



Mémoire du Mouvement Desjardins

Projet de loi n° 141, *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières*

Présenté à la Commission des finances publiques

Janvier 2018

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION : UN PROJET DE LOI ISSU D'UNE RÉFLEXION EXHAUSTIVE	1
2. TROIS GRANDS CATALYSEURS DE CHANGEMENTS	2
2.1. La crise financière de 2008 se fait toujours sentir	2
2.2. Le secteur financier québécois en perpétuelle évolution	4
2.3. Le souci constant de protéger le consommateur	5
3. CONCLUSION : UNE RÉFORME QU'IL EST URGENT DE CONCRÉTISER	7

1. INTRODUCTION : UN PROJET DE LOI ISSU D'UNE RÉFLEXION EXHAUSTIVE

Le projet de loi n° 141, *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières* (le « PL »), est la résultante d'un exercice de réflexion et de consultation d'une ampleur rarement vue dans le processus législatif québécois.

Le PL donne suite au dépôt à l'Assemblée nationale du Québec de six rapports de deux ministres des Finances portant sur l'application des plus importantes lois du secteur financier :

- Rapport sur l'application de la *Loi sur les assurances* et la *Loi sur les sociétés de Fiducie et les sociétés d'épargne* (30 avril 2013)
- Rapport sur l'application de la *Loi sur les coopératives de services financiers* (5 décembre 2013)
- Rapport sur l'application de la *Loi sur les valeurs mobilières* (29 mai 2014)
- Rapport sur l'application de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers* (12 juin 2015)
- Rapport sur l'application de la *Loi sur les instruments dérivés* (12 juin 2015)
- Rapport sur l'application de la *Loi sur le courtage immobilier* (12 juin 2015)

Chacun de ces rapports décrit l'évolution et l'état du secteur concerné et porte un diagnostic sur la pertinence de maintenir ou d'amender la loi en regard des enjeux et des défis et formule des orientations.

Chacun de ces rapports a été soumis à la consultation du public et des dizaines de mémoires ont été produits, déposés et publiés sur le site du ministère des Finances.

Tous ces travaux ont permis au ministre des Finances de conclure de la façon suivante en mars 2016 :

« Il est donc aujourd'hui impératif de s'assurer que la réglementation du secteur financier soit adaptée aux nouvelles réalités.

...

Afin que le Québec demeure une juridiction reconnue pour le bon encadrement de son secteur financier, une réforme s'impose. Cette réforme modernisera le fonctionnement tant des institutions financières que des organismes de réglementation. Elle ouvrira de nouvelles possibilités à ces premières et donnera à ces derniers des pouvoirs mieux adaptés aux nouvelles réalités. La réforme se traduira par une structure d'encadrement plus efficace et un allègement réglementaire qui favoriseront l'intérêt du consommateur de produits et services financiers ... »

Budget 2016-2017, Renseignements additionnels, 17 mars 2016

Le Mouvement Desjardins est en accord avec le projet de loi déposé. Il répond à des besoins pressants de modernisation de l'encadrement financier du Québec pour notamment s'adapter à la nouvelle réglementation internationale, mise en place à la suite de la crise financière de 2008, ainsi qu'à l'évolution marquée de l'offre de produits financiers et de leur mode de distribution. Il est primordial que les encadrements législatifs permettent toute l'agilité nécessaire pour répondre rapidement et adéquatement aux besoins de la population québécoise.

2. TROIS GRANDS CATALYSEURS DE CHANGEMENTS

Les rapports ministériels et les commentaires des acteurs du secteur financier ont mis en relief différents catalyseurs de changements. Trois sont particulièrement importants : l'après-crise financière de 2008, les développements technologiques et la protection du consommateur.

