



***Activités internationales : comment le Canada tire-t-il son épingle
du jeu***

**Communication de Jeremy Rudin,
Surintendant des institutions financières
au
Cercle de la finance internationale de Montréal**

**Montréal (Québec)
17 mars 2015**

Personne-ressource :

Sylviane Desparois
Communications et consultations
Sylviane.desparois@osfi-bsif.gc.ca
www.osfi-bsif.gc.ca



Communication de Jeremy Rudin
Surintendant des institutions financières
au
Cercle de la finance internationale de Montréal

Montréal (Québec)
17 mars 2015

Bonjour Mesdames et Messieurs. J'aimerais tout d'abord remercier monsieur Luc St-Arnaud ainsi que le Cercle de la finance internationale de Montréal, pour l'organisation de cet événement.

Il s'agit de mon premier discours à Montréal en tant que surintendant des institutions financières du Canada et je suis particulièrement heureux de me retrouver parmi vous.

J'aimerais en profiter pour saluer mon homologue Louis Morisset de l'Autorité des marchés financiers (AMF). J'aimerais également saluer ma collègue, Brigitte Phaneuf, directrice générale de notre bureau de Montréal. Le bureau de Montréal joue un rôle important puisqu'il veille à la surveillance de 60 institutions financières fédérales : 18 institutions de dépôts, 33 sociétés et succursales d'assurance-vie et d'assurances multirisques, et 9 bureaux de représentation.

Montréal est une ville que j'apprécie beaucoup, non seulement parce qu'elle est ma ville natale, mais aussi pour son dynamisme, son esprit novateur, sa vitalité et sa diversité, y compris dans le secteur financier. C'est d'ailleurs ici-même, en 1817, que la toute première banque canadienne a été fondée.

Près de 200 ans plus tard, nous nous retrouvons dans un tout autre environnement, avec beaucoup plus de joueurs qui ont une multitude de produits et services financiers à offrir.

Compte tenu de la vocation du Cercle, je vous parlerai aujourd'hui des dossiers d'actualité en matière de réglementation et de surveillance des institutions financières sur la scène internationale.

Les questions qui seront débattues et tranchées au cours des prochains mois toucheront la plupart des institutions, qu'elles soient réglementées ou non par le BSIF. Elles auront également un impact sur les marchés canadiens et les investisseurs.

Quels sont les avantages des conventions internationales?

Le Canada appuie et continuera d'appuyer fortement les conventions internationales sur les normes de réglementation prudentielle dans le secteur financier. Le BSIF a investi beaucoup d'énergie pour s'assurer que ces conventions conviennent bien au système financier canadien et il poursuivra ses efforts en ce sens.

Les conventions internationales sur les normes prudentielles minimales sont, à notre avis, la meilleure façon de mettre en place des normes prudentielles pour nos institutions financières d'envergure internationale, sans nuire à leur capacité de se mesurer à la concurrence étrangère.

En soi, cela plaide de façon éloquente en faveur de l'adhésion du Canada à ces ententes, et de s'afficher en tant que tel.

De plus, en cette époque de l'après-crise, la rigueur largement reconnue du régime de réglementation du système financier canadien nous a valu une réputation qui s'est transformée en avantage concurrentiel pour nos institutions financières, puisqu'elle contribue à l'excellence de leur réputation partout dans le monde.

Comment le BSIF s'y prend-il pour discuter et négocier les normes internationales?

Lorsque nous participons à l'élaboration de nouvelles normes internationales ou à leur révision, notre premier objectif est de convenir de mesures qui vont permettre d'accroître la stabilité du système financier mondial.

Cependant, lors de ces négociations, nous gardons toujours à l'esprit le système canadien. Qu'elles soient nouvelles ou révisées, les normes doivent convenir au secteur financier canadien et les résultats doivent être bénéfiques pour le Canada.

Le succès relatif que le Canada a connu avant, pendant et après la crise nous a permis d'exercer, sur la scène internationale, une influence plus grande que ce que laisserait croire la taille de notre économie. Évidemment, les négociations internationales entraînent certains compromis... on ne peut pas tout avoir.

