

Harmonisation, déréglementation et mise en réseau : quelques clés pour l'avenir

Jean Bouchard

Volume 61, Number 3, 1993

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1104957ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1104957ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (print)

2817-3465 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Bouchard, J. (1993). Harmonisation, déréglementation et mise en réseau : quelques clés pour l'avenir. *Assurances*, 61(3), 373–381.
<https://doi.org/10.7202/1104957ar>

Article abstract

During the last decade, the Canadian financial sector has experienced unprecedented modifications and readjustments. Today, this transformation continues and the 1990s offers many challenges. The author first comments on the BAC's analysis of the Policy Paper delivered by Minister Robic, in March 1993. He agrees with the efforts Quebec is making to modernize its legislation. He insists on a few points of interest which are to provide a greater efficiency of the financial sector: the harmonization and coherence between federal and provincial legislations and regulations; the advantages of networking between financial sectors; and the advantages such an orientation will bring to the consumer.

Harmonisation, déréglementation et mise en réseau : quelques clés pour l'avenir*

par

Jean Bouchard**

During the last decade, the Canadian financial sector has experienced unprecedented modifications and readjustments. Today, this transformation continues and the 1990s offers many challenges.

373

The author first comments on the BAC's analysis of the Policy Paper delivered by Minister Robic, in March 1993. He agrees with the efforts Quebec is making to modernize its legislation. He insists on a few points of interest which are to provide a greater efficiency of the financial sector: the harmonization and coherence between federal and provincial legislations and regulations; the advantages of networking between financial sectors; and the advantages such an orientation will bring to the consumer.



Le secteur financier canadien a connu durant les années 80 des changements majeurs. L'absorption des courtiers en valeurs mobilières par les banques ainsi que la modification en profondeur des lois régissant le secteur financier, tant au niveau provincial que fédéral, ont changé le visage de notre industrie.

Cette transformation se continue aujourd'hui : les banques deviennent de plus en plus dominantes dans le secteur fiduciaire et plusieurs de celles-ci s'approprient même à profiter des

* Adaptation d'une allocution prononcée par M. Jean Bouchard, lors du 3^e Congrès d'assurance du Canada tenu à Montréal, le 3 mai 1993.

** Ex-président du Conseil de la Laurentienne Générale, Compagnie d'assurance inc. et ex-président du Bac/Québec.

nouvelles dispositions de la loi fédérale en ce qui touche la possession d'assureurs, qui eux-mêmes s'intéressent d'ailleurs de plus en plus au secteur fiduciaire.

Malgré ces mutations, on reste toutefois loin de la disparition des secteurs financiers telle qu'envisagée au cours des années 80. Les frontières entre ceux-ci subsistent et c'est par la voie de filiales qu'elles sont franchies. Dans ce contexte, le sujet du *panel* d'aujourd'hui est fort approprié. Il fait ressortir la nécessité d'harmoniser les différentes législations et d'encadrer la mise en réseau des différents moyens de distribution.

374

Dans son document de proposition de politiques pour le secteur financier, la ministre déléguée aux Finances, madame Louise Robic, formule les objectifs suivants :

« La production et la distribution des services financiers doivent se faire dans un contexte qui favorise l'efficacité du système, la stabilité des institutions qui y opèrent et qui leur permet de se développer. »

Nous pouvons souscrire d'emblée à ces objectifs généraux et c'est sous cet angle que nous devons envisager l'harmonisation. Nous avons constaté durant les années 80 que la plupart des lois, tant fédérales que provinciales, ont été révisées en profondeur dans le but de mieux encadrer l'activité des institutions financières sous leur juridiction respective. Ici, je réfère bien entendu aux banques, sociétés de fiducie, compagnies d'assurance ou caisses d'épargne et de crédit. Ottawa vient par exemple de modifier sa législation relative aux institutions financières fédérales. On y a, entre autres, modifié ou remanié les structures et pouvoirs des autorités de surveillance et de contrôle.

