

Pour un encadrement intégré et simplifié du secteur financier au Québec



Rapport du Groupe de travail
sur l'encadrement du secteur financier

Décembre 2001

**Pour un encadrement intégré
et simplifié du secteur financier au Québec**
ISBN 2-550-38533-0
Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
Date de parution : décembre 2001

Montréal, décembre 2001

Madame Pauline Marois
Vice-première ministre
et ministre d'État à l'Économie et aux Finances
Ministère des Finances
12, rue Saint-Louis, 1^{er} étage
Québec (Québec) G1R 5L3

Madame la Ministre,

Nous avons le plaisir de vous présenter le rapport du Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier intitulé « Pour un encadrement intégré et simplifié du secteur financier au Québec ».

Plus que le seul fruit de notre réflexion, ce rapport représente les efforts et les contributions de personnes intéressées, particulièrement des intervenants de l'industrie, pour atteindre les objectifs du mandat que vous nous avez confié le 2 mai dernier. D'ailleurs, ce mandat est singulièrement opportun compte tenu de la désintermédiation, du décloisonnement et de la convergence intersectorielle survenus dans le secteur financier au Québec.

Notre proposition d'un encadrement par un organisme unique, soit l'Agence d'encadrement du secteur financier du Québec, répond, selon nous, aux notables besoins de simplicité et d'efficacité nécessaires à un secteur financier en constante évolution.

Les recommandations contenues dans ce rapport devraient ainsi permettre d'améliorer de façon tangible la structure d'encadrement du secteur financier au Québec.

... 2

M^{me} Pauline Marois

– 2 –

Nous désirons vous remercier de la confiance que vous nous avez témoignée et nous vous prions d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de nos sentiments les plus distingués.

Claude Béland

Pierre Carrier

Yvon Charest

Pierre Comtois

Pierre Laurin

Dominique Vachon

Yvon Martineau, président

AVANT-PROPOS

Le Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier, constitué par décret du gouvernement le 2 mai 2001, avait pour mandat d'analyser la structure d'encadrement du secteur financier québécois et de recommander à la Ministre d'État à l'Économie et aux Finances des mesures relatives aux organismes d'encadrement et visant à améliorer cette structure. Ce mandat prévoyait de plus que les recommandations devraient principalement tenir compte de la protection du consommateur de produits et de services financiers et de l'allègement du fardeau administratif de ce secteur.

Soucieux de connaître les préoccupations des intervenants de l'industrie et du public en général, le Groupe de travail a, dans le cadre de son mandat, consacré les efforts nécessaires à la quête poussée d'information et de données. Ainsi, le Groupe de travail a rencontré les représentants des organismes d'encadrement ciblés par sa réflexion. Il a procédé à une consultation générale afin d'obtenir l'opinion des intéressés (producteurs, distributeurs et consommateurs) sur la structure d'encadrement et il a rencontré les représentants de certaines organisations ayant déposé un mémoire afin d'échanger avec eux et d'approfondir certains sujets et questionnements. De plus, le Groupe de travail a rencontré des invités québécois, britannique, français et australien, dont la plupart avaient participé à la réforme de l'encadrement du secteur financier de leur pays respectif. La réflexion du Groupe de travail s'est poursuivie de façon soutenue au cours de plusieurs réunions, et ce, jusqu'au dépôt du présent rapport.

Nous souhaitons témoigner notre reconnaissance aux personnes et aux organismes qui ont contribué à notre réflexion. Nous souhaitons également remercier les invités qui nous ont permis non seulement d'échanger sur les réformes vécues ailleurs mais également d'aller plus loin dans notre réflexion.

SOMMAIRE

Le Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier a été mis sur pied le 2 mai 2001. Il avait pour mandat de recommander à la Ministre d'État à l'Économie et aux Finances des mesures visant à améliorer la structure d'encadrement du secteur financier québécois afin qu'elle soit mieux en mesure de protéger le consommateur et de minimiser le fardeau administratif de l'industrie, tout en permettant au Québec de préserver ses champs de compétence à l'égard de ce secteur vital de son économie.

Après avoir étudié le fonctionnement de nombreux systèmes d'encadrement, dont plus particulièrement celui du Québec, le Groupe de travail procède à une vaste consultation et à la collecte de commentaires et de suggestions.

L'essentiel du message est clair : le fardeau administratif est excessif et la structure d'encadrement trop complexe. Le consommateur s'y retrouve difficilement et les assujettis se plaignent.

En effet, le Groupe de travail constate que, malgré les politiques avant-gardistes du Québec, la structure d'encadrement n'a pas encore été adaptée à la métamorphose du secteur financier maintenant décloisonné.

Trop souvent, le consommateur doit chercher son chemin dans un pénible labyrinthe, tandis que l'industrie doit composer avec une panoplie d'organismes d'encadrement où le choc des cultures et les intérêts corporatistes nuisent souvent à la coopération entre les intervenants.

Le Groupe de travail examine ensuite les moyens d'améliorer la structure d'encadrement au Québec. Inspiré des réformes entreprises dans des juridictions qui s'étaient déjà préoccupées de la mise en phase de leur structure d'encadrement, le Groupe de travail se donne une série de principes directeurs que devrait respecter toute structure d'encadrement propre à favoriser la réalisation des objectifs de son mandat.

