

L'encadrement du système financier québécois - de 1983 à 1993

Jean-Marie Bouchard

Volume 62, Number 1, 1994

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1104984ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1104984ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (print)

2817-3465 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Bouchard, J.-M. (1994). L'encadrement du système financier québécois - de 1983 à 1993. *Assurances*, 62(1), 13-33. <https://doi.org/10.7202/1104984ar>

Article abstract

In the following speech delivered at a seminar organized by *Le Monde juridique*, M^c Jean-Marie Bouchard, Chief Inspector of Financial Institutions, takes stock of his ten years at the helm of this organization that oversees and controls financial institutions in Québec. He discusses the province's financial system and highlights its major building blocks, including the recasting of the legislative and regulatory framework and the founding of the organization he represents. Mr. Bouchard concludes with an outlook for the future, particularly from a standards point of view, the consolidation of the present system and the question of guidelines for a more flexible and efficient framework for Québec's financial system.

L'encadrement du système financier québécois — de 1983 à 1993*

par

Jean-Marie Bouchard**

In the following speech delivered at a seminar organized by Le Monde juridique, M^e Jean-Marie Bouchard, Chief Inspector of Financial Institutions, takes stock of his ten years at the helm of this organization that oversees and controls financial institutions in Québec. He discusses the province's financial system and highlights its major building blocks, including the recasting of the legislative and regulatory framework and the founding of the organization he represents. Mr. Bouchard concludes with an outlook for the future, particularly from a standards point of view, the consolidation of the present system and the question of guidelines for a more flexible and efficient framework for Québec's financial system.

13



Introduction

L'année 1993 marque le dixième anniversaire de la création de l'Inspecteur général des institutions financières.

En effet, c'est en 1983 que le gouvernement décida de remplacer, après quatorze ans d'existence et différentes appellations, le ministère des Institutions financières et Coopératives par l'Inspecteur général des institutions financières.

L'occasion me semble donc tout à fait propice pour faire un bilan de ces dix ans, constater où nous en sommes aujourd'hui et identifier les défis de l'avenir.

* Allocation prononcée le 16 novembre 1993, à Montréal.

** L'inspecteur général des institutions financières.

Toutefois, avant d'aborder le bilan, je crois nécessaire, en guise de préliminaire et pour bien se comprendre, de vous entretenir tout d'abord de la fonction qu'accomplit le système financier dans une économie de marché et son impact sur la fonction gouvernementale. Par la même occasion, je ferai une courte rétrospective de la création et du développement de notre système financier au Québec.

14

Sur ces bases, nous serons mieux en mesure de poser un jugement sur le passé et nous interroger sur le futur car, comme disait Pascal, « Le passé et le présent sont nos moyens, le seul avenir est notre fin ».

Le système financier

Cela peut paraître un truisme de dire que l'épargne est la pierre d'assise du système financier et la confiance des épargnants la clef de voûte de son fonctionnement. Et pourtant, rien n'est plus vrai et plus important que cette seule maxime. Combien d'institutions financières se sont rappelées trop tard que les ressources qu'elles risquaient dans des aventures spéculatives n'étaient pas les leurs mais celles d'un public, peut-être amorphe, même à l'excès lorsque cela va bien, mais combien craintif et farouche à la moindre déconvenue.

Les institutions financières jouent un rôle clef dans le système financier ; elles se situent au carrefour de la collecte et de l'allocation des ressources financières de l'économie. Elles sont le canal privilégié par lequel les épargnants peuvent participer au développement de leur économie. En leur absence, les entrepreneurs devraient faire du porte-à-porte pour amasser les crédits nécessaires au financement de leurs projets ; inversement, les épargnants n'auraient souvent face à eux qu'un seul choix, avec tout le risque que cela comporte. Les institutions financières, dans leur rôle d'intermédiaires, sont donc de merveilleux instruments de diversification et de répartition des risques. Toutefois, pour que cette circulation de l'épargne se réalise, les épargnants doivent avoir confiance en la gestion des institutions auxquelles ils confient leurs avoirs, en la qualité de

leurs placements, en la divulgation qui leur est faite et finalement au remboursement de leurs fonds au moment où ils voudront les récupérer.

Dans nos sociétés de droit, cet ensemble de certitudes résulte, premièrement, de l'existence d'un encadrement législatif et réglementaire applicable aux activités des intermédiaires sur les différents marchés. Il découle aussi de l'exercice d'une surveillance et d'un contrôle par les autorités publiques. En effet, comment l'État pourrait-il cautionner l'existence d'institutions financières, en leur conférant une existence légale et en leur fournissant un cadre juridique pour l'exercice de leurs activités, sans qu'au nom de l'intérêt public il assume la responsabilité de s'assurer que les sommes qui sont recueillies par ces institutions sont administrées en fonction de critères de prudence, de critères qui suscitent la protection de l'épargne.

