



**Examen du cadre fédéral
régissant le secteur financier**
Finances Canada

15 novembre 2016

Introduction

Le Mouvement des caisses Desjardins est le premier groupe financier coopératif au Canada et le sixième au monde, avec un actif de plus de 260 milliards de dollars¹. 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 Mouvement Desjardins est particulièrement interpellé par l'examen du cadre fédéral régissant le secteur financier. 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 réglementaire du secteur financier. C'est pourquoi nous participons de façon continue aux travaux et réflexions touchant les différents secteurs d'affaires du Mouvement Desjardins et souhaitons participer aux discussions sur le renouvellement du cadre fédéral régissant le secteur financier au Canada.

Le Mouvement Desjardins présente ses réponses aux cinq questions principales de la première étape du processus.

1) Quels sont vos points de vue quant aux tendances et aux difficultés indiquées dans le présent document ? Prévoyez-vous d'autres tendances ou difficultés qui pourraient avoir une influence importante sur le secteur financier à l'avenir ?

Pression réglementaire

Depuis 2008, le secteur financier connaît une augmentation considérable des exigences réglementaires, nationales et internationales. Bien que nécessaires, ces changements ont occasionné un fardeau important pour les institutions financières. Cette croissance de la réglementation augmente les coûts d'investissements nécessaires afin de se conformer aux nouvelles exigences, lesquels s'expriment particulièrement en matière de la technologie requise. L'accroissement du risque réglementaire, dû notamment à la multiplication des normes d'origine internationale introduites en droit canadien et à la multiplication de la réglementation canadienne et provinciale, constitue un nouveau paradigme pour le secteur financier traditionnel. La multiplication des

¹ Selon les résultats du troisième trimestre de 2016.

normes engendre un risque réel d'incongruités entre celles-ci et crée une difficulté croissante à rencontrer ces exigences.

De plus, dans le contexte actuel de faibles taux d'intérêt, où le modèle classique d'intermédiation financière doit être redéfini, des mécanismes alternatifs émergent et croissent dans le marché pour fournir des sources de financement alternatif et accroître les rendements. Cela contribue à l'expansion de la finance parallèle (le *shadow banking*). Celle-ci opère à l'extérieur du cadre du secteur financier traditionnel et échappe, à tout le moins en partie, à la réglementation. S'il est vrai que l'encadrement réglementaire est contraignant, en revanche, l'émergence d'un secteur financier non réglementé constitue un facteur de risque additionnel important envers la stabilité financière du système financier canadien.

En matière de capitalisation, les nouvelles normes de Bâle III créent une pression sur la rentabilité des secteurs d'activités bancaires des grandes institutions et un prochain régime de recapitalisation interne pour les institutions d'importance systémique viendra l'accentuer. Cette pression génère chez ces institutions la recherche de diversification dans les activités tarifées. Ces secteurs de croissance sont cependant assujettis à une plus grande compétition, ce qui crée en retour une nouvelle pression à la baisse sur la rentabilité.

Surendettement et marché immobilier

Plusieurs prêteurs qui se sont intégrés au marché canadien au cours des 25 dernières années ont favorisé et favorisent toujours l'offre de crédit au consommateur à très bas taux d'intérêt. La quasi-absence de structure de service physique favorise de tels taux. Par ailleurs, ce phénomène créé une pression des taux à la baisse chez les principaux acteurs, malgré des marges bénéficiaires anormalement faibles. Ces réactions visent à protéger la relation d'affaires globale avec l'emprunteur, mais, par la même occasion, favorisent des incitatifs à l'achat qui alimentent le problème de surendettement.

Dans le même ordre d'idées, les mesures annoncées en octobre par le gouvernement canadien qui visent à ralentir la hausse du marché de l'immobilier et à réduire l'endettement des ménages nous apparaissent nécessaires. Toutefois, l'éventualité de faire assumer aux institutions financières une partie du risque en matière d'assurance prêt aura une influence importante sur le secteur financier et sur l'économie canadienne dans son ensemble. La prudence est de mise quant à la mise en place de mesures qui représenteront un fardeau supplémentaire pour les institutions financières. Il est par conséquent essentiel que le gouvernement établisse un dialogue à ce sujet pour mesurer toute la portée d'un éventuel resserrement.

Structure fédérative du Mouvement Desjardins

Les institutions financières à structure fédérative demeurent l'exception dans le paysage financier canadien malgré le fait qu'elle apporte une plus grande sensibilité aux besoins diversifiés du territoire. Celle-ci est également un vecteur de stabilité de par sa nature ancrée dans les communautés. Ce type de structure devra faire l'objet d'une attention particulière quant à l'adaptabilité des normes adoptées en fonction du modèle bancaire générique.