Le Groupe de travail propose l'établissement de l'**Agence d'encadrement du secteur financier du Québec** (Agence). L'Agence serait responsable de tout l'encadrement du secteur financier. Dirigée par un président-directeur général assisté de surintendants, l'Agence regrouperait cinq directions chargées respectivement des cinq fonctions d'encadrement suivantes :

- l'assistance au consommateur;
- la solvabilité;
- la distribution;
- les marchés de valeurs;
- l'indemnisation.

Ces directions regrouperaient des spécialistes bien en contact avec la réalité et capables d'administrer adéquatement les exigences d'encadrement particulières à chacun des domaines du secteur financier.

Le consommateur, épargnant ou investisseur, aurait ainsi un guichet unique pour accéder à l'ensemble des services d'information, d'éducation et de traitement de plaintes que lui offrirait l'Agence.

Par ailleurs, l'industrie aurait elle aussi son guichet unique. En effet, seule responsable, l'Agence devrait s'assurer de la coordination de l'ensemble des tâches d'encadrement de ses directions concernant l'inscription, l'émission de permis, les exigences de divulgation, les inspections ou les enquêtes.

Organisme fort et crédible, l'Agence serait en mesure de faire valoir le point de vue du Québec dans les divers forums d'harmonisation canadiens et nord-américains et ferait ainsi contrepoids aux organismes d'encadrement centralisés d'autres juridictions.

On ne peut échapper aux tensions résultant du conflit constant entre les intérêts des consommateurs et le développement de l'industrie. L'Agence demeurerait sensible à leurs besoins grâce à des mécanismes de consultation dont un « Conseil de la régie administrative ».

Soulagé d'un fardeau administratif excessif, le secteur financier pourra consacrer davantage de temps, de ressources et d'énergie à son développement. Il s'ensuivra une industrie plus concurrente, le premier gage d'une meilleure protection du consommateur.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	i
SOMMAIRE.....	iii
1. LE GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ENCADREMENT DU SECTEUR FINANCIER	1
1.1 LE MANDAT.....	3
1.2 LA COMPOSITION.....	3
1.3 LA DÉMARCHE.....	4
2. LE SECTEUR FINANCIER AU QUÉBEC ET SON ÉVOLUTION.....	7
2.1 L'INDUSTRIE.....	9
2.1.1 L'IMPORTANCE DE L'INDUSTRIE.....	9
2.1.2 LES GRANDES TENDANCES.....	10
2.1.3 L'ÉVOLUTION DES DÉPÔTS ET DES FONDS COMMUNS DE PLACEMENT	12
2.1.4 LE MARCHÉ DES ASSURANCES	13
2.1.5 LE MARCHÉ DES PRÊTS ET DU FINANCEMENT DES ENTREPRISES	14
2.1.6 LES COURTIERS EN VALEURS MOBILIÈRES.....	15
2.1.7 LES GESTIONNAIRES DE PORTEFEUILLE	16
2.1.8 LES RÉGIMES DE RETRAITE	17
2.2 L'ÉTAT.....	17
2.3 LE CONSOMMATEUR	19
3. L'ENCADREMENT ACTUEL DU SECTEUR FINANCIER AU QUÉBEC.....	23
3.1 L'ENCADREMENT DU SECTEUR FINANCIER AU QUÉBEC	25
3.1.1 LES TYPES D'ACTIVITÉS : PRODUCTION ET DISTRIBUTION.....	25
3.1.2 L'ENCADREMENT	26
3.1.3 LES TYPES D'ENCADREMENT	26
3.1.3.1 L'encadrement de la solvabilité.....	27
3.1.3.2 L'encadrement des marchés de valeurs.....	28
3.1.3.3 L'encadrement de la distribution	29
3.1.3.4 L'encadrement de l'assistance au consommateur.....	31
3.1.3.5 L'encadrement de l'indemnisation.....	32
3.2 LES ORGANISMES QUÉBÉCOIS D'ENCADREMENT.....	32
3.2.1 L'ASSOCIATION DES COURTIERS ET AGENTS IMMOBILIERS DU QUÉBEC.....	32
3.2.2 LE BUREAU DES SERVICES FINANCIERS.....	33
3.2.3 LA CHAMBRE DE L'ASSURANCE DE DOMMAGES.....	35
3.2.4 LA CHAMBRE DE LA SÉCURITÉ FINANCIÈRE.....	35
3.2.5 LA COMMISSION DES VALEURS MOBILIÈRES DU QUÉBEC.....	36
3.2.6 L'INSPECTEUR GÉNÉRAL DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES	37
3.2.7 L'INSTITUT QUÉBÉCOIS DE PLANIFICATION FINANCIÈRE	38
3.2.8 LA RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC	39
3.2.9 LES FONDS D'INDEMNISATION	40
3.2.9.1 Le Fonds d'indemnisation du courtage immobilier	40

