

**Mémoire relatif au projet de la
Ligne directrice sur la gestion du risque opérationnel**

Présenté à l'Autorité des marchés financiers

M^e Anne-Marie Beaudoin

Secrétaire générale

14 juillet 2016

Le Bureau d'assurance du Canada (BAC) est l'association qui représente les sociétés privées d'assurance de dommages. L'industrie de l'assurance de dommages joue un rôle de premier plan dans l'économie québécoise en permettant à la population de se prémunir contre des sinistres pouvant avoir un impact important sur sa sécurité financière en protégeant son patrimoine.

Pour mener à bien sa mission, le BAC :

- maintient des relations suivies avec le gouvernement, les consommateurs et toute autre partie concernée;
- intervient dans des dossiers règlementaires et législatifs;
- fait équipe avec le gouvernement et avec divers intervenants dans des initiatives de prévention;
- informe le grand public en matière d'assurance, tant dans le quotidien qu'en situation de crise;
- élabore des campagnes d'éducation et de sensibilisation à l'intention des consommateurs.

Le BAC est non seulement le porte-parole de l'Industrie, mais aussi un précieux partenaire pour les gouvernements, les intervenants du milieu de l'assurance de dommages et les consommateurs.

Bureau d'assurance du Canada
800, rue du Square-Victoria, bureau 2410
C. P. 336, succ. Tour de la Bourse
Montréal (Québec) H4Z 0A2

Juillet 2016

1. INTRODUCTION	1
2. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	1
2.1. HARMONISATION DES EXPRESSIONS À TRAVERS LA LIGNE DIRECTRICE	1
2.2. APPROCHE BASÉE SUR DES PRINCIPES	2
2.3. RÔLE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION	2
3. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES	3
3.1. PRISE D'EFFET ET PROCESSUS DE MISE À JOUR (P. 5)	3
3.2. 1. GESTION DU RISQUE OPÉRATIONNEL (P. 8)	3
3.3. 1. IDENTIFICATION ET ÉVALUATION DES RISQUES OPÉRATIONNELS (P. 9)	4
3.4. 1. SURVEILLANCE ET DIVULGATION (P. 10)	4
3.5. 1. CONTRÔLE ET ATTÉNUATION (P. 10)	5
3.6. 2. RÔLE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DE LA HAUTE DIRECTION (P. 12)	5
3.7. 2. RÔLE DES LIGNES DE DÉFENSE (P. 13)	6
4. CONCLUSION	8



1. INTRODUCTION

Le BAC remercie l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité) de l'opportunité de commenter le projet de la *Ligne directrice sur la gestion du risque opérationnel* (Ligne directrice). Les membres du BAC se sont réunis en comité afin de discuter de ces modifications et c'est avec plaisir que nous vous soumettons nos commentaires sur le sujet.

2. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

2.1. Harmonisation des expressions à travers la Ligne directrice

Le projet de ligne directrice utilise plusieurs expressions différentes pour signifier le même concept. Le BAC est d'avis que l'utilisation de la même expression à travers le document simplifierait la lecture et la compréhension, tout en s'inscrivant dans une approche basée sur un langage clair.

Premièrement, les expressions relatives à l'étendue des risques opérationnels attribuables aux « personnes, activités, processus et systèmes » (p. 8, dans l'encadré), aux « processus et systèmes » (p. 9, 2^e ligne), ainsi qu'aux « activités, processus et systèmes » (p. 11, 2^e paragraphe) sont utilisées à travers le document. Or, le retrait ou l'absence d'une des composantes du risque opérationnel dans un énoncé spécifique peut soulever des doutes sur l'intention de l'Autorité quant à l'étendue des risques visés.

Recommandation du BAC : Harmoniser les expressions liées à l'étendue des risques opérationnels en utilisant uniquement l'expression « personnes, activités, processus et systèmes ».

Deuxièmement, les expressions « intervenants engagés » (p. 8, 2^e paragraphe), « parties prenantes » (p. 9, 2^e paragraphe) et « parties intéressées » (p. 9, dans l'encadré) sont utilisées à travers le document.

Recommandation du BAC : Harmoniser les expressions liées à « intervenants engagés », « parties intéressées » et « parties prenantes » en utilisant uniquement l'expression « parties intéressées » et en définissant cette expression comme étant limitée aux parties envers lesquelles l'assureur a une obligation redditionnelle, soit l'Autorité et les actionnaires.

Troisièmement, les expressions « segment d'affaires » (p. 6, 4^e paragraphe) et « secteur d'activité » (p. 9, 2^e paragraphe) sont utilisées à travers le document.

