

Discours de

Madame Danielle Boulet

Surintendante de l'encadrement de la solvabilité

Autorité des marchés financiers

Prononcé au Colloque des Commissions
et comités de vérification - Desjardins

Lévis

25 novembre 2011

Bonjour,

J'aimerais tout d'abord vous remercier de l'invitation et de l'opportunité qui m'est offerte aujourd'hui, de venir vous entretenir de divers sujets d'intérêts mais tout particulièrement, d'un sujet que l'on pourrait presque qualifier de « traditionnel », sujet toutefois remis au goût du jour, suite à la récente période de turbulence : la Gouvernance.

La gouvernance est un incontournable pilier – la pierre angulaire de la gestion saine et prudente attendue des institutions financières.

Le sujet de la gouvernance, incluant l'imputabilité des membres des conseils d'administration et des hauts dirigeants, traverse tous les secteurs de l'industrie financière, toutes les institutions quelles qu'en soient la nature, la taille ou la notoriété.

Les lendemains de la crise ont permis de faire plusieurs constats, notamment au niveau de défaillances importantes au chapitre de la gouvernance et de la gestion de risques.

Plusieurs forums au niveau international, tels que le G20 et le Financial Stability Board (« FSB ») ont redoublé d'efforts afin de favoriser rapidement le retour de la confiance sur les marchés, et, de faire en sorte que les mesures suggérées en termes de révision des encadrements par exemple, soient rapidement adoptées par les régulateurs et déployées dans les institutions.

Il est maintenant incontestable que le secteur financier nécessite un encadrement particulier compte tenu de l'importante interconnexion qui existe entre les institutions, voire même, entre les secteurs. Désormais, les menaces et les enjeux sont différents. On parle moins du « Too big to fail » mais davantage du « Too connected to fail ».

En réponse à cette nouvelle réalité, les autorités de réglementation se doivent de tisser entre elles, des liens plus étroits qu'auparavant. Cette interconnexion au niveau des institutions et des marchés, prône en faveur d'une harmonisation optimale des dispositions destinées aux institutions financières, et favorise par le fait même, l'atténuation du « Too connected to fail ».

Dans cet esprit, l'Autorité a entrepris, au cours des dernières années, un important virage en matière de normalisation prudentielle, en élaborant et en publiant ses attentes en matière de gestion saine et prudente pour les institutions financières.

Ce virage, bien qu'amorcé avant la récente crise, correspond en tout point à la volonté exprimée notamment par le G20, laquelle vise à renforcer la régulation financière, tel que je viens de le mentionner.

Avant d'aller au cœur du sujet, j'aimerais prendre quelques instants pour vous entretenir du processus d'émission de lignes directrices ainsi que de la philosophie d'encadrement qui est privilégiée à l'Autorité.

ENCADREMENT NORMATIF AU QUÉBEC

Le projet de développement de l'encadrement normatif destiné aux institutions financières faisant affaire au Québec, est avant tout issu d'une volonté ferme de l'Autorité de doter les institutions, d'encadrements qui sont efficaces, efficients, souples, novateurs et évolutifs.

L'Autorité a un souci constant d'élaborer des normes dont la convergence, la comparabilité et l'harmonisation sont les prémisses, tant au niveau national avec le régulateur fédéral, qu'avec ce qui est fait au niveau international.

Ce souci d'harmonisation et d'adaptation favorise la mise en place d'encadrements équivalents, ne portant pas de préjudice au niveau concurrentiel et ne laissant par ailleurs, pas de place à l'arbitrage réglementaire. Il en va en effet, du maintien de la concurrence entre les institutions financières faisant affaires au Québec.

Au chapitre de l'encadrement du secteur financier, l'Autorité se fixe comme objectif premier, d'analyser les meilleures pratiques élaborées au niveau international. Il est indéniable que le suivi des développements et des tendances, permet la mise en place d'encadrements novateurs.