3.2.9.2	Le Fonds d'indemnisation des services financiers.....	41
3.2.9.3	La Régie de l'assurance-dépôts du Québec	42
3.3	LES ORGANISMES CANADIENS D'ENCADREMENT.....	43
3.4	LES FORUMS PANCANADIENS.....	44
3.4.1	LE CONSEIL CANADIEN DES RESPONSABLES DE LA RÉGLEMENTATION D'ASSURANCES.....	45
3.4.2	LES ORGANISATIONS D'ENCADREMENT DES SERVICES D'ASSURANCE DU CANADA.....	45
3.4.3	L'ASSOCIATION CANADIENNE DES ORGANISMES DE CONTRÔLE DES RÉGIMES DE RETRAITE.....	46
3.4.4	LES AUTORITÉS CANADIENNES EN VALEURS MOBILIÈRES.....	46
3.4.5	LE FORUM CONJOINT DES AUTORITÉS DE RÉGLEMENTATION DU MARCHÉ FINANCIER.....	47
3.5	LES MODES DE RÉGLEMENTATION.....	50
3.5.1	LA RÉGLEMENTATION DÉLÉGUÉE.....	50
3.5.2	L'AUTORÉGLEMENTATION.....	51
3.5.3	L'AUTORÉGLEMENTATION VOLONTAIRE	51
3.5.4	LA PARTICULARITÉ DE L'ASSOCIATION CANADIENNE DES COURTIERS EN VALEURS MOBILIÈRES.....	52
3.6	LE PROCESSUS QUASI JUDICIAIRE.....	52
3.6.1	LE CONCEPT DE LA FONCTION QUASI JUDICIAIRE	53
3.6.2	L'EXERCICE DE LA FONCTION QUASI JUDICIAIRE	53
3.6.3	LES AVANTAGES DE LA FONCTION QUASI JUDICIAIRE	53
3.6.4	LA FONCTION QUASI JUDICIAIRE ET LA FONCTION D'ENCADREMENT	54
3.6.5	LES DIFFICULTÉS POUR UN ORGANISME D'ENCADREMENT D'EXERCER LA FONCTION QUASI JUDICIAIRE	55
4.	LES PRINCIPES UNIVERSELS D'ENCADREMENT.....	57
4.1	LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LES PRINCIPES D'ENCADREMENT.....	59
4.1.1	L'INTERNATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE SUPERVISORS.....	59
4.1.2	LE COMITÉ DE BÂLE.....	60
4.1.3	L'ORGANISATION INTERNATIONALE DES COMMISSIONS DE VALEURS.....	62
4.1.4	LA NORTH AMERICAN SECURITIES ADMINISTRATOR ASSOCIATION.....	63
5.	LES RÉFORMES ENTREPRISES PAR D'AUTRES GOUVERNEMENTS.....	65
5.1	AU ROYAUME-UNI.....	67
5.2	EN FRANCE.....	69
5.3	EN AUSTRALIE.....	72
5.4	EN ONTARIO	73
6.	LES PRINCIPAUX CONSTATS DES MÉMOIRES SOUMIS AU GROUPE DE TRAVAIL.....	75
6.1	L'IDENTIFICATION DES PROBLÈMES SOULEVÉS	77

6.1.1	LE FARDEAU ADMINISTRATIF INUTILEMENT ÉLEVÉ	78
6.1.2	LA CONFUSION CHEZ LE CONSOMMATEUR	79
6.1.3	LES PROBLÈMES LIÉS À LA REPRÉSENTATION DE L'INDUSTRIE AU SEIN DES ORGANISMES D'ENCADREMENT ET À L'AUTORÉGLÉMENTATION.....	80
6.1.4	LES PROBLÈMES LIÉS AU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE	81
6.1.5	LES COÛTS DIRECTS TROP ÉLEVÉS	81
6.1.6	LES DIFFICULTÉS DE PARTICIPATION AUX PROCESSUS D'HARMONISATION	82
6.1.7	LES PROBLÈMES RELATIFS À LA RÉGLEMENTATION	83
6.1.8	LES PROBLÈMES RELIÉS AU REGROUPEMENT DES FONCTIONS D'ENCADREMENT	83
6.2	L'IDENTIFICATION DES SOLUTIONS PROPOSÉES	84
6.2.1	UN ORGANISME UNIQUE	84
6.2.2	DEUX ORGANISMES.....	84
6.2.3	LA REDISTRIBUTION DES RESPONSABILITÉS.....	85
6.2.4	LES ORGANISMES D'AUTORÉGLÉMENTATION.....	85
6.2.5	LES REGROUPEMENTS « SECTORIELS »	85
7.	LES CONSTATS DU GROUPE DE TRAVAIL.....	87
7.1	NOS CONSTATS	89
7.1.1	LA SOURCE DES PROBLÈMES.....	89
7.1.2	LES PROBLÈMES.....	90
7.1.2.1	Le fardeau administratif.....	90
7.1.2.2	La protection du consommateur.....	92
7.1.2.3	La compétence du Québec.....	94
7.1.3	LES AUTRES CONSTATS.....	95
7.1.3.1	L'administration de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite.....	95
7.1.3.2	L'administration de la Loi sur le courtage immobilier.....	95
7.1.3.3	L'administration d'autres lois	96
7.1.3.4	La Loi sur la protection du consommateur	96
7.1.3.5	L'adoption de la réglementation	97
7.1.3.6	Les organismes canadiens.....	97
7.1.3.7	Les processus administratif, quasi judiciaire et judiciaire.....	97
7.2	LES PRINCIPES DIRECTEURS	98
7.2.1	LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR.....	98
7.2.2	LA RÉDUCTION DU FARDEAU ADMINISTRATIF	99
7.2.3	LE RESPECT DES CHAMPS DE COMPÉTENCE DU QUÉBEC.....	100
7.2.4	L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ.....	100
7.2.5	LES LIMITES À L'AUTORÉGLÉMENTATION.....	102
8.	LA STRUCTURE D'ENCADREMENT PROPOSÉE.....	103
8.1	LA CRÉATION DE L'AGENCE D'ENCADREMENT DU SECTEUR FINANCIER DU QUÉBEC.....	105
8.2	LA RÉPARTITION FONCTIONNELLE DES TÂCHES DE L'AGENCE..	106
8.2.1	LA DIRECTION DE L'ENCADREMENT DE L'ASSISTANCE AUX CONSOMMATEURS : UN GUICHET UNIQUE POUR LE CONSOMMATEUR.....	107
8.2.2	LA DIRECTION DE L'ENCADREMENT DE LA SOLVABILITÉ.....	108
8.2.3	LA DIRECTION DE L'ENCADREMENT DE LA DISTRIBUTION	108
8.2.4	LA DIRECTION DE L'ENCADREMENT DES MARCHÉS DE VALEURS.....	109
8.2.5	LA DIRECTION DE L'ENCADREMENT DE L'INDEMNISATION.....	109

