



**Mémoire du Mouvement des caisses Desjardins**

**présenté à**

**la Commission des institutions**

**sur le document intitulé**

**« La sécurité privée : partenaire de la sécurité intérieure »**

**Mai 2004**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>1) La gouvernance</b> .....	<b>2</b>
<b>2) La gestion intégrée des risques et les Accords de Bâle</b> .....	<b>2</b>
<b>3) L'encadrement législatif et réglementaire immédiat du Mouvement des caisses Desjardins</b> .....	<b>4</b>
L'Autorité des marchés financiers (l'Autorité).....	4
Les organismes d'autoréglementation .....	5
Un cadre législatif qui va bien au-delà des opérations financières du Mouvement des caisses Desjardins.....	5
<b>4) L'encadrement de la sécurité interne des entreprises</b> .....	<b>5</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>7</b>

## Introduction

Le Mouvement des caisses Desjardins est un groupe financier intégré de nature coopérative, il est la plus grande institution financière au Québec et la sixième en importance au Canada avec plus de 5 millions de membres et clients et un actif global de plus de 100 milliards \$. Il regroupe un réseau de caisses et de centres financiers aux entreprises (CFE) au Québec et une vingtaine de sociétés filiales dont plusieurs sont actives à l'échelle du pays. Pionnier du décloisonnement des services financiers au Canada, Desjardins met à la disposition de ses membres et clients, particuliers et entreprises, des services conseils, un éventail complet de produits et services financiers. Fort de l'appui de ses quelque 39 000 employés et 8 100 dirigeants bénévoles, le Mouvement des caisses Desjardins compte à lui seul plus de points de service au Québec que l'ensemble des sept plus grandes banques réunies.

À la lumière du document intitulé « La sécurité privée : partenaire de la sécurité intérieure », le Mouvement des caisses Desjardins partage l'analyse du ministère de la Sécurité publique à l'effet que l'industrie de la sécurité privée a connu une expansion considérable depuis l'adoption de la *Loi sur les agences d'investigation ou de sécurité*, il y a maintenant plus de 40 ans. Qu'il s'agisse du volume d'affaires, de la diversification de ses activités ou de l'apport des nouvelles technologies, cette évolution commande une mise à jour de l'encadrement législatif et réglementaire à laquelle nous souscrivons pleinement.

À titre d'institution financière, de conseiller financier, de fournisseur de produits et services financiers aussi diversifiés qu'élaborés et de gestionnaire du patrimoine de millions de personnes, Desjardins doit inévitablement assurer la sécurité des biens de ses membres et clients. Le principe de la bonne gouvernance et l'importante question de la confiance du public imposent une vigilance sans compromis à l'égard des mécanismes prévus à cet effet.

En raison du défi que représente la modernisation d'une loi en vigueur depuis plus de 40 ans et la difficulté que nous avons eue à bien circonscrire les intentions gouvernementales, nous estimons important de brosser le portrait du contexte dans lequel les institutions financières réglementées évoluent. Ainsi, nous vous ferons part de l'environnement législatif et réglementaire dans lequel le Mouvement des caisses Desjardins opère pour ensuite faire part de son point de vue à l'égard du projet de modernisation de l'encadrement de l'industrie de la sécurité privée. Brièvement, à titre d'institution œuvrant dans un secteur d'activité fortement réglementé tant au niveau national qu'international, nous estimons qu'il fait partie intégrante de notre mission que de protéger l'avoir de nos membres et clients. Ainsi, dans ce contexte, un assujettissement trop pointu du Mouvement des caisses Desjardins n'apporterait pas de réelle valeur ajoutée. Au contraire, nous croyons que cela entraînerait des contraintes administratives supplémentaires auxquels nos concurrents, les banques à charte fédérale, ne seraient pas assujettis.

En somme, bien que nous approuvions le bien-fondé d'assujettir les services d'enquête et de sécurité interne des entreprises, nous souhaitons vivement que le gouvernement se garde la marge de manœuvre nécessaire pour éviter de considérer toutes les entreprises sur un pied d'égalité. Effectivement, la réalité d'une institution financière réglementée n'a rien à voir avec celle d'une entreprise oeuvrant dans le commerce de détail par exemple. Ainsi, il ne serait pas raisonnable de leur imposer le même encadrement.

