

## **5<sup>e</sup> projet de recherche : Modèles comparatifs de réglementation des industries fondées sur le risque**

### **Rapport de recherche : Modèles comparatifs des services financiers fondés sur le risque**

**Chercheuse : Mary Condon**

**Date : Octobre 2007**

#### **SOMMAIRE**

1. Le rapport vise à donner un aperçu de la documentation spécialisée portant sur deux récentes innovations dans les approches de réglementation, soit (i) la réglementation fondée sur les principes et (ii) la réglementation fondée sur le risque. Le rapport examine en détail la mise en œuvre de ces deux approches par de nombreux organismes de réglementation des finances et des régimes de retraite, au Canada comme à l'étranger.

2. On considère généralement que la réglementation fondée sur les principes (RFP) comporte les caractéristiques suivantes :

- l'adoption de normes rigoureuses qui sont énoncées de façon très générale;
- une grande importance accordée aux résultats;
- la volonté de bien faire participer les intéressés à l'élaboration des principes;
- la responsabilité accrue de la haute direction des organisations réglementées pour la mise en œuvre des principes à l'intérieur de leur organisation;
- le recours à l'amélioration constante des meilleures pratiques de l'industrie et à des directives en matière de meilleures pratiques plutôt qu'à l'établissement de règles prescriptives.

3. Études de cas concernant la RFP

Cette section du rapport contient de l'information sur la Financial Services Authority du Royaume-Uni, la British Columbia Securities Commission et plusieurs organismes de réglementation des régimes à prestations déterminées (PD). La Financial Services Authority (FSA) du Royaume-Uni a adopté 11 principes pour les entreprises qui prescrivent des résultats et des comportements plutôt que des façons de procéder. L'organisme espère que son approche fondée sur les principes imprègne tous les aspects de la réglementation. Les principaux points sur lesquels il a concentré son approche sont le « traitement équitable des clients », les nouvelles exigences de « conduite des affaires » et la simplification des obligations en matière de rapports. Les entreprises qui établissent les systèmes de gestion interne qui conviennent de manière à obtenir les résultats prescrits peuvent s'attendre à un degré inférieur de surveillance réglementaire. Par contre, la FSA est prête à prendre des mesures coercitives en cas de non-obtention des résultats fondés sur les principes.

Au Canada, c'est la BC Securities Commission qui est l'organisme de réglementation des valeurs mobilières ayant adopté avec le plus d'enthousiasme une approche fondée sur les principes, même si elle reconnaît que des règles prescriptives peuvent être nécessaires dans les cas où des exigences fondées sur les résultats ne sont pas suffisantes. Dans le contexte de la réglementation des régimes à PD, on observe les signes de l'adoption d'une approche fondée sur les principes par le nouveau Pension Regulator au Royaume-Uni. La transition est actuellement moins évidente au Canada et aux États-Unis, malgré les commentaires favorables du président de la Réserve fédérale.

4. Les questions controversées dont fait état la documentation spécialisée concernant l'adoption d'une RFP sont les suivantes :

- le manque de certitude pour les participants réglementés, en comparaison avec les régimes soumis à des règles prescriptives;
- on se demande si les modes de collaboration pour l'élaboration des principes favoriseront systématiquement les participants réglementés qui ont déjà beaucoup de pouvoir;
- les méthodes existantes de responsabilisation légale ou politique pour l'introduction et la mise en œuvre des règles (comme les exigences relatives aux avis et aux commentaires) pourraient devoir être revues pour qu'elles soient adaptées à l'approche plus fluide et plus orientée sur les résultats de la RFP;
- on ne sait pas trop quelles sont les circonstances dans lesquelles une violation des principes généraux axés sur les résultats pourrait donner lieu à des mesures coercitives par un organisme de réglementation ou même à une poursuite au civil;
- dans le contexte des régimes de retraite, on doute qu'il soit possible de contrôler efficacement l'obtention des résultats qui ont été définis dans le cadre d'une approche de RFP compte tenu de l'horizon prévisionnel;
- on se demande si tous les participants réglementés ont la même capacité d'intégrer les principes généraux dans la conception et le contrôle des systèmes de conformité interne.

5. Compte tenu de ce qui précède, les questions à se poser avant d'entreprendre une transition à la RFP en Ontario pour les régimes à PD sont les suivantes :

- Une RFP motiverait-elle les employeurs à conserver des régimes à PD, avec les tendances actuelles à passer aux régimes à cotisations déterminées (CD)?
- L'élaboration participative des principes peut-elle être structurée de manière à ce que les groupes de bénéficiaires et les autres tiers intéressés aient un rôle en conséquence dans le processus?
- Les principes généraux fondés sur les résultats adoptés devraient-ils porter sur des aspects primordiaux comme les arrangements pris pour la capitalisation du régime ou l'investissement de l'actif ou devraient-ils se limiter à réduire les coûts d'assurance de la conformité en ne régissant que des exigences réglementaires plus accessoires?
- Les approches fondées sur les principes reposant davantage sur l'amélioration des systèmes de gestion interne et de rapport des promoteurs des régimes que sur des mesures

coercitives prises par les organismes de réglementation, ce type de réglementation représenterait-elle une amélioration?

