

# LA BANCASSURANCE : UNE RÉALITÉ MONDIALE MÉCONNUE AU CANADA

Rémi Moreau

Volume 70, Number 4, 2003

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1092913ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1092913ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté des sciences de l'administration, Université Laval

ISSN

1705-7299 (print)

2371-4913 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Moreau, R. (2003). LA BANCASSURANCE : UNE RÉALITÉ MONDIALE MÉCONNUE AU CANADA. *Assurances et gestion des risques / Insurance and Risk Management*, 70(4), 541–560. <https://doi.org/10.7202/1092913ar>

Article abstract

Bancassurance is a world financial movement that is gradually breaking down the traditional barriers between banking and insurance sectors. Although its diversity and flexibility, the Canadian financial sector is strongly regulated and each pillar of the Canadian financial sector remains closely concentrated on its traditional activities, particularly in the banking sector.

The author describes the Canadian and Quebec financial services sectors, which are made up of banks, insurance companies, trust and loan companies, deposit institutions, securities dealers and exchanges, financial intermediaries as well as independent financial consultants and other institutions or pension fund management programs. The financial services sector largely contributes to Canada's economic growth, with over half a million Canadian employees in 2000 and a yearly payroll of about \$24 billion. The financial services sector represented over 5 per cent of Canada's gross domestic product in 2000 and contributed approximately \$9 billion in taxes.

He also briefly describes the new federal reform with respect to the financial services sector and comments on the bill 107 creating a single window for the consumers in the Quebec financial institutions sector.

# LA BANCASSURANCE : UNE RÉALITÉ MONDIALE MÉCONNUE AU CANADA

par Rémi Moreau

## RÉSUMÉ

La bancassurance est un concept financier mondial qui a permis graduellement l'interpénétration des services de la banque et de l'assurance. Malgré sa diversité et sa souplesse, le secteur des services financiers canadien demeure très réglementé et chaque pilier qui le compose, concentré sur ses activités traditionnelles, agit surtout en vase clos, particulièrement dans le secteur bancaire.

L'auteur décrit les secteurs canadien et québécois des services financiers constitués des banques, de compagnies d'assurance, des sociétés de fiducie, d'institutions de dépôt, de courtiers en valeurs mobilières, d'intermédiaires en services financiers, de conseillers financiers indépendants et d'autres institutions ou fonds sous gestion. Le secteur des services financiers favorise la croissance économique du pays. Plus de un demi-million de canadiens oeuvraient dans ce secteur en 2000, dont la masse salariale annuelle s'élevait à près de 25 milliards de dollars. Représentant plus de 5 % du produit intérieur brut du Canada en 2000, le secteur des services financiers canadiens a versé environ 9 milliards de dollars d'impôts.

Il décrit aussi brièvement les nouvelles réformes fédérales dans le secteur des services financiers canadien ainsi que le projet de réforme en cours mis de l'avant par le gouvernement québécois, à savoir le projet de loi 107 créant un guichet unique pour les institutions financières québécoises.

*Mots-clés* : Bancassurance, services financiers québécois et canadiens, réformes fédérales, réforme du gouvernement québécois.

## ABSTRACT

*Bancassurance is a world financial movement that is gradually breaking down the traditional barriers between banking and insurance sectors. Although its diversity and flexibility, the Canadian financial sector is strongly regulated and each pillar of the Canadian financial sector remains closely concentrated on its traditional activities, particularly in the banking sector.*

*The author describes the Canadian and Quebec financial services sectors, which are made up of banks, insurance companies, trust and loan companies, deposit institutions, securities dealers and exchanges, financial intermediaries as well as independent financial consultants and other institutions or pension fund management programs. The financial services sector largely contributes to Canada's economic growth, with over half a million Canadian employees in 2000 and a yearly payroll of about \$24 billion. The financial services sector represented over 5 per cent of Canada's gross domestic product in 2000 and contributed approximately \$9 billion in taxes.*

*He also briefly describes the new federal reform with respect to the financial services sector and comments on the bill 107 creating a single window for the consumers in the Quebec financial institutions sector.*

*Keywords: Bancassurance, Canadian and Quebec financial services, federal reform, Quebec financial institutions reform*

## ■ INTRODUCTION

Le gouvernement fédéral et les provinces se partagent la compétence du secteur de la réglementation des assurances<sup>1</sup> ; d'une part, le gouvernement fédéral, en vertu du pouvoir que lui confère l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de faire des lois « pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada » et aussi de légiférer « sur le trafic et le commerce » ; d'autre part, le gouvernement provincial, en vertu de l'article 92, qui leur permet de légiférer sur la constitution de compagnies à objectifs provinciaux et « sur la propriété et les droits civils ».

Quel que soit le palier de juridiction, les diverses législations fédérales ou provinciales en matière de services financiers tournent autour de deux grands axes : protéger les consommateurs et accroître la concurrence.

Nous verrons plus loin que la nouvelle politique fédérale sur les services financiers a écarté d'un coup de barre l'avènement de la bancassurance canadienne, c'est-à-dire l'interpénétration complète des services bancaires ou d'assurance au sein d'une institution. Il est interdit aux banques de vendre des contrats d'assurance par le biais de leurs succursales. À l'inverse, c'est le régime d'assurbanque qui prévaut au Canada : les assureurs, eux, peuvent offrir des comptes de dépôt.