15

En dernier ressort, la confiance du public repose sur l'existence d'un mécanisme d'indemnisation. En effet, il est impossible de prévoir toutes les situations à risque qui sont susceptibles de menacer l'existence d'une institution. Par ailleurs, même si c'était là notre objectif, les contrôles qu'il faudrait alors mettre en place pour parvenir à une telle sécurité seraient si lourds qu'ils paralyseraient l'ensemble du système financier que l'on entendrait ainsi vouloir protéger.

Bien que certaines de nos institutions aient été constituées au tournant du siècle dernier, ça ne fait environ que 25 ans que l'on trouve réunis, au Québec, l'ensemble des éléments qui constituent l'infrastructure de tout système financier, c'est-à-dire tel que je viens de vous l'exposer :

- des intermédiaires financiers et de marché qui gèrent l'offre de services et de produits financiers ;
- un encadrement législatif et réglementaire qui régit leurs activités ;
- une structure de surveillance et de contrôle ; et
- un mécanisme d'indemnisation.

16

Chacune de ces composantes peut par ailleurs adopter diverses formes, revêtir différents habits ; l'homogénéité n'est pas une caractéristique qui s'applique à notre système financier. Les institutions peuvent être à propriété restreinte ou diffuse, faire appel à un capital privé ou public, à un financement externe ou interne, être constituées ou régies par une législation à caractère privée ou publique ou les deux à la fois. Elles peuvent aussi fonctionner sur une base autonome ou en réseau, être sujettes à un contrôle et à une surveillance de leurs opérations par différents paliers d'organismes et de juridictions et bénéficier de la protection d'un régime d'indemnisation privé ou public.

C'est l'ensemble de ces caractéristiques et bien d'autres encore qui définissent le caractère particulier de notre système financier et qui sont souvent le reflet de valeurs fondamentales de la société.

Le système financier, dans ses composantes, dans ses caractéristiques fondamentales, n'est donc pas qu'un ensemble de procédures désincarnées que l'on peut modeler à sa guise. C'est plutôt un ensemble de conventions juridiques, de compromis financiers, d'ajustements aux marchés. C'est aussi l'expression de consensus supportés par des valeurs et des objectifs partagés par la société et qui se sont, plus souvent qu'autrement, bâtis, définis au cours des ans. C'est donc un ensemble complexe dont les réactions et les ajustements peuvent avoir des répercussions profondes sur le comportement et le bien-être des agents économiques en général.

Considérons maintenant brièvement la situation de chacune de ces composantes jusqu'à la création de l'Inspecteur général, ce qui nous permettra de mieux comprendre son avènement.

La construction du système financier québécois

Les institutions financières

Nous allons débiter par les institutions financières.

Ce n'est pas d'hier que les Québécois ont décidé de prendre en main les principaux leviers de leur développement économique et, conséquemment, de se doter d'institutions pour ce faire. Certaines de nos sociétés de fiducie ou de nos compagnies d'assurances ont été fondées à la fin du siècle dernier et les premières caisses d'épargne et de crédit sont apparues au début du siècle.

Notre industrie financière s'est donc construite sur plusieurs décennies. Elle s'est construite aussi avec les ressources du milieu et dans le cadre de la juridiction constitutionnelle du Québec, d'où, jusqu'à récemment, la surreprésentation dans les institutions à charte du Québec, d'institutions de petites tailles, d'institutions de type coopératif, d'institutions actives presque exclusivement sur le marché local et dont la capacité de mobiliser des capitaux était assez modeste. C'est avec l'essor économique des années d'après-guerre que le système financier québécois a véritablement pris naissance.

17

L'activité financière étant le reflet, le miroir de l'activité économique, la croissance économique des années '50, '60 et '70, les trente glorieuses, a favorisé la création d'une véritable industrie québécoise des services financiers.

L'apparition et le développement de la société de consommation, l'urbanisation des banlieues, l'élargissement du marché du travail et la construction de l'État-providence ont concouru à la croissance du bilan et au développement des structures de nombre de nos institutions.

Autre fait marquant, c'est au cours de la même période que la plupart de nos compagnies d'assurances ont par voie législative adopté la structure mutuelle, se mettant ainsi à l'abri des prises de contrôle, mais diminuant du même coup leur capacité de financement externe.

L'encadrement législatif et réglementaire

Sur le plan des encadrements législatifs et réglementaires, on ne peut certes pas affirmer que le secteur financier ait été

victime d'une surréglementation. En effet, dans le cas des caisses d'épargne et de crédit, bien que la première caisse ait ouvert ses portes en 1901, ce n'est qu'en 1963 qu'a été adoptée une première loi pour encadrer spécifiquement leurs activités. Dans le cas des sociétés de fiducie, la loi de 1913 trouvera application pendant près de 75 ans. Dans le secteur des assurances, la *Loi des assurances* de 1908 régira l'organisation et l'administration des entreprises d'assurances jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation en 1976.

