

## L'évaluation du secteur financier québécois

Louise Robic

Volume 61, numéro 3, 1993

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1104956ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1104956ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (imprimé)

2817-3465 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Robic, L. (1993). L'évaluation du secteur financier québécois. *Assurances*, 61(3), 361–371. <https://doi.org/10.7202/1104956ar>

Résumé de l'article

The province of Québec is responding to the globalization of financial markets by comparing the competitive strengths and weaknesses of its financial sector with those of other Canadian provinces and those of other countries. Legislation is presently under review to improve the efficiency, stability and growth prospects for the entire industry, which includes banks, insurance companies, trusts and brokerage firms. The proposals are divided in three groups designed to strengthen capital standards, harmonize operating guidelines across Canada, and reinforce provincial jurisdiction over inspection and consumer protection.

## L'évaluation du secteur financier québécois\*

par

Louise Robic\*\*

*The province of Québec is responding to the globalization of financial markets by comparing the competitive strengths and weaknesses of its financial sector with those of other Canadian provinces and those of other countries. Legislation is presently under review to improve the efficiency, stability and growth prospects for the entire industry, which includes banks, insurance companies, trusts and brokerage firms. The proposals are divided in three groups designed to strengthen capital standards, harmonize operating guidelines across Canada, and reinforce provincial jurisdiction over inspection and consumer protection.*

361



Ce congrès est pour nous tous une excellente occasion de retrousser nos manches, de faire le point sur notre performance, d'étudier les questions brûlantes de l'heure, d'échanger des idées et d'examiner des stratégies efficaces qui nous permettront de relever les défis de l'avenir. J'ose dire que nous en avons beaucoup devant nous. Votre énergie et votre sens des affaires rendront, j'en suis sûre, nos échanges des plus intéressants.

Je voudrais aujourd'hui partager avec vous les fruits des efforts du Québec, soit ceux d'évaluer notre propre performance et les politiques qui régissent le secteur des institutions financières. Nous avons procédé à cet exercice dans la perspective de préparer son développement pour le reste de la décennie et l'arrivée d'une nouvelle ère.

---

\* Allocution présentée à l'occasion du 3<sup>e</sup> Congrès d'assurance du Canada, tenu à Montréal les 3 et 4 mai 1993.

\*\* Ministre déléguée aux Finances, Gouvernement du Québec.

Un secteur financier plus libéral et sans pilier constitue une réalité pour le Québec depuis plus de dix ans. Nos efforts n'ont pas été vains. La restructuration de l'industrie et une réglementation innovatrice nous ont aidés à bâtir des institutions financières qui représentent, à l'heure actuelle, le plus important secteur financier à charte provinciale au Canada.

362 Nous sommes maintenant bien positionnés pour lancer la deuxième phase de notre stratégie qui est d'améliorer l'efficacité, la stabilité et la croissance de notre industrie de services financiers et aussi pour développer une ligne réglementaire et la masse critique requise afin de concurrencer à un niveau national ainsi qu'international.

Les années 90 présentent des défis nettement différents. Ils mettent en évidence le besoin de consolidation, de réorganisation et de réforme. Au Québec, nous avons franchi un point de non-retour en matière de compétence et de libéralisation industrielle.

Nous devons nous rendre à l'évidence. Nous vivons dans un monde très nouveau et très complexe où même les analystes les plus chevronnés éprouvent de la difficulté à prévoir les tendances du marché. Concilier les forces de la globalisation, la demande des consommateurs, la technologie et les réorganisations massives avec l'évaluation du risque et l'instinct protectionniste constitue peut-être le plus grand défi de l'heure, surtout pour le législateur.

Thomas Wolfe, le romancier américain, intitulait son observation d'un monde en mutation *You Can't Go Home Again* (Vous ne pouvez plus retourner chez vous<sup>1</sup>). Son ouvrage raconte l'histoire d'un jeune homme des années 30 qui, en rentrant aux États-Unis après un séjour en Europe, découvre que son pays n'a pas évolué aussi rapidement que le reste du monde.

Le roman de Thomas Wolfe pourrait être une analogie des problèmes de réglementation dans le secteur financier canadien. Monsieur Jacques Drouin, chef de la direction du Groupe La

---

<sup>1</sup>Cette oeuvre n'a pas été traduite en français.

