Réaliser les objectifs stratégiques du BSIF

Le BSIF utilise l'image d'une balance pour montrer les liens entre ses cinq objectifs stratégiques. D'un côté, il y a les deux lingots de la *Protection contre les pertes* indues et de la *Confiance du public* et de l'autre, les deux lingots de la *Concurrence* et de la *Rentabilité*. Le point d'appui, c'est-à-dire la *Qualité*, indique de quelle façon la qualité des procédés, des techniques et, qui plus est, des gens sous-tend d'autres objectifs pour assurer un juste équilibre et ce, dans l'intérêt du public.

Quatre des cinq objectifs se contrebalancent. Seule la *Qualité* occupe une place prépondérante, car l'accent accru placé sur ce facteur ne compense aucun autre facteur, mais les renforce tous. C'est pourquoi la recherche de la *Qualité* représente un engagement clé pour le BSIF et ses employés.

Richard Tsai, Michael Desrosiers et Leshak Tymcio (debout) du Groupe des conglomérats (Institutions de dépôts) à Toronto

Dans le cas des quatre autres objectifs, il faut parfois effectuer des choix et des compromis. Si, pour des raisons de politique publique, la pondération attribuée à l'un de ces objectifs est rehaussée, les liens entre tous les objectifs doivent être modifiés. Par exemple, si l'on insiste davantage sur la *Protection contre les pertes* indues, en imposant des règles plus rigoureuses pour les institutions financières ou des mesures de surveillance de plus grande portée, il se pourrait que les institutions financières éprouvent plus de difficulté à innover et à exercer leur concurrence tout en demeurant rentables, et le coût de la réglementation et de la surveillance pourrait augmenter. Par contre, certains objectifs en renforcent d'autres. Par exemple, si l'on applique des mesures pour protéger les déposants, les souscripteurs et les participants à des régimes de retraite contre les pertes indues, nous également à renforcer la confiance du système financier.

Kathleen Hunter, Nancy Begg-Durkee (debout) et Ron Bergeron de la Division des régimes de retraite privés à Ottawa

Protection contre les pertes indues

NOUS ÉVALUONS LES RISQUES ET LES TENDANCES PROPRES AUX INSTITUTIONS ET INTERVENONS EN TEMPS OPPORTUN, DE MANIÈRE À RÉDUIRE AU MINIMUM LES PERTES QUE POURRAIENT SUBIR LES SOUSCRIPTEURS, LES DÉPOSANTS ET LES PARTICIPANTS À DES RÉGIMES DE RETRAITE.

Le programme de surveillance du BSIF permet d'examiner les activités d'une institution, de recommander des améliorations et, au besoin, de recourir aux vastes pouvoirs juridiques du Bureau pour traiter avec les institutions qui éprouvent des problèmes financiers ou qui assument des niveaux de risque inacceptables. Pour chaque institution, les activités de surveillance sont coordonnées par un gestionnaire des relations avec les institutions, qui représente la personne-ressource du BSIF chargée des communications et de la responsabilisation.

Pour s'acquitter de son mandat en matière de protection, le BSIF a pris certaines mesures en vue d'améliorer son programme de surveillance destiné aux institutions financières. En outre, il a réalisé des progrès au chapitre de la surveillance des régimes de retraite.

RÉALISATIONS ET INITIATIVES

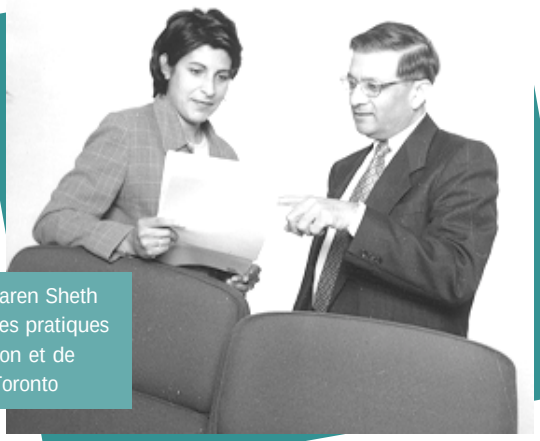
AMÉLIORATION DU PROCESSUS DE SURVEILLANCE

En 1997–1998, le BSIF a restructuré ses activités de surveillance en raison de l'évolution de l'industrie des services financiers qui est devenue de plus en plus complexe. La plupart des changements au sein du Secteur de la surveillance sont survenus au début de 1998–1999. Le nouveau Secteur du soutien spécialisé a permis également d'élargir l'expertise au sein du processus de surveillance. Cette réorganisation a permis au BSIF de mieux faire correspondre son programme de surveillance à l'évolution de l'industrie et de mettre en oeuvre des processus et des procédures qui tiennent compte des pratiques exemplaires des organismes de surveillance à l'échelle mondiale.

