous demandons une copie du dossier des tests de tension et des précisions au sujet des mécanismes de gestion des risques, afin de pouvoir évaluer la mesure dans laquelle la haute direction et le conseil d'administration d'une institution donnée s'acquittent de leurs responsabilités.

Un autre dossier qui capte de plus en plus l'intérêt des institutions financières ces dernières années a trait au soi-disant marché des prêts à taux supérieur. Je dis « soi-disant » parce que nous n'avons pas encore trouvé une définition généralement acceptée d'un prêt hypothécaire à taux supérieur. Disons simplement aujourd'hui que j'envisagerai tout prêt hypothécaire à taux moins que privilégié comme un prêt à taux supérieur.

Les institutions financières se livrent une lutte pour financer les besoins en prêts hypothécaires privilégiés des consommateurs; par conséquent, plusieurs institutions, particulièrement aux États-Unis, mais au Canada également, considèrent qu'un éventuel marché à créneaux est en voie de prendre forme dans le domaine des prêts à taux supérieur. Évidemment, lorsqu'un produit est offert aux consommateurs, le risque de défaut est sensiblement plus élevé; en cas de ralentissement du marché immobilier, le BSIF, à titre d'organisme de réglementation de la sécurité et de la stabilité, voudra certainement en savoir davantage.

À l'heure actuelle, l'écart entre les marchés canadien et américain des prêts hypothécaires à taux supérieur est important. Il se situe à environ 2,3 % au Canada, mais à près de 15 % aux États-Unis. Le type de produits mis en marché aux États-Unis est très dynamique, et les modalités de prêt sont plus exotiques. Au Canada, nous voyons encore des périodes d'amortissement de 25 à 30 ans, donc, pas tout à fait le genre de modalités offertes sur le marché des États-Unis.

Cela dit, bien qu'encore modeste par rapport au secteur dans son ensemble, le marché des prêts hypothécaires à taux supérieur semble prendre de la vigueur au Canada. Dans ce contexte, nous avons récemment amorcé un exercice pour déterminer la réponse que doit fournir le BSIF au plan de la surveillance pour veiller à ce que les prêts à taux supérieur soient régis d'une manière prudente au sein des institutions financières canadiennes.

À l'aide d'un questionnaire, nous demanderons aux institutions si elles estiment participer au marché des prêts à taux supérieur et de préciser la définition qu'elles donneraient d'un prêt hypothécaire à taux supérieur, de même que la taille de leur portefeuille de ce genre de prêts.

Même si nous connaissons les critères généraux qui définissent les caractéristiques des diverses catégories de prêts hypothécaires résidentiels, la première phase de cet examen a pour objectif d'établir une définition finale de l'expression « à taux supérieur » dans le contexte des prêts hypothécaires. Ainsi, nous pourrions déterminer de façon plus efficace la nature et l'envergure du marché, et il nous sera plus facile d'effectuer par la suite une évaluation. Nous aurons également une idée des institutions qui estiment participer au marché des prêts hypothécaires à taux supérieur.

Cela constitue par conséquent la première étape d'un processus visant à définir les attentes du BSIF en matière de pratiques de gestion du risque au sein d'un portefeuille de prêts à taux supérieur bien administré.

Bâle II

La date de mise en œuvre de Bâle II (1^{er} novembre 2007) approche à grand pas.

Bon nombre des personnes que je vois ici connaissent déjà bien Bâle II, un accord international destiné à uniformiser les mécanismes de gestion des risques et d'évaluation de l'adéquation des fonds propres qu'emploient les banques et leurs instances de réglementation à l'échelle internationale.

En règle générale, les institutions de petite taille adoptent les méthodes, ou approches, les plus simples de gestion du risque de crédit et du risque opérationnel. Le BSIF a concentré ses efforts sur trois volets de travail.

La première phase consistait à aider les institutions à évaluer leur état de préparation. Cette démarche avait pour but de déterminer si ces dernières comprenaient bien les changements qui allaient découler de la mise en œuvre de Bâle II, et leurs conséquences, et de cerner les lacunes afin de pouvoir y remédier. Nous avons également choisi ce moment pour examiner le rôle du conseil d'administration, de la fonction de vérification interne et de la haute direction. Nous nous sommes appuyés sur les résultats de l'ensemble de cette démarche pour échanger avec les institutions au sujet des questions qui allaient nécessiter le plus d'efforts.

Un point au sujet duquel nous allons bientôt formuler des consignes est le pilier 2. Le pilier 2 se veut un instrument de réflexion au sujet des niveaux de fonds propres qu'il convient de respecter, ou de hausser, selon les circonstances précises d'une institution donnée. Et il ne suffit pas de dire " nous sommes bien au dessus du seuil requis" pour régler la question. Le pilier 2 exige que nous fassions du meilleur travail à l'égard de dossiers comme les essais de tension.

La phase 2 mettra les banques au banc d'essai - et elles devront nous rendre compte des résultats en produisant deux jeux de rapports, le premier utilisant les chiffres de Bâle I et le deuxième, ceux de Bâle II. Nous allons alors contrôler tous ces résultats pour déterminer s'ils sont raisonnables avant la mise en œuvre officielle.

Enfin, durant la phase 3, le BSIF et les institutions devront suivre les résultats de très près, et en rendre compte.