8.2.6	LA COORDINATION DES RELATIONS AVEC LES ASSUJETTIS : UN GUICHET UNIQUE POUR L'INDUSTRIE.....	109
8.3	LE FINANCEMENT ET LE SOUTIEN ADMINISTRATIF.....	110
8.3.1	LE FINANCEMENT	110
8.3.2	LE SOUTIEN ADMINISTRATIF.....	111
8.4	LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AGENCE.....	111
8.4.1	LE PRÉSIDENT -DIRECTEUR GÉNÉRAL	111
8.4.2	LA NOMINATION, LA DESTITUTION, LA DURÉE DU MANDAT ET LA RÉMUNÉRATION DU PRÉSIDENT -DIRECTEUR GÉNÉRAL	112
8.4.2.1	La nomination	112
8.4.2.2	La destitution	113
8.4.2.3	La durée du mandat	114
8.4.2.4	La rémunération	114
8.5	LA GESTION DES DIRECTIONS D'ENCADREMENT DE L'AGENCE..	114
8.6	LE CONSEIL DE LA RÉGIE ADMINISTRATIVE.....	115
8.7	LES COMITÉS CONSULTATIFS	116
8.8	L'IMPUTABILITÉ DE L'ORGANISME ET DE SES DIRIGEANTS.....	117
8.9	LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES	118
8.9.1	LES OBJECTIFS DE LA LÉGISLATION	118
8.9.2	LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DE L'AGENCE	119
8.9.3	L'ÉLABORATION DE LA RÉGLEMENTATION	119
8.10	LES ORGANISMES D'AUTORÉGLEMENTATION.....	120
8.10.1	LES PRINCIPES DE RECONNAISSANCE.....	121
8.10.2	LE MÉCANISME DE RECONNAISSANCE	122
8.11	LE BUREAU DES EXAMENS ET DÉCISIONS	122
8.12	AUTRES RECOMMANDATIONS	124
8.12.1	LA LOI SUR LE COURTAGE IMMOBILIER.....	124
8.12.2	LA LOI SUR LES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DE RETRAITE.....	125
8.12.3	LA LOI SUR LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR.....	125
8.12.4	L'ADMINISTRATION D'AUTRES LOIS.....	125
8.12.5	L'ENCADREMENT DE LA PLANIFICATION FINANCIÈRE	126
9.	LA MISE EN PLACE DE LA NOUVELLE STRUCTURE.....	129
9.1	LA LÉGISLATION.....	131
9.2	LE BUREAU DE TRANSITION ET LES MESURES TRANSITOIRES	131

ANNEXE 1	135
Les notices biographiques des membres du Groupe de travail	
ANNEXE 2	139
La liste des intervenants ayant soumis un mémoire au Groupe de travail	
ANNEXE 3	140
Les notices biographiques des invités du Groupe de travail	
ANNEXE 4	142
Travaux des sous-comités des forums pancanadiens	
ANNEXE 5	145
Les définitions des organismes d'autoréglementation (OAR)	
 LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	 147

LE GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ENCADREMENT DU SECTEUR FINANCIER

1.1 LE MANDAT

Le Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier a été mandaté pour revoir la structure d'encadrement du secteur financier québécois. Plus précisément, le mandat consistait 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 d'État à l'Économie et aux Finances des mesures relatives aux organismes d'encadrement et visant à améliorer cette structure dans le cadre des champs de compétence du Québec.

Les membres du Groupe de travail devaient formuler des recommandations ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de l'encadrement du secteur financier, tant en ce qui concerne la protection du public qu'en matière de réduction du fardeau administratif et réglementaire pour l'industrie.

1.2 LA COMPOSITION

Composé de sept membres¹, le Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier est présidé par M Yvon Martineau, associé principal du cabinet d'avocats Fasken Martineau.