2.1. La crise financière de 2008 se fait toujours sentir

La crise financière 2008 a profondément secoué tous les gouvernements du monde. Tous ont craint par moments un effondrement généralisé du système financier international. Plusieurs ont eu à composer avec de spectaculaires faillites et d'autres ont dû mobiliser des fonds publics d'importance dans des opérations spectaculaires de sauvetage. Rapidement, les gouvernements se sont entendus pour faire en sorte que de telles situations ne puissent se reproduire et que les règles prudentielles internationales soient profondément renforcées. Le G-20, le Comité de Bâle sur la supervision bancaire, le Conseil de stabilité financière et le Fonds monétaire international (le « FMI ») ont été mobilisés.

Un nombre important de nouvelles règles ont été édictées. Définition plus stricte du capital réglementaire, augmentation des niveaux minimums de capital et de liquidités, gestion des risques plus rigoureuse, mises en place de plans de retour à la viabilité, introduction des statuts d'institutions financières systémiques ne sont que les plus spectaculaires de ces nouvelles normes. Si évidemment, celles-ci s'adressent d'abord et avant tout aux institutions financières elles-mêmes, d'autres mesures s'adressent aux autorités réglementaires qui encadrent les institutions et en conséquence, ces normes interpellent aussi les gouvernements. Ainsi, les autorités réglementaires doivent pouvoir disposer des moyens nécessaires pour exercer une surveillance adéquate des institutions sous leur supervision et introduire des régimes de résolution pouvant mettre les gouvernements et les contribuables à l'abri des conséquences d'une défaillance d'une institution financière. Les gouvernements se sont engagés à mettre en œuvre ces nouvelles règles.

La mise en place de ces nouvelles règles internationales n'est pas laissée au bon vouloir ou à la discrétion de chacun. Le G-20 a donné mandat au FMI de procéder périodiquement à une évaluation de la stabilité du système financier dans chacun des pays membres et de porter un jugement rigoureux sur le degré de respect des normes internationales. Pour le Canada, le dernier rapport du FMI a été publié en février 2014 et il est prévu que le prochain examen aura lieu au deuxième semestre de 2018.

Pour le Mouvement Desjardins, le respect des normes prudentielles internationales et la mise en place d'un encadrement de surveillance conforme aux plus hauts standards sont des éléments primordiaux. Le succès, la survie même, des institutions financières reposent sur la confiance dont au premier chef, celle de ses déposants et, dans le cas d'une coopérative, de ses membres. De même, la confiance des marchés financiers est un prérequis. Le Mouvement Desjardins est un acteur important sur les marchés financiers canadiens, américains et européens où son excellente réputation lui permet de mobiliser quelque 40 milliards de dollars qui sont réinvestis dans l'économie québécoise.

Sont considérés sur ce plan non seulement le respect par l'institution financière elle-même des règles internationales, mais aussi la capacité des autorités réglementaires à vérifier et à témoigner du respect de ces normes par les institutions qu'elles supervisent.

Le statut d'institution financière d'importance systémique intérieure du Mouvement Desjardins, tel que décrété par l'Autorité des marchés financiers du Québec (« l'Autorité ») en juin 2013, accentue d'autant l'importance d'intégrer les règles prudentielles internationales et d'autre part, de doter les autorités réglementaires des ressources, des moyens et des pouvoirs nécessaires pour leur permettre de répondre adéquatement aux attentes du G-20, du FMI, du Comité de Bâle, des gouvernements et bien évidemment aussi de nos membres et clients.

Le Mouvement Desjardins et l'Autorité travaillent depuis des années à la mise en place de ces nouvelles règles. La plupart de celles-ci peuvent être implantées en recourant à de nouveaux processus, à des règlements ou à des lignes directrices. Certaines cependant et particulièrement en ce qui concerne l'approche consolidée du capital des entités d'un groupe coopératif, exigent des changements législatifs. C'est notamment ce à quoi répond le PL.

Pour les coopératives de services financiers, les règles de Bâle III exigent que le capital du groupe coopératif soit évalué sur une base consolidée et donc que le capital de chacune des entités du groupe puisse être mobilisé pour répondre à tout problème de solvabilité dans l'une ou l'autre de ces entités. Il s'agit donc d'établir une solidarité financière au bénéfice des déposants et autres créanciers du groupe.

