

Consultation auprès du secteur des institutions de dépôts (CSID) 2018-2019

Sommaire

Rapport préparé pour le Bureau du surintendant des institutions financières

Nom du fournisseur : Sage Research Corporation

Numéro du contrat : 59017-180009/CY

Valeur du contrat : 70 246,45 \$, TVH incluse

Date d'attribution : Le 2 août 2018

Date de livraison : Juillet 2019

Numéro d'enregistrement : POR 025-18

Pour de plus amples renseignements au sujet du présent rapport, prière de communiquer avec le Bureau du surintendant des institutions financières, à l'adresse information@osfi-bsif.gc.ca.

This Executive Summary is also available in English

Droit d'auteur

Consultation auprès du secteur des institutions de dépôts (CSID) 2018-2019

Sommaire

Rapport préparé pour le Bureau du surintendant des institutions financières

Juillet 2019

Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a confié à Sage Research Corporation la tâche de mener une étude qualitative sur l'opinion publique afin d'examiner les perceptions de la prestation du BSIF à titre d'organisme de réglementation et de surveillance des institutions de dépôts fédérales. Elle avait pour objectif d'évaluer les consignes du BSIF à l'intention des instances sectorielles, ses activités de surveillance et son processus d'agrément des demandes d'agrément réglementaire. Des entrevues ont été menées auprès de 63 cadres de 38 institutions de dépôts entre le 14 février et le 8 mai 2019. La présente publication fait état des conclusions de cette étude de recherche sur l'opinion publique.

This publication is also available in English under the title: Deposit-Taking Institutions Sector Consultation (DTISC) 2018-09.

Cette publication ne peut être reproduite qu'à des fins non commerciales. Il faut obtenir au préalable l'autorisation écrite du Bureau du surintendant des institutions financières. Pour de plus amples renseignements au sujet du présent rapport, prière de communiquer avec le Bureau du surintendant des institutions financières, à l'adresse information@osfi-bsif.gc.ca.

Division des communications et des consultations
Bureau du surintendant des institutions financières
255, rue Albert
Ottawa (Ontario) K1A 0H2

Numéro de catalogue :

IN4-31/2019F-PDF

Numéro international normalisé du livre (ISBN) :

ISBN 978-0-660-31850-9

Publications connexes (numéro d'enregistrement : POR 019-18) :

N° de catalogue IN4-31/2019E-PDF (Rapport final, anglais)
978-0-660-31849-3

Résumé

Objet et objectifs de recherche

La recherche visait principalement à examiner les perceptions de la prestation du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) à titre d'organisme de réglementation et de surveillance des institutions de dépôts fédérales. Elle avait pour objectif d'évaluer les consignes du BSIF à l'intention des instances sectorielles, ses activités de surveillance et son processus d'agrément des demandes d'agrément réglementaire.

Méthode

Au total, 44 entrevues ont été menées auprès de 38 institutions financières de dépôts (ID) réglementées par le BSIF, allant des petites institutions de dépôts aux banques d'importance systémique intérieure (BIS¹). Au total, 63 personnes ont participé aux entrevues. Les participants étaient des premiers dirigeants, des chefs des finances, des chefs de la gestion des risques, des agents principaux de la conformité et d'autres cadres supérieurs.

Les entrevues ont été menées en personne ou par téléphone entre le 14 février et le 8 mai 2019. Chaque entretien a duré 60 minutes en moyenne.

Mise en garde au sujet des études qualitatives

La consultation reposait sur une méthode qualitative et visait à dégager une vaste gamme d'opinions et d'interprétations plutôt que de mesurer le pourcentage de la population cible qui a une opinion donnée. Ainsi, les constatations donnent une idée de l'opinion des participants à propos des questions étudiées, mais ne peuvent être généralisées à l'ensemble des cadres supérieurs des institutions de dépôts réglementées par le BSIF. Les constatations indiquent plutôt des thèmes et une orientation. Elles ne peuvent être utilisées pour estimer le pourcentage ou le nombre de personnes qui ont une opinion particulière, car elles ne sont pas statistiquement projetables.

Principales conclusions

Impressions générales

Satisfaction à l'égard de la prestation du BSIF en qualité de principal organisme de réglementation et de surveillance prudentielle du secteur des services financiers du Canada

- La satisfaction à l'égard du BSIF est généralisée. Voici quelques exemples de perception positive.
 - Le BSIF est un organisme de réglementation et de surveillance fondé sur des principes, ce qui permet à toutes les ID de donner suite aux consignes en fonction de leur nature, de leur taille et de leur complexité. Les répondants qui ont de l'expérience avec les organismes de réglementation d'autres pays ont souvent indiqué qu'ils préféreraient cela à la réglementation davantage fondée sur des règles appliquée dans certains autres pays.