## **1) La gouvernance**

Essentiellement, la gouvernance d'entreprise englobe les mécanismes de supervision, incluant les processus, les structures et les renseignements servant à diriger et à surveiller la gestion d'une société. Elle comprend également les moyens qui obligent les membres des conseils d'administration et les cadres supérieurs à rendre compte de leurs actions ainsi que de l'établissement et de la mise en place des fonctions et des divers programmes de supervision destinés à assurer la transparence, la rigueur et la saine gestion des affaires de l'entreprise.

La gouvernance efficace d'entreprise est un élément indissociable du développement des institutions financières puisque celles-ci se nourrissent de la confiance du public et l'épargne qu'il consent à leur confier. De plus, l'efficacité d'une économie dépend, dans une proportion importante, du bon fonctionnement de ses institutions financières impliquant inévitablement le recours aux processus favorisant une gouvernance efficace. D'ailleurs, comparativement aux entreprises oeuvrant dans d'autres secteurs d'activité, la seule apparence d'une gouvernance déficiente dans une institution financière peut avoir des répercussions importantes sur les épargnants et sur l'économie en général.

En fait, il faut retenir qu'aucune institution financière ne peut se permettre de se placer dans une situation, réelle ou potentielle, susceptible de miner la confiance du public, car elle pourrait éprouver des problèmes de liquidités s'il fallait que les clients ou leurs contreparties ne croient plus en sa capacité de gestionnaire responsable et en sa solidité. Plus que jamais, notamment en raison des scandales et des apparences de conflits d'intérêts qui se sont multipliés récemment, la qualité des pratiques de gouvernance des institutions financières prend toute son acuité. Ainsi, le principe de bonne gouvernance implique nécessairement, au sein d'une institution financière, la mise en place d'une panoplie de processus destinés à assurer la sécurité des biens sous gestion et le respect de toutes les lois et les règlements auxquels elle est assujettie.

## **2) La gestion intégrée des risques et les Accords de Bâle**

L'ensemble des composantes du Mouvement des caisses Desjardins, tout comme les autres institutions financières actives dans le monde et au Canada, sont interpellées par le chantier que constitue les Accords de Bâle. Les quatre grands domaines concernent les risques de crédit, de marché et de liquidités, d'opération et la gestion intégrée de ces risques.

Les Accords de Bâle sont fondés sur l'hypothèse qu'étant donné le dynamisme et la complexité du système financier, la seule façon d'en garantir la sûreté et la solidité passe par des contrôles internes efficaces, une gestion serrée par les institutions financières, la discipline du marché et la surveillance. Le cadre proposé s'appuie sur trois piliers : des exigences minimales de fonds propres, un mécanisme d'examen et de surveillance ainsi qu'une divulgation améliorée de l'information pour garantir la discipline du marché.

Le premier pilier établit les exigences minimales de fonds propres qui constituent en quelque sorte la base d'expansion des activités de l'institution financière. En fait, il s'agit d'améliorer la mesure du risque de crédit et de mesurer le risque opérationnel. Le nouveau cadre propose un éventail de méthodes, certaines étant simples et d'autres plus complexes, pour mesurer le risque de crédit, le risque de marché et le risque opérationnel aux fins de déterminer les niveaux requis de fonds propres.

En vertu du deuxième pilier, les organismes de surveillance veilleront à ce que chaque institution financière se dote de mécanismes internes éprouvés lui permettant, par un examen poussé de ses risques, d'évaluer correctement ses exigences de fonds propres. Le nouveau cadre insiste sur l'importance pour la direction des institutions financières de concevoir un mécanisme interne d'évaluation des fonds propres et de fixer des objectifs qui correspondent au profil de risque et au cadre de contrôle de l'institution. Pour leur part, les organismes de surveillance vérifieront dans quelle mesure les institutions financières évaluent leurs exigences de fonds propres en regard de leurs risques.

Enfin, le troisième pilier vise à renforcer la discipline du marché en veillant à ce que les institutions financières divulguent davantage de renseignements. Ce nouveau cadre formule des exigences et des recommandations de divulgations variées, notamment en ce qui touche la façon dont les institutions financières mesurent la suffisance de leurs fonds propres et leurs méthodes d'évaluation des risques.