Par exemple, en matière de lutte au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes (LBA/FAT), la structure fédérative du Mouvement Desjardins cause un désavantage concurrentiel significatif et injustifié par rapport au modèle bancaire générique. En effet, puisque les caisses sont des entités juridiques distinctes, chacune d'elles est assujettie individuellement aux mêmes obligations, ce qui exige une quantité de ressources largement supérieure à celles déployées par le modèle bancaire générique. Une réglementation mal adaptée à cette réalité représente un coût de taille et nous invitons le gouvernement à prendre davantage en considération ces structures décentralisées.. .

Internationalisation des institutions financières canadiennes

L'internationalisation des institutions financières s'accompagne de nouveaux risques et entraîne de ce fait de nouvelles exigences de conformité. Il est essentiel de favoriser l'arrimage de la réglementation canadienne avec celle des autres pays en matière de LBA/FAT. En effet, les disparités créent des difficultés opérationnelles lorsqu'il est nécessaire de respecter les exigences canadiennes et étrangères. Le Canada doit également s'assurer d'adapter sa réglementation aux attentes du Groupe d'action financière (GAFI).

En plus des disparités entre les réglementations d'un pays à l'autre, la lenteur de l'adoption de certaines règles internationales est parfois considérable. Compte tenu des efforts nécessaires pour s'y conformer, cet enjeu représente une difficulté croissante pour le secteur financier, par exemple, les règles du *Financial Stability Board*, pour les grands fonds de couverture et autres types de gestionnaires de fonds. Le processus entourant l'élaboration de ces règles a été lancé il y a près de deux ans et aucune décision n'a été prise depuis. Plus on tarde à adopter les normes, plus les risques encourus par l'absence de celles-ci augmentent.

Enfin, l'évasion fiscale et l'évitement fiscal agressif demeurent des enjeux majeurs auxquels le secteur financier canadien n'échappe pas. Dans ce contexte, le gouvernement devrait se faire un ardent promoteur du Projet BEPS du G20 et de l'OCDE, un plan d'action découlant de l'initiative des deux organisations pour lutter contre l'érosion fiscale et le transfert de bénéfices (*Base Erosion and Profit Shifting*). De plus, il devrait,

dans la mesure du possible, mettre en place rapidement les quinze mesures recommandées dans le plan d'action.

Innovation financière et nouvelles technologies financières (Fintech)

L'innovation technologique a mené à l'apparition de nouveaux acteurs non bancaires, notamment dans le domaine des paiements et du sociofinancement. Si cette innovation est souhaitable, il est injuste et risqué que ceux-ci jouissent d'un avantage concurrentiel indu en n'étant pas soumis aux mêmes normes de liquidités, de capital et de réglementation.

En conséquence, il est nécessaire de réglementer l'ensemble des intervenants (technologies financières, monnaie virtuelle) dans un objectif d'équité et dans le but de maintenir un équilibre concurrentiel entre les différents intervenants du secteur financier et d'assurer la sécurité des consommateurs. La réglementation doit à la fois suivre l'évolution rapide des technologies de même que les changements dans les comportements et habitudes des consommateurs. Le législateur doit toutefois tenir compte de la complexité pour les institutions financières d'implanter lesdits changements réglementaires.

Dans le secteur du crédit à la consommation, plusieurs petits acteurs pratiquent l'octroi de prêts à taux élevés pour des emprunteurs plus à risque. Les prêts sur salaire en sont un bon exemple : une étude récente commandée par le ministre des Services gouvernementaux et Services aux consommateurs de l'Ontario présente des cas avec des frais équivalant à un taux annuel de 546 %. L'innovation technologique favorise ce type d'offres à plus grande échelle et mérite considération pour un encadrement renforcé ou encore, un encadrement favorisant l'implication des principaux acteurs du secteur financier dans ces créneaux plus à risque.

Plusieurs entreprises de technologie financière, dans leur stratégie de développement, offrent leurs services directement aux consommateurs, principalement dans le secteur du crédit. Le type d'encadrement en matière de risque prudentiel serait potentiellement à considérer.

De nouvelles façons de rejoindre les consommateurs et d'offrir des services apparaissent à mesure que la technologie évolue. Par exemple, les technologies reliées au mobile permettent d'entrer en relation avec les consommateurs autrement (authentification, reconnaissance, signature électronique) et permettent de nouvelles façons de transiger. Il est important que la réglementation s'ajuste rapidement pour permettre à l'industrie des services financiers de ne pas être en décalage par rapport aux tendances sociétales.