Recommandation du BAC : Harmoniser les expressions liées à « segment d'affaires » et « secteur d'activité » en utilisant uniquement l'expression « secteur d'activité ».



2.2. Approche basée sur des principes

Le BAC salue le fait que l'Autorité privilégie une approche basée sur des principes pour les lignes directrices et les assureurs réitérent l'importance de pouvoir déterminer eux-mêmes les stratégies, les politiques et les procédures pour la mise en œuvre de ces principes.

Or, il appert que l'Autorité s'éloigne considérablement de cette approche en introduisant la mise en place d'un registre d'incidents, en militant clairement en sa faveur, en précisant l'information qu'il devra contenir et l'utilisation qui devra en être faite et les personnes qui y auront accès. Ce faisant, l'Autorité semble favoriser une approche davantage prescriptive sur les moyens qui devront être utilisés afin de répondre à ses attentes.

2.3. Rôle du conseil d'administration

Le BAC reconnaît qu'en matière de saine gouvernance, il est essentiel que les conseils d'administration s'intéressent de près à la gestion des risques. Néanmoins, il se dégage au travers des dernières lignes directrices une tendance de l'Autorité à régulièrement formuler de nouvelles obligations et responsabilités aux administrateurs, lesquelles sont spécifiques à l'objet de chacune des lignes, et ce, malgré que la *Ligne directrice sur la gouvernance* expose déjà les attentes de l'Autorité quant aux rôles et responsabilités attribués au conseil d'administration. À titre d'exemple, à la page 12, 3^e paragraphe de la présente Ligne directrice, il est énoncé que : « Le conseil d'administration demeure responsable de l'approbation de l'encadrement de la gestion du risque opérationnel (...) ».

Par ailleurs, il importe aussi de rappeler que le *Code civil du Québec*, la *Loi sur les sociétés par actions au Québec*¹, la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*², *Loi de l'impôt sur le revenu* ainsi que la *Loi sur la taxe d'accise* encadrent déjà les obligations et responsabilités légales des administrateurs. C'est pourquoi le BAC s'interroge à savoir si une ligne directrice de cette nature est réellement le véhicule approprié pour imposer de nouvelles obligations et responsabilités, en sus des obligations et responsabilités générales déjà énoncées dans les lois mentionnées ci-dessus. De plus, si une telle tendance se poursuit, il est possible que la complexité et la lourdeur des obligations et responsabilités imposées aux administrateurs fassent obstacle à leur recrutement et à leur rétention. Il serait déplorable qu'une telle surcharge en vienne à priver les compagnies d'assurance d'administrateurs de qualité.

Le BAC est d'avis que l'Autorité devrait adopter une approche « à guichet unique » et ainsi énoncer ses attentes quant aux rôles et responsabilités attribués au conseil d'administration uniquement dans la *Ligne directrice sur la gouvernance*. Cette façon de procéder conférerait au conseil d'administration une marge de manœuvre suffisante pour choisir la manière dont il doit agir pour répondre aux attentes formulées dans les lignes directrices, et ce, en fonction de la nature, de la taille et de la complexité des activités de leur institution, et simplifierait l'identification de leurs obligations et responsabilités.

¹ L.R.Q. chapitre 31.1

² L.R.C. (1985) c. C-44

3. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

3.1. Prise d'effet et processus de mise à jour (p. 5)

L'entrée en vigueur de la Ligne directrice est prévue pour le 1^{er} octobre 2016. Il appert ainsi qu'aucun délai n'est accordé aux institutions financières pour s'y conformer puisque la publication, qui aura lieu après le processus de consultation, devrait se faire à l'automne 2016. Historiquement, un délai de 24 mois a été accordé aux institutions pour se conformer à une nouvelle ligne directrice.

Plusieurs des attentes exprimées à la présente Ligne directrice requièrent des adaptations et des changements opérationnels qui nécessiteront des modifications importantes au sein de celles-ci. À titre d'exemple, la Ligne directrice exige la mise en place d'un registre d'incidents qui n'est pas une réalité intégrée aux politiques et procédures de toutes les institutions financières.

Le délai usuel de 24 mois semble suffisant pour permettre une réflexion en profondeur des moyens et outils appropriés qui devront être déployés et ainsi éviter l'implantation à la hâte de changements opérationnels ne correspondant pas à la nature, la taille et la complexité des activités de l'institution.

Recommandation du BAC : Accorder une période de 24 mois aux institutions financières pour se conformer à une nouvelle ligne directrice.