Cette nouvelle structure organisationnelle a considérablement facilité l'implantation du nouveau Cadre de surveillance du BSIF. (Voir l'encadré 1 : Cadre de surveillance). La méthodologie du BSIF est fondée depuis longtemps sur les risques, et les modifications présentées dans le Cadre représentent un autre pas dans cette direction. Grâce à cette démarche, une institution peut, en principe, assumer plus de risques sans subir de conséquence sur le plan de la surveillance pourvu que la qualité des facteurs d'atténuation des risques, comme les procédures internes de contrôle, soit accrue de façon proportionnelle. Ainsi, les activités du BSIF et les frais connexes de conformité imposés aux institutions portent davantage sur l'évaluation des niveaux de risque net effectuée pas le Bureau.

Ces modifications apportées aux méthodes de surveillance permettent au BSIF de mieux relever le défi de la complexité accrue au sein du système financier et de surveiller certaines

Zahir Dharsee, Martha de Souza et Paul Skosowski du Groupe des institutions financières (Assurance) à Toronto



Mary Oliva et Naren Sheth de la Division des pratiques de réglementation et de surveillance à Toronto

entités et structures d'entreprises nouvelles qui devraient voir le jour à la suite des changements proposés au régime appliqué au secteur financier. Elles permettent également une meilleure gestion des risques et l'amélioration des méthodes de régie dans les institutions réglementées, ce qui contribuera à garantir la stabilité financière de ces dernières. Une surveillance axée sur les risques permet également au BSIF de mieux appliquer sa politique d'intervention précoce, car dans bien des cas il détecte les problèmes avant que leurs conséquences n'apparaissent au bas du bilan.

De même, le BSIF applique des mesures pour atténuer les risques entre les systèmes, par exemple en encourageant les institutions à améliorer leurs méthodes de gestion des risques et à accroître, au besoin, leurs fonds propres et leurs réserves. À cette fin, le BSIF émet également des avis précis aux institutions.

L'application intégrale et la mise au point de la méthodologie fondée sur les risques dans le Cadre de surveillance constituent un processus qui s'échelonnera sur plusieurs années. En 1998–1999, le BSIF a examiné deux priorités.

La première a consisté à évaluer en profondeur les risques inhérents des principales activités des grandes institutions, et la qualité des facteurs d'atténuation des risques, comme les systèmes de contrôle et de régie. Cette évaluation a permis au BSIF de déterminer avec plus de précision les principaux secteurs devant faire l'objet d'études plus poussées, et elle sera améliorée à mesure que progressera l'application de la nouvelle méthodologie au cours des prochaines années. Dans le cadre de cette évaluation des risques, la nouvelle structure organisationnelle du BSIF – des groupes sont affectés à la surveillance d'imposants conglomérats de dépôts et d'assurance-vie, de même que d'institutions de moindre envergure – a permis de mieux comparer des institutions particulières avec leurs pairs. Ces comparaisons avec des pairs, accompagnées d'une rétroaction générale aux institutions, ont constitué des outils de surveillance importants et efficaces.

En raison de l'attention accrue accordée aux risques, la surveillance sur place a été réduite pour certaines institutions au cours de l'exercice, et le BSIF a insisté davantage sur la surveillance effectuée à l'extérieur. De même, les travaux sur place ont porté dans une plus grande mesure sur des évaluations plus approfondies des risques dans certains secteurs d'activité ou produits nouveaux.

Lorsque la nouvelle méthodologie énoncée dans le Cadre de surveillance sera entièrement appliquée, le BSIF attribuera des cotes aux institutions, à la nature de leurs risques et à la qualité des facteurs d'atténuation des risques. Ces cotes seront établies après consultation de l'industrie.

La deuxième priorité consistait à adopter une attitude plus dynamique à l'égard des problèmes de prudence des institutions financières. Par exemple, les sociétés qui présentaient des lacunes au chapitre du contrôle ont été classées au mieux au stade 1, même si leur situation financière était acceptable. (Voir l'encadré 2 : Processus d'évaluation de la santé des institutions financières.) Dans ces cas, le BSIF a fermement transmis ses préoccupations aux conseils d'administration et à la haute direction. Le Bureau a également établi des échéanciers serrés obligeant certaines institutions à commencer à mettre en œuvre des plans pour corriger les problèmes détectés.

Bien que certaines institutions aient amélioré leur rendement cette année, le nombre global d'institutions présentant des

ENCADRÉ 1 : CADRE DE SURVEILLANCE

Le Cadre de surveillance permet d'évaluer la sécurité et la stabilité des institutions financières. L'évolution permanente de l'industrie des services financiers — au Canada et à l'étranger — a poussé le Bureau à réviser le Cadre en 1998-1999 pour en maintenir l'efficacité.

Le Cadre révisé repose, entre autres, sur l'évaluation du risque inhérent relié aux activités importantes d'une institution et sur la qualité de son mécanisme d'atténuation des risques liés à ces activités. Cette évaluation permet au BSIF d'utiliser les travaux effectués par les services de gestion et de contrôle interne d'une institution et de concentrer ses ressources sur des activités susceptibles d'influer sensiblement sur le profil de risque de l'institution.

Les secteurs à risques élevés sont assujettis à des examens approfondis comportant un niveau d'expertise technique adéquat. Cette démarche axée sur les risques permettra de rentabiliser davantage le processus de surveillance et d'optimiser la valeur que ce processus peut ajouter pour les intervenants.