2) Dans quelle mesure le cadre du secteur financier établit-il actuellement un bon équilibre relativement aux compromis entre les trois objectifs stratégiques fondamentaux de stabilité, d'efficience et d'utilité ?

Le cadre actuel établit un équilibre relatif entre l'objectif de stabilité, d'efficience et d'utilité et aurait avantage à être réajusté. Cela est notamment dû à l'intensification des normes réglementaires, qui favorisent davantage la stabilité, parfois au détriment de l'efficience et de l'utilité. Cette charge rend difficile l'accès au marché des institutions financières de dépôts, mais génère une nouvelle forme de compétition sur des segments de marchés spécifiques tels que la monétique et le crédit direct.

Par ailleurs, la complexité des produits de crédit, d'épargnes et d'investissement rend difficile pour les consommateurs la compréhension précise de ces produits afin de prendre une décision éclairée selon leur besoin. Dans ce contexte, l'utilité et l'efficacité des règles ou de tout programme fédéral dépendront de son harmonisation avec les initiatives provinciales déjà en vigueur depuis plusieurs années. De plus, cela évitera d'ajouter au fardeau réglementaire déjà suffisamment contraignant.

De façon générale, le cadre réglementaire pourrait continuer de favoriser la stabilité tout en laissant une plus grande place à l'innovation, un aspect incontournable pour garantir l'efficience et l'utilité du secteur financier.

3) Existe-t-il des leçons qui pourraient être retenues d'autres administrations en vue d'orienter la façon d'aborder les nouvelles tendances et les nouveaux défis ?

On constate que le gouvernement doit mettre l'accent sur le partage d'expertise avec les autres administrations, notamment celles des provinces, et participer aux différentes concertations et initiatives visant la stabilité et l'efficience du secteur financier. Le Comité consultatif sur le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, auquel le Mouvement Desjardins participe, en est un bon exemple.

Plus spécifiquement, des initiatives complémentaires émanant de l'industrie, avec l'appui du gouvernement et/ou des autorités réglementaires, pourraient faciliter l'interprétation et l'application de la réglementation par les entités déclarantes. Un bon exemple est le *Joint Money Laundering Steering Group* du Royaume-Uni.

Enfin, le gouvernement doit tenir compte du fait que suite à l'adoption du cadre du *Dodd-Frank Act* aux États-Unis, plusieurs institutions américaines ou internationales ont dû redéfinir la planification de leurs activités

américaines en raison de la charge réglementaire élevée, réduisant par le fait même l'attractivité du marché américain et la compétition internationale.

4) Quelles mesures pourraient être prises pour renforcer le cadre du secteur financier et promouvoir la croissance économique, y compris à l'égard des thèmes précisés ? Comment devrait-on établir l'ordre de priorité de ces mesures ?

En lien avec l'objectif d'efficience, le gouvernement doit avoir le souci d'éviter la duplication et la multiplication de la réglementation pour plutôt favoriser l'évolution et l'harmonisation de l'encadrement réglementaire. Pour réaliser cet objectif, compte tenu des particularités propres au système canadien, il serait bénéfique, particulièrement à l'égard des institutions financières d'importances systémiques canadiennes, que les autorités réglementaires s'entendent sur un cadre de gestion et de mise en œuvre commun, dans le respect des compétences de chacune.

Dans le même ordre d'idées, il est bénéfique d'assurer une collaboration étroite et efficace entre les autorités réglementaires fédérales et provinciales. Cela permet d'avoir une vision globale et précise du secteur financier dans son ensemble ainsi que sa résilience.

Afin de garantir que l'adoption des exigences réglementaires s'inscrive sainement dans les plans stratégiques et budgétaires des entités assujetties, les délais qui leur sont octroyés pour se conformer aux nouvelles réglementations devraient être révisés afin de tenir compte des efforts d'implantation nécessaires. Plusieurs changements réglementaires requièrent des ajustements technologiques en plus de la mise à jour des programmes de conformité. Ces changements technologiques sont souvent longs et coûteux et impactent des plateformes tierces développées par des fournisseurs internationaux indépendants. Les institutions financières doivent disposer de suffisamment de temps pour en assurer la mise en œuvre avec leurs fournisseurs. Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFFE) doit être en première ligne et faire connaître son projet de règlementation le plus rapidement possible pour donner à l'industrie toute la latitude requise afin de se conformer.