Toutefois, une province canadienne possède une législation financière qui lui est propre et dont les grands piliers financiers sont décloisonnés : c'est le Québec. Le grand chantier du décloi-

sonnement des institutions financières a été amorcé dans les années 1980, en vertu du projet de loi 75, adopté en 1984, qui modifiait substantiellement la *Loi sur les assurances* en élargissant l'éventail des activités permises aux assureurs à charte du Québec. Cette réforme fut complétée, en 1999, au niveau des intermédiaires. La *Loi sur la distribution des services financiers* au Québec a donné une nouvelle impulsion à la bancassurance québécoise.

Au sein des institutions financières québécoises, une institution, le Mouvement Desjardins, qui jouit d'un statut légal propre, pratique depuis longue date la bancassurance, comme l'a bien montré M. François Joly dans un article publié dans cette Revue<sup>2</sup>. Ce dernier montre l'évolution de la caissassurance (bancassurance des Caisses) au sein du Mouvement Desjardins, depuis les années 1940 jusqu'à nos jours. Initialement, les Caisses offraient des services de dépôt, d'épargne, d'investissement et d'emprunt ; les services d'assurance se sont greffés aux activités des Caisses suite à la création, en 1945, de la Société d'Assurance des Caisses Populaires (S.A.C.P.).

Le but de cet article<sup>3</sup> est de faire le tour du jardin des services financiers canadiens et québécois, en nous limitant principalement au secteur de l'assurance et en concluant sur la réforme nouvellement en vigueur (au fédéral) ou celle à venir (au Québec).

## ■ VUE D'ENSEMBLE DU SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS CANADIENS

**Ce secteur comprend les institutions suivantes<sup>4</sup> :**

- les banques et les sociétés de fiducie ;
- les compagnies d'assurance canadiennes et étrangères ;
- les associations de compagnies d'assurance ;
- les commissions provinciales de valeurs mobilières ;
- les organismes de réglementation, dont la nouvelle Agence en matière financière du Canada, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, l'Association canadienne de paiement, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), et autres.

Le secteur des services financiers est constitué de banques, de sociétés de fiducie et de prêt, de coopératives de crédit et de caisses

populaires, de compagnies d'assurance de personnes, de compagnies d'assurances multirisques, de courtiers en valeurs mobilières et de bourses, de sociétés et de distributeurs de fonds communs de placement, de sociétés de financement et de crédit-bail, ainsi que de conseillers financiers indépendants, de gestionnaires de caisse de retraite et d'agents et de courtiers d'assurance indépendants.

Les institutions de dépôt comprennent les banques, les sociétés de fiducie et de prêt, ainsi que les coopératives de crédit et les caisses populaires. Le secteur bancaire est constitué de 14 banques canadiennes, de 33 filiales de banques étrangères et de 16 succursales de banques étrangères. Cependant, les 6 grandes banques canadiennes regroupent environ 90 % des actifs bancaires. Les banques canadiennes offrent leurs services par l'intermédiaire d'un vaste réseau formé de plus de 8 000 succursales et de près de 17 000 guichets automatiques répartis sur l'ensemble du territoire canadien. Outre les dépôts et les prêts, elles fournissent toute une gamme de services. Les banques canadiennes sont maintenant des participantes de premier plan dans le secteur des valeurs mobilières, aidant les gouvernements et les entreprises privées à lever des fonds propres et à financer leur dette, ainsi que dans le secteur des fonds communs de placement. En fait, 3 des 10 principales sociétés de fonds communs de placement et la totalité des grandes firmes de courtage en valeurs mobilières appartiennent à des banques.

Les banques constituent la plus grande partie du secteur canadien des services financiers, ayant déclaré des avoirs intérieurs de 1 080 milliards de dollars en 2000, soit plus de la moitié du total des actifs du secteur au Canada. Viennent ensuite, selon l'actif, les entités suivantes : sociétés de fonds communs de placement (avoirs intérieurs de 419 milliards), compagnies d'assurances de personnes (avoirs intérieurs de 267 milliards), secteur des coopératives de crédit (avoirs intérieurs de 122 milliards) et compagnies d'assurances multirisques (avoirs intérieurs de 58 milliards).

Les sociétés de fiducie et de prêt offrent des services semblables à ceux offerts par les banques, notamment l'acceptation de dépôts et l'octroi de prêts personnels et de prêts hypothécaires. Les sociétés de fiducie peuvent en outre administrer des successions, des fiducies, des régimes de pension et des contrats d'agence, ce que les banques ne sont pas habilitées à faire directement. Les plus grandes sociétés de fiducie sont des filiales des grandes banques.

Les coopératives de crédit et les caisses populaires (ces dernières exerçant leurs activités surtout au Québec) diffèrent des banques en ce sens qu'il s'agit de coopératives financières qui appar-

tiennent à leurs membres et sont contrôlées par ceux-ci. Leur régime de propriété et leur régie d'entreprise sont fondés sur les principes de la coopération, et chacune d'entre elles a une identité distincte. En raison de leur structure locale autonome, les coopératives de crédit et les caisses populaires sont habituellement beaucoup plus petites, en ce qui concerne l'actif, que les autres institutions de dépôt. Elles sont également différentes en ce sens que leur activité ne dépasse pas les limites provinciales. En 2001, le secteur des coopératives de crédit au Canada était constitué d'environ 700 coopératives de crédit et de près de 1 100 caisses populaires, disséminées dans plus de 3 600 endroits et exploitant 3 900 guichets automatiques. Comme les banques, les coopératives de crédit et les caisses populaires sont de plus en plus actives dans la gestion du patrimoine.