18 On avait donc un certain retard à combler, surtout si l'on considère, du côté fédéral, la révision sur une base décennale de la *Loi sur les banques*.

Surveillance et Indemnisation

En matière de surveillance et d'indemnisation, c'est au cours des années '70 que le Québec développe ses infrastructures publiques pour son secteur des institutions financières, soit en ce qui nous concerne : le ministère des Institutions financières, qui intégrera le poste de surintendant des assurances créé plusieurs années auparavant, et la Régie de l'assurance-dépôts du Québec.

Ce n'est donc que depuis les années '70 que sont réunis au Québec les éléments constitutifs d'un système financier, c'est-à-dire des institutions, des lois et une structure de surveillance et d'indemnisation, mais tout cela d'une manière un peu dispersée et parallèlement à d'autres responsabilités assumées par le ministère des Institutions financières, notamment en matière de protection du consommateur et de développement coopératif.

La création de l'inspecteur général des Institutions financières

Au début des années '80, la crise de liquidités des caisses d'entraide économique et la course au comptoir qu'elle engendra révélèrent la nécessité et l'urgence pour le Québec de se doter d'un organisme spécifiquement dédié à la surveillance et au contrôle des intermédiaires et des marchés. Pour assurer une plus grande indépendance à cette fonction d'encadrement du marché,

il fut également décidé de ne plus confier cette tâche à un ministère.

C'est ainsi que le 1^{er} avril 1983, un nouvel organisme, qui consacrait la séparation du politique et de l'administratif, prenait le relais du ministère des Institutions financières. Ce nouvel organisme a été placé sous l'autorité d'un inspecteur général des institutions financières, d'où le nom de l'organisme. L'Inspecteur général est également, de par la loi, président et directeur général de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec.

Le mandat de l'Inspecteur général est défini par la loi et il exerce les fonctions et les pouvoirs qui lui sont attribués par les lois qu'il est chargé d'administrer. Les principales sont bien sûr la *Loi sur les caisses d'épargne et de crédit*, la *Loi sur les assurances*, la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne* et la *Loi sur les intermédiaires de marché*.

En tant qu'organisme de régulation, l'Inspecteur général se doit d'être neutre et impartial. C'est pourquoi son mandat s'exerce de manière autonome au pouvoir politique. De plus, son personnel de direction et, au premier chef, l'Inspecteur général lui-même sont contraints par la loi à des interdits et à des règles de divulgation très strictes quant à leur capacité de faire affaires avec une institution réglementée. Il en va de même de l'organisme qui ne traite pas d'affaires avec les institutions réglementées et qui, d'aucune façon, ne participe à leurs activités.

L'Inspecteur général joue par rapport au secteur financier deux grands rôles qui se situent par ailleurs dans une même continuité.

Premièrement, il est chargé de la surveillance et de l'inspection des institutions financières actives au Québec, à l'exception des banques qui relèvent exclusivement de la juridiction fédérale et des courtiers et conseillers en valeurs mobilières qui relèvent de la Commission des valeurs mobilières du Québec. Une entente d'échange d'informations avec les autres juridictions canadiennes permet à l'Inspecteur général de

concentrer ses activités de surveillance et d'inspection sur les institutions à charte du Québec. Toutefois, aucune institution financière, autre qu'une banque ou un courtier, ne peut exercer ses activités au Québec sans détenir un permis de l'Inspecteur général et sans être inscrite à la Régie de l'assurance-dépôts dans le cas d'institutions qui sollicitent des dépôts au Québec.

Deuxièmement, l'Inspecteur général est aussi chargé par la loi de conseiller le gouvernement en matière législative et réglementaire et je dois dire que cette fonction conseil est particulièrement importante.

20

En effet, la création de l'Inspecteur général se situe à la charnière de la complétion de l'implantation de notre système financier, tel que nous l'avons vu tout à l'heure, et de l'amorce de sa modernisation.

Par la création de cet organisme, on posait les premiers jalons d'une réforme visant à doter les intermédiaires financiers et de marché de normes plus strictes au niveau de la gestion de leurs actifs et de la protection des épargnes.

Le gouvernement annonçait ainsi son intention d'établir la surveillance et le contrôle des établissements financiers sur des assises solides, avec des normes plus serrées.

Avant d'aborder la réforme qui a suivi la création de l'Inspecteur général, permettez-moi de dire quelques mots sur les objectifs de la réglementation.

Les objectifs de la réglementation

Il existe deux grands objectifs à la réglementation des institutions financières. Le premier, c'est de préserver et d'assurer la protection de l'épargne. Le second, c'est de favoriser le développement du secteur financier considéré comme le moteur, le catalyseur de la croissance économique.