Les autres membres sont :

- M^{me} Dominique Vachon, vice-présidente et économiste en chef de la Banque Nationale du Canada;
- M. Claude Béland, professeur invité, Université du Québec à Montréal, et ex-président du Mouvement Desjardins;
- M. Pierre Carrier, membre du comité administratif et du Bureau de l'Ordre des infirmières et des infirmiers du Québec et ex-secrétaire de l'Office de la protection du consommateur;
- M. Yvon Charest, président et chef de la direction de l'Industrielle Alliance, compagnie d'assurance sur la vie;
- M. Pierre Comtois, vice-président du conseil d'Optimum gestion de placements inc.;
- M. Pierre Laurin, administrateur invité auprès de l'École des hautes études commerciales et ex-président Québec à Merrill Lynch Canada et vice-président du conseil.

¹ Voir à l'annexe 1 les notices biographiques des membres du Groupe de travail.

1.3 LA DÉMARCHE

La première des priorités du Groupe de travail a été de préciser une démarche lui permettant d'atteindre ses objectifs. Les membres du Groupe de travail se sont entendus pour que cette démarche soit transparente et tienne compte des préoccupations des consommateurs et de l'industrie.

Ainsi, soucieux d'établir dès le début de son mandat des communications ouvertes et transparentes avec les intervenants de l'industrie et les consommateurs, le Groupe de travail s'est doté, dès le mois de juin, d'un site Web (www.gesef.gouv.qc.ca) afin de présenter sa démarche et l'avancement de ses travaux. On y retrouve le mandat du Groupe de travail, sa composition, un avis public, les mémoires déposés, d'autres renseignements utiles relatifs aux travaux du Groupe de travail ainsi que le présent rapport.

Après quelques séances de travail, les membres ont rencontré, en juin 2001, les représentants des huit organismes d'encadrement² du secteur financier ciblés par leur réflexion afin de bien connaître les enjeux auxquels sont confrontés ces organismes. Chaque organisme a ainsi été invité à présenter au Groupe de travail sa mission, sa structure, son mode de financement, sa clientèle et ses relations avec les autres organismes d'encadrement tant québécois que canadiens. Chacun était invité aussi à expliquer ses perspectives d'avenir, son plan stratégique ainsi que les relations qu'il entretient avec ses assujettis et les consommateurs.

Des avis publics ont été publiés dans plusieurs journaux régionaux et nationaux ainsi que dans des médias spécialisés afin d'inviter les intervenants du secteur financier et les consommateurs intéressés à soumettre des mémoires au Groupe de travail. Celui-ci sollicitait ainsi leurs opinions, commentaires et suggestions sur la structure actuelle d'encadrement, plus particulièrement sur les thèmes de la protection du consommateur et de l'allègement du fardeau administratif dans un secteur en constante évolution. De plus, le Groupe de travail a invité directement plusieurs organisations de protection du consommateur et d'intervenants du secteur financier au Québec à déposer un mémoire.

Les mémoires devaient être déposés au secrétariat du Groupe de travail au plus tard le 17 août 2001. En tout, vingt-quatre mémoires ont été reçus³. Ils proviennent pour la très grande majorité d'organisations œuvrant dans le secteur financier. Nous tenons à les remercier vivement pour leur contribution essentielle à notre réflexion.

Après examen des mémoires, les membres du Groupe de travail ont choisi de rencontrer les représentants de certaines organisations qui avaient soumis des mémoires. Ces rencontres avaient pour objectif d'échanger et d'approfondir des sujets spécifiques et des questionnements évoqués dans

² Voir la section 3.2 consacrée aux huit organismes québécois d'encadrement.

³ Voir à l'annexe 2 la liste des intervenants ayant soumis un mémoire.

certaines mémoires, comme les différents modèles d'encadrement envisagés, la protection du consommateur, le maintien des compétences du Québec à l'égard de son secteur financier ou les coûts de conformité à la réglementation. Ainsi, les représentants de dix organisations⁴ ont été rencontrés entre les 20 et 24 septembre 2001 par les membres du Groupe de travail.

Les membres du Groupe de travail ont reçu, en octobre 2001, des invités britannique, français et australien impliqués dans la réforme de l'encadrement du secteur financier de leur pays⁵. Ils ont aussi rencontré un professeur de l'École des hautes études commerciales⁶. Ces rencontres ont permis aux membres du Groupe de travail de mieux comprendre l'expérience vécue dans d'autres juridictions et ainsi d'alimenter leur réflexion. Les discussions ont porté sur la situation de l'encadrement financier avant les réformes, leurs enjeux, ces réformes elles-mêmes, le rôle joué par le gouvernement dans ces réformes et la poursuite des objectifs d'harmonisation à des standards régionaux et internationaux de l'encadrement.

Le travail de réflexion s'est poursuivi au cours de plusieurs réunions, rencontres et conférences, depuis le début du mandat jusqu'au dépôt du présent rapport.

⁴ L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc., l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, l'Association des banquiers canadiens, le Bureau d'assurance du Canada, le Comité Consultatif Juridique en valeurs mobilières, le Mouvement des caisses Desjardins, l'Office de la protection du consommateur, Partenaires Cartier, le Regroupement des assureurs de personnes à charte du Québec et le Regroupement des cabinets de courtage d'assurance du Québec.

⁵ Voir à l'annexe 3 les notices biographiques de ces invités.

⁶ Voir à l'annexe 3 sa notice biographique.

LE SECTEUR FINANCIER AU QUÉBEC ET SON ÉVOLUTION

Le chapitre présente sommairement le secteur financier québécois et son évolution des dernières années.