#### **Le Bureau du surintendant des institutions financières**

Le Bureau du surintendant des institutions financières<sup>5</sup> (BSIF) est le principal organisme de réglementation des quelques 485 institutions financières à charte fédérale et des régimes de retraite administrés par le gouvernement fédéral. Il a vu le jour en 1987 en vertu d'une loi fédérale, la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*.

Il participe à l'élaboration des lois et des règlements dans le secteur et il a un pouvoir de surveillance en évaluant la solidité de ces institutions en fonction de normes définies.

Le BSIF surveille et réglemente toutes les banques et les sociétés de fiducie et de prêt, les sociétés d'assurances, les associations coopératives de crédit, les sociétés de secours mutuels et les régimes de retraite constitués ou agréés sous le régime des lois fédérales.

Le BSIF fournit également des services actuariels au gouvernement du Canada et procède à l'examen de certaines institutions financières provinciales dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales ou de contrats d'agence conclus avec la Société d'assurance dépôts du Canada (SADC).

La SADC a établi une série de règles, les Normes de pratiques commerciales et financières saines, auxquelles sont assujetties les institutions membres. Dans le cadre de son mandat en matière d'inspection, le BSIF détermine si une institution s'est conformée à ces normes en examinant les documents d'autoévaluation établis par cette dernière.

Le BSIF compte quelque 400 employés dans ses bureaux d'Ottawa, de Montréal, de Toronto et de Vancouver. L'organisme est

financé principalement par l'industrie au moyen de cotisations fondées sur l'actif et d'un programme d'utilisateur payeur modifié pour certains services. Une faible partie des recettes du BSIF provient du gouvernement du Canada pour des services actuariels se rapportant au Régime de pensions du Canada.

## **L'industrie canadienne des assurances**

On comptait, en l'an 2000, 350 sociétés d'assurance (sociétés à capital actions ou sociétés mutuelles) détenant un permis d'opération, au niveau fédéral, constituées ou agréées sous le régime de la *Loi sur les sociétés d'assurance*, au niveau provincial, constituées ou agréées en vertu d'une législation provinciale sur les assurances.

## **Assurance de personnes**

L'industrie canadienne des assurances de personnes offre des produits individuels ou collectifs, notamment l'assurance vie, les rentes, y compris les REER, les FERR et les régimes de retraite, de même que les régimes complémentaires d'assurance maladie.

Au Canada, on comptait quelque 120 sociétés d'assurance vie et maladie en 2001.<sup>6</sup> Les sociétés appartenant à des intérêts canadiens se partageaient environ 70 % du marché. Elles ont récolté, en primes, un montant de 45 milliards de dollars, ventilé comme suit : 2,5 milliards de dollars en assurance vie collective, 8,6 milliards de dollars en assurance vie individuelle, 9,9 milliards de dollars en assurance maladie, 10,2 milliards de dollars en rentes collectives et 13,2 milliards de dollars en rentes individuelles.

Sur les plan des prestations, elles ont versé à leurs assurés ou bénéficiaires un total de 39,5 milliards de dollars, sous forme d'indemnités de décès, de rentes, d'indemnités d'invalidité, de prestations d'assurance maladie et autres.

Les assureurs de personnes canadiens tirent de leurs activités à l'étranger quelque 55 % de leur revenu-primes mondial total.

La législation a permis aux grandes sociétés canadiennes mutuelles d'assurance vie de se démutualiser, c'est-à-dire de se convertir en sociétés par actions. Initialement, les sociétés suivantes ont accepté de se démutualiser : La Compagnie d'Assurance du Canada sur la Vie, La Compagnie d'Assurance Vie Manufacturers, Sun Life du Canada, compagnie d'assurance sur la vie et Clarica, compagnie d'assurance sur la vie (autrefois, la Mutuelle du Canada, Compagnie d'Assurance sur la Vie).

## Assurance de dommages

Les assureurs multirisques peuvent se constituer en société sous le régime des lois fédérales ou provinciales ; le gouvernement fédéral surveille 75 % des sociétés qui comptent pour plus de 80 % du chiffre d'affaires total.

L'industrie canadienne des assurances de dommages<sup>7</sup>, qui couvre les risques de toutes les branches d'assurance, à l'exception de l'assurance vie, a généré des primes nettes de plus de 20 milliards de dollars en 2000. La plupart de ces primes proviennent de l'assurance automobile, de l'assurance des biens et de l'assurance de responsabilité. Les assureurs multirisques, qui comprennent quelque 230 assureurs et leurs intermédiaires, donnent de l'emploi à plus de 90 000 personnes au Canada. Cette industrie a enregistré des bénéfices dépassant le milliard de dollars en 2000.

En 2000, plus de la moitié des primes annuelles, dont la valeur a dépassé les 20 milliards de dollars, se rapportaient à l'assurance automobile, le reste étant rattaché pour l'essentiel à l'assurance de biens (personnels et commerciaux) et à l'assurance de responsabilité. En outre, les sociétés d'État ont gagné quelque 4,1 milliards de dollars en primes d'assurance automobile au Québec, au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique.

L'industrie des assurances multirisques compte des sociétés canadiennes ainsi que des sociétés étrangères, qui peuvent établir une succursale ou une filiale capitalisée séparément. Les assureurs étrangers occupent une place importante sur le marché canadien des assurances multirisques ; ils interviennent pour environ 66 % des primes nettes gagnées. Parmi les dix premiers assureurs canadiens, en 2000, six sociétés appartenaient à des intérêts étrangers.