Le BISF consulte actuellement les principaux intervenants au sujet du Cadre révisé et il considère l'élaboration de méthodes de surveillance comme un processus dynamique. Le Bureau continuera de remettre ses pratiques en question et de les raffiner en tenant compte de l'évolution rapide de la situation.

Katherine Liao, Wayne Steele et Anne Gutowski du Groupe des institutions financières (Institutions de dépôts) à Toronto

Chuck Reynolds, Harry Arjoon et Elvia Lam (centre) du Groupe des conglomérats (Assurance-vie) à Toronto

ENCADRÉ 2 : PROCESSUS D'ÉVALUATION DE LA SANTÉ DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Pour orienter sa politique en matière d'intervention précoce, le BSIF attribue des cotes au sujet de la sécurité et de la solidité des institutions financières et des régimes de retraite. Ces cotes correspondent aux cinq stades suivants :

Stade 0 : Aucun problème détecté — surveillance normale exercée par le BSIF.

Stade 1 : Pré-alerte — des lacunes sont décelées; surveillance presque normale justifiée.

Stade 2 : Risque pour la viabilité ou la solvabilité — les problèmes ne présentent pas une menace immédiate pour la viabilité ou la solvabilité, mais ils pourraient s'aggraver s'ils ne sont pas réglés sans tarder. Le niveau d'intervention du BSIF est relevé.

Stade 3 : La viabilité future est sérieusement compromise — les problèmes détectés au stade 2 se sont aggravés à tel point qu'ils menacent la viabilité, à moins d'une aide de l'extérieur ou d'autres mesures rapides. Le BSIF relève encore une fois son niveau d'intervention et élabore un plan d'urgence en vue de la liquidation.

Stade 4 : Non-viabilité ou insolvabilité imminente — la faillite est proche ou les conditions de prise de contrôle sont réunies. Le BSIF amorce le processus de prise de contrôle et de liquidation de l'institution.

Lachmi Asnani-Ma et Graham Taylor du Groupe des institutions financières à Vancouver

lacunes a augmenté. Cette situation s'explique, entre autres, par le fait que les préposés à la surveillance du BSIF se sont familiarisés avec les lignes directrices et que, de ce fait, les problèmes nécessitant l'application de mesures sont devenus plus évidents.

Trois examens détaillés des systèmes ont été effectués. Le premier portait sur la préparation des institutions financières à l'an 2000. (Voir l'encadré 3 : Mesures prises pour favoriser la préparation des institutions financières à l'an 2000.)

Le deuxième examen portait sur la gestion des risques de négociation assumés par les grandes institutions de dépôts. Il faisait fond sur les travaux effectués antérieurement pour valider les modèles utilisés pour gérer les risques de marché et déterminer les niveaux de fonds propres convenables qui devaient leur être appliqués. Une équipe composée de représentants du Secteur du soutien spécialisé et du Secteur de la surveillance a évalué les méthodes de gestion des risques de négociation en se fondant sur neuf critères, elle a fourni une rétroaction aux institutions à savoir si elles satisfaisaient aux critères et elle a indiqué les points susceptibles d'amélioration. Le BSIF prévoit exécuter d'autres examens approfondis et ciblés du genre, y compris l'analyse comparative des institutions par rapport à leurs pairs et aux pratiques exemplaires à l'échelle internationale.

Les méthodes de gestion de ces risques de négociation ont été mises à l'essai à l'automne 1998, au moment où le secteur financier mondial a subi d'importants bouleversements et a été la cible de problèmes de liquidités. En règle générale, les méthodes d'établissement de la valeur exposée au risque appliquées par les banques canadiennes ont bien tenu le coup, les pertes ont été contenues dans des limites prédéterminées et les banques canadiennes ont géré convenablement les risques que posent les entités à fort levier financier.

Le troisième examen s'inscrivait dans la foulée de l'effort permanent du Bureau en vue de relever le niveau des provisions générales pour risque de crédit et d'améliorer les méthodes de calcul de ces provisions. Le Bureau a émis un avis général à ce sujet en 1998–1999, y compris des critères permettant d'évaluer la suffisance des provisions générales. Par la même occasion, il a déplacé son centre d'intérêt de la méthodologie à la suffisance des provisions et il a collaboré

Martial Fortin, Roselee Clarke, Indu Arora et Glenn McAllister de la Division des régimes de retraite privés à Ottawa

Ron Hurban (à gauche en arrière), Christina Voyatzis, Payale Patel (à droite, en avant) du Groupe des institutions financières (assurance). Charles Lum du Groupe des institutions financières (Institutions de dépôts) à Toronto

activement avec les institutions de dépôts pour leur permettre de raffermir leurs provisions.

En 1999–2000, le BSIF prévoit concentrer encore une fois son attention sur la méthodologie et déterminer des critères tenant compte des pratiques exemplaires aux fins du calcul des provisions générales. Le Bureau a également précisé que même s'il prévoit la constitution de telles provisions, il s'attend également à ce qu'elles soient utilisées en cas de détérioration de la conjoncture économique ou du crédit. De même, il répond actuellement à une demande de l'industrie, qui désire obtenir des précisions sur la façon de prélever des fonds à même les provisions.

