



BSIF : Tirer des leçons des trente dernières années pour façonner l'avenir

Communication de Jeremy Rudin, surintendant, à
l'Economic Club of Canada

Toronto (Ontario)
Le 3 octobre 2017

Le texte prononcé fait foi

Pour de plus amples renseignements :

Kaitlin Sabourin
Communications et consultations
kaitlin.sabourin@osfi-bsif.gc.ca
www.osfi-bsif.gc.ca



BSIF
OSFI

Canada 

Communication de Jeremy Rudin, surintendant
Bureau du surintendant des institutions financières Canada (BSIF)
à l'Economic Club of Canada
Toronto (Ontario)
Le 3 octobre 2017

Introduction

Je remercie encore une fois l'Economic Club of Canada de me donner l'occasion de m'adresser à la collectivité des services financiers.

Il y a trois ans, j'ai prononcé ma première allocution à titre de surintendant à cette même tribune. À ce moment, j'étais en poste depuis à peine trois mois.

Aujourd'hui, je me présente devant vous comme un surintendant plus chevronné et, j'ose espérer, plus sage.

Évoquer notre passé

Le secteur des services financiers joue un rôle essentiel à l'échelle nationale. Les institutions financières représentent le moteur de notre économie et contribuent donc à notre prospérité collective. Lorsque nos institutions financières sont efficaces, concurrentielles et en bonne santé, nous en profitons tous.

Une réglementation et une surveillance dynamiques et expertes des institutions financières constituent des éléments essentiels pour mettre à profit ces avantages pour tous les Canadiens.

C'est pourquoi le gouvernement du Canada a mis sur pied le BSIF en 1987.

Le BSIF célèbre son trentième anniversaire cette année; le moment est donc très bien choisi pour jeter un regard sur le passé et déterminer notre position pour l'avenir.

Aujourd'hui, je dresserai un tableau historique très sélectif des trente premières années du BSIF.

Je vous décrirai ce que j'estime être les quatre chapitres les plus importants de l'histoire du BSIF jusqu'à maintenant, en soulignant la façon dont chacun a influé de façon positive sur le travail du BSIF par le passé et sur la façon dont il s'acquittera des tâches qui l'attendent à l'avenir.

Voici donc ces chapitres :

1. Notre démarche active en matière de réglementation et de surveillance, qui découle des événements ayant mené à la création du BSIF en 1987;
2. Notre mandat équilibré, qui nous a été confié au milieu des années 1990;
3. Notre approche rigoureuse au chapitre de l'information confidentielle, qui a reçu un renforcement crucial au début des années 2000;
4. Notre lutte constante contre la complaisance, bien illustrée par notre réaction à la crise financière mondiale de 2008.

Les origines du BSIF

Vu sa jeune trentaine, le BSIF est un membre relativement nouveau sur la scène des services financiers canadiens. En guise de comparaison, les origines de la plupart des plus grandes institutions financières du Canada sont antérieures à la confédération.

Ce n'est qu'en 1875 que le gouvernement du Canada a mis sur pied le Département des Assurances, et c'est près de cinquante ans plus tard, en 1924, que le Bureau de l'inspecteur général des banques a été créé.

Tout comme le surintendant des assurances, l'inspecteur général des banques jouait un rôle qui se limitait essentiellement à l'examen des états financiers des institutions. En 1977, le Bureau de l'inspecteur général des banques ne comptait que sept employés.

Comme vous le savez, cela n'a pas duré.

Deux événements qui se sont produits au milieu des années 1980 ont donné lieu à la création du BSIF.

Le premier fut l'intensification de la concurrence au sein du secteur des services financiers. La distance légendaire entre les « quatre piliers » du secteur (les banques, les sociétés de fiducie et de prêt, les sociétés d'assurances et les courtiers en valeurs mobilières) rétrécissait, ce qui a exercé des pressions sur les obstacles réglementaires en place.

Le second fut la faillite de deux banques de l'Ouest canadien : la Banque Commerciale du Canada et la Norbanque. Même si ces deux banques représentaient moins de 1 % de l'actif du secteur bancaire canadien, des questions importantes ont été soulevées au sujet des circonstances entourant leur faillite.

La situation a incité le gouvernement à créer une commission d'enquête sur les faillites présidée par l'honorable Willard Z. Estey.

À la fin de 1986, le gouvernement a annoncé son intention de fusionner le Bureau de l'inspecteur général des banques et le Département des Assurances en une seule entité : le Bureau du surintendant des institutions financières.

Le BSIF a vu le jour le 2 juillet 1987.

La volonté d'agir

La création du BSIF était plus qu'un geste symbolique et plus qu'une simple fusion de deux entités distinctes. Il s'agissait d'établir une nouvelle démarche plus efficace en matière de réglementation et de surveillance.