3.2. 1. Gestion du risque opérationnel (p. 8)

Au 5^e paragraphe de la section « Gestion du risque opérationnel », il est mentionné que : « La gestion du risque opérationnel devrait aussi déceler les situations où la conduite des intervenants associés à un produit, une activité, un processus ou un système en particulier, n'assure pas le traitement équitable du consommateur ».

Bien que la notion de traitement équitable du consommateur soit certainement une notion importante pour notre industrie, le BAC est d'avis que l'objet même de cette notion n'est pas en relation directe avec la gestion du risque opérationnel. Par ailleurs, *La Ligne directrice sur les saines pratiques commerciales* traite déjà en détail des obligations des assureurs en lien avec cette notion. Conséquemment, le BAC est d'avis que le paragraphe abordant la notion de traitement équitable du consommateur devrait tout simplement être retiré.

Recommandation du BAC : Retirer l'avant-dernier paragraphe de la page 8.

Au dernier paragraphe de la page 8, il est précisé que « L'efficacité de cette gestion devrait être régulièrement validée et vérifiée, notamment en fonction de la variation de l'exposition aux risques opérationnels (...) ».

Or, ce libellé pourrait être interprété de manière à ce que toute variation, et ce, sans égard à son importance, fasse l'objet de validation et de vérification, ce qui n'est pas l'objectif souhaité selon nous.

Afin d'éviter une telle interprétation, le BAC suggère d'ajouter un critère « d'importance » à la notion de variation et ainsi utiliser l'expression « variation importante ».

Recommandation du BAC : Modifier la phrase comme suit « L'efficacité de cette gestion devrait être régulièrement validée et vérifiée, notamment en fonction d'une variation importante de l'exposition aux risques opérationnels ».

3.3. 1. Identification et évaluation des risques opérationnels (p. 9)

À la page 8 et à la page 10 de la Ligne directrice, on réfère à des « fournisseurs clés ». Plus précisément à la page 10, il est prévu ce qui suit : « De plus, l'institution financière devrait s'assurer que ses fournisseurs de services clés respectent les meilleures pratiques en matière de gestion du risque opérationnel ». Le BAC est d'avis que la notion de « fournisseurs clés » va au-delà de la portée de la *Ligne directrice sur la gestion des risques liés à l'impartition*, laquelle fait état d'« ententes d'impartition importantes » sans égard à la notion de « fournisseurs clés ».

Recommandation du BAC : Remplacer l'expression « fournisseurs clés » par « ententes d'impartition importantes » afin de s'harmoniser aux principes énoncés à la *Ligne directrice sur la gestion des risques liés à l'impartition*.

3.4. 1. Surveillance et divulgation (p. 10)

Il est précisé dans cette section que les meilleures pratiques militent en faveur de la tenue d'un registre identifiant, notamment, les dépassements de limites ou niveaux de tolérance préétablis de risques opérationnels. Il est indiqué que ce registre devra être mis à jour régulièrement et qu'il devra être consulté lors de la préparation de rapports qui devront être adressés à la haute direction et au conseil d'administration.

Or, comme il est mentionné plus haut, il ressort de cette section que l'Autorité semble favoriser une approche prescriptive et opérationnelle quant aux moyens et aux outils que les institutions devront mettre en place et à l'utilisation qu'ils devront en faire, au lieu d'énoncer clairement les objectifs et les attentes de l'Autorité en matière de surveillance et de divulgation.

De plus, comme il est précisé à la page 6 de la Ligne directrice, celle-ci se veut une ligne directrice de nature générale : « Compte tenu de sa nature générale, cette ligne directrice se situe dorénavant en amont de l'encadrement plus spécifique portant sur des sujets liés au risque opérationnel, notamment sur la gestion de la continuité des activités ainsi que la gestion des risques liés à l'impartition et à la criminalité ». C'est pourquoi le BAC est d'avis qu'il

serait souhaitable que la présente Ligne directrice adopte une approche davantage basée sur des principes.

Nous croyons que l'Autorité ne devrait pas imposer la mise en place d'un registre d'incidents, et devrait laisser aux institutions financières le soin de déterminer les moyens les plus adéquats afin de collecter et colliger l'information nécessaire et faire rapport au conseil d'administration.

Recommandation du BAC : Adopter une approche davantage basée sur des principes en indiquant clairement les attentes de l'Autorité en matière de surveillance et divulgation et en retirant toute mention quant à un registre d'incidents.