Plusieurs examens de portée limitée ont également été effectués dans le secteur des assurances en 1998–1999, entre autres sur les garanties de taux d'intérêt, sur le MMPRCE et sur les réductions de primes. Un sondage auprès d'assureurs qui offrent des produits à taux d'intérêt garantis a révélé que les sociétés avaient tenu compte des conséquences de cette option dans le calcul des engagements relatifs aux polices. En raison de l'utilisation généralisée de ces garanties, l'analyse sera élargie pour englober toutes les garanties intégrées à des produits d'assurance, y compris ceux vendus à l'étranger. On a découvert un problème systémique se rapportant au traitement de l'impôt reporté dans le MMPRCE, ce qui a obligé le BSIF a faire parvenir une lettre à l'industrie pour lui fournir des précisions à ce sujet. Lorsque les employés du BSIF ont détecté des problèmes de réduction de primes, ils ont rencontré la direction des sociétés visées pour obtenir des garanties, c'est-à-dire qu'on leur confirme que la situation était gérée d'une manière prudente.

AMÉLIORATION DU CADRE DU BSIF ET ÉLARGISSEMENT DES POUVOIRS EN MATIÈRE DE SURVEILLANCE DES RÉGIMES DE RETRAITE

Le BSIF applique également sa méthode fondée sur les risques à la surveillance des régimes de retraite fédéraux. Le projet de loi modifiant la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension* (LNPP) a été adopté en juin 1998 et la plupart de ses articles sont entrés en vigueur en octobre. Les modifications ont pour effet d'élargir les pouvoirs du BSIF en matière de surveillance et lui permettront de traiter plus efficacement les régimes qui présentent des problèmes de solvabilité ou de conformité. En outre, les modifications imposent aux administrateurs de régimes des exigences accrues au chapitre de la régie, du financement et des placements, et elles facilitent la coopération entre le BSIF et les organismes provinciaux de réglementation des régimes de retraite.

La plupart des 1 157 régimes de retraite régis par le BSIF continuent d'être bien gérés et d'être suffisamment provisionnés. Cependant, à la suite d'inspections de surveillance, on a noté que les administrateurs de certains régimes avaient de la difficulté à s'acquitter de leurs obligations. Vu que les administrateurs doivent assumer l'entière responsabilité de leurs régimes, le BSIF a diffusé des lignes directrices, des documents

Lise Nadeau et Louis-Marie Pommainville du Groupe des institutions financières à Montréal

de travail et des notes de service pour leur venir en aide.

Les travaux relatifs à ces documents se sont poursuivis en 1998–1999. La *Ligne directrice sur la régie des régimes de retraite fédéraux*, publiée en mai 1998, précise les questions dont les administrateurs doivent tenir compte lorsqu'ils mettent au point ou révisent un cadre de régie appliqué à leur régime de retraite. Pour étayer ces lignes directrices, le BSIF élabore, en collaboration avec deux associations nationales de régimes de retraite, des principes de base de l'autoévaluation qui englobent des critères précis qui permettent aux administrateurs de régimes de retraite d'évaluer leurs méthodes de régie.

De plus, un document de travail intitulé *Surveillance fondée sur le risque des régimes de retraite* a été diffusé en mai 1998; ce document donne un aperçu du Sommaire d'évaluation des risques (SER) que le BSIF a mis au point pour mieux déterminer les problèmes auxquels sont confrontés des régimes de retraite dans le domaine de la prudence.

CRITÈRES DE RENDEMENT

Le BSIF a établi quatre critères internes de rendement pour évaluer son efficacité à protéger les déposants, les souscripteurs et les participants à des régimes de retraite contre les pertes indues. Deux de ces critères, l'indice de l'efficacité de l'intervention et l'indice de risque, ont été mis en oeuvre en 1998–1999, et un processus a été amorcé pour les intégrer aux mécanismes d'examen du Bureau et à la planification des activités.

Indice de niveau d'intervention – Le BSIF évalue la santé financière des institutions et des régimes de retraite et leur attribue une cote entre Stade 0 et Stade 4. (Voir l'encadré 2 : Processus d'évaluation de la santé des institutions financières.) L'indice indique le nombre d'institutions à chaque stade et exprime les résultats en pourcentage du nombre total d'institutions à une certaine date. Au fil du temps, les données fournies par cet indice permettront de suivre l'évolution des institutions entre les stades. Comme il est mentionné ci-dessus, on a noté une certaine augmentation du nombre d'institutions présentant des lacunes, en partie parce que nous avons appliqué plus rigoureusement notre mandat en matière d'intervention précoce, ce qui a entraîné une légère hausse de cet indice.