Chaque palier de gouvernement tente d'apporter sa propre réponse aux problèmes qu'il perçoit, dans le but de mieux protéger les consommateurs sur son territoire. Cela crée donc un ensemble de lois qui, faute de cohésion ou de consultation suffisante, comportent entre elles des différences importantes,

tant au niveau des approches retenues que des normes mises en place.

Cette confusion complique les opérations et multiplie les contrôles, ce qui résulte en une hausse des coûts pour les entreprises qui opèrent à travers le pays. Par exemple, l'adoption en 1987 par le gouvernement Peterson de l'*Equal Approach* empêche toute société extra-provinciale qui désire oeuvrer en Ontario de se prévaloir de plusieurs des possibilités que pourraient leur accorder des juridictions d'autres provinces.

S'ajoutent aussi à ce capharnaüm des lois récemment adoptées par le gouvernement fédéral. Elles regroupent une série de pouvoirs réglementaires relatifs à un grand nombre d'activités, incluant certaines institutions à charte fédérale, chevauchant dans certains cas des champs normalement régis par les provinces. Il s'agit là d'un empiétement de juridiction qui encore une fois va compliquer le fonctionnement et ajouter aux coûts de ces institutions.

375

Le Bac/Québec, lors de l'analyse du document de politiques de madame Robic, a identifié quatre (4) principaux déterminants pour l'efficacité du secteur de l'assurance de dommages :

- la cohérence entre les différentes législations ;
- la reconnaissance mutuelle des juridictions ;
- les normes minimales de solvabilité ;
- l'allègement des lourdeurs administratives.

Nous insistons sur l'urgence de réviser l'environnement réglementaire et législatif pour remplir ces conditions.

La cohérence entre les différentes législations

Il faut d'abord qu'il y ait cohérence à l'intérieur d'un même secteur sur le territoire canadien. L'incohérence actuelle au niveau des législations provinciales et fédérales, parfois même à l'intérieur d'une même juridiction, occasionne des

dédouplements de contrôle, des rapports multiples aux différents paliers de gouvernement ainsi que des contraintes opérationnelles et corporatives qui résultent en un gaspillage de ressources.

La reconnaissance mutuelle des juridictions

376

Le système financier canadien, pour être efficace, se doit de reconnaître les juridictions respectives des différents paliers du gouvernement. Nous croyons à cet égard que le modèle adopté par la Communauté Économique Européenne (CEE) pourrait servir de base pour notre propre espace financier.

Ce modèle, comme principe, présuppose l'établissement de normes minimales acceptables à toutes les juridictions. La juridiction d'incorporation est ensuite la seule qui exerce la fonction de supervision et de contrôle. Dans ce système de « licence unique », l'information relative à une institution financière est transmise à sa juridiction d'incorporation et celle-ci est mandatée pour effectuer la surveillance et le contrôle en plus de fournir l'information aux autres juridictions dans lesquelles l'assureur oeuvre.

La CEE a mis de nombreuses années pour en arriver à de telles conclusions. Dans un environnement qui s'internationalise et qui évolue aussi rapidement que le nôtre, il m'apparaît que la discussion sur la reconnaissance mutuelle des juridictions, tout comme sur l'harmonisation, ne peut s'éterniser. Alors que le commerce sur les biens et services tend à se libéraliser à l'échelle nord-américaine, il nous apparaît dangereux que les juridictions canadiennes, entre elles, résistent à un mouvement irréversible d'internationalisation des échanges et préfèrent des querelles futiles.

L'allègement des lourdeurs administratives et les normes minimales de solvabilité

J'aimerais également souligner un autre élément qui doit être corrigé dans le cadre de l'harmonisation. Il faut que, de toute urgence, les différentes autorités de contrôle, tant au niveau

provincial que fédéral, s'attaquent à la bureaucratisation qui nous assujettit. Ce phénomène, en plus d'être coûteux en soi, engendre de plus une bureaucratisation correspondante tout aussi onéreuse que stérile au niveau des entreprises contrôlées.