Laurentienne, a donné, lors d'une récente allocution, un excellent exemple pour illustrer le dilemme actuel : « Saviez-vous que, par le biais des bureaux de La Laurentienne au Royaume-Uni, nous pouvons obtenir un permis d'exploitation en Espagne ou en Italie en moins d'une semaine ? Ici au Canada, il faut compter plus d'un an pour en obtenir un en Alberta ! »

La lourdeur de notre réglementation a fait échec à toute stratégie rentable qui permettrait aux institutions extra-provinciales de se concurrencer, sans même parler d'opérer plus efficacement dans leur propre pays. À l'ère de l'intégration globale et des alliances stratégiques, nous nous trouvons vraiment dans une position désavantageuse qui nous empêche d'emboîter le pas à l'effort mondial en vue de bâtir un système financier plus cohésif et compétitif. De quoi avons-nous si peur ?

Craignons-nous une réglementation plus compatible qui nous rendrait plus concurrentiels ? Sommes-nous inquiets que le *level playing field* offre des possibilités égales à tous ? Craignons-nous qu'en harmonisant nos législations provinciales nous développions un climat plus attrayant pour l'investisseur étranger ? Certainement pas ! Alors qu'attendons-nous ?

Nous devons permettre à nos institutions extra-provinciales d'opérer plus efficacement. Dans mon énoncé de politiques, ce concept est développé sous l'appellation d'espace financier canadien qui créera un environnement permettant à nos institutions de mieux répondre à leurs objectifs et assurer leur rôle comme instrument essentiel de développement économique tant au plan régional que national.

Il n'y a pas plus grand obstacle à notre compétitivité que les contraintes et les irritants inutiles imposés par une duplication et un chevauchement de la réglementation.

Les coûts reliés au chevauchement de règlements, souvent contradictoires, et les précieuses ressources qui pourraient servir à des fins plus productives battent en brèche notre sens collectif de la responsabilité fiscale.

Comment pouvons-nous satisfaire les besoins de notre monde post-moderne avec des lois qui lui sont si mal adaptées ?

Par exemple, la politique *Equals' Approach* de l'Ontario s'avère être moins qu'efficace ; elle empêche les sociétés extra-provinciales qui désirent poursuivre des activités en Ontario de se prévaloir de diverses possibilités que leur accorde la législation de leur propre province.

364

John Evans, président et chef de la direction de l'Association des compagnies de fiducie du Canada, va encore plus loin en déclarant la semaine dernière : « L'actuelle révision de la législation en Ontario et au Québec constitue une occasion unique pour rationaliser les encadrements juridiques. Ceux-ci sont en train de faire suffoquer l'industrie des sociétés de fiducie et de dépôt. Cependant, le manque de volonté de la part de l'Ontario d'abandonner sa politique dépassée du *Equals' Approach* entrave sérieusement les efforts déployés par le Québec pour moderniser ses lois. »

Avec les réformes fédérales, les diverses normes que les institutions fédérales devront respecter afin d'offrir des conseils en placement et en gestion de portefeuille ou pour se livrer au commerce des valeurs mobilières sans avoir recours à une filiale, conduiront éventuellement à un dédoublement des lois mobilières provinciales. Voilà un bel exemple de chevauchement.

Un tel dédoublement, le cas échéant, n'engendrerait que confusion et incertitude dans les marchés financiers et se traduirait par des coûts administratifs plus élevés. Il ne faut pas que cela se produise. Les commissions des valeurs mobilières nous ont déjà prouvé qu'elles peuvent vivre dans un environnement harmonisé. Pourquoi créer un deuxième niveau de réglementation ?

L'énoncé de politiques que j'ai présenté le 11 mars 1993 et qui s'intitule *L'appui du secteur financier : des dividendes pour le Québec* vise essentiellement trois objectifs : efficacité, stabilité et croissance. Cet énoncé est en fait un ensemble exhaustif de

réformes financières. Ses nombreuses propositions préconisent un espace financier canadien remodelé qui permettrait à tous d'opérer dans un environnement plus harmonieux, grâce à une approche plus simple qui permettrait, en même temps, de comprimer les coûts.