Les cotes de stade découlent d'un processus de classement des lacunes que présentent les institutions financières et elles précisent les mesures à prendre pour minimiser les pertes et les problèmes éventuels. Le BSIF a publié certains documents qui officialisent ces mesures et qui les expliquent aux intervenants. Le premier a été diffusé en 1995, dans le cadre d'une initiative conjointe avec la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC);

Elizabeth Lopatko et Bruce Thompson du Groupe des institutions financières (Assurance-vie) à Toronto

il s'agit du *Guide en matière d'intervention* à l'intention des institutions de dépôts. L'année suivante, le BSIF a publié le *Guide d'intervention* pour les sociétés d'assurances. En 1997, il a fait paraître le *Guide de surveillance des régimes de retraite fédéraux.*

Indice de risque – Cet indice est étroitement lié à l'indice de niveau d'intervention. Il mesure globalement la santé générale des institutions financières et des régimes de retraite en indiquant le nombre d'institutions à l'égard desquelles des problèmes ont été relevés. Cet indice accorde plus d'importance aux institutions ayant une cote plus élevée, de même qu'à la valeur de leur actif. De plus, la cote repose sur le type d'institution, vu que la faillite d'un type d'institution peut avoir de plus vastes répercussions sur le système financier. Même si le système de pondération (attribution de cotes) est arbitraire, nous prévoyons que l'évolution de l'indice devrait permettre d'améliorer la santé du secteur financier.

Indice de recouvrement des pertes – Cet indice est établi à partir de données recueillies depuis 1987 (au moment de la création du BSIF) selon les liquidations terminées ou celles pour lesquelles le liquidateur a pu établir une projection raisonnable de la perte finale. Il exprime, en pourcentage du montant dû, les sommes que les déposants ou les souscripteurs recevront vraisemblablement, en tenant compte de la valeur temporelle de l'argent. Le calcul n'inclut pas les paiements complémentaires tirés des programmes d'indemnisation de l'industrie à l'égard des produits assurés. L'indice actuel se situe à 91 p. 100, ce qui représente une légère amélioration par rapport au niveau enregistré à la fin de l'année précédente. On n'a noté ni faillites ni liquidations en 1998–1999.

La situation au chapitre du recouvrement des pertes s'est améliorée en raison de l'achèvement du plan de recouvrement issu de la liquidation de La Confédération, Compagnie d'Assurance-Vie, en vertu de laquelle les souscripteurs devraient être intégralement remboursés. (Voir l'encadré 4 : Recouvrement intégral pour les souscripteurs de La Confédération.)

Henry Heft, Sharon Nitschke et Len Payne du Groupe des institutions financières, (assurance) à Ottawa

Indice de l'efficacité de l'intervention (IEI) – L'IEI évalue la performance du BSIF relativement aux mesure prises aux termes des *guides d'intervention.* Le personnel du BSIF précise les résultats obtenus et leurs répercussions. Les rapports de l'IEI portant sur des institutions particulières constituent un important outil de gestion qui permet de prendre des décisions sur les stades et de vérifier si l'institution respecte les recommandations en matière de surveillance.

En 1998–1999, des rapports d'IEI ont été préparés pour toutes les institutions dont la cote était stade 1, au mieux. Ces rapports représentent un outil d'information de gestion qui favorise la collecte de renseignements sur les principaux problèmes à régler avant que la cote ne soit relevée, problèmes qui pourraient affaiblir la santé financière de l'institution s'ils s'aggravaient.

En général, les IEI permettront davantage au BSIF de mesurer le rendement de l'institution au chapitre de la surveillance et de déterminer les méthodes de surveillance qui doivent être améliorées. Des renseignements généraux sur les résultats de l'IEI ont été produits au cours de l'année dans le cadre du processus de transformation de l'IEI en un critère de performance détaillé. Un jour, le BSIF partagera les résultats généraux de l'IEI avec des intervenants et les évaluations de cet indice seront assujetties à un processus d'assurance de la qualité. Les résultats obtenus par une institution ou un régime de retraite au chapitre de l'IEI ne seront pas rendus publics.

Chak Raghunathan, Bruce Rutherford et Barry Davenport (assis) de la Division de la Division des marchés de capitaux à Toronto

ENCADRÉ 3 : MESURES PRISES POUR FACILITER LA PRÉPARATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES À L'AN 2000

Depuis 1996, le BSIF collabore avec les institutions financières fédérales pour qu'elles soient prêtes à relever le défi de l'an 2000. En janvier 1999, le Bureau a diffusé une lettre dans laquelle il expliquait les jalons du projet de l'an 2000 auxquels les institutions doivent se conformer. Ces jalons sont conformes aux lignes directrices émises par les principaux organismes de réglementation d'autres instances, et ils prévoient l'essai interne et l'implantation des systèmes essentiels au 31 mars. L'essai des interfaces externes, les plans d'urgence et l'examen de la conformité des emprunteurs et des contreparties devra être terminé au 30 juin. En mai, le Bureau a publié des directives supplémentaires sur la planification d'urgence des liquidités.

Presque toutes les institutions fédérales ont déclaré au BSIF qu'elles respectent l'échéancier et qu'elles ont appliqué les jalons. Les quelques retardataires (institutions qui ne sont pas à jour dans leurs préparatifs en vue de l'an 2000) se trouvent dans des marchés relativement restreints et font l'objet de mesures de surveillance plus rigoureuses.

Il est possible que le dossier de l'an 2000 engendre certains problèmes; le BSIF estime toutefois que d'après les renseignements qu'il a recueillis jusqu'ici dans le cadre de ses activités de surveillance, le secteur des services financiers canadien ne devrait pas poser de problème important.