- Les relations de travail avec l'équipe de surveillance du BSIF sont bonnes. Les surveillants sont bien informés et professionnels et ils participent à l'établissement de relations avec l'ID.
- La communication est efficace. Le BSIF est facilement accessible, réceptif et professionnel. La communication est franche, ouverte et constructive. Le BSIF communique clairement ses attentes.
- Le BSIF dispose de processus efficaces pour consulter l'industrie.
- Le BSIF est un organisme de réglementation prudentielle efficace qui veille à la solidité du secteur canadien des institutions de dépôts.

Accent sur les secteurs de risque

- On estime que le BSIF concentre ses efforts sur de nombreux secteurs de risque pertinents. Il s'agit notamment de ce que certains ont décrit comme ses secteurs de risque « traditionnels » et de ceux dont il a été question dans les consignes récemment diffusées ou mises à jour.
- L'évaluation du BSIF est plus mitigée quant à sa proactivité face aux nouveaux enjeux. Le BSIF est perçu comme étant proactif dans certains domaines, mais presque tous les participants ont fait des suggestions sur les secteurs où le BSIF doit faire plus que ce qu'il a fait jusqu'à présent.
- Possibilités d'amélioration : Les deux priorités les plus souvent suggérées pour le BSIF au cours des deux prochaines années sont les suivantes :
 - *Cybersécurité et technologies émergentes* : Bien que le BSIF soit perçu comme ayant mis l'accent sur ce domaine très important de façon utile et comme ayant mis en place des ressources, il doit continuer à y porter attention et à renforcer la capacité de surveiller les risques qui en découlent.
 - Certains ont exprimé des préoccupations au sujet de la capacité du BSIF d'être concurrentiel pour attirer des personnes possédant une solide expertise en technologie et en services bancaires afin de composer avec l'ampleur de ces problèmes.
 - On suggère de mettre à jour les consignes sur le risque d'impartition, le risque lié aux tiers et le risque opérationnel pour tenir compte de l'impact et du rôle des technologies émergentes.
 - Il a également été suggéré que le BSIF doit faire davantage pour coordonner les cyberrisques avec d'autres autorités gouvernementales, car les cyberrisques à l'extérieur du secteur financier sous réglementation fédérale peuvent avoir une incidence sur le secteur.
 - *Secteur financier non réglementé* : Les « services bancaires parallèles » ont été largement mentionnés, particulièrement dans le contexte des prêts hypothécaires, tout comme les « technologies financières ». Par définition, il est reconnu que le BSIF n'a pas d'autorité réglementaire sur ces entités. Néanmoins, parce que le risque dans ces secteurs non réglementés peut causer des problèmes systémiques, les participants ont suggéré que le BSIF devrait au moins surveiller le risque dans le secteur non réglementé afin de déterminer si et comment cela pourrait influencer sur le risque pour les institutions financières fédérales (IFF).

Possibilités d'amélioration

Outre la priorisation des technologies cybernétiques et émergentes et du secteur financier non réglementé, voici les suggestions les plus courantes :

- Continuer d'insister sur une meilleure prise en compte de la nature, de la taille, de la complexité et du profil de risque des ID dans les consignes et la surveillance. Certains ont fait remarquer que le BSIF s'est amélioré au cours des dernières années, mais d'autres estiment qu'il peut mieux faire encore. Cette question portait plus particulièrement sur a) les exigences de déclaration et de conformité qui sont perçues comme étant onéreuses pour les ID de plus petite taille et b) certaines ID qui ne sont pas des institutions de dépôts de détail.
- BISⁱ : Tenir davantage compte des répercussions défavorables de l'adoption anticipée des normes internationales, en particulier sur la concurrence.

Consignes

Élaboration de consignes

- Le BSIF a mis en place de bons processus pour obtenir les commentaires du secteur, et il élabore habituellement des consignes de façon délibérée et réfléchie. En revanche, selon certains, le BSIF tarde parfois trop à diffuser la version finale des lignes directrices.
- Le BSIF a mis à jour diverses lignes directrices au cours des dernières années. Toutefois, certains ont suggéré que des lignes directrices de plus longue date devaient être mises à jour, notamment les lignes directrices B-10, E-4B, B-8 et A-10.