Ces deux objectifs ne sont pas incompatibles. Au contraire, la solidité de nos institutions financières est basée sur la confiance qu'elles inspirent aux épargnants et aux

consommateurs de services ou de produits financiers en général. Un système financier où la protection de ces derniers est assurée par un encadrement normatif adéquat a de meilleures bases pour favoriser la croissance et le développement de son industrie financière.

Inversement, des institutions financières compétitives sont le meilleur gage de la sécurité des épargnes.

Le défi est donc de créer un environnement réglementaire qui permette aux intervenants d'innover, de pouvoir affronter la concurrence qui se manifeste sur nos marchés, de s'ajuster aux besoins des consommateurs et aux conditions changeantes des marchés, tout en s'appuyant sur des normes financières et des pratiques de gestion solides et reconnues par tous.

La refonte de l'encadrement législatif et réglementaire

Sur le plan de la réglementation, les années '80 ont été fertiles. Cette décennie a d'ailleurs été affublée de toutes sortes de vocables : déréglementation, reréglementation, décloisonnement, etc. Compte tenu des déficiences réglementaires que nous avons à combler dans certains secteurs, des innovations financières et technologiques, de l'ouverture des marchés, de la conglomération de l'industrie, nous avons à remodeler notre encadrement réglementaire sous plusieurs aspects et tous ces vocables peuvent être valides pour décrire à un endroit ou à un autre la réforme qui a été réalisée au cours des ans.

Pour l'essentiel, la refonte des encadrements législatifs applicables aux assureurs, aux caisses d'épargne et de crédit ainsi qu'aux sociétés de fiducie et aux sociétés d'épargne a consisté en un élargissement de leurs activités par la constitution de filiales, accompagné d'une responsabilisation accrue des dirigeants dans leur gestion financière et des professionnels dans l'exercice de leurs fonctions à l'égard des institutions financières. C'est ainsi qu'ont été introduit un concept nouveau d'administrateur prudent et des dispositions applicables aux conflits d'intérêts et aux transactions intéressées en

contrepartie des ouvertures touchant la diversification par filiales et l'établissement de réseaux.

22 Dans le cas des assureurs, on a permis la constitution de holdings en aval et l'élargissement de l'accès des mutuelles au marché des capitaux. Pour ce qui est des sociétés de fiducie, la nouvelle loi est venue réglementer leurs activités d'intermédiaires financiers qui jusque là n'avaient jamais été réglementées. Il en a été de même pour les sociétés d'épargne dont les activités n'étaient pas réglementées. En ce qui concerne les caisses d'épargne et de crédit, celles-ci étant déjà largement décloisonnées, la loi est venue mettre de l'ordre au chapitre de la détention des filiales, mais plus important encore, la loi leur a permis de regrouper leurs forces par la constitution d'une capitalisation au niveau de chacune des fédérations et de l'ensemble de leurs caisses affiliées.

La réforme québécoise s'est complétée par l'adoption d'une législation permettant aux intermédiaires de marché, c'est-à-dire les agents et courtiers d'assurance, les experts en sinistres, les planificateurs financiers et les courtiers immobiliers, de participer à la restructuration de l'industrie des services financiers, en leur permettant d'exercer des activités dans plus d'une discipline ou de s'associer entre eux aux fins de leur offre de services.

Cette réforme avait pour finalité de donner aux institutions financières québécoises et aux intermédiaires de marché la possibilité d'évoluer dans des conditions optimales aux fins d'assurer leur développement et leur croissance.

La question qu'on peut poser maintenant est de se demander si cette réforme a bénéficié à nos institutions et si elle a adéquatement protégé les intérêts de leurs épargnants et consommateurs.

Eh bien, sur la foi des statistiques que nous avons sous les yeux, la réponse est oui.

Le système financier québécois d'aujourd'hui

Précisons tout de suite que l'industrie financière à charte du Québec est la plus importante au Canada, immédiatement après le secteur financier privé sous charte fédérale. Elle l'était en 1983 et elle l'est encore davantage en 1993.

La croissance des actifs de nos institutions a été supérieure à celle des institutions à charte fédérale et à celle des institutions des autres provinces ou de l'étranger présentes au Québec. Les actifs de nos institutions en 1983 étaient de 31,5 milliards ; ils sont de 77,4 milliards en 1992. La croissance annuelle moyenne de nos institutions pour la période 1983-1992 a été de 10,5 %. Pour les institutions fédérales, elle a été de 9,1 %, 3,8 % pour celles des autres provinces et 7,6 % pour celles des pays étrangers.

23

Nos institutions ont gagné des parts de marché dans la collecte de dépôts, la souscription d'assurance, l'octroi de crédits à la consommation ou pour des fins commerciales.

