

# CONTEXTE HISTORIQUE DE LA RÉGLEMENTATION FINANCIÈRE CANADIENNE ET COUP D'OEIL SUR L'IMPORTANCE SYSTÉMIQUE

Philippe Grégoire

Volume 82, Number 3-4, 2015

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1091773ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1091773ar>

[See table of contents](#)

## Publisher(s)

Faculté des sciences de l'administration, Université Laval

## ISSN

1705-7299 (print)

2371-4913 (digital)

[Explore this journal](#)

## Cite this document

Grégoire, P. (2015). CONTEXTE HISTORIQUE DE LA RÉGLEMENTATION FINANCIÈRE CANADIENNE ET COUP D'OEIL SUR L'IMPORTANCE SYSTÉMIQUE. *Assurances et gestion des risques / Insurance and Risk Management*, 82(3-4), 111–135. <https://doi.org/10.7202/1091773ar>

## Article abstract

Cet article accompagne celui de Kupiec (2015) en offrant une vision canadienne des nouvelles mesures réglementaires en vigueur à l'échelle mondiale depuis la crise financière de 2007-2008, notamment l'identification d'institutions financières d'importance systémique (IFIS). Ces institutions sont identifiées au niveau mondial (IFIS-m) ainsi qu'au niveau domestique ou intérieur (IFIS-i), et celles-ci peuvent être des banques, des assureurs ou des établissements ni bancaires ni d'assurance. Aux États-Unis, tel que décrit dans Kupiec (2015) et Peirce (2015), l'identification d'institutions d'assurance d'importance systémique mondiale (IAIS-m) provoque certaines inquiétudes quant à la réglementation qui en découle. Plus précisément, une IAIS-m tombe systématiquement sous la supervision de la Réserve fédérale, un régulateur dont l'expertise bancaire ne s'apprête pas directement au monde de l'assurance. Afin de mieux caractériser le système canadien de surveillance et de le contraster avec le système américain, nous présentons son évolution depuis ses origines.

---

## CONTEXTE HISTORIQUE DE LA RÉGLEMENTATION FINANCIÈRE CANADIENNE ET COUP D'ŒIL SUR L'IMPORTANCE SYSTÉMIQUE

---

Philippe Grégoire  
Département de finance, assurance et immobilier,  
Université Laval

### ■ RÉSUMÉ

Cet article accompagne celui de Kupiec (2015) en offrant une vision canadienne des nouvelles mesures réglementaires en vigueur à l'échelle mondiale depuis la crise financière de 2007-2008, notamment l'identification d'institutions financières d'importance systémique (IFIS). Ces institutions sont identifiées au niveau mondial (IFIS-m) ainsi qu'au niveau domestique ou intérieur (IFIS-i), et celles-ci peuvent être des banques, des assureurs ou des établissements ni bancaires ni d'assurance. Aux États-Unis, tel que décrit dans Kupiec (2015) et Peirce (2015), l'identification d'institutions d'assurance d'importance systémique mondiale (IAIS-m) provoque certaines inquiétudes quant à la réglementation qui en découle. Plus précisément, une IAIS-m tombe systématiquement sous la supervision de la Réserve fédérale, un régulateur dont l'expertise bancaire ne s'apprête pas directement au monde de l'assurance. Afin de mieux caractériser le système canadien de surveillance et de le contraster avec le système américain, nous présentons son évolution depuis ses origines.

## INTRODUCTION

Le système financier canadien a traversé la crise financière de 2007-2008 avec quelques égratignures et est depuis présenté en champion sur la scène mondiale (Savage, 2014). Ce système semble même avoir produit une superstar en la personne de Marc Carney<sup>1</sup>, gouverneur de la Banque du Canada de 2008 à 2013, président du Conseil de la stabilité financière depuis 2011 et gouverneur de la Banque d'Angleterre

depuis 2013. Suite aux accords internationaux de supervision bancaire de Bâle en 1988, les banques canadiennes ont toujours réussi leurs tests de capital avec brio. Le Bureau du surintendant des institutions financières a souvent imposé des exigences de capital plus élevées que les limites recommandées par les accords de Bâle et les institutions financières canadiennes sous sa loupe ont toujours respecté ces contraintes avec une marge relativement confortable. On ne sait pas ce que l'avenir nous réserve mais la solidité actuelle du système financier canadien est sans contredit un héritage de ceux qui ont contribué à son architecture et son développement. Nous proposons ici de retracer les origines de ce système afin de mieux comprendre ses particularités.

## Les origines du modèle bancaire canadien

Le système bancaire canadien est directement inspiré de la première Bank of the United States telle que conçue par Alexander Hamilton, premier secrétaire du Trésor américain (Shortt, 1896; Beckhart, 1929; Savage, 2014). Cette première banque, qui était elle-même modelée selon la Banque d'Angleterre fondée en 1694, avait pour but de faciliter la gestion de la dette du gouvernement américain suite à la révolution et à ordonner l'émission de monnaie. La Bank of the United States a été sanctionnée en 1791 avec une charte de vingt ans et opérait selon un modèle de succursales réglementées par le gouvernement fédéral. La charte de la Bank of the United States ne fut pas renouvelée en 1811 dû à la méfiance que celle-ci suscitait dans la population (Nelson, 2012, p. 42; McGraw, 2012, p. 292). La Banque autorisait l'achat d'actions par des individus ou entités basées à l'extérieur des États-Unis et, aux environs de 1810, 18 000 actions étaient détenues par des Européens, principalement des Anglais, contre 7 000 par des américains (Shortt, 1896). Bien que les actions détenues par des étrangers fussent non votantes et que les américains exerçaient un plein contrôle sur la Banque, la prospérité de celle-ci donnait l'impression à la population qu'elle servait à enrichir l'Angleterre qui, au même moment, préparait une attaque contre les États-Unis. La Banque d'Hamilton fut alors décriée par plus d'un comme traître à la nation, d'où le non renouvellement de sa charte en 1911. Sa démise résultait aussi de l'intérêt financier que possédaient plusieurs congressistes américains dans des banques d'État désireuses de profiter de la disparition de la Bank of the United States et de ses succursales.

En 1792, après la mise sur pied réussie de la Bank of the United States, les principaux commerçants de Montréal impliqués dans les échanges transfrontaliers du pays développèrent un plan pour fonder une banque

à Montréal, laquelle pourrait ensuite s'étendre à la grandeur du pays à l'aide de succursales telles celles de la banque d'Hamilton. Compte tenu des échanges commerciaux de l'époque, Montréal était un port d'entrée naturel au Canada avec des réseaux rejoignant le Vermont, l'état de New York, Détroit, Niagara et Kingston. Cette première tentative échoua (Shortt, 1896). Une deuxième tentative d'établir une banque canadienne fut entreprise en 1808, avec la coopération des marchands de Québec. Le projet de loi présentait une banque dont les articles d'incorporation imitaient ceux de la Bank of the United States, avec un remoulage des phrases afin de les adapter au contexte canadien. Ce projet échoua lui aussi.

En 1816, reconnaissant l'erreur d'avoir terminé les opérations de la banque d'Hamilton, le Congrès américain mis sur pied la Second Bank of the United States. L'année suivante, la Banque de Montréal fut fondée et ses articles d'incorporation, qui parurent dans le Montreal Herald du samedi soir 24 mai 1817, empruntaient très fortement la structure d'opération de la banque d'Hamilton. En 1818, trois autres banques virent le jour au Canada, nommément la Quebec Bank à Québec, la Bank of Canada à Montréal et la Bank of Upper Canada à Kingston. Shortt (1896) compare la charte qui fut éventuellement octroyée à la Bank of Upper Canada et celle de la première Bank of the United States, et il ne fait aucun doute que la charte canadienne fût directement inspirée de celle d'Hamilton.