Qu'on se le dise: ce n'est pas ici une question de mode ! Je dirais davantage qu'il s'agit là d'une tendance lourde. Tout régulateur soucieux d'offrir aux institutions sous sa supervision des encadrements à la fine pointe, se doit de connaître et de faire siennes les meilleures pratiques.

Sur la base de cette volonté affirmée, l'Autorité participe activement à divers groupes de travail tant au niveau national qu'international et ce, afin d'être aux premières loges des développements.

Comme autorité de réglementation, nous avons certes une valeur ajoutée à se conformer aux principes directeurs internationaux et, à étendre ces saines pratiques aux institutions que nous encadrons.

APPROCHES « PRINCIPLES-BASED » VS « RULES-BASED »

La philosophie retenue dans le cadre de l'élaboration de lignes directrices par l'Autorité est basée sur des principes plutôt que sur des règles précises. Cette approche, permet une flexibilité accrue dans l'adaptation de l'encadrement en vue d'atteindre la conformité souhaitée.

L'application est teintée du principe de proportionnalité, c'est-à-dire que l'institution module la mise en œuvre et ce, en fonction de sa taille, de sa nature, de la complexité de ses activités de même que son profil de risque.

Ce type d'approche axée sur les principes introduit une certaine latitude en termes de gestion, en dépit de la responsabilisation accrue qui en découle. De fait, selon cette approche, le fardeau de la preuve appartient à l'institution financière qui doit démontrer à l'Autorité, qu'elle a mis en place les stratégies, politiques et procédures pour répondre aux principes – le tout en fonction de son « identité propre ».

Bien que cette approche puisse paraître «plus facile» à mettre de l'avant par le régulateur, son suivi et son application laisse une place prépondérante au jugement; il y a de moins en moins de marge pour les décisions basées sur la stricte conformité aux règles édictées.

Du côté des institutions, cette approche «taillée sur mesure» implique qu'elles doivent accepter d'être mises au défi, de sortir des sentiers battus. Il ne s'agit plus d'une approche de règles strictes et non négociables appliquée sans distinction, sans égard au type d'institution concerné, à sa taille ou à sa structure corporative.

La particularité des normes basées sur les principes, capitalise sur le fait que chaque institution a un profil particulier. Le marché financier québécois se prête parfaitement à une approche basée sur les principes puisqu'il est composé d'institutions financières de tailles variées et de structures légales très différentes.

Suite à la récente crise financière, l'approche par principes a été remise en question, au profit d'un retour à une approche plus prescriptive basée sur des règles précises.

Toutefois, il a été retenu et convenu par les régulateurs à l'échelle internationale, que les approches favorisant les principes demeurent encore la meilleure façon d'encadrer les institutions financières.

GOUVERNANCE, GESTION INTÉGRÉE DES RISQUES ET CONFORMITÉ : LES ASSISES

L'Autorité appuie le développement de son encadrement normatif sur trois piliers majeurs, soit la gouvernance, la gestion intégrée des risques et la conformité («GRC»). Ces trois thèmes, représentent les assises supportant le développement de l'ensemble des normes basées sur des principes.

Elles traduisent également la vision de l'Autorité en ce qui a trait à l'instauration d'une solide culture de gouvernance.

De fait, la très grande majorité des normes, même les normes de fonds propres qui sont traditionnellement peu qualitatives mais davantage quantitatives, reposent pour l'essentiel sur une structure où les administrateurs et les hauts dirigeants sont largement responsabilisés.

Aujourd'hui, j'aimerais focaliser sur la gouvernance et les attentes de l'Autorité en la matière. Vous aurez remarqué que je parle ici d'ATTENTES et non pas d'ORDONNANCE. Les régulateurs sont fréquemment accusés, à tort, d'ordonner aux institutions de mettre en place telle ou telle fonction, de façon à suivre des pratiques de gestion saine et prudente.