Concrètement, les Accords de Bâle préconisent une approche où la quantification du risque deviendra un élément essentiel. Le risque sera calculé en fonction des caractéristiques et des données propres aux activités de chaque institution financière, comme le pourcentage de leurs prêts qui fait défaut, les pertes réelles en cas de défaut, les pertes dues aux fraudes, etc. À cet égard, une douzaine de projets sont en cours au sein du Mouvement des caisses Desjardins afin de lui permettre de se doter des systèmes, des historiques de données et des pratiques de gestion requis pour poursuivre son développement et maintenir sa compétitivité, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

En fait, il ne saurait être possible pour une institution financière de se conformer aux Accords de Bâle sans pouvoir compter sur l'appui d'un service d'enquête et de sécurité, notamment en ce qui a trait à la quantification et à la gestion des risques opérationnels.

### 3) L'encadrement législatif et réglementaire immédiat du Mouvement des caisses Desjardins

#### L'Autorité des marchés financiers<sup>1</sup> (l'Autorité)

Au cours des dernières années, l'environnement législatif et réglementaire des institutions financières a beaucoup évolué. Ainsi, en 1998, le gouvernement du Québec a procédé à l'organisation d'un nouveau cadre réglementaire en matière de distribution de produits et de services financiers en promulguant la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*. Trois ans plus tard, en décembre 2001, l'Assemblée nationale adoptait la *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier*. L'objectif de cette loi est d'assurer une intégration accrue des processus de surveillance à l'intention des intervenants du secteur financier québécois et des consommateurs.

En fait, l'adoption de cette loi vient modifier substantiellement la structure d'encadrement du secteur financier au Québec. Elle crée un organisme d'encadrement unique qui a pour mission d'administrer l'ensemble des lois<sup>2</sup> régissant l'encadrement du secteur financier, notamment dans les domaines des assurances, des valeurs mobilières, des institutions de dépôts et de la distribution des produits et services financiers.

Essentiellement, la mission de l'Autorité s'articule autour de trois grands axes :

- protéger les consommateurs par la mise en place d'un guichet unique d'assistance au consommateur en matière de renseignements, de réception des plaintes et d'indemnisation;
- simplifier le travail de l'industrie des produits et services financiers en réduisant le fardeau administratif lié à l'encadrement en passant par l'harmonisation et la simplification de la réglementation;
- suivre la convergence des marchés en effectuant une surveillance et un encadrement axé sur la gestion des risques.

---

<sup>1</sup> Renseignements tirés du site Internet de l'Autorité des marchés financiers

<sup>2</sup> *Loi sur la distribution de produits et services financiers*

*Loi sur les valeurs mobilières*

*Loi sur l'assurance-dépôts*

*Loi sur les assurances*

*Loi sur les caisses d'entraide et d'économie*

*Loi concernant certaines caisses d'entraide économique*

*Loi sur les coopératives de services financiers*

*Loi sur l'information concernant la rémunération des dirigeants de certaines personnes morales*

*Loi sur les sociétés d'entraide économique*

*Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*

*Loi sur le Mouvement Desjardins*

*Titre VII de la Loi sur l'assurance automobile*

En somme, il appartient maintenant à l'Autorité d'encadrer l'ensemble des activités des institutions financières. En ce qui concerne l'encadrement des représentants en assurance, en épargne collective et d'autres spécialistes de l'industrie, la *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier* reconnaît un statut d'organisme d'autoréglementation à la Chambre de la sécurité financière et à la Chambre de l'assurance de dommages.

#### Les organismes d'autoréglementation

En ce qui a trait aux organismes d'autoréglementation que représentent la Chambre de la sécurité financière et la Chambre de l'assurance de dommages, leur mission s'articule autour de trois axes : la protection du public en maintenant la discipline, la formation et la déontologie de ses membres. Plus précisément, les chambres veillent à ce que les professionnels du secteur financier, sous leur gouverne, exercent leurs activités dans l'intérêt du consommateur, en offrant des produits et des services visant la protection de son patrimoine financier.

#### Un cadre législatif qui va bien au-delà des opérations financières du Mouvement des caisses Desjardins

Sans toutefois y aller d'une présentation exhaustive de l'ensemble des législations encadrant les activités d'une institution financière comme le Mouvement des caisses Desjardins, certaines d'entre elles méritent d'être mentionnées. Effectivement, en plus d'être assujetti à un encadrement législatif complet en matière d'opérations financières, le Mouvement des caisses Desjardins a le devoir de se conformer à la *Loi sur la protection du consommateur* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* qui, comme leur nom l'indique, servent à assurer une meilleure protection des rapports qu'entretiennent les consommateurs et les entreprises québécoises.

