



Mémoire du Mouvement des caisses Desjardins

sur le projet de loi n° 107,

Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier

présenté à

la Commission des finances publiques

Août 2002

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PARTIE 1 Notre analyse de la situation actuelle de l'encadrement	2
A. La constante évolution du marché et de l'industrie	2
B. La réglementation.....	2
C. La multitude d'organismes d'encadrement.....	3
D. Les coûts.....	4
E. Les consommateurs et la protection des renseignements personnels	5
PARTIE 2 Les défis d'un organisme unique d'encadrement	7
A. Les responsabilités, les pouvoirs et l'impartialité du président-directeur général.....	8
B. La coordination efficace entre les directions de l'Agence	9
C. Une réglementation et une tarification équilibrées	10
D. Intégration des fonctions et pouvoirs des organismes substitués.....	10
E. Autoréglementation et confiance mutuelle	11
F. Une meilleure intégration de la distribution.....	13
CONCLUSION	15
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DU MOUVEMENT DES CAISSES DESJARDINS	16
ANNEXE	19

INTRODUCTION

Le Mouvement des caisses Desjardins a manifesté dès le début un appui sans équivoque à l'amélioration de l'efficacité de l'encadrement du secteur financier, tant en ce qui concerne la protection du public qu'en matière de réduction du fardeau administratif et réglementaire pour l'industrie. Le secteur financier représente 14 % de l'ensemble de l'activité économique du Québec et près de 136 000 personnes y travaillent. Le Mouvement des caisses Desjardins est la principale institution financière au Québec et la sixième en importance au Canada. Nous comptons plus de 5,6 millions de membres, détenons un actif excédant 85 G\$ et nous employons plus de 38 000 personnes. Nous assurons aussi une présence sur l'ensemble du territoire québécois avec nos 1 568 points de service. Notre contribution au financement des organismes d'encadrement est significative avec près de 22 M\$ annuellement.

Le Mouvement des caisses Desjardins détient au Québec des parts de marché significatives : 46 % des dépôts traditionnels, 38 % du financement hypothécaire résidentiel confirmant son premier rang, 30 % du crédit à la consommation et 40 % du financement agricole. Il occupe les places suivantes sur l'échiquier québécois : premier rang en assurance de personnes, il possède la plus grande variété de réseaux de distribution en ce domaine; premier rang en assurance de dommages pour ce qui est des assurances aux particuliers et le deuxième rang toutes lignes confondues; deuxième rang en valeurs mobilières et deuxième rang en matière de fonds de placement. Il est aussi chef de file dans le marché québécois de l'administration et de la garde de titres et dans celui des régimes collectifs d'épargne. Il possède une expertise reconnue dans les services de gestion privée, en particulier en gestion de portefeuilles et comme producteur de fonds de placement. Il occupe le 1^{er} rang au Québec dans les émissions primaires des municipalités et participe au financement corporatif des entreprises en croissance au Québec. L'entrée en vigueur de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* a réaffirmé sa position de leader, avec plus de 8 500 représentants tant en épargne collective, en planification financière, en assurance de personnes, en assurance de dommages qu'en expertise de sinistres, tous regroupés au sein de plusieurs (huit) cabinets.

Le Mouvement des caisses Desjardins a donc un intérêt manifeste à toute modification de la structure d'encadrement. Cette dernière doit lui permettre d'oeuvrer à armes égales avec ses concurrents et de procurer l'offre de service qui répond le mieux aux attentes de ses membres-propriétaires. À l'invitation de la ministre d'État à l'Économie et aux Finances, nous avons examiné attentivement l'encadrement de nos activités et identifié des cibles de changement que nous jugions et jugeons toujours prioritaires pour nos opérations. Elles ont été détaillées dans notre mémoire déposé en août 2001 au *Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier*.

Le rapport du Groupe de travail a retenu certaines des solutions proposées par les intervenants dont le Mouvement des caisses Desjardins, notamment celle relative à la mise en place d'un organisme unique d'encadrement.

Le projet de loi n° 107 traduit aussi plusieurs volets auxquels nous nous associons. Le projet de loi a des objectifs ambitieux et entend restructurer un secteur névralgique de l'économie québécoise. Nous exposerons les motifs pour lesquels nous y souscrivons et proposerons des ajustements pour faciliter l'atteinte des objectifs recherchés par cette importante modification à l'encadrement du secteur financier québécois.

PARTIE 1 Notre analyse de la situation actuelle de l'encadrement

A. La constante évolution du marché et de l'industrie

Le secteur financier québécois évolue dans un contexte mondial. Jusqu'à présent il a su s'y adapter et il doit continuer à en être ainsi. La convergence financière force tous les marchés à ***rechercher la souplesse et la capacité d'adaptation à un environnement toujours plus compétitif et à moindre coût.***

L'industrie est toujours en ébullition, fort active, influencée par le contexte tant canadien que mondial et les exigences croissantes des consommateurs. Les initiatives canadiennes sont multiples dans le secteur. Citons simplement, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, le Centre du Réseau de conciliation du secteur financier - qui met en place un guichet unique pour les consommateurs de l'industrie -, ou le Conseil canadien des secteurs financiers - un mécanisme de concertation de l'ABC, l'ACCAP, le BAC, l'ACCOVAM et l'IFIC. Le secteur canadien des valeurs mobilières exerce aussi une présence accrue revendiquant entre autres un organisme national de réglementation. L'industrie est dynamique et constamment à l'affût des tendances du marché. Afin de conserver la vitalité de nos institutions financières québécoises, l'encadrement se doit d'être souple et efficace. ***La proximité des milieux financiers et la nature même des institutions permettent de dégager des principes de recherche, de cohérence, d'accessibilité, de synergie, de protection des consommateurs, d'efficacité et d'efficience. Le milieu financier prend aussi conscience des coûts directs et indirects de l'encadrement; il requiert un système plus cohérent au moindre coût.***

Le chantier est encore vaste, les constats nombreux et clairs, les solutions aussi. Tous les acteurs ont la volonté du changement et le gouvernement nous présente un outil, une restructuration, majeure il est vrai, mais souhaitable et souhaitée.