Les caisses du Mouvement Desjardins se sont dotées depuis longtemps de mécanismes de solidarité financière dont le plus important est le Fonds de sécurité Desjardins lequel dispose des pouvoirs nécessaires pour intervenir dans toute caisse en difficulté lorsqu'il le juge à propos. Même si depuis sa création au début des années 80, le Fonds de sécurité est intervenu systématiquement lorsque requis, le PL prévoit que l'intervention du Fonds sera dorénavant obligatoire plutôt que discrétionnaire. En conséquence, et de façon à protéger l'ensemble du réseau coopératif, le Fonds de sécurité doit pouvoir disposer de pouvoirs d'intervention lui permettant de résoudre toute problématique ayant déclenché son obligation d'intervenir. Tel que le mentionnait le ministre des Finances dans son rapport de 2013, le Mouvement Desjardins constitue depuis longtemps un groupe intégré. Le PL reconnaîtra dans la *Loi sur les coopératives de services financiers* cette réalité.

Par ailleurs, la crise de 2008 a brutalement mis en lumière la rapidité avec laquelle peut se produire la débâcle d'une institution financière et l'ampleur des conséquences d'une telle débâcle. Littéralement, le sort de plusieurs institutions s'est joué entre la fermeture des marchés financiers le vendredi et leur réouverture le lundi matin. De nombreux gouvernements se sont retrouvés devant le dilemme d'investir des sommes colossales d'argent public pour protéger des institutions « too big to fail » ou de les laisser tomber avec des risques importants de contagion à tout le système financier et d'effets négatifs de grande ampleur sur l'économie réelle.

Les gouvernements et les autorités réglementaires ont conclu, d'expérience et à juste titre, que les régimes traditionnels encadrant les faillites d'entreprises étaient inadéquats pour les institutions financières.

La faillite d'une institution financière, et particulièrement une d'importance systémique, peut avoir des conséquences graves qui dépassent très largement le cadre strict de l'institution. La faillite de Lehman Brothers, en septembre 2008, a démontré la nécessité de prévoir des régimes de résolution particuliers pour assurer, soit une recapitalisation de l'institution insolvable, une restructuration, une vente des actifs ou une liquidation ordonnée.

Les autorités réglementaires doivent disposer de pouvoirs spéciaux d'envergure pour assurer les gouvernements, les contribuables, les déposants et les autres créanciers que les impacts négatifs de l'insolvabilité d'une institution soient contenus et limités au maximum. Le PL intègre dans la *Loi sur l'assurance-dépôts* un cadre de résolution respectant les règles et les attentes internationales.

La crise de 2008 et l'injection de sommes colossales par le gouvernement américain dans AIG ont également mis en lumière la nécessité de faire en sorte que les détenteurs d'actions privilégiées et les prêteurs institutionnels soient aussi mis à contribution en cas de détérioration importante de la situation financière ou de résolution d'une institution financière. Les titres de capital contingent et les dettes comptant au capital réglementaire doivent depuis 2013 comporter des clauses prévoyant qu'ils peuvent être convertis en instrument de capital de 1^{re} catégorie (soit en actions ordinaires ou en parts de capital) sur décision de l'autorité réglementaire.

Ces titres sont regroupés sous l'appellation de « non-viable contingent capital » (NVCC). De même, en contexte de résolution, les titres de dettes dites seniors pourront eux aussi être convertis en actions ou en parts de capital, en tout ou en partie. Le PL introduit dans les lois pertinentes l'encadrement de ces nouvelles obligations.

2.2. Le secteur financier québécois en perpétuelle évolution

Au-delà même des effets de la crise de 2008, de puissants facteurs de changement influencent le secteur financier québécois et doivent être pris en compte dans l'encadrement législatif et réglementaire.