Le secteur financier joue un rôle essentiel dans le fonctionnement de l'économie et la création de la richesse. En plus d'assurer le fonctionnement du système de paiements et de règlement des transactions utilisé pour l'échange des biens, des services et des produits financiers, il effectue la collecte et l'agrégation de l'épargne qu'il transfère ensuite aux utilisateurs de capitaux sous forme de prêts ou de placements en obligations ou en actions.

Le secteur financier permet aussi la redistribution des risques en fonction des préférences de chacun, grâce à divers produits financiers, et favorise l'efficacité du secteur réel en répartissant les ressources entre les régions et les secteurs et en fournissant un système d'information sur la valeur de ces ressources.

Enfin, le système financier fournit des mécanismes qui permettent de minimiser les coûts reliés à l'asymétrie d'information comme, par exemple, les évaluations des firmes de notations et les prospectus des émetteurs.

2.1 L'INDUSTRIE**2.1.1 L'importance de l'industrie**

L'activité de l'industrie financière représente près de 14 % de l'ensemble de l'activité économique au Québec, soit son produit intérieur brut (PIB). Elle se situe ainsi au troisième rang au Québec après l'industrie des services socioculturels, commerciaux et personnels et l'industrie manufacturière. La croissance annuelle de l'industrie financière a été en moyenne de 2,2 % pour la période de 1990 à 2000, soit légèrement au dessus de la croissance moyenne du PIB québécois qui a été de 2 %.

TABLEAU 2.1.1a**PIB QUÉBÉCOIS AU COÛT DES FACTEURS***(en millions de dollars de 1992)*

	1990	2000	Croissance annuelle moyenne (%)
Finances, assurances et affaires immobilières	18 265	22 727	2,2
PIB au Québec	136 587	165 752	2,0
Part du PIB au Québec (%)	13,3	13,7	s. o.

Source : Institut de la statistique du Québec, *Produit intérieur brut par industrie au Québec*.

L'emploi dans le secteur « finances et assurances » a légèrement diminué tandis que l'emploi total au Québec a augmenté en moyenne de près de 1 % par année. Cette diminution peut s'expliquer par la forte poussée de la technologie dans ce secteur.

TABLEAU 2.1.1b
EMPLOIS AU QUÉBEC
(en milliers)

Finances et assurances	1990	2000	Croissance annuelle moyenne (%)
Intermédiation financière et activités connexes	76,7	69,9	-0,9
Valeurs mobilières, contrats de marchandises et activités d'investissement financier connexes	10,8	16,9	4,6
Sociétés d'assurance et activités connexes	50,0	49,2	-0,2
Total, finances et assurances	137,5	136,0	-0,1
Emplois au Québec	3 141,0	3 438,0	0,9
Part des emplois au Québec (%)	4,4	4,0	s. o.

Source : Statistiques Canada, *Enquête sur la population active*.

La métamorphose du secteur financier résultant des grandes tendances observées, tels la globalisation des marchés et le décloisonnement des institutions financières, a occasionné un certain déplacement des emplois dans ce secteur au Québec. Ainsi, au cours de la dernière décennie, les emplois se sont accrus en moyenne de 4,6 % par année dans le domaine des valeurs mobilières, incluant la distribution de fonds communs de placement; les emplois dans le domaine de l'intermédiation financière, soit les institutions de dépôts, ont connu une légère baisse annuelle moyenne de 0,9 % et ceux du domaine de l'assurance se sont maintenus à peu près au même niveau.

2.1.2 Les grandes tendances

Globalisation

Dans le contexte de la globalisation des marchés où, de plus en plus, les entreprises québécoises exercent leurs activités à l'échelle internationale et peuvent se procurer des produits et services offerts par des entreprises multinationales, le secteur financier québécois doit offrir des produits et services de classe mondiale.

En effet, autant pour les produits d'épargne et de financement que pour d'autres types de produits, telles les polices d'assurance ou la gestion de portefeuille, la concurrence est mondiale. Les entreprises qui désirent se financer ont maintenant accès aux marchés financiers internationaux de plus en plus intégrés.

Décloisonnement

Par ailleurs, à la suite d'initiatives réglementaires visant à décloisonner le secteur financier, des groupes financiers québécois ont émergé. Ces groupes sont maintenant présents dans plusieurs domaines d'activité, souvent par le biais de filiales. Ces institutions ont révisé leurs modes d'opération de façon à offrir une gamme intégrée de produits et services adaptés aux besoins de leur clientèle. Même en opérant par le biais de filiales, les groupes financiers ont centralisé de nombreuses fonctions ayant trait notamment à la gestion des risques et au développement de produits, rendant plus complexe le travail de chacun des organismes d'encadrement dont les compétences se limitent à un seul domaine d'activité.

Convergence intersectorielle

Une autre tendance des dernières années est la convergence intersectorielle, c'est-à-dire le développement de produits et services semblables par des institutions financières de différentes natures, en concurrence les unes avec les autres. Soulignons ici le marché des fonds communs de placement et des fonds distincts des assureurs. En plus de viser la même clientèle, les producteurs de ces fonds recourent à des réseaux de distribution parfois communs. Un autre exemple de cette tendance est la concurrence entre les régimes de retraite et les régimes enregistrés d'épargne-retraite, deux produits visant la même clientèle et le même besoin mais dont le cadre réglementaire est totalement différent.