3.5. 1. Contrôle et atténuation (p. 10)

Il est mentionné dans le second encadré de la page 10 que « L'Autorité s'attend à ce que les mécanismes de contrôle interne permettent d'atténuer efficacement l'exposition du risque opérationnel (...) ». Le BAC est d'avis ici aussi qu'il devrait être ajouté un caractère d'« importance » à la notion d'« exposition » et ainsi utiliser « exposition importante ».

Recommandation du BAC : Modifier la phrase comme suit « L'Autorité s'attend à ce que les mécanismes de contrôle interne permettent d'atténuer efficacement l'exposition importante du risque opérationnel (...) ».

3.6. 2. Rôle du conseil d'administration et de la haute direction (p. 12)

Au niveau des responsabilités dévolues à la haute direction, il est indiqué : « De même, la haute direction devrait s'assurer d'offrir une formation spécifique en la matière aux parties prenantes (...) » (p. 12, 2^e paragraphe). Un tel libellé suggère que la formation sera dispensée directement par les membres de la haute direction. Le BAC est d'avis que la responsabilité de la haute direction quant aux formations se limite à s'assurer que le personnel reçoive une formation adéquate.

Recommandation du BAC : Modifier la phrase afin qu'elle se lise comme suit : « De même, la haute direction devrait s'assurer que les formations spécifiques en la matière sur les processus de gestion des risques soient dispensées aux parties prenantes (...) ».

Au 4^e paragraphe de la page 12, il est précisé que : « Quant à la cohésion de la gestion du risque opérationnel avec le cadre de gestion intégrée des risques, la haute direction devrait veiller à la coordination appropriée entre les responsables de différents types de risques ». Le BAC partage l'idée qu'il faut assurer une cohésion de la gestion du risque avec le cadre de gestion intégrée des risques. Effectivement, une collaboration entre les responsables des différents types de risque est cruciale pour obtenir une vision globale puisque les risques peuvent être liés entre eux ou avoir des conséquences sur plusieurs plans. Néanmoins, le BAC est d'avis que cet énoncé à propos de la cohésion de la gestion des différents types de risques est intrinsèquement relié à la *Ligne directrice sur la gestion intégrée des risques*, laquelle est applicable à tous les types de risques. Par conséquent, cet énoncé devrait être retiré de la Ligne directrice et intégré à la *Ligne directrice sur la gestion intégrée des risques*.

Recommandation du BAC : Retirer ce paragraphe de la Ligne directrice et l'intégrer à la *Ligne directrice sur la gestion intégrée des risques*.

À propos de l'obligation de la haute direction de s'assurer de la mise en place d'une procédure pour la divulgation des dépassements importants des limites du risque opérationnel dans un registre d'incidents, il est indiqué au 5^e paragraphe de la page 12 que : « Le registre, ainsi que tout autre mécanisme déployé pour la divulgation de risques opérationnels, devrait être utilisé par toutes les unités (...) ». On pourrait comprendre du libellé actuel que tout le personnel, sans exception, devrait avoir accès audit registre. Or, pour préserver le caractère confidentiel des informations contenues au registre, le BAC est d'avis qu'il faudrait revoir le libellé de cet énoncé et limiter son accès au sein des unités uniquement aux personnes responsables de la gestion des risques. De plus, il serait judicieux que chacune des personnes responsables du registre au sein d'une unité ait accès uniquement au contenu du registre des incidents qui, de par leur nature, concerne leur unité.

Recommandation du BAC : Reformuler les attentes de l'Autorité concernant l'utilisation du registre « par toutes les unités ».

3.7. 2. Rôle des lignes de défense (p. 13)

En ce qui concerne la formation des responsables de la première ligne de défense, il est indiqué à la page 13 que : « À cet effet, ces personnes doivent posséder ou acquérir les compétences requises en matière de gestion du risque opérationnel et leurs responsabilités doivent être documentées ». L'obligation de documentation n'a pas sa place ici selon nous, car les relations entre employeurs et employés sont encadrées par des lois spécifiques, notamment par le *Code civil du Québec*. Conséquemment, le BAC est d'avis que la mention « et leurs responsabilités doivent être documentées » devrait être retirée.

Recommandation du BAC : Retirer « et leurs responsabilités doivent être documentées ».



À propos de la deuxième ligne de défense, il est précisé au paragraphe sous l'encadré que celle-ci doit être indépendante des activités : « (...) afin qu'elle juge adéquatement l'efficacité des contrôles et d'autres mesures d'atténuation ». Or, la deuxième ligne de défense ne doit pas juger de l'efficacité des contrôles, mais elle doit s'assurer de l'adéquation des contrôles, et ce, tel qu'énoncé à la page 15 du Projet de la *Ligne directrice sur la gouvernance* qui énonce, quant aux responsabilités de la deuxième ligne de défense : « surveiller l'adéquation et l'efficacité du contrôle interne » (2^e puce).