Outre les 30 000 employés travaillant pour les assureurs directs, le Canada possède un vaste réseau d'intermédiaires d'assurance autonomes qui compte près de 63 000 autres employés. Ces intermédiaires comprennent des courtiers et agents indépendants, de même que des experts et des évaluateurs de sinistres indépendants, qui évaluent les sinistres d'assurances multirisques. Les emplois dans le secteur des assurances multirisques sont concentrés en Ontario et au Québec.

Les sociétés d'État fournissent elles aussi de l'assurance multirisques, en particulier l'assurance automobile, qui est offerte par des sociétés d'État provinciales en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Saskatchewan et au Québec. Ces sociétés ont gagné, en 2000, quelque 4,1 milliards de dollars en primes d'assurance

automobile. Ces sociétés fournissent de l'assurance collision et responsabilité en Colombie-Britannique, au Manitoba et en Saskatchewan. Au Québec, le gouvernement offre, en ce qui concerne les dommages aux personnes, un régime d'indemnisation sans égard à la faute, l'assurance de dommages matériels revenant aux assureurs privés. Les sociétés d'État provinciales représentent environ 27,7 % du marché canadien de l'assurance automobile.

## □ Réassurance et autoassurance<sup>8</sup>

Les assureurs directs versent des primes aux réassureurs, qui acceptent en retour d'assumer une part du risque. Le marché mondial de la réassurance est un important filet de sécurité pour les assureurs multirisques canadiens, qui ont transféré des polices d'une valeur de quelque 1,5 milliard de dollars aux réassureurs en 2000. Quoique le chiffre ne représente que 7,5 % des primes nettes souscrites, le recours judiciaire à la réassurance constitue un outil particulièrement important pour la gestion de sinistres à faible probabilité qui entraînent de grosses pertes, comme les catastrophes naturelles. Les réassureurs et les courtiers en réassurance ne sont pas tenus de s'inscrire auprès des instances de surveillance canadiennes, mais les assureurs directs du Canada sont assujettis à des contrôles réglementaires lorsqu'ils ont recours à des réassureurs. Ces mesures englobent, entre autres, la détermination de la santé financière des sociétés de réassurance et le plafonnement à 75 % du pourcentage des polices émises par un assureur direct qui peuvent être réassurées. En outre, le pourcentage des polices qui peuvent être cédées à des réassureurs non réglementés est plafonné à 25 %.

Les assureurs directs disposent d'une autre solution : ils peuvent créer des consortiums d'assureurs dans le cadre desquels ils acceptent de partager certains types de risques. À titre d'exemple, mentionnons le Canadian Industrial Risk Insurers et le Canadian Aviation Insurance Group.

Certaines entreprises participent également à divers accords d'autoassurance. Citons entre autres un échange réciproque d'assurance aux termes duquel un groupe exerçant une activité connexe accepte de partager certains types de risques. Au Canada, des commissions et conseils scolaires, des hôpitaux et des universités ont conclu de tels échanges de réciprocité.

Une autre forme d'autoassurance qui gagne en importance est la propriété d'assureurs « captifs » par une ou plusieurs entreprises

canadiennes. Un assureur captif est une entreprise appartenant habituellement à une société commerciale et qui assure, en tout ou en partie, les risques de la maison-mère et ses filiales. Différentes raisons peuvent amener une société-mère à constituer un assureur captif, par exemple combler des besoins particuliers en matière d'assurance, mettre en place un mécanisme d'autofinancement, réduire l'impact des fluctuations de prix de souscription de l'industrie des assurances, permettre à l'organisation d'améliorer la gestion du risque et renforcer le contrôle sur la circulation de fonds à l'intérieur de l'organisation. Certains assureurs captifs sont constitués sous le régime de l'*Insurance (Captive Company) Act* de la Colombie-Britannique, aux termes de laquelle les assureurs captifs peuvent profiter d'exigences d'agrément moins onéreuses, permettant l'application de seuils de fonds propres moins élevés. D'autres assureurs captifs créés par des sociétés canadiennes peuvent maintenir leurs sièges sociaux à l'étranger, par exemple aux Bermudes ou aux Bahamas, à condition de limiter à la réassurance leurs activités sur le marché canadien.

#### □ **Contexte juridique et réglementaire**

Puisque le gouvernement fédéral et les provinces se partagent la compétence dans le secteur des assurances au Canada, les deux ordres de gouvernement participent à la réglementation et à la surveillance des membres de l'industrie canadienne des assurances multirisques. Les autorités fédérales surveillent la solvabilité des sociétés constituées sous le régime de la loi fédérale sur l'assurance ainsi que les activités des filiales canadiennes de sociétés étrangères. Pour leur part, les autorités provinciales sont responsables de la solvabilité des assureurs constitués sous le régime d'une loi provinciale sur l'assurance, de l'examen et de l'interprétation des contrats d'assurance, ainsi que de l'agrément et de la supervision des agents et des experts.

Le Ministère s'occupe des questions ayant trait aux institutions financières sous réglementation fédérale – banques, sociétés de fiducie et de prêt, sociétés d'assurance, caisses de crédit, régimes de pension – et de tous leurs clients respectifs. Il élabore les règles et les règlements qui régissent ces institutions afin qu'elles répondent aux besoins des consommateurs. Il réalise des analyses de l'évolution du secteur financier tant au Canada qu'à l'étranger. Il veille également à ce que le Canada dispose d'un régime efficace pour lutter contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement du terrorisme. Il assure la gestion de la

dette et des réserves internationales du gouvernement du Canada, de concert avec la Banque du Canada, et fournit des conseils stratégiques au sujet des activités sur les marchés nationaux de capitaux.