## Le système de banques à succursales

L'Acte d'Amérique du Nord Britannique de 1867 conférait au gouvernement fédéral du Canada le pouvoir exclusif de législation vis-à-vis des banques et de leur incorporation, de la monnaie en espèces et de la monnaie en papier. Ce n'est cependant qu'après le passage de la première Loi sur les banques de 1871 que fut cimentée la structure de banques à succursales du pays.

La sanction de la Loi de 1871 ne se fit pas sans heurt (Shortt, 1902, p 560-581; Beckhart, 1929). Dans les discussions suivant la confédération, plusieurs acteurs du système financier canadien désiraient voir mettre sur pied un système semblable à celui régi par le National Bank Act de 1863 aux États-Unis, incluant le concept de banques unitaires. Avant 1866, aucune banque d'importance n'avait fait faillite au Canada, ce qui générait un sentiment de fierté des Canadiens vis-à-vis de leur système financier. Cet élan d'amour-propre fut ébranlé lorsque deux grandes banques canadiennes, la Bank of Upper Canada en septembre 1866 et la Commercial Bank en octobre 1867 furent emportées par la

vague spéculative mue par le développement des chemins de fer durant les années 1850<sup>2</sup>. Ces deux faillites donnèrent des munitions aux partisans d'un système bancaire canadien structuré tel le National Banking System américain.

Cependant, compte tenu de l'étendue géographique du pays et de la faible densité de la population, plusieurs craignaient que le modèle américain ne rende trop coûteuse l'émission de papier monnaie et n'assèche le crédit octroyé aux agriculteurs. Le Canada prit ainsi la décision claire et définitive d'établir un système bancaire à succursales et non celui de banques locales unitaires. Notons que l'autorisation d'ouvrir des succursales, agences ou bureaux d'escompte et de dépôt en toute localité était empruntée du régime écossais et représentait la charpente financière idéale pour un pays aux industries dispersées sur un immense territoire (Rapport Macmillan, 1933, p. 11 ; Patterson, 1941, p. 61-88).

Une des particularités de la Loi votée en 1871 est l'exigence de révision tous les dix ans. Ainsi, d'office, une mise à jour de la réglementation est imposée périodiquement au système. Depuis 1992, la Loi est révisée tous les cinq ans. La Loi de 1871 exigeait aussi la double responsabilité des actionnaires d'une banque, qui précise qu'en cas de faillite, les actionnaires, en plus de ne pas récupérer leur investissement initial, peuvent aussi se voir amputer d'un montant égal à la valeur au pair de leurs actions afin de dédommager les créiteurs. Cette disposition a été adoucie en 1934 puis éventuellement abandonnée, en parallèle avec l'élimination graduelle du privilège d'émission de billets par les banques canadiennes suite à la mise sur pied de la Banque du Canada (Rapport Porter, 1964, p. 161).

## La Loi de 1910 sur les assurances

En 1905, dans l'État de New York, le train de vie et les extravagances des dirigeants de compagnies d'assurance attirent l'attention du monde entier (Savage, 2014). Ces tribulations choquaient les particuliers qui y voyaient une utilisation inappropriée des fonds obtenus à l'aide des primes des assurés. Une commission d'enquête, présidée par William W. Armstrong, est alors mise sur pied dans l'État de New York afin de faire la lumière sur ces agissements. Le rapport produit par la Commission Armstrong entraîna une refonte majeure de la réglementation sur les assurances de l'État de New York et engendra un sentiment de méfiance envers les assureurs vie un peu partout dans le monde. L'Angleterre mena elle aussi une investigation dont le rapport, publié en 1906, lui fit passer en revue les Life Assurance Companies Acts sanctionnées entre 1870 et 1872 pour

aboutir à une nouvelle loi en 1909, la Assurance Companies Act. Cette réécriture de la loi, qui avait pour but principal de protéger adéquatement les assurés britanniques vis-à-vis des compagnies d'assurance étrangères (Barrand, 1911), englobait tous les domaines de l'assurance plutôt que l'assurance vie seulement.

Une réaction semblable eut lieu au Canada avec la mise sur pied de la Commission Royale MacTavish en février 1906 afin de se pencher sur l'industrie de l'assurance vie au Canada. Le rapport de la Commission MacTavish, publié en 1907, mena à une nouvelle loi sur les assurances sanctionnée le 4 mai 1910, la Dominion Insurance Act. Avant cette loi, les assureurs vie enregistrés au niveau fédéral<sup>3</sup> devaient se plier à des lois spéciales d'incorporation ou à leur charte particulière, celles-ci étant rendues obsolètes après le passage de la nouvelle loi (Bradshaw, 1911). Bien que 167 des 188 de ses articles fussent reliés à l'assurance vie, la Loi de 1910 régissait toutes les branches de l'assurance. Cette loi instaura de plus l'interdiction de mener à la fois des activités d'assurance vie et de dommages par la même institution. Elle prévoyait aussi la création d'un département des assurances indépendant du département des finances et se rapportant au ministre des Finances (St-Pierre et Petitclerc, 2015, p. 145).

Avant 1910, les lois sur les assurances au Canada avaient principalement comme objectif de favoriser l'essor de compagnies canadiennes afin de prévenir la fuite de capitaux sous forme de paiement de primes vers les États-Unis (St-Pierre et Petitclerc, 2015, p. 31). Fondée en 1847, la Canada Life est la première compagnie d'assurance vie canadienne à voir le jour. Avant celle-ci, l'assurance vie au pays était disponible par l'entremise d'assureurs de dommages (assurance incendie) ou bien par des bureaux de compagnies d'assurance vie étrangères. En 1868, une loi fut votée exigeant un dépôt de 50 000 \$ par les compagnies d'assurance canadiennes désirant obtenir un permis du ministre fédéral des Finances et de 100 000 \$ pour les compagnies étrangères. Cette loi, qui avait pour but de protéger l'industrie canadienne des assurances, fut aussi dénoncée comme résultant en un prêt forcé par les assureurs au gouvernement de l'époque.

Les dangers de l'invasion américaine se firent encore plus probants lors de la crise financière débutée en 1873 aux États-Unis, durant laquelle plusieurs assureurs américains firent faillite. Le Bureau du surintendant des assurances du Canada est officiellement créé en 1875 dans le but de protéger le public (et le marché canadien) et deux importantes lois sont alors votées, nommément la Loi de 1875 concernant les assureurs incendie et de marine intérieure et la Loi de 1877 englobant aussi les assureurs vie<sup>4</sup>.

La Loi de 1910 conférait beaucoup plus de pouvoirs et de responsabilités au Surintendant des assurances. Celui-ci devait dès lors examiner les états financiers de chaque compagnie d'assurance une fois par année, états qu'il pouvait alors réécrire selon sa propre évaluation des actifs et passifs concernés. Le Surintendant se voyait de plus confier la tâche de visiter en personne, ou mandater un de ses employés pour ce faire, les quartiers généraux de chaque compagnie d'assurance sous sa juridiction une fois par année, lui permettant alors de jeter un coup d'œil sur les détails des portefeuilles d'actifs et de passifs des assureurs. Ainsi, dans l'écriture de cette loi, on insistait fortement sur le rôle de vérification du Surintendant. Bien entendu, il était tout de même difficile de concevoir à l'époque que le Surintendant fût en mesure d'inspecter annuellement et en personne tous les sièges sociaux des compagnies d'assurance opérant au Canada puisque plusieurs d'entre eux se trouvaient en Grande Bretagne.