B. La réglementation

Le secteur financier est l'un des plus réglementés au Québec. La réglementation du secteur financier, basée sur des divisions sectorielles, ne correspond plus aux exigences dynamiques des marchés financiers d'aujourd'hui qui sont de plus en plus intégrés. Le Mouvement des caisses Desjardins est lui-même une structure intégrée en réponse aux mêmes impératifs tant du marché, que de ses membres et clients.

Au cours des années notre législateur, à plusieurs reprises, a initié des changements innovateurs dans la réglementation du secteur financier à l'avantage des consommateurs et de l'industrie québécoise des services financiers. Le Québec a toujours été soucieux et à l'avant-garde en matière de réglementation de son secteur financier. Dans un environnement où la mondialisation dicte graduellement les façons de faire, la nécessité de l'harmonisation des activités législatives et réglementaires québécoises pose un défi d'ampleur qui, non seulement doit être relevé, mais doit aussi constituer une occasion de maintenir l'avance qui a, au cours des dernières décennies, caractérisé le système québécois.

Il y a peu de temps le décloisonnement de la propriété des institutions financières et l'optimisation du décloisonnement des réseaux de distribution ont permis aux consommateurs d'avoir accès à une vaste gamme de produits et services financiers. La *Loi sur la distribution des produits et services financiers* faisait ainsi écho au décloisonnement des institutions financières en encadrant la distribution. Cette réforme est encore jeune, non sans défaut c'est connu, mais elle a insufflé renouveau et ouverture. Elle doit se poursuivre : implanter une approche fonctionnelle favoriserait une meilleure intégration de la réglementation.

C. La multitude d'organismes d'encadrement

La multiplicité des organismes de contrôle impose une structure de frais importante pour les institutions et les détenteurs de permis. Ce type d'organisation ne facilite pas la réalisation d'objectifs communs; au contraire il amène un chevauchement inutile entre les différents organismes. Ce sont les détenteurs de permis et les consommateurs qui souvent en font « les frais ».

Le fait d'avoir plusieurs organismes de contrôle demande donc de gérer plusieurs relations en faisant valoir fréquemment les mêmes argumentations, mais à des interlocuteurs différents ayant des expertises spécifiques et des niveaux de préoccupations différents. Cela requiert beaucoup de temps et d'énergie. Les intérêts et objectifs de chacun ne sont pas les mêmes, ce qui amène une certaine incohérence pour ne pas dire une incohérence certaine pour les utilisateurs, mais aussi pour les institutions financières elles-mêmes.

Les organismes québécois d'encadrement n'ont pas tous la même structure juridique et le législateur a réglementé soit selon la nature des institutions (coopératives de services financiers, compagnie d'assurances de dommages, d'assurances de personnes, courtiers en valeurs mobilières ou sociétés de fiducie) ou la nature des activités (si l'offre de produits est réglementée ou non) comme dans le cadre de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers*. Les principaux organismes existants ont des mandats précis et des champs d'action spécifiques. Cette diversité permet le développement d'expertises, mais amène du même coup un fonctionnement cloisonné et non harmonisé des organismes. Il

importe de reconnaître l'expertise existante, de la canaliser et de s'en servir afin d'en maximiser les effets sur toute l'industrie, ce dont le Comité de transition devra s'assurer.

Les institutions financières, et particulièrement le Mouvement des caisses Desjardins, sont par ailleurs déjà fortement réglementées et sujettes à des obligations importantes découlant des lois existantes et de la multiplicité des organismes d'encadrement actuels. Nous en avons dénombré au moins trente dans notre mémoire d'août 2001 déposé au Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier. Un tableau synthèse, soumis en annexe, illustre éloquentement les difficultés rencontrées simplement pour assurer les arrimages requis.

Il est donc manifeste qu'*une diminution significative du nombre d'organismes d'encadrement* se traduirait en une simplification de nos opérations, une utilisation à meilleur escient de nos ressources humaines et matérielles ainsi qu'une économie de temps appréciable pour tous les intervenants. En agissant ainsi, un encadrement plus efficace et efficient se traduirait en avantages indéniables pour l'économie québécoise, l'industrie et particulièrement les consommateurs de produits et services financiers.

Une structure reposant sur un seul organisme d'encadrement, fort et responsable devant l'Assemblée nationale sera une structure plus appropriée.

D. Les coûts

L'actuelle multiplicité d'organismes engendre inévitablement des coûts élevés pour les institutions financières, en plus de les soumettre à des régimes réglementaires différents selon le produit ou le service financier. L'encadrement actuel exige des efforts soutenus pour s'y conformer et génère des coûts importants. L'examen approfondi de ces coûts en démontre leur étendue. Nous pouvons les évaluer sommairement sous deux volets : les coûts directs et les coûts indirects.

Les coûts directs regroupent les montants que le Mouvement des caisses Desjardins doit verser aux autorités de surveillance et de contrôle sous juridiction provinciale. Il faut y ajouter les frais reliés à la certification et l'inscription des représentants, incluant notamment les cotisations annuelles au Bureau des services financiers (BSF), à la Chambre de la sécurité financière (CSF), à la Chambre de l'assurance de dommages (ChAD), et au Fonds d'indemnisation (FI). Les activités du Mouvement des caisses Desjardins s'étendent à l'ensemble du Canada. Il doit donc se soumettre également à diverses autorités de contrôle et de surveillance tant fédérales que des autres provinces, lesquelles exigent également des frais et des cotisations. Cela ajoute à sa facture du respect de l'encadrement réglementaire.