La convergence intersectorielle existe même à l'égard de la fonction de conseil en matière financière, fonction grandement valorisée au cours des dernières années. Les consommateurs se voient offrir des conseils financiers par une multitude de représentants provenant de différents secteurs : représentants en sécurité financière, conseillers ou courtiers en valeurs mobilières, planificateurs financiers ou même membres de corporations professionnelles.

La multitude de produits et services financiers offerts sur le marché a contribué à accroître l'importance de la fonction de conseil. En effet, au cours des dernières années, la gamme de produits et services financiers offerts sur le marché a évolué rapidement et s'est grandement élargie. Les progrès en matière de gestion des risques a permis aux institutions d'offrir des produits financiers taillés sur mesure pour répondre aux besoins des utilisateurs, notamment les nombreux produits d'épargne hybrides et les produits dérivés.

Évolution technologique

L'évolution technologique a favorisé un redéploiement des réseaux de distribution des produits et services financiers : guichets automatiques, Internet, services téléphoniques, etc. D'autre part, des systèmes informatiques plus performants ont aussi permis aux institutions financières de développer des systèmes de gestion intégrée permettant de gérer plus efficacement leurs activités et ainsi d'offrir des produits plus complexes et mieux adaptés. Il en est de même pour les marchés de valeurs mobilières qui bénéficient des progrès technologiques en augmentant les volumes de transactions et en réduisant les délais d'exécution et de règlement.

Somme toute, l'environnement mondial du secteur financier a connu une évolution soutenue au cours des dernières années et une métamorphose de ce secteur de l'économie s'est réellement opérée. Le Québec n'y a pas échappé.

2.1.3 L'évolution des dépôts et des fonds communs de placement

L'attrait pour les dépôts a été beaucoup plus faible que celui pour les fonds communs de placement au Québec au cours des dernières années, principalement en raison des taux d'intérêt peu élevés et des rendements boursiers appréciables. Les fonds communs de placement ont en effet connu, entre janvier 1996 et juin 2000, une très forte augmentation de 236 %, comparativement à 8,9 % pour les dépôts.

TABLEAU 2.1.3

**ÉPARGNE DÉTENUE SOUS FORME DE DÉPÔTS
ET DE FONDS COMMUNS DE PLACEMENT AU QUÉBEC**

(en milliards de dollars)

	31 décembre 1995	30 juin 2000	Variation (%)
Dépôts	118,2	128,7	8,9
Fonds communs de placement	18,9	63,5	236,0

Sources : Institut de la statistique du Québec, *L'activité des institutions de dépôts*, 3^e trimestre 2000.
Institut de la statistique du Québec, *Les fonds communs de placement au Québec*, 2^e trimestre 2000.

C'est l'ensemble des banques canadiennes qui recueille la majeure partie des dépôts au Québec avec une part de marché de 52,7 %, suivi de près par le Mouvement des caisses Desjardins recueillant à lui seul 44,6 %. Parmi les banques, la Banque Nationale du Canada se classe première avec environ 16 % des dépôts québécois.

Quant aux fonds communs de placement, les indépendants, c'est-à-dire ceux non affiliés à une institution financière (institution de dépôts ou assureur de personnes), se classent bons premiers avec 66,8 % du total des 63,5 milliards de dollars détenus au Québec, en 2000. Les fonds communs de placement affiliés aux institutions de dépôts arrivent au deuxième rang avec 29,7 % et les fonds communs de placement affiliés aux assureurs de personnes, au troisième avec 3,5 %.

2.1.4 *Le marché des assurances*

Les primes directes perçues au Québec par les assureurs de personnes au cours de l'année 2000 se sont élevées à 6,7 milliards de dollars comparativement à 5,8 milliards de dollars en 1996, soit une hausse de 15 %. Ce sont premièrement les assureurs à charte du Québec, avec une croissance de 26,8 %, qui ont bénéficié de l'augmentation générale du marché, suivis des assureurs à charte canadienne avec une croissance de 21,7 %, tandis que les assureurs ayant une charte d'une autre province ou une charte étrangère ont vu leurs primes diminuer de 36 %. Globalement, ces changements ont eu pour conséquence que la part de marché des assureurs à charte du Québec a augmenté, passant de 39 % en 1996 à 43 % en 2000. Ces résultats sont encore plus remarquables du fait de l'importance moindre, en termes d'actif, des assureurs à charte du Québec (572 millions de dollars en moyenne à la fin de l'année 2000) comparativement à ceux à charte d'une autre juridiction (1 766 millions de dollars).

TABLEAU 2.1.4
PRIMES DIRECTES PERÇUES AU QUÉBEC
(en millions de dollars)

	1996		2000	
		(%)		(%)
Assureurs de personnes				
– à charte du Québec	2 261	39	2 868	43
– à charte canadienne	2 651	46	3 226	49
– autres	875	15	562	8
Total	5 787	100	6 656	100
Assureurs de dommages				
– à charte du Québec	1 698	40	2 036	42
– à charte canadienne	1 960	46	2 131	43
– autres	569	14	733	15
Total	4 227	100	4 900	100

Sources : Inspecteur général des institutions financières, *Le système financier 1996*, décembre 1997.
Inspecteur général des institutions financières, *Rapport annuel sur les assurances 2000*.