## L'Inspecteur général des banques

Dans la révision de la Loi sur les banques entamée en 1880, l'idée d'une supervision externe des banques fut suggérée mais ce n'est qu'avec la révision de 1913 de la Loi qu'un mécanisme d'examen externe fut mis en place. Celui-ci était géré par la Canadian Bankers' Association, une organisation volontaire formée en 1891 (Rapport Estey, 1986, p. 351). Suite à la faillite de la Home Bank en 1923, une banque avec 70 succursales dispersées à travers le pays, une commission d'enquête fut organisée (la Commission McKeon). Celle-ci conclut que de laisser les banquiers se surveiller eux-mêmes n'était pas le meilleur système de supervision. La Loi sur les banques, qui avait été révisée en 1923, fut revue en 1924 avec la création du Bureau de l'inspecteur général des banques (BIGB) afin qu'un organe du gouvernement soit en charge de la supervision des banques. Cette structure conférait cependant un rôle quelque peu effacé à l'Inspecteur. La procédure voulait que chaque banque retienne les services de deux cabinets comptables agissant en tant que vérificateurs externes. Le mandat des vérificateurs consistait ainsi à émettre un avis à savoir si les états financiers présentés par la banque correspondaient bel et bien à sa situation financière réelle. La description du rôle du BIGB était imprécise quant au droit de l'Inspecteur à aller lui-même quérir de l'information auprès des banques et au droit des vérificateurs à transmettre de l'information à l'Inspecteur sans aller à l'encontre de leurs obligations légales et professionnelles vis-à-vis des institutions qui les embauchaient. Cette structure de supervision, qui avait pour but de protéger les actionnaires plutôt que les déposants, comportait certaines faiblesses et contrastait fortement avec

l'autorité marquée qui avait été conférée au Surintendant des assurances treize ans plus tôt. On questionna néanmoins très peu ce système durant les années qui subséquentes dû à la très grande tranquillité qui caractérisait alors le paysage financier canadien, qui vécut par la suite soixante-deux années sans faillite bancaire.

## La Banque du Canada

Dans la foulée de la révision de 1923 de la Loi sur les banques, l'idée de mettre sur pied une réserve fédérale du Canada, suivant le modèle de réserve fédérale mise sur pied aux États-Unis en 1914, commença à se faire entendre<sup>5</sup>. On ne fit pas immédiatement suite au projet mais la révision de 1935 de la Loi fut précédée par la Commission royale sur la banque et la monnaie au Canada, présidée par lord Macmillan, dont un des buts premiers était de réfléchir à la question d'une institution bancaire centrale au Canada. À l'époque, la communauté financière internationale penchait fortement en faveur de l'établissement de banques centrales avec pouvoir d'émission de papier monnaie, en insistant sur le fait que cette entité soit libre de toute pression politique (Rapport Macmillan, p. 62). La Commission recommanda à la majorité<sup>6</sup> l'établissement d'une banque centrale pour le Canada, la Banque du Canada, ce qui fut fait en 1934. À l'origine, cette banque était une entité privée. Celle-ci devint éventuellement la propriété du gouvernement en 1938. Il est à noter que la Banque du Canada, contrairement à la Réserve fédérale américaine, ne fut pas dotée d'un rôle direct de supervision des banques. À l'origine, celle-ci avait le mandat de faire respecter les exigences de réserves des banques à charte et, pour ce faire, pouvait mener des inspections directes en lien avec les réserves. Cependant, il fut toujours d'usage de laisser les inspections entre les mains du BGIB qui a toujours transmis librement l'information qu'il possédait à la Banque du Canada (Rapport Estey, 1986, p. 354).

## La Commission Porter et la Société d'assurance-dépôts du Canada

En 1964, la Commission Porter publie son rapport sur la situation bancaire au Canada. Le but de cette commission était de faire le point sur les développements financiers observés depuis une génération, soit depuis la création de la Banque du Canada. Concernant la réglementation des banques, le rapport Porter recommandait de laisser à l'Inspecteur général des banques la tâche d'établir les règles de pratique saine des institutions sous sa gouverne mais suggérait de lui donner

plus de pouvoir. Par exemple, au moment où le rapport Porter a été écrit, la Loi sur les banques ne permettait pas à l'Inspecteur général d'obliger les institutions bancaires à modifier certaines de leurs façons de faire afin d'assurer leur solvabilité (Rapport Porter, 1964, p. 433-434). Le rapport indiquait de plus que si des responsabilités supplémentaires étaient octroyées au BIGB, alors le personnel devrait être augmenté en conséquence. Le rapport mentionnait aussi que la formule de supervision actuelle dans laquelle l'Inspecteur des banques est indépendant de la Banque du Canada semblait idéale car ces deux entités eussent pu avoir des vues différentes au sujet des besoins en liquidité des banques en périodes de stress.

Le rapport Porter suggérait de permettre aux banques à charte d'effectuer des prêts hypothécaires conventionnels. En 1954, la modification de la Loi permit aux banques d'effectuer des prêts hypothécaires assurés par la Société centrale d'hypothèque et de logement (SCHL, maintenant appelée la Société canadienne d'hypothèque et de logement), société créée en 1946 afin de faciliter l'accès au logement, principalement pour les anciens combattants. La révision de 1967 de la Loi ouvrit éventuellement le marché des hypothèques conventionnelles aux banques à charte (Freedman 1998).

Le rapport Porter discutait aussi du risque que des banques canadiennes passent entre les mains d'étrangers, ou que certaines ne soient contrôlées par un trop petit nombre d'individus (Porter, 1964, p. 425-426). Dans la révision de 1967 de la Loi, on imposa des restrictions à la propriété qui traduisait à l'époque une méfiance envers les intérêts américains désirant se porter acquéreurs d'institutions financières canadiennes (Garvey et Giammarino, 1998). Plus exactement, on imposa une limite supérieure de 10% à la participation d'un actionnaire unique ainsi qu'une limite de 25% à la participation cumulative d'actionnaires étrangers dans une institution bancaire. Cette modification faisait suite à des règles semblables imposées aux compagnies d'assurance et aux sociétés de fiducie et de prêt en 1964.

Le rapport Porter se montrait prudent quant à la mise en place d'un régime généralisé d'assurance-dépôts, considérant qu'un renforcement de la position du BGIF fût suffisant pour prévenir les pertes des déposants (Rapport Porter, 1964, p. 435). La Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) fut éventuellement mise sur pied en 1967.

En page 436, le rapport Porter suggère d'obliger les institutions bancaires à «maintenir un niveau de capital minimum par rapport au total de leurs dépôts et de leurs autres engagements ou au total des

éléments de leur actif qui comportent des risques. Ce n'est finalement qu'en 1988, avec la signature des premiers accords de Bâle sur le contrôle bancaire, que ces mesures seront mises en pratique. Depuis 1980, les banques canadiennes sont aussi sujettes à un ratio de levier maximal, défini comme étant la somme des actifs divisé par les fonds propres. De 1982 à 1991, le ratio de levier maximal était de 30, celui-ci fut réduit à 20 de 1991 à 2000 et il est maintenant de 23 (Crawford, Graham et Bordeleau, 2009).