Pour favoriser la croissance économique et l'innovation, le cadre réglementaire doit suivre davantage le comportement des Canadiens ainsi que les caractéristiques des produits financiers qu'ils privilégient. À ce sujet, il serait pertinent d'étendre la protection de l'assurance-dépôts aux Régimes enregistrés d'épargne étude (REEE) et aux Régimes enregistrés d'épargne invalidité (REEI) étant donné la popularité du REEE et les particularités du REEI.

5) Quelles autres mesures devraient être prises pour s'assurer que le cadre du secteur financier demeure moderne et solide sur le plan technique ?

Les mécanismes d'autoréglementation sont des mesures d'appoint qui constituent un complément essentiel à l'encadrement général, particulièrement dans les secteurs caractérisés par une forte innovation. L'utilisation de ceux-ci dans l'industrie des paiements en est un bon exemple. Cette approche favorise la saine évolution du secteur financier tout en répondant aux objectifs de stabilité et d'efficience. Les codes de conduite et les normes développées en concertation par les acteurs de l'industrie, comme les normes PCI, ISO 20022 et EMV en matière de paiement, en sont de bonnes illustrations. Il s'agit là d'outils flexibles et évolutifs qui permettent de garder le pas avec les changements rapides des technologies. Ils constituent une approche que le gouvernement doit privilégier et encourager dans les secteurs d'activités à évolution rapide tout en jouant un rôle de supervision pour s'assurer que l'ensemble des acteurs du secteur les applique. À l'inverse, les lois et règlements sont moins propices à l'adaptation rapide aux changements technologiques et devraient être plutôt utilisés pour un encadrement à haut niveau.

En ce qui a trait à la sécurité de l'information, la cybersécurité est un enjeu d'envergure. Si une part importante de la responsabilité repose sur chacune des entreprises, le gouvernement a néanmoins un rôle à jouer pour s'assurer de la cohésion de l'ensemble de l'industrie lorsqu'elle touche la stabilité du système. Il doit alors résister à la tentation de redistribuer le risque global sur chacun des participants. De plus, il est important que cet enjeu ne soit pas abordé par chaque entreprise en vase clos, mais plutôt en collaboration entre l'ensemble de l'industrie et le gouvernement. Cette concertation et cette collaboration devraient également s'étendre aux centres universitaires des grandes villes canadiennes, qui sont des terreaux fertiles pour l'entrepreneuriat dans le domaine de la cybersécurité. L'engagement de l'industrie, conjugué à la collaboration du gouvernement, pourrait permettre au Canada de devenir un leader et un exportateur de solutions dans le domaine, en plus d'assurer que le secteur financier demeure solide et au premier plan de l'innovation.

En matière d'assurance de dommages, deux mesures contribueraient à assurer la solidité du secteur financier. D'abord, le gouvernement doit s'engager financièrement afin d'assurer que l'industrie demeure solide et efficace en cas de catastrophe majeure. Le gouvernement du Canada a un rôle essentiel à jouer à ce niveau. Ensuite, comme le recommande le Bureau d'assurance du Canada, le cadre du secteur financier doit être adapté pour assurer la stabilité, l'efficience et l'utilité du système financier en cas de catastrophe majeure.

Conclusion

Le Mouvement Desjardins est d'avis que le secteur des services financiers est bien encadré. Le gouvernement du Canada et ceux des provinces et territoires doivent poursuivre leur travail afin d'assurer une harmonisation dans la réglementation, qui ne doit pas s'avérer inutilement lourde ou contraignante pour les institutions financières. Le gouvernement doit trouver un équilibre entre son objectif d'assurer la stabilité du secteur financier et son rôle de soutien à celui-ci. Une approche trop contraignante risque de nuire à l'accès à certains services, ce qui emmène le gouvernement à jouer un rôle supplétif au secteur financier pour lequel il n'est pas nécessairement bien outillé.

L'évolution des technologies bouleverse le paysage de nombreux pans de l'économie et le secteur des services financiers ne fait pas exception à la règle. Le cadre réglementaire doit donc également conserver une capacité importante à s'adapter rapidement aux changements technologiques, qui s'avérera cruciale pour le secteur et les consommateurs. De plus, les autorités gouvernementales devraient tenir compte, dans leurs choix réglementaires, des normes internationales.

Finalement, la concertation avec l'ensemble des acteurs de l'industrie demeure la pierre angulaire de toute supervision adéquate. C'est pourquoi le Mouvement Desjardins tient à remercier le ministère des Finances du Canada de l'opportunité de 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 et participerons à la deuxième phase des présentes consultations.