L'amélioration constante de la mesure des fonds propres bancaires

Depuis la dernière crise financière, les instances de contrôle prudentiel du secteur bancaire de partout dans le monde ont été très occupées à concevoir des règles internationales. 2015 sera une autre année bien remplie.

La crise financière nous a d'abord enseigné qu'il est important d'avoir suffisamment de capital de qualité pour amortir des pertes graves, mais vraisemblables.

Comme vous le savez, le Comité de Bâle est l'organisme chargé d'établir des normes internationales de réglementation du secteur bancaire.

Le premier cycle de réformes de l'après-crise, mené par le Comité de Bâle, a consisté principalement à accroître la qualité et la quantité des fonds propres. Il a débouché sur l'accord que nous avons l'habitude d'appeler Bâle III.

Le Comité de Bâle s'affaire maintenant à améliorer Bâle III.

Le plan de travail du Comité abordera les deux méthodes que les banques ont à leur disposition pour établir leurs normes de fonds propres : l'approche standard ainsi qu'une approche plus complexe, l'approche fondée sur les notations internes (NI).

Parlons d'abord de l'approche standard.

Le Comité de Bâle cherche à simplifier l'explication de cette approche, un exercice qui vise trois objectifs :

- réduire la dépendance de l'approche standard de calcul des fonds propres envers les agences de notation;
- faciliter la comparaison des normes de fonds propres des différentes banques et;
- resserrer les rapports entre l'approche standard et l'approche fondée sur les notations internes (NI).

Les résultats de ces travaux auront un impact sur la plupart des banques.

De plus, comme je le disais plus tôt, nous voulons nous assurer que le régime qui résultera de ces échanges sera adapté au système financier canadien.

Par exemple, les portefeuilles de la plupart des banques au Canada comptent une part importante de prêts hypothécaires résidentiels.

Le marché canadien de l'hypothèque résidentielle est unique puisque l'exposition des banques se limite aux hypothèques qui comportent une mise de fond d'au

moins 20 %. Dans les cas où la mise de fond est inférieure à 20 %, les banques sont protégées par l'assurance hypothécaire garantie par l'État.

Il faudra tenir compte de la structure particulière du marché canadien lorsque nous réviserons l'approche standard. Autrement, nous pourrions nous retrouver dans une situation où, sans le vouloir, nous inciterions les banques de plus petite taille à assumer des prêts hypothécaires plus risqués.

L'importance des modèles internes de quantification du risque

Passons maintenant à la deuxième méthode que les banques ont à leur disposition pour établir leurs normes de fonds propres, l'approche fondée sur les notations internes.

L'utilisation des modèles internes de quantification du risque jouent un rôle important dans la détermination du niveau des fonds propres requis des banques de grande envergure.

À l'heure actuelle, le recours à ces modèles suscite de vifs débats entre universitaires, autorités de contrôle et institutions financières.

Au BSIF, nous insistons toujours sur le fait qu'il appartient aux institutions financières de choisir les risques qu'elles veulent assumer. Des risques qu'elles doivent par la suite, quantifier, surveiller et gérer.

Les modèles internes de quantification du risque peuvent leur être très utiles à cette fin, surtout s'il s'agit de grandes banques qui possèdent les données et les ressources nécessaires pour concevoir et entretenir des modèles.

Le BSIF est en faveur de l'approche fondée sur les notations internes, en partie parce qu'elle incite fortement les banques à engager les ressources nécessaires pour que leurs modèles demeurent justes et actuels.

Un des problèmes que posent cependant les modèles internes de quantification des risques est l'écart considérable des coefficients de pondération des risques d'une juridiction à l'autre.

Plus cet écart est important, moins l'utilisation des modèles est susceptible d'inspirer confiance à la communauté internationale.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, l'avantage d'une convention internationale comme celle de Bâle est de mettre en place des règles du jeu équitables pour tous les pays signataires.