Il est intéressant de mentionner que, dans un rapport publié en janvier dernier, le Comité permanent de la Chambre des communes conclut que la lourdeur administrative qui prévaut actuellement et qui continue de s'accroître affecte clairement notre compétitivité de façon très négative. Je tiens donc à insister sur la nécessité de bien évaluer les impacts financiers des législations qui devraient s'implanter, le cas échéant, ou de celles que nous nous apprêtons à modifier pour mieux harmoniser l'ensemble législatif qui nous régit.

377

Dans un tel cadre, il faut s'assurer que le niveau de surveillance établi ne vise qu'à s'assurer de la santé financière des institutions et que l'action des autorités de contrôle se limite à ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

Il faut être conscients encore une fois que la multiplicité des rapports exigés crée bien souvent une bureaucratie à deux niveaux : celle de l'organisme de contrôle et sa contrepartie au sein même des institutions contrôlées.

Une réforme du cadre législatif et réglementaire devrait réellement tenir compte de cette nouvelle dimension qu'on a voulu inscrire dans la plupart des législations : la responsabilisation des administrateurs et dirigeants. Cette responsabilisation devrait aller de pair avec un allègement des contrôles traditionnels.

Il m'apparaît essentiel que s'établissent des législations mieux organisées, un espace financier canadien où les juridictions sont respectées et que le cadre de contrôle et de surveillance soit redéfini selon des paramètres raisonnables qui reflètent les réalités de chacun des secteurs contrôlés ainsi que les réalités économiques auxquelles nous avons à faire face.

La mise en réseau

La mise en réseau de la distribution pourrait se définir comme étant la possibilité d'une institution financière d'offrir un ou des produits d'une autre institution financière. Dans un sens plus large, on pourrait également greffer à cette définition la mise en commun de fichiers-clients ainsi que le traitement des dossiers sur des systèmes communs.

378

Une forme de ce phénomène, la bancassurance, prend de l'ampleur dans plusieurs pays européens, notamment en France, en Angleterre et en Allemagne. Pour donner une idée de l'ampleur du phénomène, sachez qu'en 1991, en France, les nouvelles affaires vendues par le réseau bancaire en assurance de personnes représentaient 50 % du montant total des polices souscrites. En 1992, la bancassurance a connu une croissance de 26 % pendant que les réseaux de distribution traditionnels stagnaient. Plus près de nous, nous remarquons des initiatives prises par plusieurs banques, la plus récente étant celle de la Toronto-Dominion avec ses guichets automatiques à l'essai dans la région de Toronto.

La mise en réseau est un phénomène qui demeurera et probablement ira en s'amplifiant au cours des prochaines années. Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale des assurances, la mise en réseau est autorisée, sous réserve de certaines limitations. Il est donc fort approprié de nous préoccuper de l'encadrement législatif et réglementaire qui devra en assurer le bon fonctionnement.

Les discussions qui ont eu lieu lors de l'analyse des modifications législatives fédérales ont fait ressortir une foule d'arguments relatifs à la mise en réseau. Beaucoup de ces arguments étaient centrés sur les préoccupations des institutions financières elles-mêmes.

Les avantages de la mise en réseau

Il y a bien sûr une proche parenté entre les banques et les sociétés d'assurance. Ce sont des métiers cousins (en assurance

de personnes s'entend). Les deux institutions offrent des produits de capitalisation, des produits d'épargne et des produits de retraite, et les matières premières qu'elles utilisent pour créer leurs produits sont le temps et l'argent. Elles opèrent dans les mêmes marchés, mais par des réseaux différents. La tentation est donc grande d'optimiser l'efficacité de leurs organisations respectives en distribuant les produits des secteurs financiers cousins.