## Création du Bureau du surintendant des institutions financières

En 1985, deux banques canadiennes font faillite, nommément la Banque Commerciale du Canada et la Norbanque. Toutes deux faisaient des affaires dans l'ouest canadien. La Commission d'enquête présidée par Williard Z. Estey, mise sur pied afin de faire la lumière sur ces événements, conclut que ces démises fussent sans contredit le résultat d'un système de supervision en manque de ressources. À partir de 1980, la Loi sur les banques permettait l'établissement de deux types de banque, soient les banques de l'annexe A et les banques de l'annexe B. Les onze banques canadiennes toujours en affaires à l'époque constituaient les banques de l'annexe A et étaient à propriété élargie<sup>7</sup>. Les banques de l'annexe B, quant à elles, n'avaient pas de restriction sur la propriété mais faisaient face à certaines contraintes concernant leurs activités. La création de cette classe d'établissement bancaire avait pour but d'ouvrir le territoire canadien à la compétition étrangère. Entre 1980 et 1984, 59 banques de l'annexe B furent créées, une seule d'entre elles étant d'origine domestique (Rapport Estey, 1986, p. 36-36). Pendant la même période, les effectifs du BIGB restèrent inchangés. Le BGIB avait un total de 29 employés au 31 mars 1984, dont 14 identifiés comme inspecteurs, analystes ou équivalents, tous basés à Ottawa (rapport Estey, 1986). De plus, le système d'inspection du BGIB n'était pas basé sur des visites en personne des institutions bancaires. En comparaison, le Bureau du surintendant des assurances avait une équipe de 40 à 50 inspecteurs, dispersés à travers le pays, qui vérifiaient sur place les portefeuilles des 450 à 500 compagnies d'assurance du pays ainsi que d'une trentaine de sociétés de fiducie. Le mandat d'inspection des sociétés de fiducie était entre les mains du Surintendant des assurances car les restrictions s'appliquant à ces sociétés s'apparentaient à celles imposées aux compagnies d'assurance. Même au niveau provincial, les inspections menées par les surintendants provinciaux étaient très pointues car on s'appliquait à bien faire respecter les moult contraintes de placement des avoirs des compagnies d'assurance (St-Pierre et Petitclerc, 2015).

Un autre facteur ayant aussi pu contribuer à la prise excessive de risque des deux banques disparues en 1985 est le système de primes uniformes de la SADC. Tel que dénoncé par Binhammer (1985) dans un document soumis à la Chambre des communes, les dépôts des banques étaient assurés par la SADC sans tenir compte des différents risques encourus pas les cotisants. De son côté, le rapport de la Commission Wyman sur la SADC, rendu public en 1985, suite à une série de faillites d'institutions d'épargne (le comité avait été mis sur pied avant les faillites de la Banque Commerciale et de la Norbanque), suggérait la coassurance afin de gérer les risque inhérent à chaque institution. Ce n'est finalement qu'en 1999 que la SADC s'est mise à conditionner ses primes sur le risque encouru par les institutions assurées (Daniel, 2002-03).

Le rapport Estey penchait plus en faveur d'une fusion du BGIB et de la SADC afin d'améliorer la réglementation du paysage bancaire canadien (Rapport Estey, 1986, p. 276-277). Les deux entités faisant sensiblement affaire avec les mêmes institutions auraient pu profiter de synergies pouvant grandement renforcer l'évaluation des risques et la supervision bancaire. La décision éventuellement prise fut de fusionner le Bureau du surintendant des assurances avec le Bureau de l'inspecteur général des banques pour former le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF).

## Les difficultés du début des années 1990 et le renforcement du mandat du BSIF

À partir du début des années 1980, les modifications réglementaires ont généralement eu pour objectif d'améliorer la compétitivité de l'infrastructure financière canadienne, principalement en décloisonnant les différents secteurs d'activités et en facilitant l'entrée d'institutions étrangères. Au Québec, une loi votée en 1984 permit aux compagnies d'assurance à charte québécoise d'accéder aux secteurs de l'épargne, du crédit, de la fiducie et du courtage en valeurs mobilières. Ces nouvelles dispositions engendrèrent l'émergence de conglomérats financiers aux activités variées qui, comme des adolescents ayant grandi trop vite, risquaient de perdre l'équilibre à tout moment. En 1983, la Direction générale des assurances du Québec fut intégrée à un nouvel organisme, l'Inspecteur général des institutions financières du Québec. Les changements réglementaires du début des années 1990 pavèrent pour de bon la voie du décloisonnement des institutions financières, en permettant une plus grande diversification des activités des banques, des assureurs et des sociétés de fiducie enregistrées au fédéral.

En 1992, la compagnie d'assurance vie les Coopérants fait faillite. Ce contre-coup frappa l'imaginaire car il eut lieu après une ascension fulgurante de la compagnie et, de plus, c'était la première fois qu'un assureur vie canadien s'effondrait (Savage, 2014; Derez, 1994; [www.assuris.ca](http://www.assuris.ca)). En 1993, la Laurentienne est subitement engloutie par Desjardins afin d'empêcher sa chute. Il y eut aussi la Sovereign Life en 1993 et, comme cerise sur le gâteau, la démise de la plus ancienne et de la plus grande compagnie d'assurance vie canadienne de l'époque, la Confederation Life, en 1994. En ajoutant à cela la vingtaine de société d'épargne et d'hypothèque<sup>8</sup> qui sombrèrent après la création du BSIF en 1987, le gouvernement eut à se pencher sur le renforcement des pouvoirs de ce dernier.

Les problèmes du début des années 1990 furent très certainement reliés à la mouvance à deux têtes du secteur financier durant les années 1980: D'un côté, le décloisonnement donnait naissance à des institutions financières de plus en plus complexes et, de l'autre, on tendait à combiner les offices régulateurs. À ses débuts, le système bancaire canadien répondait aux besoins d'une clientèle avertie de marchands et d'individus fortunés. À l'opposé, les sociétés d'assurance et de fiducie sont issues des besoins de particuliers un peu plus vulnérables face aux infrastructures financières. La supervision contrebalance compétitivité et protection des consommateurs et cette dernière semble avoir été, au fil des années, une plus grande préoccupation pour les assureurs et sociétés de fiducie que pour les banques. Ainsi, fusionner l'inspecteur des banques avec l'inspecteur des assurances résulte en un régulateur avec une structure de surveillance à mi-chemin entre les méthodes antérieures des régulateurs autrefois séparés, ce qui implique un resserrement au niveau des banques et un relâchement au niveau des assurances.

Les événements du début des années 1990 forcèrent les gouvernements à revoir les pouvoirs conférés aux régulateurs financiers (Piffault, 1996, p. 175-177). En mai 1996, le mandat du BSIF fut clairement défini pour la première fois en précisant que celui-ci devait avant tout aider à minimiser les pertes des déposants, des souscripteurs et des participants à des régimes de retraite, et contribuer à maintenir la confiance du public vis-à-vis du système financier.

## Le rapport MacKay et le cadre de surveillance du BSIF

En décembre 1996, le Ministère des finances du Canada mettait sur pied un groupe de travail chargé d'étudier l'avenir du secteur des services financiers au Canada. Ce groupe de travail déposa en septembre 1998 un document auquel on fait référence comme étant le Rapport MacKay sur l'avenir du secteur des services financiers canadien. Au

début de 1998, quatre des six principales banques canadiennes avaient annoncé leur intention de fusionner<sup>9</sup>. Suite au dépôt du Rapport MacKay et en se basant sur les évaluations effectuées par le BSIF et le Bureau de la concurrence, le ministre des Finances a opposé son refus aux fusions proposées (Thiessen, 1999; OCDE, 1999). En mars 1999, de nouvelles dispositions législatives permirent aux sociétés mutuelles d'assurance de se transformer en sociétés par action. Alors qu'en 1980 on permettait aux banques étrangères d'établir des filiales au Canada, on ouvrit encore plus grand la porte à la compétition étrangère en 1999 en permettant aux institutions étrangères d'ouvrir des succursales au pays, ce qui obligea le BSIF à publier un guide à cet effet<sup>10</sup>. En 1998-1999, un nouveau cadre de surveillance orienté vers les risques des institutions financières a été développé par le BSIF, et les nouvelles obligations de celui-ci consistaient alors à anticiper les problèmes et à intervenir rapidement auprès des institutions en difficulté.