Et c'est précisément à ce stade, que je désire apporter une importante nuance. En effet, les lois qui vous régissent et auxquelles vous devez vous conformer, ce sont ces mêmes lois qui prescrivent les obligations d'avoir des pratiques de gestion saine et prudente ainsi que de saines pratiques commerciales.

Le rôle du régulateur, en l'occurrence, l'Autorité, est donc d'énoncer et de véhiculer ses attentes. Les attentes de l'Autorité véhiculées par les lignes directrices traduisent cette obligation légale de suivre des pratiques de gestion saine et prudente ainsi que de saines pratiques commerciales.

AU CHAPITRE DES DÉFINITIONS

Afin de vous entretenir de gouvernance, j'aimerais évoquer quelques définitions intéressantes, question que nous ayons tous les mêmes bases de discussion.

Selon l'**OCDE**, la gouvernance signifie l'art de gouverner en ce sens qu'elle implique une capacité de la haute direction de s'assumer pleinement dans la gestion, la direction et la conduite des affaires d'une organisation donnée.

Plus loin dans la définition, l'OCDE ajoute que cela implique une répartition des pouvoirs et des responsabilités entre tous les décideurs, c'est donc dire, les actionnaires, le conseil d'administration et le président-directeur général.

Elle affirme également que la bonne gouvernance doit servir de toile de fond dans la culture de gestion d'une organisation. Cette culture reconnaît l'importance du rôle du conseil d'administration comme instance décisionnelle supérieure de l'organisation, ainsi que les qualités et les compétences que doivent posséder les personnes qui en font partie.

Le **Collège des administrateurs de sociétés** pour sa part, décrit la gouvernance comme l'ensemble des responsabilités et pratiques exercées par le conseil d'administration et la direction. Ces derniers ont comme objectif entre autres, de développer une direction stratégique, de voir à ce que les objectifs soient atteints, et de s'assurer que les risques soient correctement identifiés et pris en compte dans le processus décisionnel.

Plus loin, on ajoute que la gouvernance est une responsabilité capitale qui incombe à la fois au conseil d'administration et à la direction. De ce fait, elle implique notamment la description des rôles et responsabilités attendus de la part des membres du conseil d'administration et de la haute direction dans le cadre de la gestion d'une institution financière.

Comme vous avez été en mesure de le constater, ces définitions, bien qu'abordées sous des angles différents, traduisent le fait que la gouvernance est d'abord et avant tout, une philosophie qui veut que la gouverne d'une organisation satisfasse à de hauts standards de transparence, d'intégrité et d'efficacité.

Le point de départ pour instaurer une culture de gouvernance au sein d'une institution, réside a priori dans la définition claire des rôles et responsabilités de la haute direction, des membres du conseil d'administration, et des comités qui s'y rattachent.

Attardons-nous quelques instants à chacun de ces rôles. Au chapitre du conseil d'administration, celui-ci est responsable de superviser la gestion effectuée par la haute direction. Il doit donc s'assurer de la mise en place de divers dispositifs nécessaires à l'atteinte d'une saine gouvernance et de voir à leur efficacité. Le conseil d'administration doit également prendre connaissance des rapports pertinents découlant de l'application de ces dispositifs.

Afin d'assurer une gestion saine et prudente, l'Autorité s'attend à ce que les membres d'un conseil d'administration soient majoritairement indépendants. À défaut, il est attendu de l'institution qu'elle soit en mesure de documenter les procédures mises de l'avant pour favoriser les libres discussions et les jugements non biaisés; deux éléments fort importants que je désire renforcer.

Les membres du conseil pourront prendre des décisions éclairées, appuyées et soutenues par un raisonnement robuste, dans la mesure où ils ne « souffriront » pas d'asymétrie de l'information. Celle-ci représente un frein à la pleine efficacité et efficience du conseil d'administration.