Y sont associés des coûts indirects encore plus grands dans une proportion que nous estimons de façon conservatrice à 3 pour 1. Les coûts indirects regroupent les ressources humaines supplémentaires requises pour la vérification, le suivi et le contrôle à l'interne, sans oublier l'observance et le traitement des plaintes. Il faut aussi ajouter les dépenses

informatiques tant en soutien et développement qu'en acquisition et suivi. La formation continue de son côté exige du temps ressources, des allocations aux formateurs, des frais dus aux déplacements, le développement des contenus. Sont également inclus certains frais financiers spécifiques, les publications et communiqués supplémentaires, les cartes d'affaires et la papeterie, de même que les processus administratifs particuliers. Finalement s'ajoutent les coûts internes de maintien et de fonctionnement des cabinets.

De plus, il faut considérer le temps requis pour entretenir des relations avec plusieurs organismes de réglementation par opposition à un organisme unique. Par ailleurs, on ne peut que déplorer que l'harmonisation ne soit pas acquise, mais elle demeure hautement souhaitable, entre les règles québécoises, canadiennes et des autres provinces; cela engendre des dépenses additionnelles.

Ainsi, chaque année avant de débiter ses opérations, le Mouvement des caisses Desjardins doit acquitter une facture de près de 22 M\$ aux seuls organismes québécois d'encadrement. Cela constitue une illustration éloquente de l'ampleur de sa contribution.

L'identification des coûts associés au respect de l'encadrement du secteur financier nous révèle à quel point l'encadrement actuel impose des difficultés aux institutions financières québécoises et un désavantage certain face à leurs concurrents, notamment les entreprises non réglementées et les sociétés d'État à vocation financière. Ce désavantage a des effets non négligeables sur la compétitivité, car ce sont ces coûts dont les institutions financières réglementées doivent tenir compte lorsqu'elles établissent le prix des produits et services qu'elles offrent aux utilisateurs clients («pricing»). L'équation encadrement complexe et coûts de revient élevés a un impact manifeste sur la relation d'affaires que nous devons maintenir pour assurer la survie de nos organisations. Des modifications s'imposent donc.

Les cibles de changements sont identifiées. La facture totale des coûts directs risque de ne pas être modifiée même si cela est souhaitable. L'impact important se manifesterait plus au niveau de la diminution significative des coûts indirects soit dans les suivis administratifs et la simplification des processus.

La seule réduction des coûts directs par une simplification de la tarification et la centralisation tant de la perception que des demandes diverses (questionnaires, formulaires, rapports, enquêtes, etc.) diminuera de façon significative les ressources requises pour effectuer les suivis.

E. Les consommateurs et la protection des renseignements personnels

Les consommateurs ont façonné le marché par des demandes plus grandes de produits et services répondant à leurs besoins et ont requis du même souffle une plus grande protection du législateur. Ils sont plus avisés, plus informés, plus éduqués et conséquemment plus exigeants qu'autrefois. Leur ouverture aux changements technologiques et aux modes de

distribution en découlant (Internet, publipostage, téléphone, etc.) force les institutions financières à composer avec cette réalité. Les institutions financières remarquent aussi que le comportement des consommateurs révèle une prise en charge et une responsabilisation plus grandes à l'égard des transactions qu'ils effectuent. ***Ils recherchent avant tout la transparence de l'information qui leur est donnée de même que des conseils judicieux afin de décider en toute connaissance.***

Il existe au Québec peu de coordination entre les différents ministères ou organismes qui interviennent directement dans le secteur de la protection des consommateurs. Que ce soit en matière de protection des renseignements personnels, de contrats de crédit, de dépôts non réclamés, de technologie de l'information, les intervenants sont nombreux et l'utilisateur parvient difficilement à s'y retrouver. Cette difficulté se reflète aussi dans nos organisations car la multiplicité des accès constitue autant de sources de demandes d'information, de recherche ou d'enquête, que de traitement de plaintes. Un premier constat donc, la confusion et la complexité sont toujours présentes, tant dans les recours qu'au sein des organismes mêmes qui voient à la protection du consommateur.

En matière de traitement des plaintes, le Mouvement des caisses Desjardins, tant dans le réseau coopératif que corporatif, a un programme spécifiquement conçu à cette fin qui a la particularité d'avoir des exigences supérieures à celles de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers*. C'est l'expression de l'importance que Desjardins accorde au consommateur et son engagement à cet égard.

Toutes les organisations doivent assumer la responsabilité du traitement des insatisfactions de leurs clients avant qu'elles ne soient transmises à un autre organisme lequel ne prendra en charge que les dossiers non résolus. C'est au niveau du manufacturier ou du distributeur que la plainte doit avant tout être traitée. Il faut en faire une obligation.

Il faut donc assurer une meilleure coordination des efforts déployés en matière de protection des consommateurs. Le Québec doit maintenir dans son champ de compétence un système performant de protection des consommateurs de services financiers et ce notamment dans la perspective des mesures du gouvernement fédéral. Nul doute que la création d'une porte d'entrée unique pour les consommateurs au niveau canadien exigera que le régime québécois fasse autant, voire mieux puisque telle est son habitude. Le législateur a donc un rôle prioritaire à jouer à cet égard.

Une structure accueil/conseil unique pour toute demande relative aux services financiers, incluant les plaintes à l'égard des planificateurs financiers membres des ordres professionnels, assurerait aux consommateurs, aux détenteurs de permis, aux cabinets et à leurs employeurs un traitement uniforme des plaintes lesquelles seraient par la suite transmises au spécialiste du domaine pour un diagnostic plus

précis. De plus, cela serait plus représentatif de la réalité du consommateur de services financiers.