## Le Forum de stabilité financière

En 1997, une crise financière secoue l'Asie. L'onde de choc se propage jusqu'en Russie en 1998 puis fait tomber le fonds spéculatif Long-Term Capital Management durant la même année. Cet épisode chaotique incita les pays du G7<sup>11</sup> à former le Forum de stabilité financière (FSF) en février 1999<sup>12</sup>. Chapeauté par la Banque des règlements internationaux (BRI), ce forum se réunit une première fois le 14 avril 1999 à Washington. L'objectif visé par la mise sur pied du FSF était une meilleure coordination des réglementations et des interventions des autorités financières des pays du G-7 afin d'assurer la fonctionnalité des marchés et de minimiser le risque systémique. Le FSF était à l'origine une initiative des pays du G-7 mais il était alors entendu que celui-ci allait éventuellement solliciter une adhésion beaucoup plus large.

La première mouture du FSF comprenait trois groupes de travail :

1. Un groupe appelé à élaborer un ensemble d'actions à prendre afin de limiter les dégâts que peuvent causer les institutions financières avec levier excessif (highly leveraged institutions);
2. Un groupe appelé à élaborer des mesures à mettre en place entre pays créditeurs et emprunteurs afin réduire la volatilité des flux de capitaux (capital flows);
3. Un groupe appelé à étudier l'impact de l'utilisation de centres financiers offshore par certains acteurs des marchés et évaluer la progression des démarches entreprises afin d'assurer que ces centres

offshore se soumettent aux ententes internationales d'échange d'information dans le cas de transactions transfrontalières (offshore financial centres).

Comme on peut le constater, le FSF avait pour but de contrer les conséquences déstabilisatrices que pouvaient avoir, au niveau mondial, les faillites d'organisations telles le fonds spéculatif Long-Term Capital Management ainsi que la nervosité des flux de capitaux internationaux. Les centres financiers offshore, tel que mentionné dans le premier rapport du groupe de travail sur le sujet<sup>13</sup>, ne représentaient pas à l'époque une source de risque systémique majeure. Il apparaissait cependant important de faire le point sur ces intermédiaires compte tenu de l'interdépendance grandissante des économies mondiales. Plus précisément, le but de ce groupe de travail consistait, entre autres, à renforcer la coopération transfrontalière sur la transmission d'information ainsi que la qualité de la supervision de ces organisations, et de réduire leur opacité.

Le Canada avait été très peu touché par la crise financière asiatique ainsi que l'effondrement du fonds Long-Term Capital Management. La diminution de fonds propres que la crise de 1997-1998 avait fait subir aux banques canadiennes avait incité le BSIF à hausser les niveaux minimaux de fonds propres, exigeant alors un minimum de 7% pour les fonds propres de première catégorie et un minimum de 10% pour le total des fonds propres<sup>14</sup>. À la fin de 1997, le ratio de fonds propres de première catégorie des banques canadiennes s'établissait à 6,9% et celui du total des fonds propres s'établissait à 10% exactement. L'état des fonds des banques devait être divulgué au BSIF trimestriellement. À partir du premier janvier 1998, les institutions financières avec des activités de négociation importantes devaient de plus libérer des fonds propres afin de couvrir les risques de marché, soient les risques de taux de change, de taux d'intérêt, du cours des actions et des commodités. Dans le cas des assureurs, le BSIF exigea à partir de 1998 que les tests de capital des assureurs vie soient vérifiés de façon externe.

En mai 1999, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ont mis sur pied un Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) afin de renforcer la surveillance des systèmes financiers des membres du FMI. Le Canada fut le premier pays à participer au programme, réussissant le test haut la main.

## Le Financial Stability Board

Le FSF en était un d'échange d'idées mais ne possédait aucun outil permettant des actions concrètes. De plus, les membres du FSF ne correspondaient aucunement aux territoires géographiques d'où émanait la crise ayant mené à sa création. Suite à la crise financière de 2007-2008, le FSF est devenu le Conseil de la stabilité financière (Financial Stability Board –FSB), se dotant alors d'un mandat plus fort et d'une liste d'adhérents plus élargie, nommément le G20<sup>15</sup>. Le FSB poursuit le travail du FSF concernant l'évaluation des faiblesses du système financier, l'identification et la supervision d'actions mises en œuvre afin de résoudre ces vulnérabilités et promouvoir la coordination et l'échange d'information entre les différents offices régulateurs. À cela s'ajoute des responsabilités additionnelles pour le FSB, nommément :

- La surveillance et la consultation sur les développements des marchés et leur implication pour la réglementation ;
- Conseiller et surveiller les pratiques à mettre en œuvre afin d'atteindre les normes réglementaires visées ;
- Mener des révisions stratégiques de développement de politiques pour les organismes internationaux de normalisation financière ;
- Développer des instructions et offrir du support aux régulateurs ;
- Gérer la planification de la gestion de crise transfrontalière, particulièrement dans le cas des institutions systématiquement importantes ;
- Collaborer avec le Fonds monétaire international (FMI) afin de mener des séances de scénarios de crise.

Le FSB succède FSF avec un mandat beaucoup plus fort. En plus de bénéficier de la collaboration d'un nombre plus grand de pays, le FSB a pour mandat la coordination des avancées internationales en matière de réformes financières et, en plus, le FSB est responsable de superviser les actions nécessaires à l'actualisation de ces réformes et possède plus d'outils que le FSF afin de sanctionner les juridictions non conformes (Nolle, 2015 ; Helleiner, 2010).

Le mandat du FSB est de promouvoir la stabilité financière mondiale en coordonnant les actions des autorités financières nationales avec les normes établies par les entités internationales de réglementation. Le principe de base est d'établir un terrain de jeu équitable en encourageant la mise en place de règles financières cohérentes à travers les

différentes juridictions des pays du G20. Les travaux du FSB servent ainsi de guide pour les institutions de supervision des pays membres dans le but d'assurer la stabilité financière au niveau mondial.

Une des initiatives les plus importantes du FSB est sans contredit l'identification d'institutions financières d'importance systémique (IFIS). Une IFIS est une institution trop grande, trop complexe ou trop interdépendante pour être laissée à elle-même en cas d'insolvabilité, nécessitant alors l'intervention des banques centrales et des gouvernements (Chouinard et Ens, 2013). Ces institutions peuvent être bancaires ou non. Par exemple, les déboires d'AIG en septembre 2008 ont démontré que même un assureur peut faire trembler le système.

Le 20 octobre 2010, le FSB a publié un document détaillant les mesures à prendre ainsi que les étapes de progression attendue des travaux afin de faire face aux problèmes que posent les IFIS<sup>16</sup>. Le FSB a depuis lors élaboré des listes d'institutions financières d'importance systémique mondiale ou IFIS-m. De leur côté, les juridictions membres du FSB doivent déterminer les institutions financières d'importance systémique intérieure (IFIS-i) et doivent assurer le suivi approprié des IFIS-m situées à l'intérieur de leurs frontières. Les institutions bancaires d'importance systémique mondiale (IBIS-m) sont identifiées suivant un système de pointage développé par la Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB, 2013). Le pointage global est une moyenne pondérée de douze indicateurs divisés en cinq catégories (voir le Tableau 1). La taille, l'interdépendance, la complexité et les activités frontalières n'ont pas besoin d'explication quant à leur incidence sur le risque systémique. La substitutabilité fait référence à la difficulté à remplacer l'institution ou les services qu'elle offre suite à sa démise. Chacune de ces catégories se voit accorder la même pondération.