En bref, il collabore étroitement avec d'autres organismes, dont la Banque du Canada, la Société d'assurance dépôts du Canada (SADC), le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC).

Les trois quarts environ des assureurs multirisques sont surveillés par le gouvernement fédéral, par l'entremise du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), car ils exercent leurs activités dans plus d'une province ou sont des filiales de sociétés étrangères. Ces sociétés détiennent plus de 80 % du marché des assurances multirisques. Toutefois, les sociétés fédérales doivent également être agréées dans chaque province et territoire où elles exercent des activités d'assurance.

Les institutions financières canadiennes actives dans d'autres sphères du secteur financier sont assujetties à des restrictions législatives et réglementaires relativement à leur participation à l'industrie canadienne des assurances multirisques. Par exemple, les banques et d'autres institutions de dépôt à charte fédérale peuvent posséder des filiales de souscription d'assurance, mais il leur est interdit d'émettre directement des polices d'assurance à partir de leurs succursales. Elles peuvent toutefois exercer certaines activités dans quelques branches liées à leurs services bancaires, comme les cartes de crédit et l'assurance voyage.

Les Canadiens peuvent également acheter de l'assurance à des assureurs non agréés au Canada. Cependant, la mesure dans laquelle les assureurs non agréés peuvent souscrire des polices à des résidents canadiens est rigoureusement limitée et elle est surveillée par les instances de réglementation.

La protection des souscripteurs est assurée, en assurance de personnes, par la Société d'indemnisation en assurance de personnes (SIAP), qui a divers plafonds de protection (200 000 dollars – capital décès, 60 000 dollars – valeur de rachat, 2 000 dollars par mois – revenu mensuel, 60 000 dollars – frais de santé), et, en assurance de dommages, par la Société d'indemnisation en matière d'assurance qui garantit la plupart des polices d'assurance au Canada jusqu'à concurrence de 250 000 dollars. Elle peut également rembourser 70 % des primes payées d'avance, avec un pla-

fond de 700 \$, à compter de la date de cessation des activités d'un assureur et jusqu'à l'échéance de la police.

## □ **La réforme du secteur des services financiers canadien**

Cette réforme fut l'aboutissement d'une longue réflexion, amorcée en 1996, par la mise sur pied du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien ainsi que du Comité consultatif sur le système des paiements. En 1999, le gouvernement fédéral publiait son livre blanc intitulé « La réforme du secteur des services financiers canadiens : un cadre pour l'avenir ».

Le projet de loi C-38 reprenait, en substance, l'essentiel du livre blanc. Il visait les organismes suivants de juridiction fédérale : les banques canadiennes et étrangères, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance, les coopératives de crédit et toutes institutions financières à charte fédérale. Parmi la flopée des mesures préconisées, nous nous en tiendrons aux principaux titres : propriété des actions ; création de sociétés de portefeuilles ; élargissement des placements autorisés ; examen au cas par cas des projets de fusion ; classification des catégories de banques ; nouvelles règles de capitalisation ; appui au mouvement des associations coopératives de crédit ; accès élargi au système de paiements ; entrée de banques étrangères ; protection des consommateurs et mesures d'amélioration du cadre réglementaire. Le projet de loi C-38 est mort au feuilleton législatif lors de l'annonce des élections fédérales lorsque le parlement a été dissous en novembre 2000.

Le 7 février 2001, le gouvernement fédéral a présenté un nouveau projet de loi, similaire au projet avorté, le projet C-8, intitulé *Loi constituant l'Agence de consommation en matière financière du Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières*.

En juin 2001, le gouvernement fédéral a adopté le projet de loi C-8, lequel fut sanctionné le 24 juin 2001 et qui est entré en vigueur le 24 octobre 2001. Cette vaste législation, qui a été promulguée afin de mettre à jour et d'améliorer le cadre régissant le secteur des services financiers du Canada, a été construite de pied en cap autour de deux idées fondamentales : l'élargissement de la protection du consommateur et la compétitivité accrue du secteur des services financiers.

Voici les principaux thèmes innovateurs<sup>10</sup> :

- protéger les consommateurs ;

- accroître la concurrence sur le marché intérieur ;
- promouvoir l'efficience et la croissance du secteur financier ;
- améliorer le cadre réglementaire.

La nouvelle Loi comprend 5 parties générales :

- les dispositions touchant les règles de propriété des banques et des sociétés d'assurances ;
- les dispositions touchant les sociétés de portefeuilles bancaires ;
- les dispositions touchant les banques étrangères ;
- les dispositions touchant l'examen des projets de fusion ;
- les dispositions touchant les institutions financières coopératives.

En résumé, cette législation contribue à une meilleure flexibilité organisationnelle des institutions financières fédérales, elle offre un régime de sociétés de portefeuille à l'intention des grandes banques et des sociétés d'assurance démutualisées pour faciliter leur diversification. Elle facilite l'accès aux nouvelles institutions financières, limite les obstacles à la propriété restreinte des petites banques, même si elle ne va pas assez loin<sup>11</sup> au niveau des institutions financières plus petites qui ont un avoir des actionnaires inférieur à 5 milliards de dollars, et elle relève le plafond de participation dans les grandes banques.