6. Les régimes de réglementation fondée sur le risque (RFR) ont les points communs qui suivent :

- ils mettent l'accent sur une réglementation préventive et non pas réactive et orientée sur les mesures coercitives;
- ils confirment la pratique consistant à choisir les problèmes réglementaires qui sont prioritaires et reconnaissent par le fait même que la réglementation peut ne pas être parfaitement efficace;
- ils emploient des techniques d'évaluation du risque précises qui tendent à être basées sur les données quantitatives et les probabilités et utilisent souvent la collecte de grandes quantités de données et la mobilisation des connaissances des experts tant pour la conception des outils d'évaluation du risque que pour l'interprétation des données réunies;
- ils reposent dans une large mesure sur l'élaboration et l'application de systèmes de contrôle interne dans les organisations réglementées pour la gestion du risque défini par les organismes de réglementation.

#### 7. Études de cas sur la RFR

Cette section porte sur la FSA au Royaume-Uni, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO), le Pension Regulator au Royaume-Uni et la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO). La FSA au Royaume-Uni a mis au point un instrument fortement axé sur les données quantitatives pour évaluer le niveau de risque des entreprises réglementées. Les risques importants sont ceux qui nuisent à la réalisation des objectifs légaux de la FSA, comme l'effondrement financier de l'entité, les ventes frauduleuses et les manœuvres abusives sur le marché. La FSA considère que le risque réside dans la combinaison des effets et des probabilités d'une éventualité. Lorsqu'on évalue que les effets sont faibles pour une entreprise (ce qui est le cas pour la très grande majorité des entreprises réglementées par la FSA), une évaluation du risque portant précisément sur l'entreprise en question est rarement réalisée.

La CVMO a mis au point une approche fondée sur le risque pour ses activités de réglementation en 2002. Pour l'ensemble des activités de réglementation substantielle qu'exerce la CVMO (examen continu de l'information divulguée, conformité des inscrits, etc.), divers critères servent à évaluer les activités et les participants qui représentent un « risque élevé ». Ces critères sont généralement définis de façon assez approximative, les plus détaillés étant ceux qui concernent la conformité des inscrits.

Le Pension Regulator au Royaume-Uni applique une approche fondée sur le risque pour la réglementation des régimes à prestations déterminées. Le cadre législatif dans lequel il exerce ses activités a introduit en 2006 un cadre de capitalisation qui s'adapte à chaque régime individuel au lieu d'établir des exigences minimales universelles de capitalisation. Le Pension Regulator cible précisément un petit groupe de fonds, soit ceux qui comptent plus de 1 000 participants. Il utilise un mécanisme de tri basé sur deux critères distincts

servant à identifier les régimes dont le plan de capitalisation semble fondé sur des hypothèses imprudentes. En outre, il accorde de l'importance au sérieux de l'« engagement de l'employeur » dans des régimes précis et apporte ainsi une dimension qualitative à sa démarche d'évaluation du risque.

Enfin, le rapport contient de l'information au sujet de la mise en œuvre actuelle par la CSFO d'une stratégie réglementaire fondée sur le risque qui touchera des aspects comme i) l'examen des ententes de capitalisation et ii) les placements pour l'actif des régimes. Les données recueillies par la CSFO dans le cadre de son examen de la capitalisation fondé sur le risque portant sur toute l'industrie indiquent que la pleine capitalisation représente davantage un problème pour la solvabilité immédiate que pour le maintien des régimes à long terme. Il ressort des données une certaine similitude avec les pratiques actuarielles, surtout en ce qui a trait aux hypothèses relatives aux taux d'intérêt dont on se sert pour évaluer le passif à long terme et aux tables de mortalité.

8. Les questions controversées traitées dans la réglementation spécialisée qui concernent la RFR sont les suivantes :

- La méthode suivie pour choisir les priorités en matière de risque est-elle bien fondée et transparente? Existe-t-il un écart entre le public et les experts qui conçoivent et appliquent les techniques de reconnaissance et d'évaluation du risque en ce qui a trait à la perception du risque et au niveau d'acceptation du risque? S'il existe bel et bien un écart, quel poids les organismes de réglementation doivent-ils accorder à la perception du risque et au niveau de tolérance du public ou, dans le contexte des régimes de retraite, des bénéficiaires?

- Comme pour la RFP, les participants réglementés sont-ils tous aussi bien placés pour investir dans les systèmes internes de gestion du risque devant remplacer les mesures coercitives rigoureuses prises par les organismes de réglementation en réaction à des infractions?

- Dans quelle mesure une approche de réglementation fondée sur le risque peut-elle remplir les critères traditionnels d'évaluation d'une « bonne réglementation », comme le traitement équitable et uniforme de tous les participants réglementés ou des mesures de protection suffisantes visant à empêcher l'exercice de pouvoirs discrétionnaires en matière de réglementation?