



## **Deuxième phase de l'examen du cadre fédéral régissant le secteur financier**

Finances Canada  
29 septembre 2017





## INTRODUCTION

Le Mouvement des caisses Desjardins (ci-après le « MCD ») est le premier groupe financier coopératif au Canada et le sixième au monde, avec un actif de plus de 272 milliards de dollars<sup>1</sup>. Pour répondre aux besoins diversifiés de ses membres et clients, particuliers comme entreprises, sa gamme complète de produits et de services est offerte par son vaste réseau de points de service, ses plateformes virtuelles et ses filiales présentes à l'échelle canadienne.

En tant qu'acteur de premier plan du secteur financier canadien, le MCD participe activement aux travaux entourant l'encadrement réglementaire du secteur financier au Canada. Notre structure distinctive, notre situation unique dans le marché et notre relation avec nos membres et clients nous permettent d'apporter un éclairage différent sur l'encadrement du secteur et d'enrichir les réflexions sur son évolution. C'est dans cet esprit que nous avons participé à la première phase de l'examen du cadre fédéral régissant le secteur financier, à l'automne 2016. C'est avec grand intérêt que nous avons pris connaissance des propositions dévoilées dans la deuxième phase des consultations et avec plaisir que nous y participons.

Par ailleurs, certaines des composantes du MCD font partie des acteurs importants du système financier canadien en assurance de personnes et en assurance de dommages et sont des membres actifs de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (ACCAP) et du Bureau d'assurance du Canada (BAC). Outre les commentaires spécifiques énoncés dans ce document, le MCD tient à souligner son appui aux recommandations énoncées dans les mémoires respectifs de ces deux associations.

Dans le présent mémoire, nous aborderons tout d'abord, les limites relatives à l'usage des termes « banque », « banquier » et « opérations bancaires ». Par la suite, nous nous pencherons sur les questions relatives à l'innovation et la concurrence, la modernisation du cadre législatif des sociétés d'assurances, la stabilité et la résilience du secteur et, en terminant, les mesures stratégiques de nature plus ciblée.

---

<sup>1</sup> Selon les résultats du deuxième trimestre de 2017.

## **1. Usage des termes « banque », « banquier » et « opérations bancaires »**

L'examen du cadre fédéral du secteur financier est une excellente occasion de reconnaître les spécificités du système financier canadien, notamment en ce qui a trait à son encadrement mixte, réparti entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Dans ce contexte, la collaboration entre les différentes entités réglementaires est essentielle pour assurer la stabilité, l'efficience et l'utilité du secteur, comme l'a démontré la résilience du système lors de la crise de 2008.

La prise en compte des compétences de chaque palier est centrale à cette collaboration, et la reconnaissance de la spécificité des acteurs du système, comme les coopératives financières, est indispensable.

Le présent exercice offre également l'occasion d'aborder l'encadrement des entités qui ne sont pas clairement réglementées, comme les entreprises en émergence du secteur des technologies financières. En ce sens, l'objectif de l'avis émis en juin dernier et suspendu par la suite par le Bureau du surintendant des institutions financières qui limite l'utilisation des termes « banque », « banquier » et « opérations bancaires » est tout à fait louable. Le MCD estime qu'il est nécessaire de clarifier les règles d'utilisation de ces termes pour les entreprises en émergence qui ne font pas l'objet d'un encadrement prudentiel au Canada.

En revanche, le gouvernement doit éviter le piège du cloisonnement et s'assurer d'une souplesse dans la description des activités. Il faut en effet permettre l'utilisation d'un descriptif approprié qui reflète les activités dans la pratique. Ceci est particulièrement vrai pour les institutions de dépôts sous supervision prudentielle et réglementées par un ordre de gouvernement au Canada. Une catégorisation trop stricte des institutions et une exclusion de l'utilisation de ce qualificatif dans la description des services similaires créeraient un effet inverse, soit une confusion chez les consommateurs canadiens, en plus d'engendrer des coûts indus pour les institutions provinciales avec pour effet d'éloigner le gouvernement de ses objectifs de stabilité, de concurrence et particulièrement d'utilité.

Le MCD salue la décision de Finances Canada de mener des consultations publiques à ce sujet et estime que la présente approche quant aux limites d'utilisation des termes « banque », « banquier » et « opérations bancaires » et ses dérivés doit être assouplie pour refléter la réalité actuelle et de longue date du secteur financier.

---

Il est à notre avis justifié de permettre aux institutions financières sous supervision prudentielle au Canada de continuer d'utiliser les termes « bancaire » ou « opérations bancaires » pour décrire leurs activités. Non seulement ces termes sont employés depuis très longtemps, mais leur sens est bien compris par tous et ils ont été adoptés dans le langage courant.