Produits complexes

Les institutions se plaignent du niveau de complexité de Bâle, notamment en ce qui a trait aux approches avancées. Pourtant, elles n'ont pas la moindre hésitation à s'engager dans la voie des investissements de nature complexe. L'innovation est un processus profitable et elle est essentielle pour assurer la compétitivité de l'industrie des services financiers. Mais les produits structurés évoluent rapidement et ils doivent évaluer les limites des institutions structurantes, de leurs conseillers juridiques et des agences de notation.

Lorsque le BSIF a fait part de son point de vue sur la gestion du risque d'atteinte à la réputation il y a quelques années, nous estimions, en partie, que si les institutions financières prenant part à des opérations complexes avaient besoin de documentation très étoffée pour chaque opération afin d'expliquer les enjeux fiscaux et juridiques et le point de vue d'autres experts, il existe des indicateurs, et il incombe aux institutions de s'assurer de bien comprendre ce qu'ils font. De même, si la documentation qui appuie un produit complexe est peu abondante, il convient de se demander si l'on possède tous les faits.

Les opérations complexes sont de plus en plus considérées comme des transactions « ordinaires » - des opérations de tous les jours. Ajoutons que de petites institutions prennent part au processus. Si vous envisagez d'effectuer des opérations complexes, assurez-vous d'avoir en place une gestion des risques et des mécanismes de contrôle efficaces. Ne faites aucunement preuve de complaisance au sujet des risques, et ne supposez pas que parce que tout le monde le fait, c'est bien.

Sur les marchés financiers, plus les bonnes périodes se multiplient – et plus souvent des marchés parviennent à passer de petites crises – plus les marchés sont considérés comme résistants et plus les intervenants peuvent faire preuve de laxisme.

Cette situation peut créer des défis pour les organismes de réglementation et entraîner des surprises pour les conseils d'administration et la direction des institutions qui estiment assumer des niveaux de risque acceptables lorsqu'en fait, elles n'ont pas mis en place les processus nécessaires pour s'en convaincre.

Réglementation fondée sur des principes

Tout à l'heure, j'ai mentionné que le BSIF est un organisme qui exerce une réglementation fondée sur des principes. Vous avez peut-être également entendu parler de l'initiative en cours au Royaume-Uni où l'on se prépare à adopter un régime de même nature.

Il s'agit d'un objectif noble et c'est cette voie que certains organismes de réglementation ont empruntée ces dernières années. L'annonce effectuée récemment par l'Autorité des services financiers (FSA) du Royaume-Uni au sujet de son intention de passer à une réglementation fondée sur des principes, a accru la sensibilisation à savoir que l'on prévoit d'effectuer un passage plus que rudimentaire à une réglementation fondée sur des principes.

La FSA soutient que son objectif consiste à s'attaquer de façon plus précise aux résultats qu'elle compte atteindre, et qu'elle laisse à la haute direction des entreprises le soin de préciser les moyens qui permettront d'en arriver à ces résultats. Cette démarche ne signifie pas que le manuel d'instructions sera complètement éliminé; la FSA tient également à préciser que dans certains domaines elle continuera de s'en remettre à des règles détaillées et à des processus normatifs.

Le BSIF souscrit-il à la réglementation fondée sur des principes? Oui, il y souscrit. Examinons le volet surveillance des travaux du BSIF. À la fin des années 1990, le BSIF a mis en place le Cadre de surveillance, une toile de fond qui énonce notre façon d'évaluer les risques, de les quantifier et de mesurer les processus de gestion des risques. Ce cadre ne renferme pas de règles rigides sur la façon d'obtenir les résultats, mais plutôt une orientation. Nous croyons qu'il s'agit là de l'esprit et de la pratique de la réglementation fondée sur les principes.

La Loi sur le BSIF précise que ... *la réglementation et la supervision [...] doivent s'effectuer en tenant compte du fait que le conseil d'administration est responsable de la direction de l'institution financière.*

Il s'agit d'un principe auquel nous souscrivons sans détour, et que nous soulignons à nos surveillants à chaque occasion – le conseil d'administration est responsable de la direction des sociétés dont nous assurons la réglementation. Nous n'avons pas pour mandat de diriger votre entreprise; par conséquent, un régime de règles détaillées régissant les attributions d'une institution serait incompatible.

D'autres principes sont énoncés dans la loi, notamment l'exigence de maintenir un niveau suffisant de fonds propres et de liquidité, et de conserver un portefeuille prudent. Même si le BSIF estime actuellement qu'il se fonde sur des principes, il doit sans cesse progresser dans cette voie.

Conclusion

Le Canada a la chance de pouvoir compter sur l'un des systèmes financiers les plus solides qui soient, ce qui contribue à la vigueur et à la puissance innovatrice de l'économie canadienne et protège les épargnes des Canadiens et des Canadiennes. Toutefois, le contexte – intérieur et international – dans lequel le

BSIF évolue est fluide et parfois, imprévisible. Il ne fait aucun doute qu'un niveau élevé de confiance à l'égard de la sécurité des sommes confiées aux institutions financières canadiennes constitue notre priorité.

Je suis heureuse que vous m'ayez invitée aujourd'hui pour vous entretenir de sujets importants pour le BSIF. Je suis maintenant disposée à répondre à vos questions.

Je vous remercie.