Nos institutions ont toutefois subi des reculs sur le marché du crédit hypothécaire et des services fiduciaires, ce qui, combiné à l'effondrement du marché de l'immobilier commercial, a eu des répercussions importantes sur le bilan des sociétés de fiducie.

Au plan des structures, l'industrie financière québécoise a été innovatrice. Elle a mobilisé des capitaux étrangers et conduit des alliances stratégiques, bénéficiant ainsi d'un savoir-faire et d'une expertise développés sur la scène internationale.

Sur le plan de la protection de l'épargne, il y a eu bien sûr quelques ratés dont certains ont eu une couverture médiatique on ne peut plus attentive. Je dois préciser tout de suite que les déconvenues qui ont affecté notre industrie ont été beaucoup moins nombreuses et percutantes que ce qui s'est produit ailleurs au Canada et notamment en Ontario. D'ailleurs, le niveau du fonds d'assurance de la Régie d'assurance-dépôts du Québec en témoigne éloquemment. C'est le seul dont l'avoir net est positif

si on le compare à ses équivalents canadiens et américains, et ce, avec un niveau de cotisations nettement plus bas.

Doit-on attribuer à notre réforme réglementaire la manifestation de ces problèmes ? Je ne le crois pas car alors les difficultés auxquelles se sont butées quelques rares institutions auraient dû affecter de manière généralisée toute l'industrie, ce qui n'a pas été le cas. L'effondrement du marché de l'immobilier commercial qui s'est répercuté sur le bilan de l'ensemble des institutions n'a rien à voir avec notre réforme.

24

Il est facile d'émettre un jugement lapidaire sur une institution ou une industrie. Il suffit de considérer une norme, quelle qu'elle soit, de l'appliquer à l'institution d'une manière purement mathématique et de dénoncer le défaut, s'il y a. Eh bien, ce n'est pas notre manière de fonctionner et ce n'est pas la manière de fonctionner de quiconque, une agence de cotation ou un investisseur institutionnel qui a à émettre un jugement sur une institution. Aucune norme, si complète soit-elle, ne peut résumer en un chiffre une institution ou la qualité de sa gestion. C'est malheureusement le rôle qui est trop souvent attribué à la norme de capital et qui donne lieu parfois à des opinions intempestives concernant le développement de notre industrie qui, dois-je le rappeler, s'appuie sur un certain nombre d'institutions de petite taille et de type mutuelle dont l'accès au capital externe est restreint et dont le développement des affaires opère une ponction plus importante sur le capital existant.

L'avenir

Et maintenant, tentons d'examiner ce qui s'annonce pour le futur, ce qui devrait être possible si, comme l'a dit Voltaire, « le présent accouche de l'avenir ».

Sur le plan économique, nous traversons présentement des années difficiles. Le fardeau fiscal taxe de plus en plus lourdement le revenu disponible des contribuables, l'emploi devient plus précaire, les écarts de revenus entre les différentes couches de la société se creusent et une diminution de la protection sociale offerte par l'État s'amorce. Le rôle de l'État

s'amenuise et déjà une réduction de l'accès à certains programmes est une réalité.

Par ailleurs, on voit se dessiner de nouvelles conditions de marché qui pourraient se révéler positives pour l'industrie. L'inflation est maintenant, je l'espère, durablement sous contrôle. La stabilité des prix devrait limiter les gains rapides et faciles et ainsi enrayer la tentation spéculative qui s'est par trop manifestée dans le passé. Les bilans refléteront mieux la valeur des actifs. Les taux d'intérêts nominaux sont faibles, mais leur rendement est grand en regard du faible taux d'inflation que nous avons. Ils annoncent un retour à l'épargne et à plus de retenue dans le recours au crédit. La démographie des années 1990 à 2000 favorisera la préservation des acquis ; l'accent sera mis sur la rénovation et l'entretien. Le désengagement de l'État devrait aussi offrir de nouvelles perspectives, notamment à l'industrie des assurances.

25

Sur le plan des encadrements, un secteur financier décloisonné et compétitif constitue une réalité acquise au cours de la dernière décennie. Doit-on en conclure pour autant que la remise en question de nos encadrements et de nos moyens d'intervention est terminée ? Certainement pas.

Notre système financier, les institutions financières qui y opèrent ainsi que les autorités de surveillance qui les chapeautent évoluent dans un monde en constante redéfinition.

La nature même du système financier demeure : procurer des services de paiements, mobiliser l'épargne et consentir du crédit. Les composantes de base du fonctionnement de l'économie demeurent l'épargne et l'investissement. Toutefois, la façon de les mobiliser et de les réallouer continuera d'évoluer au gré des besoins des consommateurs et des influences auxquelles seront sujets nos institutions et nos marchés.