La règle de participation multiple s'appliquera à toutes les banques et sociétés d'assurance démutualisées dont les capitaux propres dépassent 5 milliards de dollars. Les banques et sociétés d'assurance démutualisées dont les capitaux propres sont inférieurs à 5 milliards peuvent être à participation restreinte. Le secteur bancaire soutenait que la définition ancienne de participation multiple, qui limite les prises de participation à 10 %, était trop restrictive. Elle empêchait une banque canadienne à participation multiple de conclure des coentreprises ou des alliances qui faisaient en sorte que l'un de ses actionnaires détiendrait plus de 10 % de l'une de ses catégories d'actions. Selon le secteur bancaire, les banques devaient pouvoir conclure des coentreprises et des alliances stratégiques qui sont motivées par des considérations d'affaires et mettent des innovations à la disposition du consommateur. La nouvelle définition de la Loi répond à ce problème. Désormais, le gouvernement permettra à un investisseur de détenir jusqu'à concurrence de 20 % d'une catégorie d'actions avec droit de vote et de 30 % d'une catégorie d'actions sans droit de vote d'une banque à participation multiple, sous réserve d'un critère d'aptitude.

Toutefois, la législation C-8, tout comme l'ancien projet de Loi C-38, écarte d'un trait la bancassurance canadienne, puisque les banques n'ont pas obtenu le pouvoir de vendre des assurances à travers leurs réseaux de succursales. Inversement, elle accorde aux sociétés d'assurance de personnes, tout comme aux maisons de courtage en valeurs mobilières, la possibilité d'offrir à leurs clients des services bancaires (ouvertures de comptes de dépôt avec possibilités d'émissions de chèques).

## ■ LE SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS QUÉBÉCOIS

### □ **L'Inspecteur général des institutions financières et autres organismes de contrôle**<sup>12</sup>

Au Québec, les lois et les règlements adoptés par l'État, ainsi que les lignes directrices et les bulletins émis par l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF), sont autant de documents publics relatifs à l'encadrement des activités des institutions financières. Les deux secteurs financiers les plus importants sont certes les assureurs et les institutions de dépôts.

L'IGIF est l'organisme public chargé de l'application et de la surveillance de cet encadrement. Il participe activement, avec le ministère des Finances, à la mise à jour et au développement de l'encadrement législatif et réglementaire.

L'Inspecteur général des institutions financières (IGIF) a pour mandat de surveiller et contrôler les institutions financières, à l'exception des banques, qui exercent leurs activités au Québec. L'IGIF joue également un rôle prépondérant dans les aspects juridiques de la vie des entreprises qui font affaire au Québec et il a également le mandat d'administrer le registre des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales.

L'Inspecteur général des institutions financières (IGIF) s'acquitte de son rôle de surveillance et de contrôle auprès de toutes les institutions financières qui exercent leurs activités au Québec, à l'exception des banques. Cette surveillance et ce contrôle sont basés principalement sur les lois, les règlements et les lignes directrices qui régissent les compagnies d'assurances, les sociétés de

fiducie et les sociétés d'épargne ainsi que les coopératives de services financiers.

Cette surveillance consiste, d'une part, à s'assurer que les institutions financières ont obtenu toutes les autorisations requises pour exploiter leur entreprise au Québec et qu'elles satisfont aux exigences légales et réglementaires; d'autre part, elle consiste à évaluer leurs activités afin de prévenir d'éventuels problèmes de solvabilité et de rentabilité et d'assurer une stabilité des marchés financiers. De plus, l'IGIF encadre les marchés en s'assurant que les pratiques commerciales sont saines et que le public en général est bien servi.

### **Autres organismes de réglementation québécois**

Le ministère des Finances, de qui relève l'ensemble des produits financiers et l'assurance des institutions de juridiction québécoise, est en quelque sorte le maître d'œuvre. C'est lui qui a la responsabilité ultime du secteur québécois des services financiers. À titre d'exemple, le Ministère a créé un groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier, composé de sept représentants du milieu, et est chargé de revoir l'encadrement du secteur financier québécois. Les membres du groupe doivent formuler des recommandations ayant pour objectif d'en améliorer l'efficacité, tant en ce qui concerne la protection du public qu'en matière de fardeau administratif et réglementaire pour l'industrie, dans le cadre des champs de compétence du Québec. Plus précisément, le mandat consiste à :

- analyser la structure actuelle d'encadrement du secteur financier québécois dans le contexte de décloisonnement des institutions financières et de la mondialisation des marchés ;
- recommander à la ministre des Finances des mesures visant à améliorer la structure d'encadrement au niveau des organismes d'encadrement, dans le cadre des champs de compétence du Québec.

Les recommandations qui émaneront du groupe de travail devront tenir compte de deux éléments importants, soit la protection des consommateurs de produits et de services financiers et l'allègement du fardeau administratif de ce secteur.

La Commission des valeurs mobilières du Québec (la « Commission ») est l'organisme de surveillance du marché des valeurs mobilières sur le territoire québécois relevant de la vice-

première ministre et ministre d'État à l'Économie et aux Finances. Elle fut créée en 1955 par une loi de l'Assemblée nationale. En juin 1997, elle est devenue un organisme de réglementation autonome financé par le secteur des valeurs mobilières.

La Commission a pour mission de favoriser l'efficacité des marchés financiers québécois, d'assurer la protection des investisseurs et de régir l'information que doivent donner à leurs porteurs de titres les sociétés qui font un appel public à l'épargne. Elle encadre également l'activité des professionnels du marché des valeurs mobilières et des organismes chargés d'assurer le fonctionnement de ce marché.