PARTIE 2 Les défis d'un organisme unique d'encadrement

Le diagnostic posé sur l'encadrement actuel dicte nécessairement les avenues à emprunter pour atteindre le niveau optimal requis par le secteur financier québécois. Le Mouvement des caisses Desjardins recommandait et recommande toujours fermement des principes directeurs qui détermineront la réussite du modèle d'encadrement qu'il propose. *Chacun de ces principes constitue un élément essentiel d'une réforme en profondeur.* Ces principes sont les suivants :

- *Une approche d'affaires de manière à ce que les institutions financières québécoises soient plus compétitives;*
- *Une structure soucieuse de protéger et d'informer les utilisateurs de produits et services financiers;*
- *Un encadrement intégré;*
- *Le maintien de la compétence québécoise sur le développement de son secteur financier;*
- *Une structure d'encadrement souple et adaptée à l'évolution des marchés.*

De ces principes découlent certaines recommandations qui doivent, selon nous, être envisagées pour mener à terme la réforme. Nous en énonçons certaines dans les pages précédentes. Sans aucunement vouloir minimiser l'importance de la surveillance et du contrôle, il importe aussi de maintenir la même imputabilité envers toutes les institutions réglementées. Un nouvel encadrement pourrait recourir avantageusement à l'autosurveillance et l'autoréglementation déjà présentes dans certains secteurs de l'industrie.

La cible est un nouvel encadrement novateur et évolutif ayant comme mission de soutenir un secteur financier efficace et concurrentiel et d'assurer adéquatement la protection des consommateurs de produits et services financiers. Le tout avec comme objectif la cohésion, la cohérence, l'harmonisation et l'intégration. La révision de l'encadrement devrait ainsi permettre l'atteinte d'une meilleure efficacité et d'une efficacité accrue. Dans un marché hautement compétitif, les coûts de conformité (directs et indirects) devraient être amoindris le plus possible afin d'atteindre le niveau optimal recherché. Afin de maintenir un secteur financier efficace et concurrentiel assurant la protection des consommateurs, *le Mouvement des caisses Desjardins soutient qu'une structure unifiée d'encadrement et de protection des consommateurs est la solution optimale.* Nous recommandons *des unités administratives distinctes entièrement intégrées à une structure unique.* Chaque unité évaluerait par ailleurs la nécessité et l'opportunité de maintenir, développer et créer tout lien avec des organismes d'autoréglementation tant québécois que canadien et, s'il y a lieu, leur

conférer des responsabilités. *L'une des conséquences serait inévitablement l'élimination de plusieurs structures et de conseils d'administration existants.*

Les pouvoirs discrétionnaires et quasi judiciaires actuellement dévolus à la Commission des valeurs mobilières aux termes de la Loi sur les valeurs mobilières seraient par ailleurs confiés à un organisme exerçant des fonctions juridictionnelles garantissant l'indépendance et l'impartialité requises. Les acquis et la spécificité de ce volet particulier devraient ainsi être assumés par cet organisme. Une fois la réforme complétée, et après une analyse des résultats, il pourrait être envisagé d'en étendre la juridiction à d'autres secteurs (assurance, planification financière, institution de dépôts, etc.) octroyant un pouvoir de dispense totale ou partielle de certaines règles. Cela permettrait une certaine souplesse dans certains cas problématiques d'application des lois.

L'Agence constitue donc une nouvelle étape importante dans la transformation du secteur financier québécois. Au terme d'un examen des dispositions du projet de loi, nous sommes conscients que les défis seront nombreux. Nous désirons les mentionner et soumettre des éléments qui, nous le souhaitons, permettraient d'approfondir la réflexion et de mettre en place l'encadrement optimal.

A. Les responsabilités, les pouvoirs et l'impartialité du président-directeur général

Le président-directeur général, non dédié à un seul secteur, sera seul redevable des décisions de l'Agence et il aura, à ce titre, tout intérêt à assurer la plus grande transparence et une intégrité sans faille. La concentration entre ses mains d'autant de responsabilités lui procurera de plus un sérieux avantage car il aura une vision plus large de l'industrie des services financiers et sera plus sensible aux besoins du public consommateur. Il sera l'interlocuteur unique lors de discussions ou négociations avec les autorités tant fédérales que des autres provinces, assurant cohérence, crédibilité, représentativité et force aux positions qu'il défendra. Lorsque le Québec prendra ainsi part à des discussions au sein de forums nationaux ou internationaux, le président-directeur général saura mesurer plus adéquatement la portée des propositions affectant notamment les risques du marché ou les normes de capital des institutions financières. C'est le volet qui suscite le plus de réserves dans le projet de loi compte tenu de l'importance de l'impartialité, de la transparence et de la confiance des consommateurs et de l'industrie envers l'Agence. Nous sommes d'avis qu'il s'agit d'un acquis solide de la réforme.

Le conseil consultatif de régie administrative, dont les sept membres sont nommés par le ministre, saura balancer l'exercice de ce pouvoir en remplissant son mandat tel que le définit l'article 54 du projet de loi. Rappelons que le conseil devrait donner son avis à l'Agence sur la conformité de ses actions avec sa mission, sur la régie administrative de l'Agence portant notamment sur ses prévisions budgétaires, son plan d'effectifs et son plan d'activités. Soulignons particulièrement qu'il fera rapport au ministre sur toute question que

ce dernier lui soumettrait et lui fera des recommandations quant à l'administration de l'Agence et l'utilisation efficace des ressources. Le Conseil fait rapport au ministre de ses activités. Le rapport du Conseil est intégré au rapport d'activités de l'Agence que le président-directeur général devra présenter annuellement. Ces rapports sont déposés à l'Assemblée nationale. ***Il faut souligner que c'est le gouvernement qui approuve le budget, le plan d'activités, la réglementation et le rapport annuel de l'Agence. De plus, le vérificateur général examine la performance de l'Agence. Avec de telles balises, il est peu probable que l'influence du président-directeur général soit démesurée.***

Le président-directeur général doit par ailleurs, tel que le projet de loi le prévoit, consulter le comité consultatif de régie administrative pour la nomination des surintendants. Dans un souci d'impartialité et de transparence plus grand, le gouvernement pourrait approuver ces nominations.

La création d'un Bureau de révision entièrement autonome et indépendant ajoutera aussi une impartialité non équivoque quant à l'examen des décisions des employés de l'Agence en matière de valeurs mobilières.