À ce chapitre, notre système financier continuera certes à subir l'influence de la globalisation et de l'internationalisation des marchés et de leurs normes de fonctionnement.

L'internationalisation des marchés a occasionné une multiplication des rapports entre les systèmes réglementaires chez nous et dans le monde et une nécessaire compatibilité au niveau des règles du jeu.

Au premier chef toutefois, le décloisonnement qui s'est également opéré ailleurs a jeté les bases d'une concurrence redimensionnée qui laisse présager pour notre industrie et les autorités de surveillance des défis de taille.

26

Ces défis résident essentiellement dans le maintien de la capacité concurrentielle et le développement de nos institutions dans le nouveau contexte global dans lequel elles opèrent.

Si la réforme initiée au début des années '80 a permis au Québec de se démarquer en matière de décloisonnement au Canada, il ne fait dorénavant plus cavalier seul. La modernisation des cadres législatifs et réglementaires que les autres juridictions canadiennes ont effectuée depuis a eu pour effet de réduire substantiellement les divergences de politiques en vigueur au Canada. Par conséquent, cette modernisation, largement calquée sur celle du Québec faut-il dire, a contribué à niveler les avantages comparatifs que les institutions québécoises ont été longtemps seules à détenir.

Au début des années '90, la réforme de la législation financière fédérale a considérablement réduit les écarts entre les régimes québécois et fédéral en matière de diversification par voie de filiales et au niveau des pouvoirs de prêts et placements.

Sur le plan institutionnel, les banques qui dominaient le marché canadien de l'épargne sont en voie de se transformer en de puissantes organisations financières, des conglomerats dont le pivot central est la banque et son réseau de succursales, solidement implantées par le biais de filiales dans les marchés des valeurs mobilières et de la fiducie. Leur entrée dans le marché de l'assurance s'amorce déjà.

Cette nouvelle concurrence qui s'exprime par le canal d'un réseau bancaire de distribution et qui se bâtit sur la base de filiales n'annonce pas la banque universelle. La séparation des

marchés et des juridictions demeurent, permettant ainsi l'existence de structures d'offres concurrentes basées sur des spécialisations et des arrangements synergiques différents.

La concurrence, nos institutions devront également l'affronter au-delà des limites provinciales et nationales. À cause de l'internationalisation des marchés, la concurrence se transpose sur les marchés extérieurs, que nos institutions financières aillent s'y financer, y couvrir des risques ou désirent y diversifier leurs opérations.

Pour l'heure, les rapprochements qui ont eu pour effet de confondre les pouvoirs et les activités des institutions et les frontières de leur marché posent deux enjeux importants pour nos institutions financières.

27

Premier enjeu : des normes comparables à la concurrence

Le premier de ces enjeux, c'est la mise en place pour nos institutions de normes comparables à la concurrence.

En effet, il apparaît éminemment souhaitable d'ajuster nos normes avec celles qui s'imposent de plus en plus comme standard sur tous les marchés.

Dans l'immédiat, l'adhésion du Québec aux normes de suffisance du capital basées sur les risques afférents aux divers postes de l'actif d'une institution financière, apparaît comme l'un des éléments les plus fondamentaux de cette compatibilité.

Jusqu'à maintenant, la réglementation du Québec a été basée sur la définition et l'application de normes financières plutôt rigides comme les taux de capitalisation par rapport à l'endettement, la composition du portefeuille de prêts et placements, les pouvoirs des institutions... Cette méthode n'a pas toujours donné les résultats attendus, d'abord parce que certaines normes ne sont plus toujours bien adaptées à l'environnement économique changeant des institutions et ensuite parce que ces normes deviennent difficilement applicables lorsque l'institution éprouve des difficultés financières.

28

Les lois du Québec n'ont pas encore adopté la norme internationale de capital, ce qui n'exclut pas que certaines de nos institutions s'y soient assujetties sur une base volontaire. En effet, les institutions financières qui désirent diversifier leurs activités sur le plan géographique en accédant à des marchés étrangers ou en allant se financer sur une place internationale, doivent démontrer aux autorités de surveillance, aux opérateurs de marché, aux acheteurs de leurs titres et aux agences qui les cotent, que leur encadrement au Québec permet d'assurer la sécurité de leurs opérations et offre les meilleures garanties quant au remboursement des fonds levés sur ces marchés. À ceux qui pourraient croire que notre industrie n'en n'est pas rendue là, je leur réponds qu'une institution n'a pas besoin d'avoir atteint une taille considérable pour prêter ou emprunter sur les marchés monétaires étrangers, pour conclure des alliances avec des institutions des autres juridictions et les engagements qui en découlent, pour effectuer des placements dans des titres étrangers ou pour conclure une transaction de couvertures impliquant l'étranger. Il devient difficile, dans certains cas, de distinguer une transaction domestique d'une transaction internationale. C'est pourquoi il apparaît souhaitable de s'ajuster à la norme internationale ; c'est d'ailleurs l'intention qu'a manifestée la ministre déléguée aux Finances dans un énoncé de politiques de mars dernier.