Pour le Mouvement Desjardins, le premier de ces facteurs est une évolution rapide, constante et continue des besoins et attentes de ses membres. En quelques années, la demande non seulement pour de nouveaux produits d'épargne, de financement, de placement et d'assurance diversifiés, mais également pour des services-conseils spécialisés en planification financière ou en gestion de patrimoine, a littéralement explosé.

De même, l'innovation technologique a profondément transformé les habitudes de consommation de produits et services financiers. Le mémoire du Mouvement Desjardins de février 2014 en réponse au rapport du ministre sur l'application de la *Loi sur les coopératives de services financiers* témoignait d'une explosion des transactions effectuées ailleurs qu'au comptoir d'une caisse, soit par Internet, paiement direct, transaction automatisée, guichet automatique ou téléphone (dans ce dernier cas, une technologie introduite à partir de 2011). Depuis notre mémoire de 2014, de nouvelles applications pour les téléphones intelligents et les tablettes électroniques ont été déployées et suscitent le même engouement.

Le cadre législatif et réglementaire doit être régulièrement adapté à ces nouvelles réalités à la fois pour faire en sorte que le secteur financier québécois demeure à l'avant-garde des produits et services financiers, mais aussi pour s'assurer que la protection du consommateur est prise en compte par tous les acteurs du secteur.

Les innovations technologiques n'attendent pas toujours les amendements législatifs comme le démontrent bien certaines initiatives de distribution de produits d'assurance par Internet.

Sur ce plan, le PL n° 141 reconnaît l'impact de l'émergence des nouvelles technologies dans la société d'aujourd'hui.

La distribution par Internet est l'enjeu de discussions parfois intenses depuis des années. L'enjeu est de trouver le meilleur équilibre entre, d'une part, la volonté du consommateur de pouvoir utiliser l'Internet pour ses besoins d'assurance comme il le fait déjà pour tant d'autres produits, dont une vaste gamme de produits financiers et, d'autre part, l'assurance que le consommateur disposera en temps opportun de toute l'information et de tous les conseils nécessaires pour prendre des décisions éclairées. À notre avis et de façon générale, le PL n° 141 permet d'atteindre cet équilibre.

Certains auraient souhaité le maintien d'un illusoire statu quo. Une telle chose est impossible et pourrait même s'avérer préjudiciable pour le consommateur québécois. Au-delà des balises déjà introduites pour encadrer la distribution par Internet, l'Autorité disposera des pouvoirs réglementaires suffisants pour baliser et encadrer, au besoin, la distribution par Internet.

Dans le même esprit, le PL reconnaît la nécessité d'apporter quelques changements en matière de distribution sans représentant. Ainsi, l'obligation de remettre un guide de distribution, trop souvent très technique et dans un format rigide, sera remplacée par l'obligation du distributeur de décrire le produit au client, de lui préciser la nature de la garantie, de lui indiquer clairement les exclusions de garantie et la façon de présenter une réclamation ainsi que le délai pour ce faire. De plus, l'AMF disposera d'un pouvoir réglementaire lui permettant d'intervenir pour assurer le traitement équitable du consommateur.

Tant la *Loi sur les assurances* que la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* établissent clairement la responsabilité de l'assureur à l'égard des actes visant la souscription d'un contrat d'assurance ou l'adhésion à celui-ci posés par les distributeurs ou les personnes physiques à qui ces derniers confient la tâche de traiter avec des preneurs ou des adhérents.

Finalement et de façon beaucoup plus large, le PL fait aussi en sorte de moderniser et d'harmoniser les dispositions des lois du secteur financier pour ce qu'il est convenu d'appeler la vie corporative des institutions. Ainsi, les institutions autres que les coopératives ou les mutuelles verront leur encadrement fortement calqué sur la *Loi sur les sociétés par actions*. Cette loi, en vigueur depuis 2011, est reconnue comme une des lois sur ce type d'organisation parmi les plus efficaces au monde. C'est ce qui explique notamment que tant la *Loi sur les assurances* que la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne* soient totalement réécrites.