Avant tout, il s'agissait de créer un organisme de réglementation et de surveillance qui aurait la caractéristique que le juge Estey prisait par-dessus tout : « la volonté d'agir. »¹

Permettez-moi de vous donner un exemple.

Dans la foulée des chocs du prix du pétrole dans les années 1970, bon nombre des grandes banques mondiales ont créé un nouveau secteur d'activité : l'acceptation des dépôts des producteurs de pétrole riches en liquidités et la conversion de ces dépôts en prêts à des « pays en développement ».

¹ Estey, Willard Z. *Report of the inquiry into the collapse of the CCB and Northland Bank*, Ottawa, Canada : Ministre des Approvisionnement et services Canada, 1986

Attirées par la rentabilité initiale de cette activité, de nombreuses banques ont fermé les yeux sur leur exposition élevée à un petit groupe d'emprunteurs, et sur la sécurité très limitée qu'elles exerçaient sur les prêts aux pays souverains. Lorsque le BSIF a été mis sur pied en 1987, les prêts importants que de nombreuses banques canadiennes et étrangères avaient consentis aux pays d'Amérique latine avaient déjà commencé à se dégrader.

Dans les deux mois suivant son entrée en fonction, Michael McKenzie, le premier surintendant, a demandé aux banques canadiennes d'augmenter fermement leurs provisions sur ces prêts à des niveaux très conservateurs. Il a aussi obligé les banques à puiser immédiatement ces provisions dans leurs revenus plutôt que d'en répartir la charge sur cinq ans, comme c'était le cas auparavant.

Peu de temps après, il a ordonné aux grandes banques canadiennes de dépasser les nouvelles normes internationales au titre de la qualité des fonds propres qu'elles devaient détenir.

Il s'agissait de décisions audacieuses et impopulaires dans le secteur bancaire.

Dans ce qui deviendrait un scénario familier, le BSIF a été critiqué parce qu'il était trop prudent.

Mais en rétrospective, même l'ancien chef de l'Association des banquiers canadiens, Robert MacIntosh, a admis ce point. Il a écrit [traduction] « L'histoire prouve que Mackenzie avait raison ». En appliquant une politique rigoureuse, il a obligé les banques canadiennes à prendre des mesures draconiennes pour raffermir leur bilan. »²

Trente ans plus tard, cette démarche proactive (c'est-à-dire « la volonté d'agir ») demeure l'une des clés de notre réussite.

Un mandat équilibré

Passons maintenant au milieu des années 1990, le deuxième chapitre de notre histoire, moment où le BSIF a reçu son mandat équilibré.

Le deuxième surintendant des institutions financières, John Palmer a pris la relève de la direction de l'organisation lorsque la grave récession du début des années 1990 a laissé son empreinte sur le système financier canadien.

Dans sa première allocution à titre de surintendant, M. Palmer a déclaré que plus d'une centaine d'institutions financières fédérales avaient interrompu leurs activités sous le régime de surveillance appliqué par le BSIF. La plupart d'entre elles ont rendu les armes en douceur, par fusion ou liquidation, en imposant au pire des pertes minimales aux déposants, aux souscripteurs ou aux autres créanciers.

Mais pas toutes.

Remontons par exemple en 1994 alors que survenait la plus importante faillite d'une institution financière dans l'histoire du Canada, soit la débâcle de La Confédération, Compagnie d'Assurance-Vie.

Cette expérience — ajoutée aux autres faillites et quasi-faillites — a incité le gouvernement de l'époque à examiner le mandat qui *devrait être* confié au BSIF.

² MacIntosh, Robert. *Different Drummers: Banking & Politics in Canada*. Toronto, Canada : Macmillan Canada, 1991

La loi du moment avait déjà chargé le BSIF de réglementer et de surveiller les institutions financières, mais elle était très discrète quant aux buts et objectifs qui devraient guider le BSIF dans l'exécution de ces tâches.

Les modifications apportées à la *Loi sur le BSIF* en 1995 ont permis d'enchâsser un mandat clair comportant deux éléments principaux.

Premièrement, le BSIF a le mandat de réglementer et de surveiller les institutions financières afin de protéger les intérêts des déposants, des souscripteurs et des autres créanciers.

Deuxièmement et simultanément, le BSIF doit se rappeler qu'il est important de permettre aux institutions financières d'exercer une concurrence efficace et de prendre des risques raisonnables.

La *Loi sur le BSIF* indique très clairement qu'il n'est pas simplement suggéré que le BSIF garantisse l'équilibre entre ces deux éléments de son mandat. C'est une obligation.