Équilibrer les considérations prudentielles et la nécessité de faire face à la concurrence

- La plupart des participants estiment que le BSIF élabore des consignes qui représentent un juste équilibre entre les préoccupations d'ordre prudentiel et la nécessité pour les institutions de faire face à la concurrence.
- Préoccupations exprimées :
 - BISⁱ : L'adoption anticipée des normes peut nuire à la compétitivité internationale. S'agissant de la suite des choses, on s'inquiète de l'adoption anticipée de la norme du plancher sur les actifs pondérés en fonction des risques de Bâle III, de l'examen fondamental du portefeuille de négociation (EFPN) et de l'approche standard pour mesurer le risque de crédit de contrepartie (AS-RCC).
 - ID de taille moyenne : Certains ont dit que les consignes, plus particulièrement en ce qui concerne les exigences de liquidité, favorisent parfois les BISⁱ, de sorte qu'il est plus difficile pour les petites institutions d'affronter la concurrence.
 - Petites ID : Bien que l'on considère généralement que le BSIF cherche à équilibrer la nécessité de faire face à la concurrence, les bonnes intentions ne se reflètent pas toujours dans la pratique.

Consultation sur l'IFRS 9 et résumé des commentaires des interlocuteurs

- Les participants ont surtout été positifs au sujet du processus de consultation sur la norme IFRS 9 et de la clarté et de l'utilité du résumé des commentaires des intervenants. Cela dit, certains estiment que le BSIF aurait pu faire davantage pour accepter les suggestions de l'industrie.
- Certaines BISⁱ ont profité de cette discussion pour exprimer leurs préoccupations au sujet de la mise en œuvre de l'IFRS 9 :
 - Certains estiment que le BSIF n'a pas donné les mêmes directives à toutes les BISⁱ, ce qui a entraîné des différences au chapitre de la mise en œuvre et des résultats. Quelques répondants attribuent cette situation en partie au manque d'expertise du BSIF à l'égard de la norme IFRS 9.
 - Certains craignent que, compte tenu des différents résultats découlant de la variabilité des modèles et des processus à l'échelle des BISⁱ, le BSIF tente maintenant, après coup, d'assurer l'uniformité entre les BISⁱ sans tenir compte des subtilités des activités et des approches des différentes BISⁱ.

B-20 : Processus de consultation et communication des attentes

- Le processus de consultation sur la ligne directrice B-20 a fait l'objet de nombreux éloges : il s'agissait d'un processus efficace pour obtenir les commentaires de l'industrie, et le BSIF a répondu aux questions et aux suggestions des instances sectorielles, bien que tous ne soient pas d'accord avec les décisions de ce dernier.
- Le BSIF a communiqué efficacement ses attentes. Les séances d'information sectorielles de décembre 2017 ont été utiles. Les employés du BSIF présents aux séances étaient bien informés et en mesure de répondre aux questions.
- Certains participants ont utilisé cette discussion afin d'exprimer leurs préoccupations au sujet de la mise en œuvre de la ligne directrice B-20 :
 - Certains ont l'impression que ce ne sont pas toutes les ID qui se sont conformées entièrement en même temps. Ils estiment que le BSIF aurait dû veiller à ce que toutes les ID adoptent la ligne directrice B-20 dans le même délai.
 - Certains sont d'avis que la façon dont les ID ont mis en œuvre la ligne directrice B-20 était différente, de sorte que cela a pu engendrer des avantages ou des inconvénients concurrentiels. Ils estiment que les exigences du BSIF auraient dû être plus uniformes pour les différentes ID.

E-21 : Communication des attentes et utilité du modèle d'autoévaluation (questions posées aux petites et moyennes ID)

- La ligne directrice E-21 est perçue comme bien rédigée et, de concert avec les échanges avec le BSIF au sujet de la ligne directrice, la plupart des répondants estiment que le BSIF a clairement communiqué ses attentes.

- Quelques répondants ont exprimé des préoccupations :
 - Plusieurs ont dit qu’il y avait une certaine confusion au sujet de l’applicabilité de la ligne directrice aux succursales de banques étrangères.
 - Plusieurs ont dit que la ligne directrice E-21 s’applique aux « petites » institutions (plus particulièrement aux « petites institutions moins complexes dont le profil de risque opérationnel est faible »), mais qu’elle ne définit pas clairement ce que l’on entend par « petites » et comment cela influe sur les attentes du BSIF.
- La plupart de ceux qui ont utilisé le modèle d’autoévaluation ont trouvé utile de cerner les lacunes dans la gestion du risque opérationnel et de dresser une liste des mesures de contrôle pendant la mise en œuvre.