Il est important de souligner que l'harmonisation n'est pas synonyme d'uniformisation. Chaque province doit pouvoir continuer à tenir compte des spécificités et des objectifs socio-économiques qui lui sont propres.

Notre objectif est donc d'étudier les secteurs qui bénéficieraient de l'adoption d'un minimum de normes reconnues aux niveaux national et international. En somme, notre but est de profiter d'une approche concertée sans nuire à la concurrence ou mettre en danger la protection du consommateur.

365

Les discussions interprovinciales qui ont débuté en 1988 à ce sujet doivent continuer avec assiduité. Ces discussions ont, jusqu'à ce jour, produit certains résultats tangibles tels que l'entente du partage de l'information signée en 1989 et l'entente de l'harmonisation que nous avons ratifiée en 1991 en ce qui a trait à la réglementation des sociétés de fiducie et sociétés de dépôt.

C'est sur la base de ces discussions que le Québec propose son plan au Canada. Essentiellement, ce plan s'articule selon la juridiction des provinces et peut inclure la participation fédérale. Il s'agit de bénéficier de l'esprit de collaboration que ces discussions intergouvernementales ont suscité afin de définir des thèmes réglementaires qui pourraient être communs, harmonisés ou traités de façon distincte.

La proposition québécoise répartit les règles et principes de réglementation en trois groupes. Le premier groupe, qui englobe les normes de santé financière, serait commun d'une juridiction à l'autre.

Ceci permettrait aux autorités de chaque province de mesurer la stabilité des institutions extra-provinciales de la même façon. Nous nous sommes inspirés de l'expérience



---

européenne, surtout en ce qui a trait à la formule des ratios de capitalisation. Je vous parlerai plus loin de nos idées sur les exigences de composition et de suffisance de capitalisation.

366

Le deuxième groupe comprendrait les règles essentiellement reliées aux opérations des institutions financières et à certains aspects corporatifs de ces dernières lesquels seraient harmonisés pour éviter des contradictions. Nous établirions des règles qui favoriseraient une meilleure synergie au sein des conglomérats financiers qui regroupent à la fois des institutions financières québécoises et fédérales. De plus, le concept de personne intéressée serait uniformisé dans toute la mesure du possible. Mais qu'il s'agisse de capacité d'emprunt, de « transactions d'intéressés » et de propriété, le but de l'harmonisation est de faciliter la cohérence et la coexistence de tous les systèmes au Canada.

Le troisième groupe figurant dans la proposition québécoise d'un espace financier canadien remodelé vise la protection du consommateur et la surveillance qui pourraient demeurer distinctes. Étant donné la diversité de chaque région et les tendances de consommation dans chaque marché, nous croyons qu'il serait plus judicieux de laisser la protection du consommateur sous la tutelle de chaque province.

Ce départage des tâches assurerait une réduction sensible des coûts afférents supportés tant par les gouvernements que par les institutions.

Le plus important objectif émanant de ces propositions est d'instaurer un nouveau cadre de contrôle et de surveillance faisant l'objet d'une meilleure concertation qui permettrait à l'ensemble du secteur financier au Canada d'y gagner en efficacité.

Après tout, pour tirer profit d'un terrain de jeu plus libéralisé, il serait temps d'en changer les règles pour qu'elles reflètent la façon de jouer. Je suis parmi ceux et celles qui ne peuvent plus attendre pour rattraper le reste du monde. Si c'est

au Québec qu'il revient de frayer le chemin vers le nouveau siècle, alors n'attendons plus.

Dans les prochaines discussions d'harmonisation à venir, le Québec entend donc promouvoir activement le concept d'un espace financier canadien remodelé comme solution viable et louable. C'est dans le meilleur intérêt du Québec et du Canada, et surtout du secteur financier.

Je voudrais maintenant vous entretenir sur d'autres aspects de notre objectif d'efficacité préconisé par l'ensemble de nos réformes ainsi que sur la vision que nous en avons pour permettre au secteur financier du Québec de jouir d'une plus grande stabilité et d'une croissance plus forte.

367

En rédigeant cet énoncé de politiques, nous avons procédé à une consultation approfondie au sein de l'industrie. Il a fallu se rendre à l'évidence que le développement du secteur devra reposer sur la qualité des organismes, de leur gestion et de leur actif.