Le Comité de Bâle effectue alors le calcul pour les 75 plus grandes institutions bancaires mondiales et un score pondéré en fonction de la taille moyenne de l'échantillon est calculé. Si le score d'une institution bancaire dépasse un certain niveau (130 actuellement), alors celle-ci est considérée comme étant d'importance systémique mondiale (IBIS-m). Suivant la tranche dans laquelle elle atterrit, une exigence supplémentaire de capital de niveau 1, en pourcentage des actifs pondérés selon le risque, lui est imposée (voir le Tableau 2) et ce supplément doit prendre la forme d'actions ordinaires et assimilées de niveau 1 (CET1). L'exigence supplémentaire est définie comme un coussin supplémentaire d'absorption de perte et les institutions concernées ont jusqu'en 2019 pour s'y conformer, 25 % de la cible devant être atteint

en 2016 et 25 % supplémentaire devant être atteint chaque année suivante. La liste des institutions obtenant un score méritant le titre d'IBIS-m apparaissent dans le Tableau 3. Notons qu'à l'heure actuelle la tranche 5 est vide. Si celle-ci venait à inclure des institutions, alors une tranche supplémentaire, la tranche 6, sera alors créée pour les scores entre 630 et 729 et ses membres se verront exiger un capital supplémentaire à hauteur de 4.5 % des actifs pondérés selon le risque. Un processus similaire s'enclenche si la tranche 6 se remplit.

Dans le cas des institutions d'assurance d'importance systémique mondiale (IAIS-m), le test d'inclusion a été développé par l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) et finalisé en juillet 2013<sup>17</sup>. Les catégories et pondérations pertinentes à l'assurance peuvent être vues au Tableau 4. Comparativement aux banques, une moins grande emphase est placée sur la taille et une plus grande emphase est placée sur l'interdépendance et les activités hors assurance. Ceci découle du fait que les passifs d'une compagnie d'assurance ne sont pas encaissables à vue par les souscripteurs et, par conséquent, une compagnie d'assurance ne peut tomber suite à une ruée comme en en voit parfois dans le domaine bancaire. Les déposants d'une banque peuvent se précipiter chez celle-ci afin de vider leur compte mais on ne verra jamais des assurés faire la file afin de récupérer leurs indemnités. Les activités d'assurance traditionnelles ne comportent donc pas ou peu de risque systémique et, de plus, la taille d'un assureur permet de mieux diversifier le risque. Par contre, si un assureur effectue beaucoup d'activité hors assurance en plus d'avoir de multiples liens à l'intérieur du système financier, alors ses difficultés peuvent avoir un effet domino sur d'autres institutions.

La liste des IAIS-m apparaît dans le Tableau 5. Ces institutions devront être supervisées de façon plus étroite et devront préparer une série de plans permettant la résolution de crise et la liquidation ordonnée d'activités en difficulté. Ces institutions devront aussi porter une attention particulière à leurs activités non traditionnelles hors assurance. Des exigences supplémentaires d'absorption de choc (exigences de capital) seront aussi imposées aux IAIS-m mais les méthodes de calcul sont encore en développement.

Dans le cas des assureurs américains déclarés d'importance systémique, les implications au niveau de la supervision soulèvent bien des questionnements, tel qu'exprimés dans Kupiec (2015) et Peirce (2015). Historiquement, les assureurs américains ont toujours été réglementés au niveau de l'État. Une fois un assureur identifié comme étant d'importance systémique mondiale, sa supervision tombe sous le joug

fédéral, ce pourquoi aucune entité n'était désignée aux États-Unis avant le passage de la Loi Dodd-Frank en 2010. Depuis, le Financial Insurance Office (FIO) et le Financial Stability Oversight Council (FSOC) ont été mis sur pied au niveau fédéral, donnant de nouveaux pouvoirs de supervision à la Réserve fédérale vis-à-vis des institutions non bancaires. La Réserve fédérale exerçait déjà un rôle de supervision sur les banques d'État membres du système de réserve fédérale, des succursales de banques étrangères aux États-Unis ainsi que des succursales de banque américaine ailleurs dans le monde, et des sociétés de portefeuille bancaire et financier. Les banques nationales et les sociétés de fiducie à charte fédérale sont quant à elles réglementées par l'Office of the Comptroller of the Currency. Les autres régulateurs d'institutions de dépôts aux États-Unis sont la Federal Deposit Insurance Corporation (pour les banques d'État non membres de la Réserve fédérale) et la National Credit Union Administration. La structure réglementaire américaine est en somme très complexe et la structure de sa toile tient plus du patrimoine historique que de la logique.

La réglementation financière canadienne, de son côté, est tressée de façon plus fluide. Le BSIF réglemente les institutions bancaires et les institutions financières suffisamment étendues au pays, alors que les offices provinciaux de réglementation sont en charge de toute institution faisant affaire sur leurs territoires respectifs. La Banque du Canada ne supervise pas directement les banques. Elle possède un pouvoir de réglementation vis-à-vis du système de compensation et de règlement des paiements au Canada et, par le fait même, elle peut exiger aux établissements participants de lui fournir certaines informations ou de corriger une situation mettant à risque ce système. Historiquement, la Banque a toujours collaboré étroitement avec le BSIF afin d'investiguer les participants au système de paiements. La SADC peut elle aussi mener ses propres enquêtes lorsque vient le temps d'évaluer les institutions qu'elle assure et elle peut prescrire des normes de fonctionnement à ses institutions membres, dans le but de garantir la viabilité de son régime d'assurance. La réglementation prudentielle est cependant entièrement entre les mains du BSIF et des organismes provinciaux de réglementation.

Au Canada, le BSIF a désigné sans surprise les six grandes banques (Banque de Montréal, Banque de Nouvelle-Écosse, Banque Canadienne Impériale de Commerce, Banque Nationale du Canada, Banque Royale du Canada et Banque Toronto-Dominion) comme étant d'importance systémique intérieure (Chouinard et Ens, 2013). De plus, le Mouvement Desjardins a été désigné comme étant d'importance systémique intérieure par l'Autorité des marchés financiers<sup>18</sup>. Dans le cas des banques d'importance systémique, cela implique des exigences de fonds propres

de 1% supérieures à celles s'appliquant aux autres institutions. Notons ici que le BSIF fixe les mêmes cibles de fonds propres que le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB). La différence est dans l'échéancier: Le BSIF fixe un échéancier plus rapproché que celui du CBCB. Le CBCB suggère un ratio minimal de fonds propres de niveau 1 en actions ordinaires (CET1) de 4,5% et un ratio de 8,0% pour le total des fonds propres. Incluant une réserve de 2,5% permettant la libre disposition des bénéfices, ces cibles deviennent respectivement 7,0% et 10,5%<sup>19</sup>.

Ces mesures étant mises en place progressivement jusqu'en 2019, le BSIF publie, pour chaque institution sous sa supervision, des ratios de fonds propres dits «transitoires», i.e. en tenant compte de l'application progressive des nouvelles mesures, et un ratio «tout inclus», i.e. selon la méthode à entrer en vigueur dès 2019. Comme on peut le voir sur le Tableau 6, les six grandes banques canadiennes satisfont ces exigences avec une marge confortable. Même en effectuant le calcul tel que ce sera fait en 2019, la position des banques canadiennes paraît très solide.

Dans le cas du Mouvement Desjardins, sa désignation en tant qu'institution d'importance systémique a soulevé certaines interrogations quant aux ristournes versées aux membres<sup>20</sup>. Lors du 22<sup>ième</sup> congrès d'orientation du Mouvement Desjardins tenu à Montréal le 19 septembre 2015, 76% des délégués présents ont reconnu l'importance de maintenir une capitalisation solide en allouant davantage de bénéfices à la réserve<sup>21</sup>. Les délégués ne se sont cependant pas prononcés sur le versement de ristournes lors de cette réunion.

## CONCLUSION

Cet article passe en revue les moments importants du système financier canadien et l'évolution de la réglementation en vigueur. Ce survol permet de mieux de comprendre la position du système financier canadien sur la scène mondiale et comment celui-ci répond aux recommandations toujours plus grandissantes des organismes de normalisation internationaux tels le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, le Conseil de la stabilité financière et l'Association internationale des contrôleurs d'assurance. Cet article a été écrit dans le but de contraster le système financier canadien et sa structure de réglementation avec ce que l'on observe chez nos voisins du sud, tel que décrit dans Kupiec (2015) et Peirce (2015).