Les différences inexplicables que nous constatons entre les coefficients de pondération des risques des institutions nous indiquent que les modèles internes ne sont pas encore tout à fait au point.

Nous appuyons le projet d'amélioration de Bâle III parce qu'il permettra de réduire ces différences inexplicables.

Ceci étant dit, pour être utiles, les modèles doivent être alimentés de données de qualité.

Nous devons reconnaître que selon les circonstances, il est parfois difficile de recueillir les données qui permettraient de modéliser les pertes graves mais vraisemblables.

Cette réalité a une importance particulière au Canada, où nous avons pu éviter les traumatismes qui sont survenus dans d'autres pays.

Il faudrait toutefois éviter de croire que des expériences néfastes ne pourraient survenir au Canada simplement parce qu'elles ne se sont jamais produites jusqu'à maintenant.

Par conséquent, nous sommes prêts à considérer de nouvelles restrictions à l'usage de modèles, là où les données sur les pertes graves sont limitées. Par exemple, nous devons nous méfier de la modélisation de certaines catégories de risque, comme dans le cas des dettes souveraines ou des sociétés notées *triple A*.

L'utilité des ratios de levier et des exercices de simulation de crise

Une façon de réduire au minimum le risque lié à la complexité des modèles internes de quantification du risque est d'adopter une mesure non pondérée. Une telle limite est très simple puisqu'elle traite tous les actifs de la même manière.

Au Canada, nous nous sommes servis durant des années d'une limite semblable, le ratio actifs-fonds propres, en complément du ratio de fonds propres réglementaire afin de limiter la taille du bilan en comparaison des fonds propres disponibles.

Cet outil nous a été d'un grand secours lors de la dernière crise financière.

Cela dit, le ratio actifs-fonds propres canadien sera bientôt remplacé par un ratio de levier fondé sur une méthode convenue par le Comité de Bâle.

La question que l'on se pose à l'échelle internationale est celle de savoir à quel niveau situer le ratio de levier minimal obligatoire.

Nous croyons que les règles de capital doivent être principalement fondées sur le risque mais nous devons reconnaître les limites de ces méthodes à quantifier le risque.

Pour bien jouer son rôle, nous pensons que le ratio de levier simple doit être contraignant seulement lorsque la situation l'exige. Nous tenterons donc d'établir la norme internationale selon le niveau requis pour atteindre cet objectif.

Alors que certains voient le ratio de levier comme étant la solution aux problèmes que posent les modèles internes de quantification du risque, d'autres préfèrent se fier aux exercices de simulation de crise.

Au BSIF, nous apprécions grandement les exercices de simulation de crise puisqu'ils aident la haute direction des banques à quantifier et comprendre les risques auxquels leur banque, ainsi que le système financier, font face.

Les résultats de ces exercices nous aident aussi à déterminer si les normes de fonds propres sont adéquates.

Toutefois, contrairement à d'autres pays qui se sont prêtés à l'exercice récemment, nous n'avons pas encore effectué une « simulation de crise commune publique », pour les raisons suivantes :

- comme les risques varient d'une institution à l'autre, l'application d'un seul et même scénario ne saurait procurer à la haute direction de chacune les renseignements détaillés dont elle a besoin pour gérer ses propres risques de façon adéquate;
- les banques doivent se préparer selon divers scénarios défavorables, pas un seul.
- le fait de conduire un tel exercice pourrait introduire un élément de relations publiques, tant pour l'autorité de contrôle que pour les institutions financières, ce qui pourrait avoir pour effet de diminuer la valeur des simulations de crise en tant qu'outil de gestion du risque.

Quels autres dispositifs internationaux pourraient affecter le système financier canadien?

D'autres dispositifs internationaux visant à accroître la capacité d'absorption des pertes pourraient aussi avoir une incidence au Canada.