Le projet de loi propose une direction de l'encadrement de l'assistance aux consommateurs avec un surintendant qui assurerait deux types de services : l'assistance pour le traitement des plaintes et l'assistance pour l'obtention d'information ou de services d'éducation. Les plaintes non résolues préalablement au sein des institutions financières seraient désormais traitées dans toute l'industrie de la façon qu'exige actuellement la *Loi sur la distribution des produits et services financiers*. Ainsi, toute l'industrie devra se doter d'une politique uniforme portant sur l'examen des plaintes, des réclamations et le règlement de différends.

Elle devra de plus transmettre à l'Agence un rapport annuel de ses activités à cet égard. Les articles du projet de loi à cet effet sont précis et permettent à l'Agence de conclure avec toute personne ou organisme, oeuvrant dans un domaine précis de l'industrie, une entente pour l'examen des plaintes formulées par des personnes insatisfaites de leur conclusion.

Nous souscrivons à cette approche nettement plus intégrée qui répondrait à la pertinence ***d'un guichet unique pour le traitement d'une plainte***. L'uniformisation du traitement des plaintes est souhaitable et améliorerait certes le sort du consommateur.

B. La coordination efficace entre les directions de l'Agence

L'un des défis majeurs de la mise en place de l'Agence sera la coordination efficace entre ses directions. Mettre à profit les compétences et les expertises regroupées au sein de l'Agence dans un fonctionnement collégial entre elles permettrait l'élimination des chevauchements et des doublons. Le Bureau de transition devra à cet effet en

identifier les paramètres dans l'esprit d'une simplification des processus et non d'un alourdissement, dans la recherche de l'efficacité et de l'efficience. La réalisation de ce volet évitera que la nouvelle Agence ne se transforme en un véritable imbroglio administratif. Elle devra de plus assurer la *coordination entre les directions et l'industrie.*

C. Une réglementation et une tarification équilibrées

L'Agence sera autonome tant en matière d'élaboration de réglementation que d'établissement de tarification. Ici encore, l'équilibre est un défi. Il ne faut pas que ce volet devienne hors de contrôle, mais *l'Agence doit tout de même bénéficier d'une indépendance financière et ne pas être soumise aux contraintes budgétaires du gouvernement.* Disposant d'un pouvoir réglementaire important, l'Agence devra néanmoins assurer un contrôle rigoureux des coûts et en être redevable. *L'intégration et l'harmonisation des règlements et des tarifications appliqués devront prioritairement se traduire par une réduction significative des coûts administratifs pour tous les assujettis.*

Comme nous le mentionnions, l'industrie des services financiers est l'une des plus réglementées au Québec et au terme du projet de loi, les obligations réglementaires demeurent importantes. La seule substitution des pouvoirs réglementaires des organismes fusionnés à l'Agence pose un autre défi de taille, soit celui d'*intégrer et de simplifier l'encadrement réglementaire et la tarification applicables notamment aux institutions financières et aux représentants.* *L'Agence devra à cet égard mettre tous les efforts pour maîtriser les réalités opérationnelles et organisationnelles des assujettis.*

Elle devrait être le percepteur unique de l'ensemble des coûts directs que les institutions financières et les cabinets assument. En cela, le fardeau administratif tant de l'Agence que des institutions financières serait réduit de façon significative leur permettant de consacrer davantage leurs ressources à l'encadrement optimal des pratiques.

D. Intégration des fonctions et pouvoirs des organismes substitués

L'expertise des ressources de chaque organisme actuel d'encadrement est reconnue. Un organisme responsable à la fois de la solvabilité des institutions financières, de la surveillance des marchés et de la protection des consommateurs doit *mettre en place d'une part des mécanismes étanches quant au traitement de l'information et d'autre part l'intégration des fonctions et pouvoirs des organismes substitués.* Il devra agir ainsi s'il désire être en mesure d'arbitrer les conflits.

En effet, la concertation des interventions auprès d'un même assujéti, le guichet unique pour l'industrie, éliminera les dédoublements et diminuera le temps et les ressources que nous aurions à consacrer à cet aspect de nos opérations. L'industrie sera donc plus concurrentielle. Cela ne se traduira pas en pertes d'emplois, mais nécessairement par un déplacement de la main-d'oeuvre vers les services conseils aux clients, le développement de produits et services mieux adaptés à leurs besoins.

Dans le respect de l'esprit de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et, dans un souci d'harmonisation et de transparence, nous estimons qu'en déléguant une partie ou la totalité de l'application d'une de ses fonctions ou pouvoirs, ***l'Agence devrait s'assurer du respect des principes de protection des renseignements personnels et de droit d'accès aux documents comme condition de la délégation.*** À cet égard, la coordination entre les directions de l'Agence et le maintien à la fois de la confidentialité de certaines informations seront aussi importants.

L'Agence a les pouvoirs de mettre en place tous les outils, ou les structures, nécessaires pour recueillir les commentaires des consommateurs, des professionnels et des spécialistes concernant les orientations, les stratégies et les mécanismes qu'elle implantera pour atteindre ses propres objectifs. En cela, elle devra ***garder un contact privilégié avec les représentants de l'industrie, contact à l'heure actuelle assuré par l'implication d'organismes divers, issus de différents domaines d'activité.*** Elle pourrait ***former des comités aviseurs pour d'abord bien saisir les enjeux et contraintes auxquels font face les intervenants du secteur financier et accessoirement réviser et mettre à jour la réglementation, ou obtenir des avis sur des questions spécifiques.***

Le **Bureau de transition** devra à cet effet identifier les paramètres propres à la simplification des processus et non d'un alourdissement.