D'ici la fin de 1999, l'industrie apportera les dernières modifications dans le cadre du projet de l'an 2000 et soumettra les systèmes, interfaces et plans d'urgence à de nombreux essais pour assurer leur conformité. Le BSIF continuera de surveiller la situation de près, d'effectuer des inspections périodiques et de recourir à des outils d'intervention efficaces en matière de surveillance pour s'assurer que les institutions continuent de se concentrer sur la préparation à l'an 2000. Ainsi, nous pourrons prendre les mesures qui s'imposent bien avant le début du nouveau millénaire. Le Bureau achève ses propres plans d'urgence de manière à pouvoir prendre les mesures nécessaires pour protéger les souscripteurs et les déposants si de graves problèmes de conformité surviennent dans les institutions financières réglementées.

Le BSIF collabore également avec d'autres organismes de réglementation internationaux, comme le Conseil mixte de l'an 2000 de la Banque des règlements internationaux en vue de partager l'information sur les méthodes de surveillance.

Wayne Adams de la Division du risque de crédit, Nicolas Burbidge de la Division de la conformité et Donna Bovolaneas de la Division des pratiques comptables à Toronto

ENCADRÉ 4 : RECOUVREMENT INTÉGRAL POUR LES SOUSCRIPTEURS DE LA CONFÉDÉRATION

En 1998-1999, les travaux de liquidation de l'actif de La Confédération, Compagnie d'Assurance-Vie se sont poursuivis. En avril 1999, le liquidateur, KPMG Inc., a annoncé que les souscripteurs canadiens toucheraient le remboursement intégral prévu par leurs polices, intérêt couru inclus. L'organisme américain chargé du dossier espère également que les souscripteurs des États-Unis seront remboursés de façon intégrale. Le remboursement intégral des souscripteurs confirme l'efficacité du régime de réglementation, qui vise à réduire le plus possible les pertes des souscripteurs.

Le dossier de la Confédération-Vie porte sur l'une des faillites les plus imposantes et les plus complexes en Amérique du Nord; l'actif consolidé visé (y compris l'actif administré) totalisait quelque 30 milliards de dollars. Cette société exerçait son activité au Canada, aux États-Unis, au Royaume-Uni et aux Bermudes au moyen d'un réseau de succursales et de filiales.

Le problème de La Confédération reposait principalement sur les risques énormes engendrés par les prêts sur immeubles commerciaux et les prêts immobiliers. Au moment où La Confédération luttait pour sa survie, le BSIF, de concert avec d'autres intervenants, a envisagé toutes les possibilités pour éviter la faillite de cette société, y compris un programme de sauvetage parrainé par l'industrie. Lorsqu'il est devenu évident qu'il fallait liquider la société pour protéger les souscripteurs, le BSIF a pris les mesures nécessaires.

Le 15 août 1994, le surintendant intérimaire fut nommé liquidateur provisoire. Vu l'ampleur et la complexité des activités de la société et de la situation du marché à ce moment, la valeur des biens ne pouvait être optimisée que par la cession en bonne et due forme de l'actif et des activités sur une certaine période.

La plupart des polices de la société ont été transférées à d'autres assureurs au cours des deux années suivantes. Lorsque des ententes ont été conclues pour tous les souscripteurs et que des stratégies de cession efficace de l'actif ont été appliquées, le surintendant s'est retiré du dossier en sa qualité de liquidateur provisoire, le 10 septembre 1997, et il a été remplacé par KPMG, qui avait fait fonction de mandataire du surintendant. KPMG a mis au point un plan d'affaires avec la collaboration de la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP). Grâce à ce plan et en raison de l'état avancé de la liquidation, l'intervention du surintendant n'était plus nécessaire pour garantir un traitement juste pour tous les souscripteurs et créanciers.

Confiance du public

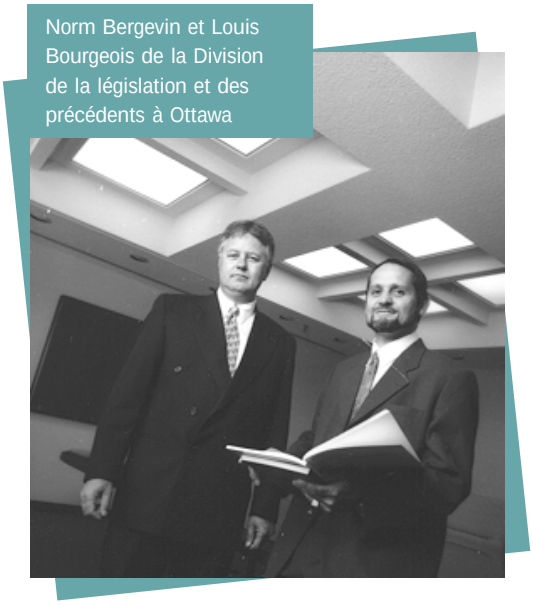
NOUS CONTRIBUONS À LA CONFIANCE DU PUBLIC EN FAVORISANT LA SÉCURITÉ ET LA SANTÉ DU SYSTÈME FINANCIER CANADIEN. NOUS ÉVALUONS LES RISQUES SYSTÉMIQUES ET NOUS PRÉCONISONS L'ADOPTION DE NORMES DE PRATIQUES COMMERCIALES ET FINANCIÈRES SAINES.