Le Conseil de stabilité financière discute en ce moment des détails d'une nouvelle mesure pour les banques d'importance systémique mondiale. Cette nouvelle mesure (mieux connue selon l'acronyme TLAC en anglais) contribuera

à réduire le nombre de faillites de banques d'importance systémique mondiale en améliorant les dispositifs mondiaux de résolution.

Les banques de cette catégorie pourront alors absorber des pertes importantes et reconstituer leurs fonds propres pour pouvoir continuer à exercer leurs activités, sans avoir recours au soutien de l'État ou constituer une menace pour la stabilité du système financier.

Un tel régime est présentement en développement pour nos grandes banques canadiennes. Puisque cette initiative nécessitera des modifications législatives, c'est le ministre des Finances qui dirige le tout, en mettant à contribution des agences fédérales, dont le BSIF.

Qu'en est-il pour les normes de capital internationales des sociétés d'assurances?

Ce dont je viens de parler concernant le secteur bancaire correspond à des ajustements qui seront apportés à un régime de fonds propres qui existe depuis longtemps. Dans le domaine international de l'assurance, par contre, nous partons de zéro.

L'an dernier, l'Association internationale des contrôleurs d'assurance a élaboré une norme « de base », marquant la première occasion où les instances de surveillance du secteur de l'assurance se sont entendues sur un dispositif commun d'évaluation quantitative du capital.

Elle s'apprête maintenant à élaborer une norme mondiale de solvabilité des sociétés d'assurances internationales. Nous l'en félicitons.

Cette mesure nous permettra de mieux comparer nos règles de solvabilité des sociétés d'assurances à celles des autres instances de réglementation.

Autre élément important que considère l'Association : la qualité du capital réglementaire.

À notre avis, celui-ci devrait uniquement être composé d'instruments sûrs, capables d'absorber des pertes et d'assurer la continuité des activités commerciales en situation de crise.

Le traitement accordé aux actifs dans le régime de fonds propres a également de l'importance pour la population vieillissante du Canada et l'économie canadienne. Le portefeuille de certaines sociétés canadiennes d'assurance-vie comporte une part importante de produits à long terme adossés à un large éventail de placements en gestion dynamique.

Le BSIF estime qu'aux fins du capital réglementaire, il est important que les obligations des sociétés envers les souscripteurs continuent d'être évaluées d'une manière qui n'est pas excessivement volatile. Autrement, les sociétés pourraient subir des pressions qui les inciteraient à restreindre leur offre de produits d'assurance et de gestion du patrimoine à long terme.

Autrement dit, le régime de fonds propres doit à la fois protéger les souscripteurs et permettre aux assureurs de choisir les produits qu'ils veulent offrir.

Pendant que les travaux à l'échelle internationale se poursuivent, nous en profitons au BSIF pour parfaire nos propres cadres de solvabilité :

- nous élaborons des dispositifs à l'usage des sociétés d'assurances multirisques;
- nous concevons un nouveau test de capital pour les assureurs de prêts hypothécaires, et;
- nous actualisons le cadre de capital des sociétés d'assurance-vie¹.

Bien entendu, nous suivrons aussi de très près le l'évolution de la norme de solvabilité internationale, et nous déterminerons si nos propres tests de capital doivent être modifiés en conséquence.

La collaboration avec les organismes de réglementation internationaux

L'établissement de règles internationales est certes important, mais la collaboration entre autorités de contrôle est loin de se limiter à cette activité.

Il est primordial d'entretenir un dialogue avec les organismes de réglementation internationaux, pour deux raisons.

- Premièrement, plusieurs institutions financières canadiennes exercent leur activité à l'échelle mondiale et doivent par conséquent répondre aux exigences de diverses autorités de contrôle.
- Et deuxièmement, ceci nous permet de mieux comprendre l'interconnexion des composantes du système financier global.

De fait, le suivi et l'évaluation des risques systémiques sont inscrits dans le mandat du BSIF.

¹ Énoncé de principe sur l'approche standard du cadre de capital des sociétés d'assurance-vie (janvier 2015). Cet énoncé est disponible en suivant le lien suivant : <http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/fi-if/ic-sa/lf-sav/Pages/LISFSA.aspx>.