La Loi précise que « ...la réglementation et la supervision [...] *doivent* s'effectuer... »³ en tenant compte du fait que la prestation de services financiers comporte des risques et que ceux-ci peuvent entraîner des faillites.

En même temps, le Parlement a confié deux rôles au BSIF.

Le premier vise à réduire la probabilité de faillite des institutions financières, c'est-à-dire le rôle auquel nous consacrons la majeure partie de notre temps.

Le deuxième consiste à se préparer à intervenir rapidement pour réduire au minimum l'incidence des faillites sur les déposants et les autres créanciers lorsque la faillite devient inévitable.

Cela signifie que l'absence de faillite témoigne de l'efficacité de notre travail, pourvu que nous ayons promu efficacement la sûreté et la stabilité des institutions. Cela signifie également que dans le cas d'une faillite, nous nous acquittons de notre mandat pourvu que nous intervenions rapidement pour éviter une détérioration accrue de la situation des déposants, souscripteurs et autres créanciers.

La clause de confidentialité

Permettez-moi maintenant de vous entretenir brièvement de la confidentialité, car il s'agit de la pierre angulaire de notre travail et d'un élément clé de notre efficacité.

Dès le départ, le BSIF a été investi de vastes pouvoirs pour obliger les institutions financières à lui fournir de l'information. Et, en vertu de la *Loi sur le BSIF*, nous sommes tenus de préserver la confidentialité de cette information.

Cela m'amène au troisième chapitre de notre histoire que je soulignerai aujourd'hui — le renforcement essentiel de l'approche du BSIF à l'égard des renseignements confidentiels au moyen des lois et règlements.

En 2000, à la fin du mandat de John Palmer à titre de surintendant, un nouveau défi s'est posé.

Le Bureau avait récemment mis en place un nouveau mécanisme de cotation du risque pour les institutions financières. Pour tirer le maximum de ce système, M. Palmer voulait être en mesure de

³ *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières* (L.R.C. (1985), ch. 18 (3^e supp.), partie I)
<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/O-2.7/TexteCompleet.html>

communiquer la cote de risque de chaque institution à l'institution elle-même. Mais avant tout, il voulait s'assurer que les cotes demeurent confidentielles.

Ce qu'il justifiait par deux raisons principales.

Tout d'abord, l'exercice nous permettrait d'assujettir une institution en difficulté à nos stades d'intervention — processus visant à accroître la solidité d'une institution — sans avoir l'effet pervers de miner la confiance du public dans l'institution et de la déstabiliser.

Puis, cette confidentialité inciterait les institutions à nous faire part de leurs problèmes, sachant que si ces problèmes nous ont amenés à atténuer notre opinion au sujet de l'institution, cette opinion ne serait pas divulguée.

Heureusement, le gouvernement de l'époque a accepté ces arguments et il a adopté des règlements qui protégeaient la confidentialité des renseignements sur la surveillance.

À mon avis, les deux avantages promis par cette approche en matière de confidentialité ont été obtenus au Canada.

En respect des exigences établies par la loi, nous avons depuis longtemps pour politique de ne pas commenter la situation d'une institution financière en particulier, même lorsque ces renseignements ne contreviendraient pas aux dispositions de la loi portant sur la confidentialité.

Pourquoi maintenir une approche aussi rigoureuse?

Nous agissons ainsi parce que tout commentaire que nous pourrions émettre sur une institution en particulier serait immédiatement analysé pour déterminer ce qu'il pourrait révéler.

Tous nos propos seraient scrutés pour tenter de déceler une indication au sujet des renseignements confidentiels que nous possédons : ce que nous avons choisi de dire ou de ne pas dire, en quoi nos propos diffèrent de ce que nous avons dit au sujet des autres institutions, comment ils s'opposent à ce que nous avons dit au sujet de la même institution, et ainsi de suite.

Vous n'entendrez donc pas de commentaires du BSIF sur des institutions en particulier.

J'espère que vous conserverez cela à l'esprit lorsque vous remarquerez notre réticence à parler de ce que nous savons ou de ce que nous faisons.

Parallèlement, nous sommes d'ardents défenseurs de la divulgation de renseignements sur les institutions financières par les institutions financières elles-mêmes. Toutes les institutions surveillées par le BSIF, même les institutions privées, sont assujetties à des exigences de divulgation adaptées à leur nature et à leur taille.

De plus, le fait que nos banques d'importance systémique intérieure comptent parmi les chefs de file mondiaux de la divulgation est en partie attribuable à notre vif encouragement.

La crise financière mondiale

Aucun survol de l'histoire du BSIF, aussi bref soit-il, ne serait complet s'il n'incluait pas la crise financière mondiale de 2008 — le quatrième chapitre de notre histoire sélective.