E. Autoréglementation et confiance mutuelle

Le projet de loi comprend un chapitre précis sur la reconnaissance d'organismes d'autoréglementation. Il reconnaît à ce titre spécifiquement la Chambre de la sécurité financière et la Chambre de l'assurance de dommages. ***Il importe de limiter à sa plus simple expression le nombre d'organismes d'autoréglementation pour éviter que nous nous retrouvions avec la multiplicité actuelle.*** Nous tenons à exprimer une certaine réserve quant à une nouvelle délégation à un organisme reconnu de tout ou partie des fonctions et pouvoirs que la loi confère à l'Agence. Il serait souhaitable que ***toute délégation de cette nature, et particulièrement celle stipulée à l'article 58, ne se fasse qu'avec l'autorisation du gouvernement, comme le stipule par exemple l'article 375 exigeant de l'Agence qu'elle obtienne l'autorisation du gouvernement avant de conclure avec tout organisme ou personne morale une entente pour***

l'examen des plaintes formulées par des personnes insatisfaites de leurs conclusions.

L'autoréglementation peut s'avérer une solution appropriée, elle exige néanmoins discipline, transparence et collaboration. La réciprocité et la confiance mutuelle doivent conduire les discussions et les ententes. L'harmonisation notamment de la réglementation est souhaitable, et ce, dans tous les secteurs. Une institution financière désire n'avoir à transiger qu'avec une seule autorité, la simplicité se traduisant entre autres au niveau de ses coûts d'opération. Cela exige que les acteurs en place, et particulièrement les autorités canadiennes et celles des autres provinces, manifestent de l'ouverture quant à la reconnaissance des compétences de nos organismes dans la surveillance et le contrôle de l'industrie. Cette difficulté est présente pour nos organismes actuels d'encadrement. L'Agence aura à relever ce défi. En regroupant les expertises sous un interlocuteur unique, nous sommes d'avis qu'il sera plus facile d'influencer, voire obtenir, une meilleure harmonisation.

L'Agence sera substituée à chaque organisme, elle en assumera toutes les responsabilités. Qui plus est, son président-directeur général, secondé des surintendants, seront à même de mieux défendre les intérêts du Québec ayant une vision plus large de l'industrie et des conséquences qu'auraient les orientations envisagées. L'Agence assumera les pouvoirs d'enquête et d'inspection, d'audiences, de poursuites et de décisions. Elle sera indépendante des pouvoirs politiques.

Dans un contexte où les enjeux sont plus souvent mondiaux que locaux, l'harmonisation de la réglementation doit tenir compte inévitablement des normes internationales. Une réglementation respectant par exemple les exigences de la Banque de règlements internationaux (BRI) pourrait devenir une base solide. L'évolution du secteur financier fera en sorte que cette harmonisation, voire l'imposition des normes de la BRI, deviendra incontournable.

En 1999, la BRI avait entrepris une importante révision des exigences concernant la suffisance du capital afin de tenir compte des nombreux changements survenus sur le marché financier depuis quelques années. Une refonte de l'Accord de Bâle est en cours et son adoption est prévue au cours de 2002. L'enjeu de cette refonte consiste à relier les exigences en capital d'un groupe financier en fonction des risques réels encourus et à déterminer des pratiques de saine gestion des risques.

Il faut poursuivre les efforts avec l'ensemble des autorités réglementaires canadiennes tant provinciales que fédérales afin d'obtenir des ententes de collaboration, une confiance mutuelle dans les expertises des organismes d'encadrement sous leur juridiction respective, et cela dans un souci constant d'harmoniser la réglementation tant dans les domaines des valeurs mobilières, de

l'assurance que des institutions de dépôts. Le regroupement des expertises sous un seul interlocuteur favorisera manifestement l'atteinte de cet objectif.

F. Une meilleure intégration de la distribution

Ce qui caractérise le plus souvent les intervenants d'un même secteur d'activité ce sont les connaissances à s'approprier, la formation à acquérir, les développements constants entourant les produits et les façons de faire. Les institutions financières, notamment comme manufacturiers de produits et services financiers, n'ont d'autre choix que d'être à l'avant garde en ces domaines et de s'assurer que leurs employés demeurent les meilleurs au bénéfice des consommateurs. Chaque domaine de l'industrie a ses caractéristiques distinctes. Le secteur financier québécois a atteint une maturité certaine notamment en planification financière où l'expertise québécoise dans le domaine est reconnue partout au Canada. L'industrie et ses employés en sont grandement responsables.

Les institutions financières, et le Mouvement des caisses Desjardins en particulier, effectuent par ailleurs leur autosurveillance en vertu des lois qui les définissent et les encadrent. Elles font de même à l'égard de la qualification et de la formation professionnelle de leurs employés. Elles investissent de façon importante dans la formation de tous leurs employés dépassant largement les exigences posées par les organismes de réglementation dont les Chambres. Nous croyons qu'en raison de la rigueur systématiquement implantée dans les opérations *des institutions financières incluant le Mouvement des caisses Desjardins, tous leurs employés devraient être regroupés sous l'Agence* (représentants en assurance de personnes, représentants en assurance collective, agents en assurance de dommages, experts en sinistre, planificateurs financiers, représentants en épargne collective, représentants en contrats d'investissement, représentants en plans de bourses d'études).

Si l'approche précédente n'était pas retenue, nous sommes d'avis que la composition des conseils d'administration de la Chambre de la sécurité financière et de la Chambre de l'assurance de dommages mériterait quelques ajustements. En effet, un examen de la répartition des représentants aux seins des chambres nous permet de réaliser que les employés d'institutions financières y constituent une présence importante, soit plus de 70 % au sein de la Chambre de la sécurité financière et environ la moitié au sein de la Chambre de l'assurance de dommages. Nous proposons que *la mise en place d'une meilleure représentation des employés des institutions financières au sein du conseil d'administration de chacune des chambres* soit traduite par des dispositions claires au projet de loi.