E-23 : Communication des attentes (questions posées aux BISⁱ)

- Toutes les BISⁱ estiment que la ligne directrice E-23 communique clairement les attentes du BSIF au secteur.
- Quelques suggestions ont été faites :
 - Outre la rétroaction verbale du BSIF au sujet de l’autoévaluation d’une ID, il aurait été utile d’obtenir par écrit une rétroaction comportant à la fois des commentaires propres à l’institution et des observations sectorielles sur les pratiques exemplaires.
 - Une séance de type foire aux questions, semblable peut-être aux séances d’information sectorielles tenues pour la ligne directrice B-20, aurait été utile pour mieux comprendre la ligne directrice E-23.

Prise en compte de la nature, de la taille et de la complexité des ID

Cette question a été abordée dans deux contextes au cours de l’entrevue, une fois en ce qui concerne les consignes (à l’intention des petites et moyennes ID), puis en ce qui concerne la surveillance (à l’intention de toutes les ID).

Consignes

La plupart des petites et moyennes ID estiment que les consignes du BSIF tiennent compte, à tout le moins dans une certaine mesure, de la nature, de la taille et de la complexité des ID :

- Au sein de ce groupe, il y avait une gamme d’opinions allant de « la plupart des lignes directrices ne tiennent pas compte de la nature, de la taille ou de la complexité, mais un petit nombre d’entre elles le font » à « certaines lignes directrices tiennent compte de la nature, de la taille ou de la complexité, mais d’autres non ». Le point de vue commun à cet égard est que le BSIF doit continuer de faire davantage pour être sensible aux caractéristiques des ID à mesure que les consignes sont instaurées ou mises à jour.
- Certains estiment que le BSIF s’est amélioré ces dernières années en intégrant la nature, la taille et la complexité à ses consignes et recommandations en matière de surveillance. Certains répondants ont aussi applaudi le fait que le BSIF a mis sur pied une équipe chargée des petites et moyennes ID.

Surveillance

- La plupart des BISⁱ et des ID de taille moyenne sont d'avis que les activités de surveillance du BSIF tiennent compte de la nature, de la taille, de la complexité et du profil de risque de leur institution. On s'inquiète du fait qu'il semble que le BSIF adopte parfois ce qu'il considère comme une pratique exemplaire d'une BISⁱ et qu'il oblige ensuite toutes les autres BISⁱ à l'adopter sans tenir compte de la faisabilité ou de l'applicabilité à d'autres institutions.
- La plupart des petites ID sont d'avis que les activités de surveillance du BSIF tiennent compte de la nature, de la taille, de la complexité et du profil de risque de leur institution, et la satisfaction à l'égard de la surveillance est plus répandue qu'à l'égard des consignes. Certains ont fait remarquer que, lorsque les consignes ne tiennent pas compte des caractéristiques de l'institution, l'équipe de surveillance les aide à appliquer les consignes de façon appropriée à leur institution. D'autres ont fait remarquer que l'approche fondée sur les risques du BSIF permet aux ID de plus petite taille de concentrer leurs ressources sur les aspects les plus importants.

Préoccupations

Parmi les quelques ID de plus petite taille moins satisfaites :

- Certaines ID offrant des services spécialisés ou non traditionnels soutiennent que le BSIF n'adapte pas suffisamment sa surveillance à leur modèle d'affaires ou ne tient pas compte du profil de risque plus faible de leur type d'activité.
- Quelques répondants ont dit que même si le BSIF parle de la prise en compte de la nature et de la taille de l'institution, cela ne figure pas toujours dans les conclusions de surveillance.
- Certains estiment que les exigences en matière de rapports et de conformité sont onéreuses et disproportionnées compte tenu des profils de risque et des ressources limitées des ID des petites ID.
- Certains disent que les équipes de spécialistes du BSIF n'évaluent pas toujours adéquatement l'institution. Quelques-uns estiment que l'équipe de surveillance a aidé à atténuer ce problème en collaborant avec les équipes de spécialistes, mais d'autres soutiennent qu'il leur a été difficile de faire comprendre leurs activités aux équipes de spécialistes.