# TABLEAUX

■ **TABLEAU 1** *Indicateurs d'institutions bancaires systématiquement importantes.*

| CATÉGORIE  | INDICATEUR  | PONDÉRATION (%) |
|--|---|-----------------|
| Taille (20 %)  | Totalité des expositions (ratio de levier défini suivant les règles de Bâle III de décembre 2012) | 20              |
| Interdépendance (20 %)                                   | Actifs dans le système financier  | 6.67            |
|  | Passifs dans le système financier   | 6.67            |
|  | Encours des titres  | 6.67            |
| Substitutabilité/<br>Infrastructure<br>financière (20 %) | Actifs sous conservation  | 6.67            |
|  | Activités de paiement   | 6.67            |
|  | Transactions garanties sur les marchés obligataires et boursiers                                  | 6.67            |
| Complexité (20 %)  | Valeur notionnelle des dérivés de gré à gré   | 6.67            |
|  | Actifs de niveau 3  | 6.67            |
|  | Titres détenus à des fins de négociation et disponibles à la vente                                | 6.67            |
| Activité transfrontalière (20 %)                         | Créances transfrontalières  | 10              |
|  | Engagements transfrontaliers  | 10              |

■ **TABLEAU 2** *Catégories d'ISIF-m. CET1 correspond à Common equity tier 1 capital, ou Actions ordinaires et assimilées de niveau 1. HLA représente Higher loss absorbency ratio, ou exigence supplémentaire d'absorption de perte.*

| TRANCHE | INTERVALLE DE SCORE | EXIGENCE HLA |
|---------|---------------------|--------------|
| 5       | 530 - 629           | +3.5 % CET1  |
| 4       | 430 - 529           | +2.5 % CET1  |
| 3       | 330 - 429           | +2.0 % CET1  |
| 2       | 230 - 329           | +1.5 % CET1  |
| 1       | 130 - 229           | +1.0 % CET1  |

**■ TABLEAU 3** *Institutions bancaires d'importance systémique mondiale (IBIS-m).*

| IBIS-M PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE PAR CATÉGORIE     | CATÉGORIE |
|---|-----------|
| (Aucune)  | 5         |
| HSBC  | 4         |
| JP Morgan Chase                                 | 4         |
| Barclays  | 3         |
| BNP Paribas                                     | 3         |
| Citigroup                                       | 3         |
| Deutsche Bank                                   | 3         |
| Bank of America                                 | 2         |
| Credit Suisse                                   | 2         |
| Goldman Sachs                                   | 2         |
| Mitsubishi UFJ FG                               | 2         |
| Morgan Stanley                                  | 2         |
| Royal Bank of Scotland                          | 2         |
| Agricultural Bank of China                      | 1         |
| Bank of China                                   | 1         |
| Bank of New York Mellon                         | 1         |
| BBVA  | 1         |
| Groupe BCPE                                     | 1         |
| Group Crédit Agricole                           | 1         |
| Industrial and Commercial Bank of China Limited | 1         |
| ING Bank  | 1         |
| Mizuho FG                                       | 1         |
| Nordea  | 1         |
| Santander                                       | 1         |
| Société Générale                                | 1         |
| Standard Chartered                              | 1         |
| State Street                                    | 1         |
| Sumitomo Mitsui FG                              | 1         |
| UBS   | 1         |
| Unicredit Group                                 | 1         |
| Wells Fargo                                     | 1         |

**TABLEAU 4** Indicateurs d'institutions d'assurance d'importance systémique.

| CATÉGORIE  | INDICATEUR  | PONDÉRATION (%) |
|--|---|-----------------|
| Taille (5 %)   | Actif total   | 2.5             |
|  | Revenu total  | 2.5             |
| Activité globale (5 %)   | Revenu provenant de l'extérieur du pays                     | 2.5             |
|  | Nombre de pays  | 2.5             |
| Interdépendance (40 %)   | Actifs sous conservation                                    | 5.7             |
|  | Passif sous conservation                                    | 5.7             |
|  | Réassurance   | 5.7             |
|  | produits dérivés  | 5.7             |
|  | Large expositions   | 5.7             |
|  | Roulement   | 5.7             |
|  | Actifs de niveau 3  | 5.7             |
| Assurance non traditionnelle et activité hors assurance (45 %) | Passif autre qu'envers les assurés et revenu hors assurance | 6.4             |
|  | Négociation de produits dérivés                             | 6.4             |
|  | Financement à court terme                                   | 6.4             |
|  | Garanties minimales sur produits d'assurance variable       | 6.4             |
|  | Engagement intra-groupes                                    | 6.4             |
|  | Liquidité des passifs                                       | 6.4             |
| Substitutabilité (5 %)   | Primes pour lignes d'affaires spécifiques                   | 5               |

**TABLEAU 5** Institutions d'assurance d'importance systémique mondiale (IAIS-m) et leur pays d'origine.

| IAIS-M PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE                   | PAYS       |
|---|------------|
| Aegon N.V.                                      | Pays-Bas   |
| Allianz SE                                      | Allemagne  |
| American International Group, Inc.              | États-Unis |
| Aviva plc                                       | Angleterre |
| Axa S. A.                                       | France     |
| MetLife, Inc.                                   | États-Unis |
| Ping An Insurance (Group) Company of China, Ltd | Chine      |
| Prudential Financial, Inc.                      | États-Unis |
| Prudential plc                                  | Angleterre |

**■ TABLEAU 6** *Ratios de fonds propres des six grandes banques canadiennes. CIBC dénote la Banque Canadienne Impériale de Commerce, BMO la Banque de Montréal, BNC la Banque Nationale du Canada, RBC la Banque Royale du Canada, BNE la Banque de Nouvelle-Écosse et TD la Banque Toronto-Dominion.*

| RATIOS DE FONDS PROPRES DES SIX GRANDES BANQUES CANADIENNES<br>AU DEUXIÈME TRIMESTRE DE 2015 (%) |       |       |       |       |       |       |               |                 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|-----------------|
|  | CIBC  | BMO   | BNC   | RBC   | BNE   | TD    | Cible<br>BSIF | Cible<br>IBIS-i |
| <b>Ratios de fonds propres sur une base « tout inclus »</b>                                      |       |       |       |       |       |       |               |                 |
| Fonds propres de catégorie 1 actions ordinaires (CET1)   | 10.80 | 10.22 | 9.46  | 9.98  | 10.57 | 9.94  | 7.00          | 8.00            |
| Total des fonds propres  | 15.26 | 13.51 | 14.62 | 13.52 | 13.90 | 13.67 | 10.50         | 11.50           |
| <b>Ratio de fonds propres sur une base transitoire</b>   |       |       |       |       |       |       |               |                 |
| Fonds propres de catégorie 1 actions ordinaires (CET1)   | 11.67 | 12.32 | 11.33 | 11.63 | 12.71 | 11.57 | 7.00          | 8.00            |
| Total des fonds propres  | 15.29 | 14.39 | 15.18 | 13.71 | 14.66 | 13.57 | 10.50         | 11.50           |

Source : Données financières du Bureau du surintendant des institutions financières.

## RÉFÉRENCES

1. Articles of Association of the Montreal Bank, Montreal Herald, Saturday evening, May 24<sup>th</sup>, 1817.
2. Barrand, Arthur Rhys (1911). The Assurance Companies Act, 1909: Some explanatory notes on such portions of the Act as relate to the business of life assurance. Journal of the Institute of Actuaries, vol. XLV, 257-335.
3. Basel Committee on Banking Supervision (2013). Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement. Bank for International Settlements, July.