En contribuant à la confiance du public dans le système financier en 1998-1999, le BSIF visait certaines initiatives. Quelques-unes représentent des dossiers permanents, y compris les règles concernant les fonds propres réglementaires ou les relations internationales avec d'autres organismes de réglementation et de surveillance. En outre, le BSIF a dû régler les questions soulevées par les projets de fusion de banques et le rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien (le «Rapport MacKay»), compte tenu du fait que ces éléments peuvent influer sur l'opinion que se fera le public au cours des prochaines années relativement au système financier.

RÉALISATIONS ET INITIATIVES

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DU SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS CANADIEN

En septembre 1998, le Rapport MacKay, qui renfermait 124 recommandations prévoyant des réformes axées sur le marché des services financiers, a été publié. Comme nous l'avons indiqué dans le rapport annuel de l'an dernier, le BSIF a fourni au Groupe de travail des renseignements et des opinions au sujet d'un certain nombre de questions. Après la publication du rapport, le BSIF a collaboré étroitement avec le ministère des Finances, avec la Société d'assurance-dépôts du Canada et avec la Banque du Canada pour préparer la réponse du gouvernement fédéral. Celle-ci, qui a pris la forme du rapport intitulé *La réforme du secteur des services financiers canadien*, a été publiée en juin 1999.



Norm Bergevin et Louis Bourgeois de la Division de la législation et des précédents à Ottawa

Conformément à son mandat, le BSIF s'est d'abord concentré sur les propositions susceptibles d'accroître le risque pour le secteur financier, comme la création de nouvelles sociétés de portefeuille pour les grandes institutions financières, les modifications apportées aux politiques relatives à la propriété, et l'abaissement des niveaux de fonds propres des nouvelles institutions financières. Le BSIF a précisé à bon nombre d'occasions que certains de ses objectifs stratégiques se contrebalancent. Dans le cas des propositions du gouvernement fédéral, il y aurait lieu de s'attendre que des mesures visant à intensifier la concurrence augmentent le risque au sein du système financier. Le BSIF reconnaît que du point de vue de la politique publique, les avantages éventuels de ces propositions en compensent les coûts possibles. La politique d'intervention précoce du BSIF – jumelée à l'accent placé sur les principaux secteurs de risque aux fins de la surveillance des institutions et certaines modifications réglementaires proposées par le gouvernement fédéral – devrait permettre au Bureau de continuer de s'acquitter de son mandat, c'est-à-dire protéger les souscripteurs et les déposants.

PROJETS DE FUSIONS BANCAIRES

L'an dernier, quatre grandes banques canadiennes ont annoncé leur intention de fusionner. Le premier projet (en janvier) provenait de la Banque Royale du Canada et de la Banque de Montréal. Le second (en avril) prévoyait la fusion de la Banque Canadienne Impériale de Commerce et de la Banque Toronto Dominion. À la suite de ces annonces, le ministre des Finances a demandé l'avis du

BSIF, à savoir si ces projets ne devraient pas être autorisés pour des motifs de prudence.

Pour justifier son avis au sujet de la prudence rattachée aux projets de fusion, le BSIF a d'abord analysé la situation financière et le profil de risques de chacune des banques participantes. Il a ensuite examiné la documentation pertinente relative aux fusions, il a consulté d'autres organismes de réglementation au sujet de l'expérience qu'ils avaient acquise en la matière et il a collaboré avec les banques pour examiner leurs projets de fusion, leurs prévisions financières et leurs rapports pertinents, et pour discuter de leurs stratégies de fusion et de leurs plans d'intégration. Il a également demandé le point de vue de plusieurs banques et organismes fédéraux au sujet des questions à prendre en compte au cas peu probable où le BSIF serait appelé à régler de graves problèmes financiers de l'une des banques issues de la fusion.

Le BSIF a envoyé une lettre au ministre des Finances, en décembre, pour lui transmettre ses constatations. Le Ministre a également demandé au Bureau de la concurrence de lui remettre des avis au sujet de la concurrence. Compte tenu des divers facteurs rattachés à la politique publique et de ces deux rapports, le Ministre a par la suite décidé de ne pas autoriser pour le moment les projets de fusion.

INITIATIVES RELATIVES AUX FONDS PROPRES

Les fonds propres représentent la marge de manoeuvre fournie par les propriétaires d'institutions financières pour éviter des pertes imprévues. Il s'agit d'un élément essentiel de la protection des déposants et des souscripteurs. En 1998–1999, le BSIF a exécuté certaines initiatives pour améliorer les règles de fonds propres, tout en reconnaissant que les institutions doivent être concurrentielles au pays et sur la scène internationale. De même, le BSIF a institué la révision des règles de fonds propres des sociétés d'assurance-vie et d'assurances multirisques.