Déjà, un des buts de la mise en réseau peut donc être perçu comme étant une plus grande efficacité de la distribution des produits. Cet aspect n'est d'ailleurs pas étranger au désir des banques d'entrer dans la distribution des produits d'assurance au Canada. Selon une étude interne du Boston Consulting Group, la rentabilité des banques serait une des contraintes majeures des années 90. La concurrence augmente, les marges de profit qu'elles réalisent sur le crédit diminuent, elles possèdent un réseau de succursales beaucoup trop considérable et elles devront augmenter leur base de capital pour supporter leurs opérations courantes.

D'autre part, l'expérience tant en Angleterre qu'en France démontre que la distribution des produits d'assurance contribue de façon substantielle à la rentabilité des banques. Elles seraient donc en mesure d'offrir un système de distribution à un meilleur coût que ne le font certains autres réseaux de distribution, et ceci, tout en présentant une image très positive vis-à-vis leurs clientèles.

Ces autres réseaux ont, eux aussi, la même obligation : s'ils veulent résister à une concurrence accrue au niveau de la distribution, il faudra qu'eux-mêmes génèrent des revenus en vendant d'autres produits qui viendront compenser les pertes essuyées aux mains du réseau bancaire.

L'approche multi-produits financiers dans un même réseau poursuit un second objectif, celui de la fidélisation de la clientèle. De nombreuses études en marketing ont démontré qu'un client qui achète plusieurs produits financiers d'une même institution lui est plus fidèle.

La protection des consommateurs

Il serait incomplet cependant d'examiner le phénomène de la mise en réseau uniquement à partir d'une problématique institutionnelle ou corporative. Il faut s'assurer que la mise en place des changements tienne compte des besoins des consommateurs. Ces derniers, bien sûr, ont le droit d'avoir accès le plus efficacement possible aux différents produits financiers. Il faut s'assurer cependant que cette transformation ne se fasse pas au détriment de la qualité des produits ou des droits fondamentaux des clients.

380

Il faut que l'intermédiation entre le consommateur de produits financiers et l'institution soit faite par une personne qualifiée, selon la complexité du produit demandé. Même si les produits financiers utilisent en bonne partie la même matière première, il reste que ce sont des métiers différents et que ces produits répondent également à des besoins très différents, en particulier l'assurance de dommages.

Il faudrait donc s'assurer que les intermédiaires offrant des produits soient qualifiés pour le faire, de sorte que le client ne soit pas pénalisé lorsqu'il achète un produit ou qu'il demande conseil quant à la protection désirée. Dans une situation de mise en réseau intégrale, il faudra aussi éviter les situations de ventes liées ou ventes forcées. Un encadrement approprié devra être mis en place pour atteindre cet objectif.

En troisième lieu, les services offerts par les différentes institutions financières requièrent la divulgation de renseignements personnels. Il m'apparaît souhaitable que les renseignements donnés par le requérant pour l'obtention d'un produit ne puissent être utilisés dans la sollicitation d'un produit venant d'une institution apparentée. Il devrait exister une protection des renseignements personnels pour éviter la mise en commun de données dans le but d'offrir les produits d'institutions financières distinctes. Ceci n'empêcherait pas les institutions financières apparentées de se passer leur clientèle. Mais le client doit toujours rester libre de donner les

renseignements personnels pertinents pour se procurer le produit, s'il le juge à propos.

La nécessité de l'auto-réglementation

En ce qui touche les institutions financières elles-mêmes, leur mise en réseau ou les échanges qu'elles peuvent faire ne devraient être régis que par les règlements d'usage en ce qui touche les transactions entre parties liées ou autres règlements s'y apparentant. La législation devrait s'assurer que les règles régissant les activités de chaque secteur ne créent pas d'iniquité (*level playing field*) selon les produits offerts. Les institutions devraient être en mesure de se tailler une place selon les lois du marché en fonction de leur crédibilité, de leur compétence et de leur efficacité.

Autant que possible, si un nouvel encadrement doit exister, nous devrions miser sur l'auto-réglementation et non sur la mise en place de règles gouvernementales poussées qui alourdiraient encore plus le fonctionnement du secteur financier.