L'application des règles internationales n'aura pas comme seule vertu de faciliter l'entrée de nos institutions financières sur les marchés extérieurs. Elles auront pour effet de relever le niveau de capitalisation de nos institutions, ce qui contribuera à améliorer leur santé financière. Elles permettront également de tenir compte des engagements hors-bilan dont le volume est appelé à croître considérablement. De plus, ces normes offrent un ajustement automatique de la capitalisation au niveau de risque que représente l'actif d'une institution : plus les éléments d'actif sont risqués, plus grande doit être la capitalisation de l'institution. Ainsi, les institutions dont la capitalisation est plutôt anémique devront se contenter de placements moins risqués. En

corollaire, une institution mieux capitalisée pourra s'introduire sur des marchés plus risqués.

Deuxième enjeu : la consolidation

Le rapprochement entre les différents systèmes de réglementation au Canada et dans le monde ainsi que la disparition conséquente des avantages comparatifs entre institutions et entre juridictions posent un deuxième enjeu plus fondamental sur le plan de la concurrence. Ainsi, il apparaît de plus en plus évident qu'il reviendra aux institutions elles-mêmes de définir les moyens qui leur permettront de maintenir leur capacité concurrentielle et d'assurer leur développement. Il devient également évident que la quête d'avantages comparatifs ne pourra résulter d'une réforme réglementaire quelconque mais bien d'un exercice de consolidation et de rationalisation auquel devra forcément procéder l'industrie. Bien qu'il revienne à chaque institution de déterminer ses propres moyens d'action, certaines avenues méritent toutefois d'être examinées.

29

L'étroitesse du marché financier québécois où opèrent principalement nos institutions et le besoin pour ces dernières de maintenir et d'accroître leur rentabilité font, dans un premier temps, des fusions ou des regroupements une voie de solution intéressante. Cette avenue permet généralement une rationalisation des opérations et une diminution substantielle des coûts d'opération.

Dans la même optique, la formation d'alliances entre institutions financières peut donner ouverture à des branches d'affaires nouvelles ou des marchés nouveaux et constitue en cela une autre stratégie possible. Cette avenue peut aussi, par la mise en commun des réseaux de distribution et par le partage des coûts de gestion, être la source de gains de rentabilité substantiels. Elle permet aussi l'acquisition d'un savoir-faire développé à l'étranger ainsi que des gains technologiques qui peuvent être considérables.

Les deux scénarios précédents n'excluent pas que la recherche et l'exploitation de créneaux ou de lignes d'affaires

hautement spécialisées soient aussi une avenue à considérer. Pareille stratégie s'est par le passé avérée très bénéfique pour plusieurs de nos institutions.

Ces quelques avenues illustrent bien la diversité des mesures que peut initier l'industrie québécoise pour maintenir sa compétitivité et ainsi assurer sa viabilité. Peu importe les choix qui seront faits, il apparaît incontournable que la réflexion qui doit s'amorcer place en toile de fond l'importance d'une gestion prudente, saine et avertie.

30

C'est ainsi que sur le plan de la surveillance nous devons, à l'image de l'industrie, modifier notre approche.

Il va de soi que l'introduction de nouvelles normes de suffisance du capital ne suffira pas à garantir un cadre réglementaire adéquat pour faire face premièrement à une conglomération plus accentuée de l'industrie, deuxièmement à la prolifération des activités hors-bilan et troisièmement à l'évolution constante de l'industrie.

La conglomération

Commençons par le cas de la conglomération. Je n'ai pas besoin, je crois, d'élaborer grandement pour vous dire que la conglomération est le sous-produit d'un décloisonnement qui s'est réalisé par le biais de filiales, donc par le biais de lois sectorielles qui régissent chacune les activités d'une composante du conglomérat. Ce mode d'encadrement ne nous offre pas un guichet d'entrée au niveau de l'ensemble. Par ailleurs, chacune des entités du conglomérat doit composer avec des normes et des pratiques qui sont parfois difficiles à ajuster entre elles. Une étude, publiée en 1993 par l'OCDE, identifie cinq risques potentiels : la concentration de pouvoirs, le potentiel de conflits d'intérêts, la contagion des risques, la complexité de la structure des sociétés qui se traduit par un manque de transparence et, enfin, la dispersion du contrôle de la gestion¹. Il faudra s'attaquer

¹Organisation de coopération et de développement économiques, « Les conglomérats financiers », Paris, 1993.

à ces problèmes, peut-être par l'adoption d'une loi sur les holdings, en tenant compte des compétences constitutionnelles existantes.