Trop souvent, l'information transmise aux membres du conseil provient de la haute direction et ce, dans la forme et la teneur que cette dernière juge opportun. Les membres sont donc appelés à juger sur la base d'information tamisée et, par conséquent, pourraient ne pas être en mesure d'analyser l'ensemble des tenants et aboutissants d'une problématique qui leur est exposée.

Nous sommes préoccupés par ce type de situation, mais par ailleurs, confiants que le rehaussement des critères de sélection en termes de probité et de compétence, contribuera à moduler la composition des conseils et à les rendre plus aguerris.

La structure de gouvernance comprend également les membres de la haute direction; ceux-ci occupant un rôle de premier plan, puisqu'ils planifient, dirigent et contrôlent les activités de l'institution financière.

Par ailleurs, nous considérons le contrôle interne comme une composante essentielle d'une saine gouvernance, puisqu'il permet entre autres de détecter les déficiences fonctionnelles, qui pourraient représenter des sources importantes de risques.

La fonction de contrôle interne a un rôle vital puisqu'elle se définit comme les mécanismes conçus pour donner aux instances décisionnelles, l'assurance raisonnable qu'elles répondront aux objectifs notamment, en regard de l'efficacité et

de l'efficacité des opérations, de la fiabilité des rapports produits et publiés, de la conformité aux politiques ou pratiques, ainsi qu'aux codes de déontologie qui lui sont applicables.

La mise en place d'une solide culture de gouvernance au sein d'une institution est tributaire de la contribution des divers dispositifs mis en place. Ainsi, les fonctions de supervision indépendante des activités viennent s'associer et compléter le contrôle interne, première ligne de détection.

Selon la taille et la complexité de l'institution, certaines responsabilités peuvent être déléguées à ces fonctions de supervision. Je fais référence ici à la vérification interne, à la gestion de risques, à la conformité et à l'actuaire désigné, dans le cas des assureurs.

Puisque le conseil d'administration s'appuie sur les appréciations qui émanent de ces fonctions, l'efficacité desdites fonctions sera optimale dans la mesure où elles fournissent des avis ou opinions indépendants et objectifs sur les questions examinées.

Afin d'avoir cette assurance raisonnable, le conseil d'administration doit s'assurer que les personnes attitrées aux diverses fonctions disposent de l'indépendance requise en regard des activités qu'elles supervisent. Ces personnes ne devraient pas être soumises à une influence susceptible d'affecter leur capacité de s'acquitter objectivement de leurs responsabilités. Ces personnes doivent en outre, disposer de la latitude nécessaire pour avoir accès directement au conseil d'administration.

Ces propos concernant la nécessaire indépendance des personnes responsables des fonctions de supervision m'amènent vers le prochain sujet, lequel s'inscrit en continuité de celui-ci, soit la probité et la compétence qui est attendue de ces personnes.

LES CRITÈRES DE PROBITÉ ET DE COMPÉTENCE

En matière de gouvernance, les lendemains de la crise ont mis en lumière la nécessité de responsabiliser davantage les membres du conseil d'administration et de la haute direction d'une institution financière. Ce nouvel éclairage provient des lacunes identifiées quant au manque de transparence et au manque de compréhension de la part des membres du conseil d'administration.

Permettez-moi de vous rappeler qu'à l'Autorité, la vision d'une solide culture de gouvernance passe par les assises de l'encadrement normatif en place. Je fais ici référence aux lignes directrices mentionnées plus avant dans mon exposé, soit celle portant sur la gouvernance, la gestion intégrée des risques et la conformité.

Ainsi, récemment, dans la foulée de notre volonté d'affermir la gouvernance des institutions financières, nous avons publié, le 14 octobre dernier, pour fins de consultation, un projet de ligne directrice portant sur les critères de probité et de compétence.

Cette ligne directrice s'inscrit dans la continuité de celle portant sur la gouvernance et confirme notre volonté de responsabiliser les institutions que nous encadrons.