La Régie de l'assurance dépôts du Québec (RADQ) est un organisme du gouvernement du Québec constitué par la *Loi sur l'assurance dépôts* (L.R.Q., c. A-26) sanctionnée le 29 juin 1967. La RADQ a toutefois débuté ses opérations le 1<sup>er</sup> juillet 1970. La RADQ a comme mission la protection des petits épargnants. Ses objectifs sont de régir la sollicitation et la réception de dépôts d'argent du public, de garantir le paiement des dépôts d'argent, de gérer le fonds d'assurance dépôts et d'administrer un régime de permis.

Le Bureau des services financiers (BSF) a pour mission de veiller à la protection des consommateurs québécois en ce qui a trait à la distribution de produits et services financiers.

Par son mandat d'encadrement, le BSF délivre un droit de pratique aux individus et aux organisations qui exercent des activités dans les disciplines définies par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (Loi 188), à savoir :

- assurance de personnes ;
- assurance collective de personnes ;
- assurance de dommages ;
- expertise en règlement de sinistres ;
- planification financière ;
- les disciplines en valeurs mobilières ;
- courtage en épargne collective ;
- courtage en contrats d'investissement ;
- courtage en plans de bourses d'études.

## □ La législation financière québécoise

Les principales lois administrées par l'IGIF, qui régissent les activités des institutions financières autorisées à faire affaire au Québec, sont énumérées ci-dessous :

- *Loi sur l'inspecteur général des institutions financières* (L.R.Q., c. I-11.1) ;
- *Loi sur les assurances* (L.R.Q., c. A-32) ;
- *Loi sur l'assurance automobile* (L.R.Q., c. A-25) ;
- *Loi sur l'assurance dépôts* (L.R.Q., c. A-26) ;
- *Loi sur les coopératives de services financiers* (L.R.Q., c. C-67.3) ;
- *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne* (L.R.Q., c. S-29.01) ;
- *Loi sur les sociétés de prêts et de placements* (L.R.Q., c. S-30) ;
- *Loi sur le courtage immobilier* (L.R.Q., c. C-73.1).

Il est impossible, dans le cadre de cet article, de faire le tour complet de cette vaste législation. À elle seule, la *Loi sur les assurances* contient une multitude de règles, notamment les cautionnements exigés pour les personnes demandant un permis d'assureur, les règles de placement visant les assureurs, les dispositions touchant les actifs, les règles de cession ou de dissolution, les règles d'éthique et de conflits d'intérêt, notamment les transactions interdites entre personnes liées et la déontologie des administrateurs de sociétés d'assurance.

En effet, la *Loi sur les assurances* contient certaines dispositions relatives aux personnes liées (personnes physiques ou morales affiliées ou contrôlées, notamment en matière d'obtention d'actions avec droit de vote ou de transfert d'actions).

Elle prévoit aussi la transformation d'une compagnie d'assurance, constituée en vertu des lois du Québec et pratiquant l'assurance vie, en compagnie mutuelle d'assurance vie, par le rachat des actions conformément aux modalités de la Loi. Les statuts d'une société mutuelle d'assurance ne peuvent être modifiés que par règlement, dans un premier temps, puis par la présentation d'une requête à cet égard, dans un deuxième temps, à l'Inspecteur général des institutions financières.

La nouvelle *Loi sur les coopératives des services financiers*, adoptée le 17 juin 2000 par l'Assemblée nationale, a consacré les changements intervenus au sein du Mouvement Desjardins face aux mutations de l'industrie des services financiers.

#### **Les assureurs et les institutions de dépôts québécois**

Seuls peuvent agir au Québec à titre d'assureurs les personnes morales autorisées à cette fin en vertu de la *Loi sur les assurances* et titulaires d'un permis émis par l'Inspecteur général des institutions financières.

Au 30 septembre 2002, on comptait 253 assureurs à charte, soit 109 compagnies d'assurance à charte québécoise, canadienne ou étrangère en assurance de personnes, 139 compagnies d'assurance à charte québécoise, canadienne ou étrangère en assurance IARD et 5 compagnies autorisées à pratiquer dans les deux champs. On comptait aussi 21 sociétés de secours mutuels à charte québécoise, canadienne ou étrangère, 2 compagnies d'assurance funéraire, 34 sociétés mutuelles d'assurance IARD, 5 corporations professionnelles autorisées à opérer dans le domaine de l'assurance IARD. Au total, on comptait, au 30 septembre 2002, 315 institutions financières à charte québécoise, soit 132 autorisées à opérer dans le champ de l'assurance vie, 178 dans le champ de l'assurance IARD et 6 dans les deux champs d'activités.

Du côté des institutions de dépôt, on comptait, au 31 décembre 2001, 36 sociétés de fiducie, à charte québécoise, provinciale ou fédérale et 10 sociétés d'épargne à charte fédérale. On comptait en outre 817 coopératives de services financiers, dont 814 coopératives affiliées au Mouvement Desjardins, 1 coopérative non affiliée au Mouvement Desjardins et 2 institutions de dépôt reliées aux coopératives de services financiers.

#### **La réforme en cours du secteur financier québécois**

La réforme québécoise en cours est axée autour d'une institution centrale, l'Agence nationale d'encadrement du secteur des services financiers. La nouvelle Agence aurait le mandat d'administrer les lois qui relèvent actuellement de l'Inspecteur général des institutions financières, de la Commission des valeurs mobilières du Québec (CVMQ), du Bureau des services financiers et de la Régie de l'assurance dépôts du Québec. Ces divers organismes d'encadrement seraient remplacés par une agence unique.