Recommandation du BAC : Modifier la phrase afin qu'elle se lise comme suit : « Il est primordial que la deuxième ligne de défense soit indépendante des activités afin qu'elle surveille l'adéquation et l'efficacité des contrôles et d'autres mesures d'atténuation (...) ».

Au dernier paragraphe, la phrase suivante indique que : « Il appartient ultimement au responsable de la gestion des risques de décider, par exemple de la stratégie à adopter advenant le cas où des divergences majeures subsistent ». Les responsabilités du responsable de la gestion des risques sont certes importantes puisque celui-ci doit avoir une vision globale des risques, chercher à identifier les points de vulnérabilité et conseiller la direction sur les mesures à prendre. Ceci dit, son rôle en est un de conseil et non pas de décideur. Or, le libellé actuel semble laisser croire que le responsable de la gestion des risques a un pouvoir décisionnel sur les décisions d'affaires alors que ce type de décision relève davantage de la haute direction voire même du conseil d'administration.

Recommandation du BAC : Reformuler le libellé quant aux rôles et responsabilités du responsable de la gestion des risques opérationnels en insistant davantage sur un rôle-conseil du responsable de la gestion des risques auprès de la haute direction.

La première phrase du 2^e paragraphe de la page 14 précise que « Le projet de modification à la *Ligne directrice sur la gouvernance* mentionne que la deuxième ligne de défense comprend, entre autres, la supervision de la gestion des risques ». Or, l'entrée en vigueur de la Ligne directrice révisée sur la gouvernance est prévue pour le 1^{er} juillet 2016. La présente Ligne directrice devra donc être modifiée afin de ne plus faire référence au projet de modification à la *Ligne directrice sur la gouvernance*, mais bien à la *Ligne directrice sur la gouvernance*.

Recommandation du BAC : Modifier la phrase afin qu'elle se lise comme suit : « (...) la Ligne directrice sur la gouvernance mentionne que la deuxième ligne de défense comprend, entre autres, la supervision de la gestion des risques ».

Au 2^e paragraphe de la page 14, il est énoncé que : « Conséquemment, la gestion du risque opérationnel requiert l'intervention d'une personne ou d'une équipe dédiée à ce risque (...) ». On pourrait comprendre que le terme « dédiée » implique qu'une équipe ou une personne devrait consacrer l'entièreté de son temps uniquement à ce type de risques. Par conséquent, le BAC suggère l'emploi du terme « responsable de ce risque ».

Recommandation du BAC : Modifier la phrase afin qu'elle se lise comme suit : « Conséquemment, la gestion du risque opérationnel requiert l'intervention d'une personne ou d'une équipe responsable de ce risque (...) ».

4. CONCLUSION

Afin de répondre aux attentes exprimées par l'Autorité dans cette nouvelle Ligne directrice, des adaptations et changements sur le plan opérationnel seront nécessaires. Le BAC est d'avis qu'un délai de 24 mois est raisonnable dans les circonstances pour permettre aux assureurs de se conformer à de nouvelles attentes. De manière générale, le BAC recommande que ce délai soit toujours de 24 mois lorsqu'il s'agit d'une nouvelle ligne directrice.

De plus, le BAC est d'avis que l'Autorité devrait éviter de prescrire des outils particuliers, comme elle le fait dans la section *Surveillance et divulgation* en ce qui concerne le registre d'incidents, en adoptant une approche davantage basée sur des principes. Les institutions doivent avoir la flexibilité de déterminer la meilleure approche pour s'approprier et mettre en pratique ces principes. Par ailleurs, nous croyons que l'Autorité devrait éviter d'ajouter des responsabilités au conseil d'administration spécifiques à une ligne directrice, comme c'est le cas dans la section *Rôle du conseil d'administration et de la haute direction*, en rassemblant plutôt l'ensemble de ces responsabilités dans la *Ligne directrice sur la gouvernance*.

Enfin, le BAC souligne qu'il est préférable que les principes relativement aux attentes de l'Autorité quant à un sujet déterminé se retrouvent tous dans une même ligne directrice de manière à en faciliter l'application et la compréhension. Ainsi, si possible, une ligne directrice ne devrait pas inclure des principes qui découlent d'autres lignes. Le BAC est d'avis qu'une telle approche réduirait considérablement les risques de confusion et assurerait une uniformité entre les lignes directrices.