Les hors-bilans

En ce qui concerne les hors-bilans, il s'agit là d'un phénomène mondial que les autorités internationales commencent de plus en plus à examiner et pour lequel la solution se concrétisera vraisemblablement par une norme internationale ou des ajustements à la norme internationale de capital qui tient déjà compte de certains risques à ce niveau. À titre d'illustration, soulignons que la somme des activités hors-bilan des institutions bancaires et quasi bancaires actives au Québec s'est chiffrée à plus de 2 500 milliards au cours de l'année 1992. Les engagements hors-bilan de certaines institutions ont atteint au cours de la dernière année plus de cinq fois la somme de leurs activités inscrites au bilan. L'ampleur de ce développement nous amène à nous pencher sérieusement sur ce phénomène et sur la pratique maintenant de plus en plus courante de souscrire des engagements en contrepartie d'activités de compensation ou pour appuyer les activités d'une filiale.

31

Les lignes directrices

Le développement des activités hors-bilan, des produits dérivés, le recours aux engagements, la montée en popularité des fonds mutuels et le rôle de plus en plus grand que jouent les institutions financières sur ces marchés démontrent à l'excès que les conditions dans lesquelles nos institutions exercent leurs activités évoluent rapidement et confirment la nécessité de donner au cadre législatif et réglementaire qui les régit les attributs d'un processus dynamique. En effet, il se produira constamment des changements qui modifieront le profil de l'industrie et des marchés.

C'est pour répondre à ces impératifs qu'il faut songer à recourir à des moyens plus souples et plus efficaces dans

l'encadrement des activités de nos institutions financières. Un de ces moyens est l'introduction de lignes directrices.

Les lignes directrices sont pour les autorités de surveillance la contrepartie de l'obligation qui incombe aux gestionnaires de gérer de façon prudente.

Les lignes directrices ont le mérite de rendre plus transparente la surveillance exercée par l'autorité publique. Plusieurs raisons justifient l'emploi de ces nouveaux mécanismes. D'abord, il faut dire que les sujets sur lesquels portent les normes émises par le biais de lignes directrices sont associés au principe de la gestion prudente ; ils ont trait aux diverses catégories de risque auxquelles s'exposent les institutions en cours d'opération. Ces risques évoluent selon un ensemble de facteurs comme la conjoncture économique, la structure de l'industrie ou encore l'innovation au chapitre des instruments financiers. Ces situations ne peuvent pas être prévues précisément dans une loi cadre en raison de leur nature évolutive.

Les normes émises par le biais de lignes directrices comportent des principes, des orientations, des lignes de conduite difficilement mesurables. Elles sont l'expression, par les autorités de surveillance, de la manière dont elles entendent voir certaines pratiques exercées.

Les lignes directrices visent à prescrire comme guides certains paramètres que doivent considérer les gestionnaires afin d'assurer une gestion prudente des institutions. Elles présentent des normes sous une forme simplifiée et formulées dans un langage accessible aux gestionnaires à qui elles sont destinées.

Les lignes directrices doivent donc laisser aux autorités de surveillance une grande latitude d'interprétation et d'intervention qui va de pair avec les situations créées par la latitude même accordée aux dirigeants d'institutions. En somme, la politique des lignes directrices rompt avec l'approche qui prévaut actuellement, où les risques sont identifiés et limités dans les lois et règlements.

Conclusion

Je ne saurais conclure cet exercice de prospective sans parler du rôle que peut et doit jouer l'épargnant, le consommateur de services et de produits financiers dans la bonne gestion des institutions avec lesquelles il fait affaires.

Un consommateur de plus en plus averti, informé et critique face aux institutions et aux marchés incite à la bonne gestion et à un comportement éthique et professionnel des opérateurs du marché.

Certes, les autorités publiques ont un rôle à jouer dans la protection de l'épargne mais ce rôle n'est pas de remplacer le consommateur, de choisir à sa place.

Au cours des dernières décennies, les développements de l'État-providence ont trop souvent fait peu de cas de la primauté du consommateur dans le choix des besoins à satisfaire et des moyens d'y parvenir. Cette situation est maintenant en voie de changement : le consommateur redevient le pivot des choix exercés dans nos économies de marché. Il redevient responsable de ses choix. On le voit très bien dans les nouvelles politiques de désengagement mises de l'avant par les gouvernements des pays industrialisés. Les projets de réforme des régimes d'assurance-dépôts qui sont sur les planches à dessin aux États-Unis et au Canada semblent aller dans ce sens. La coassurance et la cotisation des institutions en fonction du risque sont des hypothèses de plus en plus discutées. On entend promouvoir, par ces hypothèses, des encouragements pour le consommateur à une meilleure discrimination dans ses choix. C'est aussi une composante de la voie de l'avenir.