Surveillance

Évaluation globale

Dans l'ensemble, les évaluations de la surveillance exercée par le BSIF sont très positives, et cela vaut pour les ID de toutes tailles et de tous types. Les évaluations positives portaient notamment sur ce qui suit :

- Bonne communication à plusieurs égards :
 - Facilement accessible
 - Répond aux demandes
 - Dialogue ouvert et franc qui facilite les interactions constructives
 - Offre des occasions de discuter de toute préoccupation

- Professionnel
- Connaissance des lignes directrices
- Participation à l'établissement d'une relation avec l'institution et compréhension de ses activités
- Établissement des priorités en fonction des risques

Possibilités d'amélioration

Bon nombre de participants sont satisfaits de leur équipe de surveillance, mais un nombre relativement faible d'ID font état de possibilités d'amélioration :

- *Prise en compte de la nature, de la taille, de la complexité et du profil de risque* : On estime que le BSIF s'est amélioré à cet égard, mais certaines ID de plus petite taille, en particulier celles qui ne sont pas des institutions de dépôts de détail traditionnelles, estiment qu'il y a place à amélioration. Certaines ID de plus petite taille sont d'avis que le BSIF ne tient pas suffisamment compte des répercussions de ses demandes et de ses exigences en ce qui a trait aux ressources et aux exigences technologiques, et de la rapidité avec laquelle les institutions de plus petite taille peuvent répondre à ses demandes.
- *Roulement, surtout dans le cas du chargé de surveillance* : Certaines ID qui ont connu un roulement fréquent (c.-à-d. dont le chargé de surveillance a changé en moins de deux ans, et plus particulièrement celles dont le chargé de surveillance a changé maintes fois après avoir été en poste moins de deux ans) se sont plaintes du temps et des efforts disproportionnés qu'elles doivent consacrer à familiariser le nouveau chargé de surveillance avec leurs activités. Certains répondants estiment que le transfert de connaissances au nouveau chargé de surveillance devrait être amélioré.
- *Expérience et expertise*
 - Plusieurs petites ID estiment que le BSIF mise sur les petites institutions pour former le personnel moins expérimenté, de sorte qu'elles n'ont pas l'impression de bénéficier des services de surveillants chevronnés.
 - Quelques petites ID ont dit que, d'après leur expérience, il n'y a pas toujours une bonne complémentarité entre les institutions et les équipes chargées de les surveiller – les membres de l'équipe donnent l'impression qu'ils ont affaire à une grande institution, et non qu'ils comprennent bien les défis auxquels font face les petites ID.
 - Certaines BISⁱ ont exprimé des préoccupations au sujet de la compétitivité du BSIF pour continuer d'attirer des spécialistes possédant une solide expertise en technologie compte tenu de l'impact croissant des nouvelles technologies sur l'industrie.

Agréments

- La satisfaction à l'égard du processus d'agrément est élevée. La plupart des répondants disent que le BSIF a établi des attentes claires à l'égard de ce que les institutions doivent inclure dans les documents qu'ils soumettent, qu'il leur a donné l'occasion de discuter au besoin, et qu'il traite les demandes dans un délai raisonnable compte tenu de la nature de ces dernières.

- Parmi les quelques répondants qui ont exprimé des préoccupations, les plaintes ont trait aux longs délais d’approbation des modèles ou des types de demandes plus complexes, ou au fait que le BSIF a indiqué un délai d’approbation inexact et n’a pas communiqué de façon proactive des explications au sujet du retard.

Communication

- De façon générale, les répondants estiment que le BSIF réussit bien au chapitre des communications. C’est notamment le cas des réponses aux demandes de renseignements sur la version finale des consignes et à d’autres questions, et des communications écrites.
- L’une des préoccupations soulevées par un petit nombre de participants est que le BSIF ne soumet pas toujours ses recommandations de surveillance par écrit. Par exemple, un scénario précis mentionné portait sur des recommandations dans un domaine où la ligne directrice pertinente n’a pas été mise à jour depuis de nombreuses années et où les attentes du BSIF en matière de surveillance semblent avoir évolué. L’absence de recommandations écrites peut causer des problèmes pour les auditeurs internes ou le conseil d’administration.
- Toutes les ID participantes dont le siège social se trouve à l’extérieur du Québec sont satisfaites de la capacité d’interagir avec le BSIF dans la langue de leur choix, soit l’anglais. Parmi les ID dont le siège social se trouve au Québec, il n’y a pas de problème majeur. Ces ID constatent que certains employés du BSIF à Toronto et à Ottawa ne parlent pas français, mais estiment que le BSIF est motivé à essayer d’offrir des services en français, notamment en veillant à la présence d’un interprète aux réunions. Quelques ID du Québec estiment qu’il serait bon de recevoir la correspondance sur la surveillance en anglais et en français parce qu’elles sont des organismes bilingues.

Coût de l’enquête

Cette enquête a coûté 70 246,45 \$ (TVH comprise).

Utilisation prévue de cette information

Les constatations de notre enquête aideront le BSIF à évaluer dans quelle mesure il s’acquitte globalement de son mandat, et à améliorer au besoin le rendement de ses activités de réglementation et de surveillance des ID fédérales.