2.3. Le souci constant de protéger le consommateur

L'une des raisons d'être de l'encadrement du secteur financier est la protection du public. Cette protection est à deux niveaux. Il s'agit d'une part de protéger la société tout entière des impacts et des dommages qui peuvent résulter d'un encadrement déficient. La crise financière de 2008 a démontré de façon spectaculaire comment il peut être difficile, pénible et coûteux de juguler une crise dans le secteur financier.

Tel que mentionné, le PL propose des moyens additionnels pour nous protéger tous de telles éventualités. L'Autorité disposera de nouveaux moyens pour améliorer ses capacités de surveillance et d'intervention des institutions relevant de sa compétence. Le PL prévoit aussi un ensemble de mesures inédites qui lui permettrait de procéder à la résolution d'une institution financière devenue insolvable. Le Mouvement Desjardins appuie ces nouvelles mesures. Au-delà même de mieux protéger la société, elles contribueront à maintenir l'excellente réputation de l'encadrement québécois.

D'autre part, la raison d'être de l'encadrement du secteur financier est aussi de protéger le consommateur. Sur ce plan, le PL innove et renforce de façon très significative la protection du consommateur.

Dans un premier temps, l'élargissement du champ d'application du Fonds d'indemnisation des services financiers répond à des demandes maintes fois énoncées par des organismes voués à la défense des intérêts des consommateurs et plus récemment par la vérificatrice générale. Dorénavant, les victimes d'un représentant dûment certifié pourront être indemnisées indépendamment de la nature du produit financier offert. Cette modification fera du Fonds l'un des plus généreux au monde.

Par ailleurs, des mesures anti-représailles protégeront les personnes qui dénonceront à l'Autorité une situation contraire à la loi ou à la réglementation.

Autre changement significatif, le PL propose aussi la mise en place d'un comité consultatif des consommateurs de produits et services financiers qui aura pour mandat de faire valoir l'opinion des consommateurs et de formuler des recommandations sur tout sujet qu'il considérera pertinent. Ce nouveau comité s'inscrit en toute cohérence des préoccupations de l'Autorité et des acteurs du secteur financier à l'égard des saines pratiques commerciales et du traitement équitable des consommateurs.

L'une des propositions du PL les plus commentées est certainement le transfert à l'Autorité des responsabilités actuellement assumées par la Chambre de la sécurité financière et la Chambre de l'assurance de dommages. Le Mouvement Desjardins appuie cette proposition du PL.

En 2001, le groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier constitué par le gouvernement déposait un rapport intitulé « Pour un encadrement intégré et simplifié du secteur financier au Québec ». C'est à la suite de ce rapport que l'Assemblée nationale du Québec a décidé en 2004 de regrouper dans une seule autorité réglementaire la Commission des valeurs mobilières, le Bureau des services financiers, la Régie de l'assurance-dépôts du Québec, le Fonds d'indemnisation des services financiers et l'Inspecteur général des institutions financières. D'abord appelée l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier, elle est depuis devenue l'Autorité des marchés financiers.

Les objectifs recherchés qui étaient de mettre en place un régulateur intégré et d'offrir un guichet unique de même que les résultats attendus ont été, de l'avis du Mouvement Desjardins, partiellement atteints.

Confier à l'Autorité les responsabilités des Chambres permettra de compléter l'opération et de résoudre un certain nombre de problématiques qui représentent autant de sources de confusion pour l'industrie et le consommateur.

Dans le cadre actuel, alors que les Chambres encadrent chacun des représentants pour ce qui est de la discipline et de la formation, l'Autorité encadre les activités du cabinet qui les emploie. La situation est dysfonctionnelle puisque ni l'Autorité ni les Chambres ne possèdent une vue d'ensemble ou n'ont accès à un dossier unique et complet.