Actuellement, la *Loi sur les banques* prohibe l'utilisation d'un certain nombre de mots ou expressions dont « banque », « banquier », « bancaire » et autres expressions dérivées par des institutions non bancaires. Une interprétation stricte de la Loi sur les banques assimile à cette catégorie toute entité non incorporée en vertu de la *Loi sur les banques*. C'est donc dire que cette prohibition s'étend à l'ensemble du MCD de même qu'à d'autres institutions de dépôts réglementées au Canada comme les credit unions et les compagnies de fiducie à charte provinciale.

L'évolution de l'écosystème du secteur financier explique en grande partie la volonté légitime de l'autorité réglementaire fédérale de revoir le niveau de rigueur devant être appliqué sur ces termes. Il faut d'une part saluer cette prévoyance alors qu'on assiste à l'émergence de nouveaux acteurs non réglementés au sein du système financier canadien. D'autre part, il est important de procéder à une mise à jour de la législation pour autoriser l'emploi de ces termes à titre descriptif pour les services financiers fournis par les institutions de dépôts sous supervision prudentielle au Canada, tels que les caisses populaires et le MCD.

Une distinction doit être faite entre le statut de l'entité et la description de ses services. En ce qui a trait aux services, rappelons que le terme « bancaire » est un qualificatif approprié et reconnu qui décrit adéquatement certaines des activités du MCD dans la pratique quotidienne. Le terme figure dans le vocabulaire de tous et dans le langage courant. Les sept millions de membres et de clients du MCD savent et sont conscients que lorsqu'ils emploient l'adjectif « bancaire », celui-ci fait référence à des opérations ou des services dans leur caisse populaire. Ils savent que le MCD n'est pas une banque, mais une coopérative financière qui leur offre, entre autres, des services de type bancaires, en succursale et en ligne afin de répondre à leurs divers besoins. Le fait d'empêcher l'utilisation du terme « bancaire » créerait, à notre avis, non seulement de la confusion, mais aussi de l'incompréhension de la part du public.

Le gouvernement ne doit pas dévier de son objectif qui est à la fois de maintenir une protection adéquate des consommateurs et d'éviter la confusion auprès des utilisateurs de services financiers. De même, il est

---

important de rappeler que l’élaboration de mesures réglementaires doit être effectuée dans le but d’assurer une saine concurrence et ne pas indûment désavantager des institutions. Il importe de réitérer que le gouvernement doit continuer d’agir de concert avec les autorités provinciales et l’ensemble des acteurs de l’industrie afin que le cadre proposé soit harmonieux. En ce sens, le MCD est d’avis qu’il est justifié de permettre formellement aux institutions financières sous supervision prudentielle au Canada de continuer à utiliser le qualificatif « bancaire » pour décrire ses activités.

## **2. Concurrence et innovation**

Les activités des institutions financières sont en pleine mutation avec l’évolution rapide des technologies. Comme groupe financier coopératif, le MCD est soucieux d’offrir les meilleurs services à ses membres et clients, et l’adoption des dernières technologies et innovations du secteur est incontournable. En ce sens, les mesures mises en place par le gouvernement au cours des dernières années pour augmenter le potentiel concurrentiel et l’innovation dans l’économie canadienne sont bienvenues et elles doivent continuer de se faire en concertation avec l’ensemble des acteurs économiques du pays. Néanmoins, l’introduction de nouvelles technologies peut accroître certains risques. Dans le secteur financier, on pense notamment aux risques de fraude liés à la protection des données des utilisateurs. Dans ce contexte, un équilibre entre la réglementation et l’innovation est primordial.

L’ouverture du système bancaire illustre bien les défis liés à la recherche de l’équilibre entre les impératifs de sécurité et d’innovation, notamment en ce qui a trait à la protection des renseignements personnels. Les sociétés de technologies financières auxquelles s’ouvrirait l’accès au système financier devraient être soumises aux mêmes règles que les acteurs actuels, dont les processus et la mise en œuvre sont déjà bien réglementés. Elles doivent respecter des critères robustes en matière de protection des renseignements personnels et l’ouverture du système à ces nouvelles technologies doit reposer sur ces principes également. Cela assurerait que la concurrence accrue ne se fasse pas au détriment de la sécurité du système et des utilisateurs. En somme, le gouvernement devrait poursuivre sa réflexion sur l’ouverture du système bancaire et consulter l’industrie avant d’aller de l’avant avec des mesures en ce sens.