En vertu de l'innovation au sein de l'industrie, de l'évolution des marchés mondiaux et des niveaux de fonds propres à l'échelle internationale, le BSIF en est venu à

Brad Shinn, Aina Liepins et Silvano Tittonel de la Division des fonds propres à Ottawa

déterminer que pour être bien capitalisées aux fins de réglementation, les institutions de dépôts doivent conserver des ratios de fonds propres d'au moins 7 p. 100 pour les fonds propres de catégorie 1 et de 10 p. 100 pour l'ensemble des fonds propres. Le BSIF a également relevé le niveau maximal des provisions générales pouvant être incluses dans les fonds propres de catégorie 2, le faisant passer de 0,625 à 0,750 p. 100 de l'actif pondéré en fonction des risques, et il s'est engagé à réviser ce plafond de concert avec le traitement de l'actif à impôt reporté aux fins des fonds propres.

Le BSIF a également collaboré avec les associations professionnelles et d'autres intervenants pour élaborer les lignes directrices nationales sur la mise en oeuvre d'une décision du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire qui permettrait aux banques d'inclure certains titres novateurs dans les fonds propres de catégorie 1. Une ébauche des principes a été transmise à l'industrie en avril 1999.

Le BSIF participe activement aux travaux du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, de l'Instance conjointe sur les conglomérats financiers et de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance. Ces organismes ont élaboré ou prépareront bientôt de saines pratiques de gestion des risques et des règles de fonds propres qui seront implantées dans les pays membres.

En 1998–1999, le BSIF a participé à l'examen du Comité de Bâle au sujet de l'Accord de 1988 sur les fonds propres, qui a débouché, en juin 1999, sur un projet de nouvelle structure de suffisance des fonds propres. Cette nouvelle structure tente d'améliorer les liens entre les normes de fonds propres et le risque, et à

Sheryl Slater et Jeff Kung de la Division des marchés de capitaux à Toronto

assainir la concurrence. La structure proposée comprend trois piliers : les normes minimales en matière de fonds propres, un processus d'examen de la surveillance des pratiques et procédés bancaires, et le recours accru à la discipline financière.

RELATIONS INTERNATIONALES

Le secteur financier canadien est très bien intégré au marché mondial. Les banques canadiennes puisent 35 p. 100 de leurs revenus (intérêt et autres éléments) à l'étranger. Cinquante-huit pour cent du revenu-primes des assureurs-vie canadiens proviennent de l'étranger. En outre, les banques et assureurs étrangers jouent un rôle important sur le marché canadien, car ils élargissent le choix offert aux consommateurs et intensifient la concurrence. Dans le secteur des assurances multirisques, par exemple, les sociétés étrangères représentent quelque 67 p. 100 des primes nettes souscrites.

La crise financière internationale qui s'est amorcée en Asie en 1997 – et qui s'est par la suite propagée aux autres continents – a fait ressortir l'importance de systèmes bancaires vigoureux et d'une surveillance efficace des banques. Les organismes de surveillance, comme le BSIF, participent davantage aux discussions des ministres des Finances, des banques centrales, du FMI, de la Banque mondiale et d'autres intervenants sur les mesures visant à aider les pays à faire en sorte que leurs régimes de réglementation et de surveillance leur permettent de relever les défis que pose le marché financier mondial. En 1998, le BSIF a pris part aux travaux du Groupe de travail du G-22 sur le renforcement des systèmes financiers. Les recommandations de ce groupe ont débouché sur la création du Forum sur la stabilité financière qui tient périodiquement des réunions pour évaluer les problèmes et les facteurs de vulnérabilité qui affectent le système financier mondial, et pour déterminer et superviser les mesures requises pour les corriger. Le surintendant est membre du Forum.

Le BSIF a également joué un rôle prépondérant dans la création du Centre international de surveillance du secteur financier, et il continue de participer à l'exécution de son programme et à sa régie. Souvent désigné « Centre de Toronto », cet établissement a été créé en 1997 en collaboration avec la Banque mondiale et la Schulich School of Business de l'Université York; il a offert ses premiers programmes à l'intention des organismes de surveillance des banques en 1998. Il constitue une tribune exclusive où les grands organismes mondiaux de surveillance du secteur financier partagent leur expérience en matière de défis de surveillance – y compris les faillites d'importantes institutions financières – et parfont leurs com-pétences en mettant en oeuvre des régimes de surveillance efficaces. Le Centre de Toronto, qui bénéficie également de l'aide de l'Agence canadienne de développement international et du Fonds monétaire international, prévoit d'offrir son programme aux organismes de surveillance des titres en 1999 et aux organismes de surveillance des assureurs en 2000. Il collaborera étroitement avec le nouvel Institut de stabilité financière de la BRI à mesure que s'élargira son programme.

CRITÈRES DE RENDEMENT

Le BSIF a mis au point et appliqué trois critères de rendement en 1997-1998 pour évaluer l'efficacité de sa contribution à la confiance du public dans le secteur financier. Ces mesures renferment un indice financier composé, un sondage général auprès de la population et une enquête sur l'efficacité. Ces sondages doivent être exécutés aux deux ans et les résultats obtenus en 1997-1998 permettront d'établir des comparaisons dans le cadre des sondages de l'an prochain (automne 1999 et printemps 2000). Les résultats de ces sondages feront l'objet d'un résumé dans le Rapport annuel de 1999-2000.