Lorsqu'un cabinet est informé qu'un représentant à son emploi fait l'objet d'une plainte, le double encadrement fait du cabinet un joueur secondaire. La Chambre ayant juridiction sur le représentant, elle refuse de communiquer l'information au cabinet puisqu'il est sous la juridiction de l'Autorité. Le cabinet ne peut évaluer si ces processus sont en cause et encore moins les corriger, le cas échéant.

L'impact du double encadrement est tout aussi notable en ce qui a trait à la gestion des permis. L'AMF n'a pas le portrait global de la situation d'un représentant en temps opportun, ce qui l'empêche de prendre les bonnes décisions et de poser les bonnes actions (aussi) en temps utile. Par exemple, si un représentant fait l'objet d'une plainte ou d'une enquête disciplinaire, l'AMF pourrait ne pas être au courant et procéder au renouvellement du certificat du représentant alors qu'elle aurait pu vouloir lui poser des questions, voire lui imposer des conditions. Le risque touche donc la cohérence des interventions.

L'Autorité devenant le véritable guichet unique, le consommateur saura clairement à qui s'adresser pour toute demande relative à la distribution d'un produit ou d'un service financier.

Les ressources et le personnel d'enquête étant regroupés à l'Autorité, la cohésion, la cohérence et la rapidité d'action s'en trouveront aussi grandement améliorées.

3. CONCLUSION : UNE RÉFORME QU'IL EST URGENT DE CONCRÉTISER

La *Loi sur les valeurs mobilières*, la *Loi sur la distribution des produits et services financiers*, la *Loi sur les assurances*, la *Loi sur les coopératives de services financiers*, la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*, la *Loi sur les instruments dérivés* et la *Loi sur le courtage immobilier* comportent toute une disposition demandant au ministre de faire, tous les cinq ans, un rapport sur l'application de la loi. Ce rapport est par la suite déposé à l'Assemblée nationale du Québec et la commission compétente doit étudier dans l'année qui suit l'opportunité de maintenir la loi en vigueur ou, le cas échéant, de la modifier.

Ces dispositions témoignent de l'importance que les lois du Québec assurent l'adéquation entre d'une part, l'évolution des besoins des consommateurs et ceux de l'économie en général et d'autre part, la capacité du secteur financier à y répondre.

Les six rapports ministériels sur lesquels repose le projet de loi n° 141 ont été déposés par deux ministres différents à l'Assemblée nationale du Québec entre le 30 avril 2013 et le 12 juin 2015. Chacun de ces rapports a fait l'objet d'une consultation intensive où tous les acteurs de l'industrie ont eu l'occasion de faire valoir à plusieurs reprises leurs points de vue.

Le secteur financier est d'importance pour l'économie québécoise. S'il compte pour 6,3 % du PIB, soit 19,7 G\$ et procure plus de 150 000 emplois, son impact dépasse largement les paramètres de l'emploi et du PIB. Dans la mesure où il est performant, il facilite et supporte les échanges entre tous les acteurs de la société. Il canalise l'épargne des uns vers les besoins de financement des autres. Il contribue à protéger et à faire fructifier le patrimoine de tous les Québécois.

Le secteur financier repose sur la confiance du public. Celle-ci s'appuie, pour une bonne part, sur la robustesse des encadrements législatifs et réglementaires, sur leur capacité à intégrer l'évolution toujours plus rapide des besoins des consommateurs, des technologies qui créent des produits et services toujours plus innovants et qui favorisent aussi une concurrence toujours plus vive.

La révision des lois québécoises sur l'encadrement du secteur financier est attendue et souhaitée de longue date. Presque unanimement, les acteurs du secteur financier souhaitent une adoption rapide par l'Assemblée nationale du Québec.

Cette modernisation de l'encadrement québécois est d'autant plus urgente et nécessaire qu'un examen de sa robustesse et de sa conformité par le Fonds monétaire international est prévu pour le deuxième semestre de 2018. Il est impératif que le Québec puisse témoigner alors et comme par le passé, d'un encadrement répondant aux plus hauts standards internationaux. Rater cette échéance entraînerait des conséquences sérieuses pour l'économie québécoise.