Comme nous le savons, nos banques et nos assureurs ont fait preuve d'une résilience remarquable qui a attiré l'attention internationale sur le système canadien de réglementation et de surveillance des institutions financières.

De nombreux articles ont été rédigés sur le rendement du secteur financier canadien pendant la crise. Tous ces articles citent, comme facteur fondamental, l'approche proactive adoptée par les troisième et quatrième surintendants, Nick LePan et Julie Dickson.

M. LePan et Mme Dickson ont démontré leur « volonté d'agir » en relevant les normes de fonds propres au-delà des normes internationales et en renforçant l'approche de surveillance pratique qu'avaient mise en place leurs prédécesseurs.

Ces initiatives ne comptaient pas non plus parmi les plus populaires du BSIF à l'époque, mais elles ont prouvé leur valeur pendant la crise.

Je souligne ce chapitre de notre histoire en vue de mettre en relief un autre de nos attributs : la résistance du BSIF à la complaisance et sa détermination à apprendre et à s'améliorer.

Nous avons eu la chance de compter sur M^{me} Dickson comme surintendante pendant toute la crise et les années suivantes.

Nous aurions pu nous attendre à ce que M^{me} Dickson croie que le succès du BSIF au cours de la crise financière mondiale a démontré que notre régime était déjà à la hauteur et qu'il n'avait pas besoin d'être amélioré. Mais elle et ses collègues ont plutôt déterminé la vraie valeur de la crise : un coup de semonce qui invitait à faire davantage pour que le système financier canadien soit résilient.

Au lieu de faire preuve de complaisance, le BSIF a accru la quantité et la qualité des fonds propres que les institutions devaient posséder, il a renforcé les exigences de liquidité et il a élaboré des consignes nouvelles ou en a modifié d'autres dans des domaines principaux, notamment la gouvernance d'entreprise, la conformité réglementaire et le risque opérationnel, pour n'en nommer que quelques-uns.

La suite

Chacun des quatre chapitres de l'histoire du BSIF dont j'ai parlé aujourd'hui fournit une leçon du passé que le BSIF doit appliquer à l'avenir.

Les événements qui ont mené à la création du BSIF ont souligné une « volonté d'agir ».

Vous pouvez le constater dans l'approche que nous adoptons en matière de normes de souscription des prêts hypothécaires.

Nous voyons clairement les risques potentiels découlant de l'endettement élevé des ménages à l'échelle du Canada et des prix immobiliers élevés dans certains marchés. Nous n'attendons pas que ces risques se concrétisent en une hausse des arriérés et des défauts avant de prendre des mesures.

Nous adaptons plutôt nos normes à des situations nouvelles, comme l'indique notre lettre de 2016 à l'intention du secteur au sujet de la souscription des prêts hypothécaires, et les changements récemment proposés à la ligne directrice sur la souscription des prêts hypothécaires résidentiels, B-20.

Pour mettre en œuvre notre mandat équilibré, nous devons veiller à ce que les attentes que nous avons établies pour les institutions financières reposent sur des principes et qu'elles soient adaptées à la taille et à la complexité des institutions que nous surveillons, dans la mesure du possible.

Plus tard cette année, nous présenterons un exemple de notre engagement envers cette pratique au moyen de notre approche révisée pour garantir l'efficacité de la surveillance exercée par le conseil d'administration des institutions financières.

Notre politique de protection de l'information confidentielle est solidement établie et bien enchâssée dans la loi; nous maintiendrons cette discipline afin de maximiser notre efficacité.

Enfin, nous continuerons à lutter contre la complaisance en maintenant notre engagement à l'égard de l'amélioration continue. Par exemple, nous avons récemment remanié en profondeur nos exigences de capital des assureurs-vie et des assureurs hypothécaires afin de tirer parti des nouvelles données et des nouvelles techniques de modélisation du risque.

Bientôt, nous améliorerons notre régime de fonds propres des banques, que le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire conclue ou non une nouvelle entente.

Conclusion

Tous mes prédécesseurs n'ont cessé, à juste titre, de prôner la lutte contre la complaisance.

L'avenir sera très différent du monde d'aujourd'hui, et nul ne sait ce qui amènera la prochaine crise.

Le Parlement nous a confié un mandat bien conçu, et le BSIF s'est forgé une réputation fort enviable en réussissant à endosser cette responsabilité.

En maintenant le cap sur ce mandat, en ayant la volonté d'agir, en demeurant rigoureux au sujet de la confidentialité et en cherchant à se perfectionner sans cesse, le BSIF demeurera une organisation d'excellence à l'avenir.

Je vous remercie. C'est avec plaisir que je répondrai maintenant à vos questions.