4. Beckhart, Benjamin Haggot (1929). The banking system of Canada, in Foreign banking systems. Henry Holt and Company, New York.
5. Bradshaw, Thomas (1911). Notes on the Insurance Act 1910, Dominion of Canada. Journal of the Institute of Actuaries, vol. XLV, 505-584.
6. Bureau du surintendant des institutions financières – Note historique, <http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/osfi-bsif/pages/hst.aspx>.
7. Chouinard, Éric et Erik Ens (2013). De l'importance systémique des institutions financières. Banque du Canada – Revue du Système Financier, 43-51.
8. Crawford, Allan, Chris Graham and Étienne Bordeleau (2009). Regulatory constraints on leverage: The Canadian experience. Bank of Canada Financial System Review, June, 45-50.
9. Daniel, Fred (2002-2003). L'évolution récente de la législation financière du Canada. Revue de la Banque du Canada, Hiver 2002-03.
10. Derez, Patricia (1994). La prévision de faillite en assurance-vie. Assurances, 62<sup>ième</sup> année, no 1, 51-80.
11. Garvey, Gerald et Ron Giammarino (1998). Les restrictions à la propriété et la valeur des actions des banques canadiennes. Document de recherche préparé pour le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien.
12. Helleiner, Eric (2010). The Financial Stability Board and international standards. CIGI G20 Papers, No. 1, June.
13. Kupiec, Paul H. (2015). Federal Reserve accountability and reform: Statement for the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs. American Enterprise Institute.
14. McGraw, Thomas K. (2012). The founders and finance: How Hamilton, Gallatin and other immigrants forged a new nation. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, U.S. and London, England.
15. Nelson, Scott Reynolds (2012). A nation of deadbeats: An uncommon history of America's financial disasters. Alfred A. Knopf, New York.
16. Nolle, Daniel E. (2015). Who's in charge of fixing the world's financial system? The under-appreciated role of the G20 and the FSB. Financial Markets, Institutions & Instruments, Vol. 24, p 1-82.
17. OCDE, Études économiques : Canada, 1999.
18. Patterson, E. L. Stewart (1941). Canadian Banking. The Ryerson Press, Toronto.

19. Peirce, Hester (2015). Insurance regulation in the Dodd-Frank era. Networks Financial Institute Policy Brief No. 2015-PB-02. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2617795>.
20. Piffault, Joëlle, avec la collaboration de Marcel Côté (1996). *Les Coopérants: Le rêve inachevé d'un leadership démocratique*. Presses de l'Université Laval.
21. Rapport de la Commission Royale d'enquête sur la faillite de la Banque Commerciale du Canada et de la Norbanque (1986). Commission présidée par l'honorable Williard Z. Estey.
22. Savage, Lawrie (2014). Form trial to triumph: How Canada's past financial crises helped shape a superior regulatory system. The School of Public Policy Research Papers, University of Calgary.
23. Shortt, Adam (1896). The early history of Canadian banking: Origin of the Canadian banking system. Journal of the Canadian Bankers' Association, Toronto.
24. Shortt, Adam (1902). Adam Shortt's history of Canadian currency and banking, 1600-1880, Published by the Canadian Bankers' Association, Toronto, Canada.
25. St-Pierre, Jacques et Martin Petitclerc, sous la direction de Diane St-Pierre (2015). *Histoire de l'assurance de personnes: Des sociétés de secours mutuels aux grandes institutions d'assurance*. Presses de l'Université Laval,
26. Thiessen, G. (1999). La réforme du secteur financier, l'économie et la politique monétaire au Canada. Allocution prononcée par le Gouverneur de la Banque du Canada devant la Mennonite Savings and Credit Union, Kitchener, Ontario, 22 mars 1999.

---

## NOTES

1. Voir, par exemple, l'article "Bank of England boss Mark Carney smashes the London Marathon with an incredibly fast time", par Mike Bird, Financial Post, 27 avril 2015.

2. Le début des années 1850 fut le théâtre d'une frénésie spéculative sur les terres et les compagnies impliquées dans le développement des chemins de fer. Bien que la bulle éclatât en 1857, la Bank of Upper Canada et la Commercial Bank sombrèrent plusieurs années après la crise de 1857-1858. La Bank of Upper Canada survit à la crise grâce au support du gouvernement alors que la Commercial Bank évita la faillite de peu. En 1864-1865, les révélations au sujet des affaires de la Bank of Upper Canada en déroute entraînèrent une perte de confiance vis-à-vis de la Commercial Bank, fortement investie elle aussi dans des projets de chemin de fer, et, conséquemment, son effondrement (Shortt, 1902, p. 583-606).

3. Un assureur peut être sous le joug du régulateur fédéral si ses activités sont jugées suffisamment étendues à travers le pays. Un assureur est de plus sous la supervision du régulateur provincial pour chaque province où il fait affaire. Ainsi, il est possible pour un assureur de n'être enregistré qu'au niveau provincial. Tel que décrit dans Piffault (1993, p. 65), une charte fédérale confère plus de notoriété qu'une charte provinciale pour une compagnie dû aux exigences plus contraignantes demandées par le régulateur fédéral.

4. Report of the Superintendent of Insurance, Dominion of Canada, for the year ending 31th December 1876.

5. Appendice des journaux de la Chambre des Communes, 1923, vol. LX, Appendice 2, page 93. Projet relatif à la création d'une banque de réserve fédérale du Canada, soumis par M. Ladner.

6. Deux des membres de la Commission (sur 5), exposèrent leur dissidence.

7. Aucun actionnaire d'une banque de l'annexe A ne pouvait alors détenir plus de 10 pour cent des actions de la société et les actionnaires étrangers ne pouvaient détenir plus de 25 pour cent des actions de la banque. La propriété élargie était le propre des banques canadiennes depuis la révision de la Loi de 1967.

8. <http://www.cdic.ca/WhereInsured/FailureHistory/Pages/default.aspx>

9. La Banque Royale du Canada et la Banque de Montréal, la Banque Canadienne Impériale de Commerce et la Banque Toronto-Dominion.

10. Bureau du Surintendant des institutions financières, Rapport annuel 1998-1999.

11. Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni.

12. Communiqué de G-7 finance ministers and central bank governors, February 20, 1999, Petersberg, Bonn [http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/pr\\_990220.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/pr_990220.pdf)

13. Financial Stability Forum – Report of the Working Group on Offshore Centers. [http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r\\_0004b.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_0004b.pdf)

14. BSIF, Rapport annuel 1997-1998.

15. Re-establishment of the FSF as the Financial Stability Board, Remarks by Mario Draghi, Chairman of the Financial Stability Forum, London Summit, 2 April 2009.

16. Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions – FSB recommendations and time lines. [http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r\\_101111a.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_101111a.pdf)

17. International Association of Insurance Supervisors. Global systemically important insurers: Initial assessment methodology. 18 July 2013.

18. Avis relatif à la désignation du Mouvement Desjardins à titre d'institution financière d'importance systémique intérieure – <https://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/reglementation/assurances-inst-depot/avis-ifis-d-cq-desjardins.pdf>.

19. Si, par exemple, une institution bancaire possède un ratio CET1 de 6,0 %, alors elle est obligée de réinvestir 40 % de ses bénéfices nets afin de renflouer son capital propre. Un ratio en deçà de 7,0 % pour le CET1 implique aussi des restrictions relativement au rachat d'actions et aux primes de rémunération.

20. Desjardins songe à abolir ses ristournes, par Pierre Couture, *Canoe.ca*, 9 septembre 2015.

21. Desjardins – Communiqué de presse, <https://www.desjardins.com/ressources/pdf/2015092101.pdf>.