Enfin, nous notons que selon les dispositions du projet de loi, les représentants des courtiers et conseillers en valeurs mobilières assujettis à la *Loi sur les valeurs mobilières* seront encadrés par l'Agence et ce, sans être assujettis à la juridiction de la Chambre de la sécurité financière. Il est important de souligner que des qualités communes rassemblent les

personnes oeuvrant dans le domaine des valeurs mobilières, qu'elles soient représentants de courtiers, ou de conseillers en valeurs, ou qu'elles soient représentants de cabinets dans une discipline de valeurs mobilières aux termes de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*. Dans un souci d'harmonisation et d'efficacité dans leur encadrement et respectant aussi en cela l'approche propre au secteur des valeurs mobilières, nous proposons que toutes les personnes physiques exerçant des activités dans ce secteur, y compris les représentants en épargne collective, en contrats d'investissement et en plans de bourses d'études, devraient être sous le contrôle direct de l'Agence. Ces mêmes caractéristiques et arguments valent pour les planificateurs financiers, qui devraient eux aussi être sous la juridiction directe de l'Agence.

CONCLUSION

L'Agence porte d'entrée unique tant pour les consommateurs que pour l'industrie des produits et services financiers, voilà la solution optimale qui s'offre à nous et qui peut se réaliser avec ce que le projet de loi nous propose.

L'analyse que le Mouvement des caisses Desjardins a fait de l'encadrement du secteur financier lui a permis de dégager certains constats et d'émettre des recommandations. En résumé, nous appuyons le législateur avec le projet de loi n° 107, car il constitue :

- Une réponse globale en matière d'encadrement;
- Une adaptation de notre structure d'encadrement procurant souplesse, transparence et facilité d'accès;
- Une structure de coûts simplifiée et intégrée permettant aux institutions financières québécoises de demeurer compétitives;
- Un encadrement où les consommateurs auront une protection et une information adéquates;
- Une diminution de la complexité et l'assurance de coûts plus bas pour les institutions financières;
- Une structure juridique et opérationnelle unique, décloisonnée et harmonisée assurant l'efficience, l'efficacité et une meilleure cohésion;
- Un guichet québécois unique pour les consommateurs;
- Un guichet québécois unique pour l'industrie;
- Un moyen efficace de réduction du fardeau administratif.

RESUME DES RECOMMANDATIONS DU MOUVEMENT DES CAISSES DESJARDINS

Un seul organisme d'encadrement

- Rechercher la souplesse et la capacité d'adaptation à un environnement toujours plus compétitif et à moindre coût, requiert un système plus cohérent.
- Appliquer les principes de recherche, de cohérence, d'accessibilité, de synergie, de protection des consommateurs, d'efficacité et d'efficience.
- Avoir une structure unifiée d'encadrement et de protection des consommateurs forte et responsable devant l'Assemblée nationale, avec des unités administratives distinctes entièrement intégrées, entraînant l'élimination de plusieurs structures et de conseils d'administration existants.
- Diminuer significativement le nombre d'organismes d'encadrement.
- L'Agence bénéficie d'une indépendance financière et n'est pas soumise aux contraintes budgétaires du gouvernement.
- Mettre en place d'une part des mécanismes étanches quant au traitement de l'information et d'autre part l'intégration des fonctions et pouvoirs des organismes substitués.
- Toute délégation à un organisme reconnu de tout ou partie des fonctions et pouvoirs que la loi confère à l'Agence, et particulièrement celle stipulée à l'article 58, ne se fait qu'avec l'autorisation du gouvernement.
- Poursuivre les efforts avec l'ensemble des autorités réglementaires canadiennes tant provinciales que fédérales, obtenir des ententes de collaboration, une confiance mutuelle dans les expertises des organismes d'encadrement sous leur juridiction respective, dans un souci constant d'harmoniser la réglementation tant dans les domaines des valeurs mobilières, de l'assurance que des institutions de dépôts.
- Garder un contact privilégié avec les représentants de l'industrie et former des comités aviseurs pour d'abord bien saisir les enjeux et contraintes auxquels font face les intervenants du secteur financier et accessoirement réviser et mettre à jour la réglementation, obtenir des avis sur des questions spécifiques.

La protection des consommateurs, le traitement des insatisfactions

- Maintenir dans le champ de compétence du Québec un système performant de protection des consommateurs.
- L'Agence s'assure du respect des principes de protection des renseignements personnels et de droit d'accès aux documents comme conditions de la délégation.
- Assurer une meilleure coordination des efforts déployés en matière de protection des consommateurs par l'implantation d'une structure accueil/conseil (guichet) unique pour toute demande relative aux services financiers, incluant les plaintes à l'égard des planificateurs financiers membres des ordres professionnels. Assurer aux consommateurs, aux détenteurs de permis, aux cabinets et à leurs employeurs, un traitement uniforme des plaintes.

Le Bureau de révision

- Les pouvoirs discrétionnaires et quasi judiciaires actuellement dévolus à la Commission des valeurs mobilières aux termes de la Loi sur les valeurs mobilières seront confiés à un organisme exerçant des fonctions juridictionnelles garantissant l'indépendance et l'impartialité requises. Les acquis et la spécificité du secteur des valeurs mobilières seront assumés par cet organisme.
- Une fois la réforme complétée, et après une analyse des résultats, il pourrait être envisagé d'en étendre la juridiction à d'autres secteurs (assurance, planification financière, institution de dépôts, etc.), octroyant un pouvoir de dispense totale ou partielle de certaines règles. Cela permettrait une certaine souplesse dans certains cas problématiques d'application des lois.

Le Bureau de transition

- Le Bureau de transition devra identifier les paramètres dans l'esprit d'une simplification des processus et non d'un alourdissement, dans la recherche de l'efficacité et de l'efficience et assurer la coordination entre les directions et l'industrie.
- Le président-directeur général doit consulter le comité consultatif de régie administrative pour la nomination des surintendants. Dans un souci d'impartialité et de transparence plus grand, le gouvernement approuve ces nominations.