La collaboration entre les institutions financières et les sociétés de technologies financières est un vecteur d’innovation. Par exemple, l’une de nos filiales Desjardins Assurances s’est associée à l’entreprise

---

iMetrik pour mettre en place le programme Ajusto, qui estime un pointage de conduite qui peut se traduire par un rabais lors de la prochaine souscription d'assurance. Le cadre réglementaire devrait fournir aux institutions financières les bons leviers pour gérer les risques inhérents aux nouvelles technologies et ainsi pouvoir bénéficier pleinement de leur essor.

### **3. Modernisation du cadre législatif**

#### *Pouvoirs spécialisés en matière d'investissements dans les infrastructures*

Il serait tout à fait convenable et bénéfique à l'économie canadienne d'attribuer un pouvoir accru en matière d'investissements dans les infrastructures aux sociétés d'assurance-vie et d'assurance-maladie sous réglementation fédérale. Par ailleurs, la réflexion devrait également s'étendre aux sociétés d'assurance de dommages sous réglementation fédérale qui sont soumises aux mêmes enjeux d'investissements et au même contexte économique que les sociétés d'assurance-vie et d'assurance-maladie. Pour s'adapter aux rendements offerts actuellement par les investissements dits « traditionnels », les sociétés d'assurance de dommages du MCD ont déjà commencé à investir en infrastructure et ont acquis une vaste expérience, laquelle est de plus en plus reconnue sur le marché canadien.

Par contre, les sociétés d'assurances du MCD sous réglementation fédérale sont restreintes dans leur capacité d'investir dans ce secteur en raison notamment des limites réglementaires que l'on retrouve à la *Partie IX de la Loi sur les sociétés d'assurances* (Canada). Celles-ci les empêchent, directement et avec leurs sociétés affiliées, de détenir plus de 10 % des droits de vote d'une société par actions ou plus de 25 % de l'équité totale d'une entité juridique. Ces limites imposent la mise en place de structures de détention complexes et impactent négativement les droits de gouvernance des sociétés d'assurances qui sont pourtant nécessaires à la protection de leurs investissements.

Nous sommes convaincus qu'un assouplissement de ces limites en matière d'investissements dans les infrastructures aurait pour effet de protéger davantage les détenteurs de polices. En effet, non seulement les sociétés d'assurances sous réglementation fédérale bénéficieraient d'une plus grande souplesse en ayant accès aux meilleurs investissements disponibles sur le marché, mais celles-ci pourraient également

---

accroître leurs pouvoirs de supervision et de protection de leurs investissements, sans pour autant devoir s’ingérer dans la gestion quotidienne des entités dans lesquelles elles ont investi.

Les règles fédérales obligent le MCD à tenir compte de la participation totale de l’ensemble de ses filiales lors du calcul des limites applicables, et non seulement de la portion investie par ses sociétés d’assurances sous réglementation fédérale. Ainsi, attribuer un pouvoir accru en matière d’investissements dans les infrastructures à l’ensemble des sociétés d’assurances sous réglementation fédérale aurait un impact indirect bénéfique sur la capacité du MCD, et par ricochet sur celle de l’ensemble de l’industrie, à investir dans les actifs d’infrastructure canadiens.

#### **4. Préserver la stabilité et la résilience du secteur**

##### *Assurance contre les tremblements de terre*

La stabilité et la résilience du secteur sont des enjeux typiquement sensibles lorsqu’il est question de catastrophes naturelles. Ceci est particulièrement vrai en cas de catastrophe à faible probabilité et à fort impact. Bien que le système canadien soit solide et prêt à faire face à de multiples éventualités, il nous apparaît approprié que le gouvernement du Canada se penche sur l’enjeu d’accès à des liquidités d’urgence dans une telle éventualité. Lors d’un événement de cette ampleur, la rapidité de réaction est décisive et un accès à des liquidités peut s’avérer salutaire pour permettre aux assureurs de dommages de remplir leurs obligations avec rapidité.

##### *Cadre de résolution des sociétés d’assurance-vie*

Le MCD reconnaît la nécessité pour les institutions d’importance systémique de se doter d’un plan de retour à la viabilité et, pour les autorités réglementaires, d’un plan de résolution. Cela fait, par ailleurs, consensus dans l’industrie. Toutefois, compte tenu des coûts importants qui y sont associés, ces exercices devraient se limiter aux institutions qui sont réellement d’importance systémique et, à cet égard, l’évaluation de la capacité d’absorption de faillites par le marché canadien représente un élément crucial.

En effet, le cadre actuel prévoit que les coûts engendrés par une faillite seraient assumés par le reste des assureurs solvables. Le cadre de résolution doit donc trouver le point d’équilibre qui permet de minimiser les coûts récurrents pour l’industrie tout en prévenant les risques de faillites en cascade. La défaillance

---

d'un ou plusieurs assureurs entraînerait la défaillance d'autres assureurs et déstabilisera le système financier dans son ensemble. Comme dans tous les dossiers similaires, la collaboration avec les autorités provinciales et les associations de l'industrie sera incontournable dans l'élaboration d'un cadre qui renforcera la stabilité du système en cas de crise.