Nous devons être conscients de ce qui se passe dans les diverses composantes du système, y compris celles qui ne sont pas soumises à la réglementation prudentielle, par où passe le financement de l'économie réelle. Je pense entre autres à la négociation de produits de base, aux fonds de couverture ou au marché réanimé de la titrisation.

Bien que le système bancaire parallèle semble davantage présent à l'étranger qu'au Canada, nous devons considérer l'effet potentiel qu'il peut avoir sur le secteur réglementé par le BSIF. Nous devons aussi évaluer l'effet potentiel de nos actions sur le système bancaire parallèle.

On entend souvent dire que la crise financière mondiale que nous avons connue était une crise bancaire. Ce n'est pas faux.

Toutefois, plusieurs éléments déclencheurs provenaient du secteur des valeurs mobilières, au-delà du secteur bancaire.

Dans ces circonstances, l'importance pour les instances de contrôle prudentiel et de valeurs mobilières de maintenir un dialogue apparaît évidente. Sur le plan international, le Conseil de stabilité financière a déjà franchi quelques pas dans cette direction, mais les efforts en ce sens peuvent et devraient, à mon avis, être plus sentis.

La nécessité de maintenir un dialogue entre les organismes de réglementation canadiens

La collaboration entre organismes de réglementation canadiens est tout aussi importante que les relations internationales.

Les instances de réglementation canadiennes bénéficient de nombreuses tribunes où elles peuvent mettre en commun des renseignements et discuter de dossiers et d'interventions concernant les institutions financières.

Je pense entre autres au Comité de surveillance des institutions financières que je préside; un organisme constitué en vertu de la loi auquel siègent la Société d'assurance-dépôts du Canada, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, la Banque du Canada, le ministère des Finances et le BSIF.

Je pense également ici au Comité des dirigeants d'organismes, un autre organisme auquel je siège, qui est présidé par le gouverneur de la Banque du Canada et qui réunit certains organismes de surveillance fédéraux ainsi que les principales instances de contrôle des valeurs mobilières, y compris l'AMF.

Ce comité a pour mandat d'aider ses membres à mieux comprendre les questions centrales qui touchent les marchés et leur réglementation, telles que les produits dérivés négociés hors bourse et le taux de référence CDOR. Je suis convaincu que nous pourrions tirer encore plus de ces discussions à l'avenir.

Nous échangeons aussi avec nos homologues provinciaux dans le cadre du Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance, de l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite et de l'Association des superviseurs prudeniels des caisses.

Je tiens aussi à vous dire à quel point nous croyons en l'importance d'établir et de maintenir des relations bilatérales avec les organismes de réglementation au Canada.

Je pense entre autres à l'AMF, qui est chargée de surveiller le Groupe Desjardins et la Bourse de Montréal, deux institutions financières de taille importante au Canada.

Nous avons de bonnes discussions avec nos collègues de l'AMF et j'ai l'intention de multiplier les occasions d'échanger davantage sur des questions qui nous préoccupent en tant qu'organismes de réglementation.

Conclusion

En terminant, j'aimerais insister sur trois points.

D'abord, le BSIF continuera de travailler avec ses interlocuteurs internationaux pour s'assurer que les normes de réglementation bancaires internationales demeurent bien fondées sur les risques et bien adaptées au système canadien.

Deuxièmement, le BSIF accueille favorablement le nouveau cadre de capital international des sociétés d'assurances puisqu'il facilitera la comparaison internationale du capital des assureurs et pourra éventuellement, nous l'espérons, mener vers l'établissement de règles du jeu équitables pour tous.

Et troisièmement, le BSIF continuera de participer aux discussions avec ses interlocuteurs, tant à l'étranger qu'ici au Canada. Nous croyons fortement en ces échanges puisqu'ils nous permettent d'apprendre les uns des autres, ce qui contribuera éventuellement à renforcer le système financier.

Je vous remercie de votre attention.