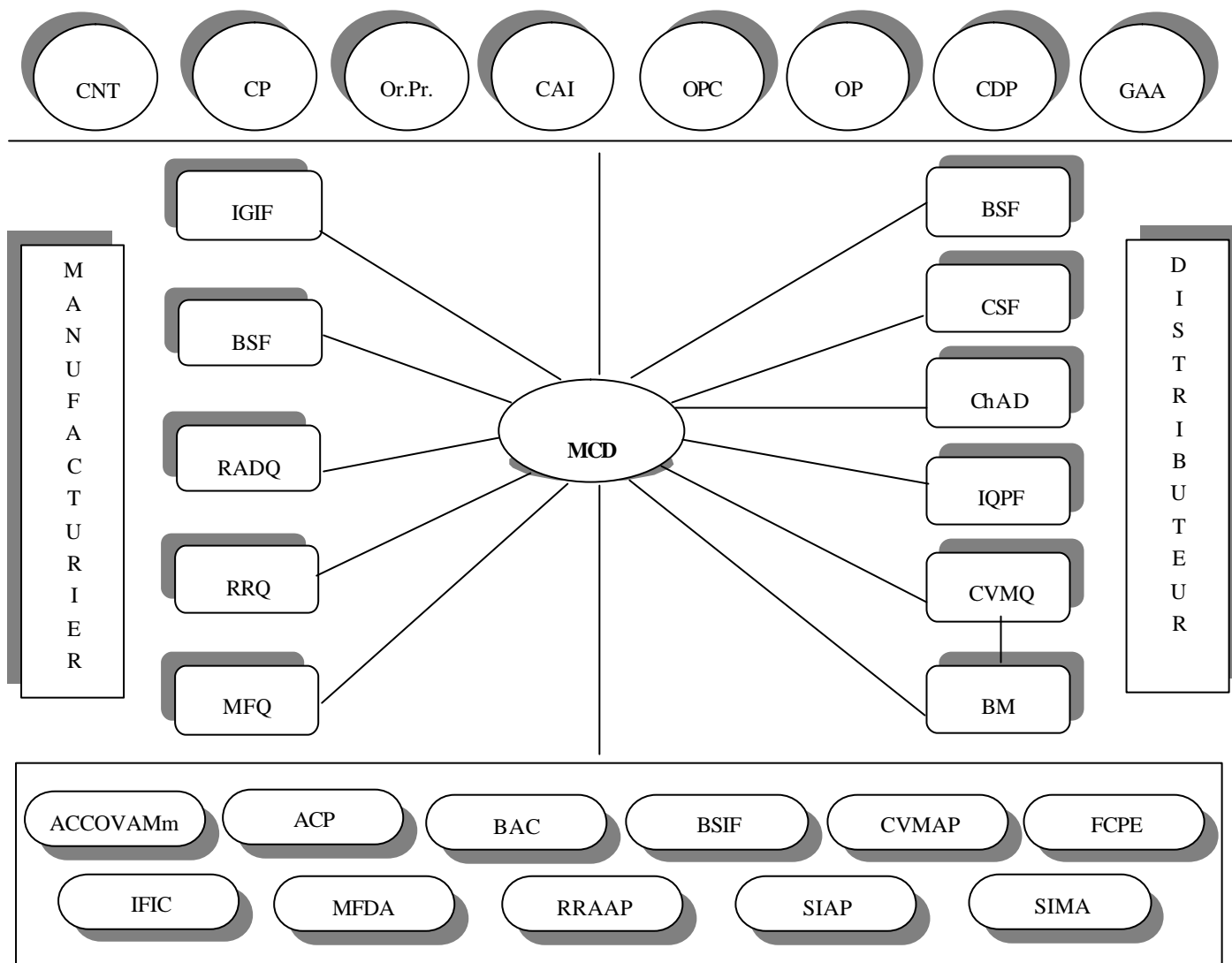
La diminution des coûts

- Intégrer et harmoniser les règlements et les tarifications appliqués afin d'avoir prioritairement une réduction significative des coûts administratifs pour tous les assujettis et maîtriser leurs réalités opérationnelles et organisationnelles.
- Réduire les coûts directs par une simplification de la tarification et la centralisation tant de la perception que des demandes (questionnaires, formulaires, rapports, enquêtes, etc.).

La distribution

- Regrouper sous l'Agence tous les employés des institutions financières dont le Mouvement des caisses Desjardins.
- Mettre en place une représentation proportionnelle au sein du conseil d'administration de la Chambre de la sécurité financière et de la Chambre de l'assurance de dommages.
- Toutes les personnes physiques exerçant des activités en valeurs, y compris les représentants en épargne collective, en contrat d'investissement et en plan de bourses d'études, de même que les planificateurs financiers devraient être sous le contrôle direct de l'Agence.

ANNEXE
ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION RÉGISSANT
LES ACTIVITÉS DU MOUVEMENT DES CAISSES DESJARDINS



ACCOVAM - Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières

ACP - Association canadienne des paiements

BAC - Bureau d'assurance du Canada

BM - Bourse de Montréal

BSF - Bureau des services financiers

BSIF - Bureau du Surintendant des institutions financières

CAI - Commission d'accès à l'information

CDP - Commission des droits de la personne

ChAD - Chambre de l'assurance dommages

CNT - Commission des normes du travail

CP - Curateur public

CSF - Chambre de la sécurité financière

CVMAP - Commission des valeurs mobilières des autres provinces

CVMQ - Commission des valeurs mobilières du Québec

FCPE - Fonds canadien de protection des épargnants

GAA - Groupement des assureurs automobiles

IFIC - Institut des fonds d'investissement du Canada

IGIF - Inspecteur général des institutions financières

IQPF - Institut québécois de planification financière

MCD - Mouvement des caisses Desjardins

MFDA - Mutual Fond Dealers Association of Canada

MFQ - Ministère des finances du Québec

OP - Office des professions

OPC - Office de la protection du consommateur

Or.Pr. - Ordres professionnels

RADQ - Régie de l'assurance-dépôts du Québec

RRAAP - Responsable de la réglementation en assurance des autres provinces

RRQ - Régie des rentes du Québec

SIAP - Société canadienne d'indemnisation pour les

assurances de personnes
SIMA - Société d'indemnisation en matière d'assurance
(IARD)