La nature même d'une institution financière, le rôle qu'elle joue dans l'économie, le type de risques liés à ses opérations, sont autant d'éléments qui font en sorte que les membres des instances décisionnelles se doivent de posséder un degré d'expertise appropriée, des qualifications spécialisées, une bonne capacité de jugement et un fort sens éthique.

Ainsi, l'Autorité s'attend à ce que les membres des instances décisionnelles soient probes et compétents au moment de leur nomination, de même que tout au long de l'exercice de leurs fonctions au sein de l'institution financière. La probité et la compétence sont des atouts indéniables, qui appuient l'exercice adéquat des rôles et responsabilités respectivement dévolus à ces personnes.

Les critères qui sont exposés dans le projet de ligne directrice, sont, selon nous, des conditions essentielles soutenant une solide culture de gouvernance.

Ainsi, en termes de *probité*, nous avons fait mention de quelques critères dans le cadre de notre ligne directrice, critères qui sont les plus fréquemment utilisés. Par exemple, nous avons exposés certains indicateurs relatifs à la criminalité, des critères de nature financière ou encore, de nature prudentielle.

Ainsi, sous le thème de la criminalité, nous avons inclut certains paramètres permettant de guider l'institution dans ses démarches. De la sorte, il est attendu que les membres des instances décisionnelles ne devraient pas avoir de dossier ou de preuve déclarant des conduites inappropriées antérieurement à leur embauche.

Il pourrait s'agir de dossiers où ces personnes ont été déclarés coupables d'une infraction criminelle, de malhonnêteté, de détournement de fonds, de fraudes ou d'autres infractions pénales, incluant le recyclage des produits de la criminalité et le financement du terrorisme.

De la même façon, nous avons introduit certains indicateurs, tels que les difficultés financières (faillite personnelle ou professionnelle), indicateurs qui devraient être pris en considération lors de l'évaluation de la probité des personnes postulantes.

Sur la base de ces indicateurs, l'institution devrait adapter son jugement en fonction, du temps écoulé depuis l'irrégularité décelée, et de sa gravité.

Ces quelques exemples que je vous ai exposés, vous démontrent ce qu'est l'encadrement basé sur les principes. C'est un encadrement qui laisse place au jugement.

Du côté de l'institution, compte tenu de la nature et de la gravité de l'irrégularité décelée, celle-ci peut décider que la personne visée soit ou demeure à son emploi ou membre de son conseil. À partir de ce moment, il appartiendra à l'institution de démontrer à l'Autorité, la probité ou la compétence de cette personne. L'Autorité

évaluera donc, sur la base de cette démonstration, des pratiques de gestion de l'institution.

Au chapitre de la *compétence*, il est essentiel que l'expertise, les qualifications professionnelles, les connaissances ou les expériences pertinentes dans le domaine financier soient mesurées ou validées.

À ce stade, je désire apporter une nuance en ce qui a trait à la compétence des membres des conseils d'administration. En effet, nous privilégions un conseil d'administration composé de membres qualifiés, connaissant bien le secteur financier, et, surtout, en mesure de mettre au défi les orientations proposées, dans une perspective d'amélioration ou de valeur ajoutée.

Toutefois, il pourrait être illusoire de croire que tous les membres, pris individuellement, disposent de l'ensemble des connaissances nécessaires à la conduite des affaires. C'est pourquoi, les principes internationaux – lesquels sont également traduits dans notre projet de ligne directrice – font mention que la compétence attendue pourrait être atteinte sur une base collective et être ainsi complémentaire.

La formation sur une base continue apparaît également à l'Autorité comme un élément gagnant afin d'optimiser les connaissances des individus pris de façon autonome. L'objectif étant qu'ultimement, on obtienne au sein des institutions financières, des conseils d'administration « robustes ».

L'Autorité privilégie la mise en place d'auto-évaluations individuelles systématiques des membres du conseil et des comités formés par celui-ci. Ces évaluations permettent l'atteinte et le maintien de la performance et de la pertinence du conseil.