À lui seul, le respect de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* génère la contribution de plusieurs spécialistes en informatique dont la mission est de protéger les renseignements que l'organisation détient sur ses membres et clients. Or, à la lumière de ce qui se trouve dans le Livre blanc, les activités professionnelles de ces ressources pourraient s'apparenter à des activités de sécurité privée alors que ce sont en réalité des activités de conformité réglementaire et législative. Nous ne cachons pas que cela représente une source d'inquiétude importante pour une organisation de la taille de celle du Mouvement des caisses Desjardins.

#### **4) L'encadrement de la sécurité interne des entreprises**

Le Mouvement des caisses Desjardins souscrit à la volonté gouvernementale d'encadrer les activités de sécurité interne de certaines entreprises, mais insiste sur le fait que les entreprises réglementées ne devraient pas être assujetties aux mêmes contraintes que celles oeuvrant dans un cadre plus souple.

Concrètement, le Mouvement des caisses Desjardins estime que la *Loi sur les agences d'investigation ou de sécurité* ne devrait pas s'appliquer à lui dans la mesure où l'ensemble de ses activités sont déjà très fortement encadrées, et ce, à tous les niveaux. L'encadrement est à ce point poussé qu'il ne serait pratiquement pas possible d'opérer sans pouvoir compter sur le support d'un service d'enquête et de sécurité. Cependant, nous craignons que les changements qui s'annoncent modifient les comportements et les façons de faire de l'industrie de la sécurité et que cela porte atteinte à notre capacité de conduire des enquêtes visant à prévenir, à détecter ou à réprimer un crime ou une infraction à la loi. Il pourrait effectivement devenir difficile pour nos interlocuteurs de qualifier la nature de nos pratiques d'enquête et de prouver aux tiers que nos activités sont conformes aux lois. Dans ce contexte, pour nous éviter l'ajout de contraintes législatives et réglementaires supplémentaires et pour rassurer nos interlocuteurs quant à la conformité de nos pratiques, nous estimons qu'il serait sage, de la part du législateur, de prévoir :

- que les services d'enquête et de sécurité interne des institutions financières réglementées soient présumés « agence d'investigation »;
- qu'ils ne soient pas assujettis aux exigences prévues par la *Loi sur les agences d'investigation ou de sécurité* en raison de la rigueur de leur encadrement actuel;
- que la *Loi sur les agences d'investigation ou de sécurité* prévoit l'émission d'une attestation de la conformité des pratiques des services d'enquête et de sécurité des institutions financières réglementées présumées « agence d'investigation ».

## Conclusion

Enfin, nous réitérons notre appui à la volonté gouvernementale de moderniser le cadre législatif et réglementaire prévu par la *Loi sur les agences d'investigation et de sécurité*. Nous reconnaissons également que l'évolution des volumes d'affaires, la diversification des activités et l'apport des nouvelles technologies militent en faveur d'un certain assujettissement des activités de sécurité interne des entreprises. Cependant, nous ne saurions trop insister sur l'importance d'établir des distinctions en fonction des secteurs d'activité de ces dernières. Pour nous, il n'y a point de doute que les activités de sécurité interne d'une organisation réglementée comme le Mouvement des caisses Desjardins ne peuvent être soumises aux mêmes exigences que les entreprises oeuvrant dans le commerce de détail par exemple.

Effectivement, la mission des ressources affectées à la conduite des enquêtes et des activités de sécurité interne consiste à assurer la sécurité de l'avoit des membres et des clients et de veiller à la mise en place des processus propices à l'atteinte de nos objectifs de saine gouvernance d'entreprise et de conformité réglementaire et législative.

Enfin, la rigueur du cadre réglementaire et législatif, la nécessité absolue de préserver la confiance du public, la vive compétition qui anime l'industrie des produits et services financiers de même que l'essentielle parité dont nous avons besoin vis-à-vis nos compétiteurs à charte fédérale représentent des éléments que le législateur doit absolument prendre en considération avant d'imposer un cadre réglementaire additionnel au Mouvement des caisses Desjardins.