### *Cybersécurité*

L'arrivée massive des technologies et du mobile dans le secteur des services financiers a permis d'améliorer l'efficacité des opérations et des processus, au bénéfice des institutions et des consommateurs. Néanmoins, la dépendance accrue envers des technologies de plus en plus complexes et l'évolution rapide des cyberattaques a mené la Banque du Canada à identifier les cybermenaces et l'interconnectivité financière comme l'une des principales vulnérabilités du système financier canadien<sup>2</sup>. Celles-ci sont là pour rester et vont même aller en s'accroissant. Comme c'est un enjeu panafricain, les pouvoirs publics ont un rôle de coordination à jouer avec l'ensemble des acteurs réglementaires et de l'industrie.

À l'image du gouvernement canadien, le MCD souhaite également que le Canada devienne un chef de file en matière de cybersécurité. Il s'agit d'une préoccupation constante pour le MCD, qui est actif au sein de l'industrie et se fera un plaisir de faire part aux autorités fédérales de sa vision en la matière.

### **5. Mesures stratégiques plus ciblées**

Le ministère présente des mesures stratégiques plus ciblées en annexe de son document de consultation. Il y sollicite notamment des avis pour déterminer s'il convient d'exempter les institutions financières de l'obligation de demander une approbation du ministre dans le cas de certaines transactions, comme l'augmentation indirecte d'une participation.

Cette réflexion est hautement souhaitable dans le contexte d'un encadrement réglementaire de plus en plus complexe. Elle devrait en outre être étendue, car il est à notre avis nécessaire de revisiter l'exigence d'obtenir l'approbation du ministre dans une approche plus globale et de déterminer pour quelles transactions il est nécessaire d'obtenir l'approbation du ministre.

---

<sup>2</sup> Banque du Canada, *Revue du système financier*, juin 2017.

---

Par exemple, outre l'augmentation d'une participation, l'exemption devrait être applicable à une réorganisation interne au sein d'un même groupe financier. Dans la mesure où il n'y a pas de changement de contrôle ultime, rien ne justifie, à notre avis, d'exiger l'approbation du ministre. Les entités financières étant de plus en plus sophistiquées, il est normal qu'elles fassent l'objet d'une réorganisation structurelle à l'intérieur d'un même groupe et cela devrait être pris en compte par le ministère.

Le ministère sollicite également des avis en ce qui a trait au mécanisme de traitement des soldes non réclamés. D'emblée, il est sain de réviser un processus pour trouver des améliorations. Toutefois, soulignons que le mécanisme actuel fonctionne bien. S'il peut faire l'objet d'améliorations, nous invitons le gouvernement à s'assurer de conserver les bénéfices du système en place et à veiller attentivement à ne pas alourdir un processus qui fonctionne déjà bien, ce qui serait contreproductif dans les circonstances. La révision serait également l'occasion de revoir le statut des produits enregistrés pour les remises de biens non réclamés auprès de la Banque du Canada.

## CONCLUSION

La diversité du secteur financier canadien est l'une des clés de sa stabilité, de son efficience et de son utilité. Cette diversité s'exprime notamment par les modèles de gouvernance différents de ceux des banques traditionnelles et la réglementation mixte, partagée entre deux paliers de gouvernements. En conséquence, la concertation entre les différentes autorités et l'industrie est essentielle à l'atteinte des trois objectifs stratégiques que s'est fixé Finances Canada dans sa revue du cadre fédéral du secteur. Sans collaboration, la structure même de la réglementation canadienne perd son sens.

La nouvelle donne introduite par les technologies financières vient bouleverser le paysage financier canadien et exige une approche qui cherche à maintenir la solidité du système tout en permettant l'épanouissement de nouvelles technologies, ou à tout le moins, l'adoption de celles-ci. C'est la recherche de cet équilibre qui doit guider les réflexions des autorités réglementaires, afin que le cadre ne soit pas inutilement lourd et restrictif et que l'innovation puisse profiter à l'ensemble des prestataires de services financiers.

Finalement, la concertation avec l'ensemble des acteurs de l'industrie demeure la pierre angulaire de toute supervision adéquate. C'est pourquoi le Mouvement des caisses Desjardins tient à remercier le ministère

---

des Finances du Canada de l'inviter à participer à son examen du cadre fédéral régissant le secteur financier. C'est avec plaisir que nous poursuivrons notre collaboration avec l'ensemble des intervenants gouvernementaux dans tous les dossiers entourant la supervision et la réglementation du secteur financier.

\*\*\*