La nécessaire adaptation

Si je vous ai longuement entretenu de la philosophie de l'Autorité à l'égard de la saine gouvernance et des encadrements que nous développons : c'est que nous y croyons fermement !

Nous croyons en cette façon de faire les choses, et, malgré notre jeune expérience en la matière, nous pouvons d'ores et déjà en palper les premiers bénéfices.

En effet, l'accueil initialement timide, ou basé sur la croyance que nous suivions simplement les courants nationaux et internationaux, sans en comprendre les tenants et aboutissants s'estompe graduellement pour faire place à des échanges de plus en plus constructifs entre le régulateur et ses assujettis.

Nos institutions sont de plus en plus conscientes que les autorités de réglementation ne peuvent faire fi des développements amenés par les forums qui visent la stabilité financière et le retour à des marchés sains et équilibrés.

Nous vivons dans un monde où l'information est abondante et voyage à la vitesse de la lumière.

Cette nouvelle donne a possiblement contribué au fait que les institutions que nous encadrons, saisissent l'importance des mouvements mondiaux. Elles sont conscientisées au fait que les autorités de réglementation ne peuvent faire autrement que d'accueillir, en quelque sorte, la quantité de réglementation qui déferle sur eux, et ce, de toute provenance.

Par contre, le secret pour le régulateur réside en sa capacité d'adapter ces règles à son contexte particulier et à son marché distinct.

En termes d'adaptation, au Québec, nous sommes particulièrement fiers d'être l'une des rares juridictions à avoir adapté au milieu coopératif, une norme internationale de fonds propres conçue pour les banques.

En effet, il s'agit là d'un bel exemple d'adaptation qui a été effectuée par l'Autorité. Nous avons utilisé l'impressionnant encadrement destiné aux institutions bancaires, l'Accord de Bâle, et avons modulé un encadrement applicable à l'entité de nature coopérative que vous êtes.

Je peux vous assurer, que l'adaptation d'un tel encadrement relève plus que du simple fait de remplacer le mot « banque » par le mot « coopérative » !

On parle ici de structures légales tout à fait différentes. On ne parle pas d'opérations effectuées *via* des succursales, mais plutôt *via* plusieurs centaines d'entités juridiques distinctes, chacune étant dotée d'une structure de gouvernance. Le simple fait de le mentionner de cette façon, vous laisse entrevoir les défis d'harmonisation qui ont été rencontrés.

Par ailleurs, au niveau de la définition des instruments de capitalisation, nous avons considéré la nature propre des titres de capitalisation du groupe coopératif – lesquels ne ressemblent en rien aux titres des institutions bancaires.

Donc, afin de qualifier ces titres aux différentes catégories de capital (Tier 1, Tier 2, Tier 3), nous avons dû « interpréter » les dispositions bâloises en fonction du contexte coopératif auquel nous étions confrontés.

Ces défis d'interprétation et d'adaptation jumelés à la volonté d'atteindre une harmonisation optimale des dispositions sur le marché canadien - question de créer et maintenir un marché sain et concurrentiel pour les institutions visées, ont nécessité des efforts considérables. Nous sommes toutefois heureux d'y être parvenus et de poursuivre l'adaptation et l'actualisation de cette norme à la lumière des développements introduits par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

CONCLUSION

En terminant, j'espère vous avoir convaincu de l'importance de la saine gouvernance.

À l'Autorité, nous capitalisons sur l'engagement de la haute direction, du conseil d'administration et des responsables des fonctions de supervision indépendante, afin de viser l'instauration d'une culture de gouvernance à tous les niveaux de l'institution.

Tous doivent se sentir interpellés, c'est pourquoi, le «Tone at the top » est si important.

Mes propos ont largement démontré, du moins, je l'espère, que la gouvernance est bien plus qu'une mode, qu'une bonne idée glanée au passage: c'est une manière de gouverner sainement et prudemment les destinées de votre institution.

Je vous remercie.