Selon le projet de loi, l'Agence nationale d'encadrement du secteur des services financiers aurait pour mission de prêter assistance aux consommateurs de produits et services financiers, de veiller à ce que les institutions financières respectent les normes de solvabilité établies dans la loi, d'assurer l'encadrement des activités de distribution de produits et services financiers, dont les règles d'admissibilité et d'exercice, et de voir à la mise en place de programmes de protection et d'indemnisation des consommateurs de produits et services financiers. Le projet de loi contient également des dispositions obligeant les institutions financières concernées à se doter d'une politique adéquate de traitement des plaintes et de réclamations des consommateurs.

Suite aux mémoires présentés en commission parlementaire, en août 2002, suggérant plusieurs améliorations au projet de loi 107 sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier, la vice-première ministre et ministre d'État à l'Économie et aux Finances, Mme Pauline Marois, a procédé au dépôt d'amendements au projet de loi 107 intitulé « Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier ».

Lors de cette consultation publique, un large consensus a vu le jour autour des principes directeurs du projet de loi présenté. Tous se sont accordés à dire que ce projet de loi était d'une importance cruciale pour l'industrie financière québécoise. Le projet de loi préconise un organisme d'encadrement fort et crédible, capable d'assurer une forte représentation du Québec à l'échelle nord-américaine et d'offrir aux consommateurs et à l'industrie un guichet unique efficace. Certains groupes ayant fait part de leur inquiétude quant à la concentration des pouvoirs du Président-directeur général en matière de valeurs mobilières, la ministre a apporté, dans le projet de loi, des amendements établissant un mécanisme de décision collégiale.

## ■ CONCLUSION

L'industrie canadienne et provinciale des assurances de personnes et d'assurance de dommages contribue à appuyer l'économie canadienne en prenant en charge les risques financiers inhérents à de nombreuses activités menées par des particuliers et des entreprises.

Les services financiers canadiens sont disparates, vu la dualité de juridiction fédérale et provinciale, et, tout en étant cloisonnés,

sont flexibles, diversifiés, consuméristes et concurrentiels. L'industrie du secteur des services financiers est forte, très réglementée et mieux contrôlée par les autorités gouvernementales, suite à quelques faillites retentissantes dans le secteur au cours des dernières décennies. Elle est aussi bien capitalisée et concurrentielle.

Contrairement au modèle américain<sup>13</sup>, la bancassurance canadienne demeure un concept méconnu. Les seuls empiètements des banques dans l'assurance se limitent à des opérations d'assurance et de réassurance parallèle, par voie d'acquisition.

L'industrie québécoise des services financiers est, à cet égard, plus moderne et dynamique. Depuis 1960, le législateur québécois a été avant-gardiste en prenant l'initiative en matière de décloisonnement des institutions financières et des intermédiaires et de modernisation de leur encadrement législatif.

Dans notre société en perpétuelle mutation, rares sont les secteurs ayant fait l'objet d'autant de réformes, depuis quatre décennies, que celui des services financiers canadiens et québécois. Cette transformation s'explique par divers facteurs : le comportement des consommateurs, l'évolution des technologies, la diversité et la multiplicité des produits et services financiers.

À l'heure de la mondialisation des marchés, conjuguée aux incertitudes nombreuses que représentent les risques d'entreprise, l'industrie canadienne et québécoise des services financiers semble être en mesure de jouer non seulement son rôle de sécurité, mais aussi de servir comme un instrument de développement économique et financier. Nous ne doutons pas que, dans un proche avenir, le secteur fédéral bancaire sera lui aussi aiguillé sur la voie de la bancassurance.

## Notes

1. Rémi Moreau, Le milieu québécois de l'assurance : un secteur en perpétuelle ébullition législative », *Assurances*, avril 2002, p. 93.

2. François Joly, « L'évolution de la caissassurance au Québec », *Assurances*, juillet 2002, p. 211.

3. Nous avons puisé, dans l'élaboration et la rédaction de ce texte, dans les multiples renseignements contenus sur les sites web gouvernementaux canadiens et québécois.

4. Les renseignements compris dans cette partie sont tirés du site gouvernemental de l'Agence de consommation en matière financière du Canada.

5. Les renseignements compris dans cette partie sont tirés du site gouvernemental du Bureau du surintendant des institutions financières.

6. Faits sur les assurances de personnes au Canada, 2001, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes inc.

7. Les renseignements compris dans cette partie sont tirés du site gouvernemental du Bureau du surintendant des institutions financières.

8. Les renseignements compris dans cette partie sont tirés du site gouvernemental du ministère des Finances - Canada.

9. Les renseignements compris dans cette partie sont tirés du site gouvernemental du ministère des Finances - Canada.

10. Les renseignements compris dans cette partie sont tirés du site gouvernemental du ministère des Finances - Canada.

11. Robert Parizeau, « Le marché de l'assurance et de la réassurance au Canada : quelques aspects de son évolution, *Assurances*, avril 2002, p. 49.

12. Les renseignements compris dans cette partie sont tirés du site gouvernemental de l'Inspecteur général des institutions financières – Québec.

13. Une nouvelle loi bancaire, signée en novembre 2000 par le président Clinton, remplace la loi Glass-Steagall, votée après la Grande Dépression de 1929. La nouvelle législation favorise une plus grande concurrence et avalise le concept de la bancassurance.