La croissance de nos institutions devrait s'allier à une certaine maturité pour leur permettre d'assumer une plus grande responsabilité et pour veiller davantage à la gestion des risques au sein d'une structure réglementaire plus équilibrée tout en fonctionnant dans un environnement sectoriel et interprovincial compatible, donc efficace. Avant tout, l'idée maîtresse de nos propositions est d'élargir le rôle joué par le capital dans la réglementation de ce secteur. En effet, nous croyons et nous recommandons que toute norme adoptée à ce sujet place toutes les catégories d'institutions sur le même pied, dans une mesure compatible avec leur nature respective. Ces normes s'inspireront de principes reconnus au niveau international et s'appliqueront autant aux assureurs de personnes et de dommages qu'aux sociétés de fiducie et aux caisses d'épargne et de crédit qui composent la base du Mouvement Desjardins.

Notre nouvelle approche à la réglementation fait appel à une plus grande autodiscipline de la part des institutions financières qui seront tenues de maintenir un capital



proportionnel à celui des pertes qu'elles peuvent théoriquement absorber. Ainsi, nous proposons de renforcer la stabilité du secteur en mettant en place des normes de capital arrimées aux risques associés aux activités de l'institution. Pour mieux protéger le public, la qualité et non la quantité des éléments de l'actif est maintenant de mise.

368 Il importe de bien comprendre que cet allègement des exigences ne constitue pas un relâchement de la réglementation, mais plutôt la contrepartie du transfert, du gouvernement aux institutions, de la responsabilité d'agir en gestionnaire prudent.

Pour assurer un équilibre dans cet environnement plus libre, le gouvernement du Québec entend conférer de nouveaux pouvoirs à l'Inspecteur général des institutions financières pour qu'il puisse préparer, sous forme de lignes directrices, un véritable code de normes en vue de s'assurer que les institutions sous sa surveillance ont des pratiques financières et commerciales saines. Ainsi, ses fonctions de supervision seraient harmonisées avec celles des autorités de surveillance disposant au Canada des pouvoirs analogues.

De plus, l'Inspecteur général pourrait avoir le pouvoir d'intervenir immédiatement lorsqu'il prend connaissance d'un problème et d'imposer un plan de redressement comportant des mesures pour éviter la faillite d'une institution financière.

En tant que communauté financière, notre premier devoir est envers le public. Qu'il soit déposant, assuré, investisseur ou prestataire de services financiers, le consommateur doit voir ses intérêts protégés par un encadrement équilibré et des mesures appropriées. La protection de la confiance du public est la pierre angulaire du secteur financier.

Entre autres, devant un consommateur de plus en plus averti, l'éthique et la formation professionnelle feront toute la différence. Selon David Simpson, directeur exécutif de l'Association des consommateurs du Canada, « les décisions prises par les consommateurs sont de plus en plus basées non pas seulement sur le prix mais aussi sur d'autres éléments, tel le

service, l'éthique de l'entreprise et l'impact sur l'environnement ». Je suis tout à fait d'accord.

La responsabilité du consommateur est aussi un autre concept qui devrait être renforcé et souligné.

Notre énoncé global vise à améliorer l'efficacité et la stabilité du secteur financier québécois remodelé, une meilleure cohérence et un meilleur équilibre entre l'autodiscipline et les pouvoirs des autorités réglementaires, sans que le système soit étouffé par la « sur-réglementation ».

De plus, une plus grande liberté d'action aux institutions financières sous notre juridiction, une attention spéciale aux éléments d'actif où le risque a été évalué et l'adoption de normes de capitalisation comme celles reconnues au niveau international, favoriseront la croissance et l'arrivée de nouveaux investissements dans ce secteur. J'aimerais maintenant aborder le troisième objectif de nos propositions de réforme.

Nous proposons de stimuler la croissance en bâtissant sur les importants acquis de la dernière décennie afin de favoriser davantage le développement du secteur financier. Nos politiques innovatrices ont favorisé la croissance de groupes financiers dynamiques qui se sont construits des bases solides pour mieux pénétrer les marchés étrangers. Ceci permet à diverses institutions financières d'élargir leurs contacts et d'améliorer la répartition géographique des risques qu'elles prennent.

Comme vous le savez, la création de sociétés de personnes et d'alliances stratégiques avec des groupes d'envergure internationale est indispensable pour pénétrer de nouveaux créneaux de marchés là où nous avons la compétence et l'expérience, et j'aimerais insister sur ce point, pour nous distinguer. Ici encore, c'est la notion de qualité qui l'emporte sur la notion de quantité et où l'objectif premier demeure toujours la poursuite de l'excellence et la protection du consommateur.

En effet, la capitalisation est un facteur primordial dans nos propositions qui ont fait l'objet d'études et de consultations approfondies. Notre recommandation d'introduire des normes de

suffisance de capitalisation et de composition compatibles avec celles qu'on retrouve au Canada et sur le plan international incitera les institutions financières québécoises à passer des modes traditionnels de capitalisation à une nouvelle approche des marchés de capitaux.

Ainsi, nos institutions pourront lever les sommes nécessaires pour respecter les normes qui les régiront et pour assurer leur croissance tout en se soumettant à la discipline des forces de ces marchés.

370

Pour que le secteur financier québécois puisse mieux s'intégrer à la dynamique des marchés financiers d'ici l'an 2000, nous nous proposons d'aider nos institutions à se préparer à cette nouvelle orientation en nous assurant qu'elles reçoivent l'appui nécessaire pour apprivoiser les nouvelles règles de capitalisation, et en encourageant la compétitivité, la rentabilité et la saine gestion. Tous ces éléments nous permettront d'entrer dans le prochain siècle sur des bases plus solides.

Comment entendons-nous atteindre ces objectifs ? Nous proposons, entre autres, la mise sur pied d'un véhicule de capitalisation disposant d'un portefeuille comprenant des participations dans le capital d'institutions financières qui permettrait à l'industrie d'améliorer sa capitalisation au cours des prochaines années et de traverser la période stratégique de progression vers les marchés de capitaux.

De plus, notre vision de l'avenir doit inclure une injection de capital étranger dans la stratégie de capitalisation des institutions québécoises. C'est dans cette optique que nous avons proposé un relâchement de la règle de propriété étrangère pour les institutions à capital-actions. En effet, un investisseur étranger pourra acquérir jusqu'à 30 % des actions votantes d'une entreprise et même au-delà de ces 30 %, avec permission du ministre. Celui-ci lui permettra de profiter d'une contribution de ressources et d'expertises tellement nécessaires pour concurrencer à une plus grande échelle.

Si nos institutions doivent rencontrer leurs objectifs de capitalisation, l'investissement étranger doit être encouragé et ceci peut être accompli sans perdre le contrôle de notre secteur.

Voilà, sommairement décrites, certaines des propositions de réforme contenues dans mon énoncé lequel sera soumis, dès maintenant, à un processus de consultations publiques exhaustives.

En partageant aujourd'hui avec vous cette vision québécoise d'un secteur financier plus solide et plus énergique, j'aimerais encore attirer votre attention sur le besoin pressant d'une harmonisation des diverses réglementations. Si nous croyons pouvoir aller à l'encontre de la tendance vers l'interdépendance économique, nous risquons de perdre les importants acquis réalisés ensemble en tant que communauté financière.

De plus, nous devons changer notre façon de penser et acquérir la conviction que nous devons non seulement être meilleurs qu'avant, mais aussi meilleurs que tout le monde. Et c'est un défi de taille. Nous souhaitons tous un retour au bon vieux temps, mais cette époque est révolue. Une saine gestion, une productivité accrue, un meilleur rendement et une croissance prudente constituent les défis des années 90.

Tirons profit de notre expertise et de notre bon jugement et travaillons ensemble à l'harmonisation de nos diversités régionales. Ne serait-il pas merveilleux de pouvoir réécrire le roman de Thomas Wolfe et de raconter l'histoire d'un jeune homme qui, en rentrant au Canada après un séjour en Europe, découvre que son pays n'a pas seulement suivi le progrès dans le monde, mais qu'il est bien en avance d'autres pays ? Son roman s'appellerait alors « On n'est vraiment bien que chez soi ».