Dans le secteur de l'assurance de dommages, le volume des primes directes perçues au Québec a augmenté de 15,9 % entre 1996 et 2000. Les assureurs à charte du Québec ont connu à ce chapitre une croissance de 19,9 % comparativement à 8,8 % pour les assureurs à charte canadienne. Ces taux de croissance ont permis aux assureurs à charte du Québec d'augmenter leur part de marché à 42 % en 2000 comparativement à 40 % en 1996. Comme pour les assureurs de personnes, la bonne performance des assureurs de dommages à charte du Québec est d'autant plus significative que leur importance en termes d'actif (61 millions de dollars en moyenne à la fin de l'année 2000) est moindre que celle de leurs concurrents (410 millions de dollars).

2.1.5 *Le marché des prêts et du financement des entreprises*

Le tableau suivant présente le financement bancaire traditionnel (l'encours des prêts aux entreprises) au Québec et le financement obligataire (les émissions nettes en obligations) des entreprises au Canada pour la période de 1992 à 1999. En faisant l'hypothèse que les émissions nettes en obligations des entreprises au Québec ont évolué de la même manière que dans l'ensemble canadien, on constate que la croissance des émissions nettes en obligations a été beaucoup plus forte que la croissance du financement traditionnel bancaire. Ce changement confirmerait que les entreprises recourent de moins en moins au financement traditionnel pour tendre vers d'autres formes de financement.

TABLEAU 2.1.5
FINANCEMENT DES ENTREPRISES
(en millions de dollars)

	Encours des prêts aux entreprises au Québec	Émissions nettes en obligations des entreprises au Canada
1992	25 912	2 116
1993	23 836	9 832
1994	24 214	5 808
1995	25 918	20 024
1996	25 432	20 650
1997	27 668	38 653
1998	30 471	36 258
1999	29 555	40 553

Sources : Institut de la statistique du Québec, *Institutions de dépôts 1995-1999* et Banque du Canada, *Statistiques bancaires et financières*, octobre 2001.

Dans le secteur des prêts aux entreprises au Québec en 1999, les banques canadiennes détenaient une part de marché de 65 %, suivies du Mouvement des caisses Desjardins avec une part de marché qui s'est accrue à 27 % alors qu'elle était de 24,5 % en 1995. Cette augmentation s'est faite principalement au détriment des banques étrangères puisque la part de marché des banques canadiennes est demeurée relativement stable.

2.1.6 Les courtiers en valeurs mobilières

L'industrie québécoise et canadienne du courtage en valeurs mobilières a connu des changements importants au cours des dernières années. Après la vague d'acquisitions de la fin des années 1980, durant laquelle les grandes maisons de courtage ont été acquises par les banques, de nombreuses autres transactions sont survenues au sein de cette industrie. Certaines transactions récentes ont impliqué des entreprises du Québec, dont l'acquisition de First Marathon par la Banque Nationale du Canada en 1999 et celle de Tassé et Associés par BLC Valeurs mobilières en 2000.

TABLEAU 2.1.6

LES PRINCIPALES MAISONS DE COURTAGE ACTIVES AU QUÉBEC¹
(en 2000)

	Emplois au Québec	Revenus bruts mondiaux
	Nombre	Millions \$
Principales maisons québécoises		
Financière Banque Nationale	1 862	883,0
Valeurs mobilières Desjardins	574	116,3
Valeurs mobilières Banque Laurentienne	253	43,4
Groupe Option retraite	169	16,3
Valeurs mobilières Courvie	130	12,8
Total partiel	2 988	1 071,8
Principales maisons canadiennes		
RBC Dominion valeurs mobilières	706	1 732,3
Merrill Lynch Canada	600	n. d.
Corporation BMO Nesbitt Burns	444	1 475,9
Scotia Capital	328	1 578,3
CIBC Marchés mondiaux	236	1 134,9
Valeurs mobilières TD	149	2 700,0
Corporation Canaccord Capital	125	n. d.
Total partiel	2 588	8 621,4

1. Maisons comptant 100 employés ou plus, au Canada.

Source : *Le Journal Les Affaires*, « Les 500 plus grandes entreprises », édition 2001.

Les maisons de courtage se sont également positionnées dans les domaines en croissance du courtage à escompte et du courtage en ligne. Au niveau canadien, ces types de courtage ont généré en 2000 des revenus de près de la moitié de ceux générés par le courtage de plein exercice (courtage de détail). Par ailleurs, les revenus de courtage relatifs aux fonds communs de placement représentent maintenant environ le quart des revenus de courtage

totaux, alors qu'ils étaient de moins de 10 % de ces revenus au début des années 1980.

Sur la base de leurs revenus bruts mondiaux, les principales maisons de courtage québécoises sont de taille modeste par rapport aux plus importantes sociétés canadiennes. Par contre, cinq de ces principales maisons de courtage offrent plus de 100 emplois au Québec pour un total de 2 988 emplois alors que seulement sept maisons canadiennes offrent plus de 100 emplois au Québec pour un total de 2 588 emplois.

2.1.7 Les gestionnaires de portefeuille

Les sociétés de gestion de portefeuille établies au Québec gèrent un actif totalisant près de 696 milliards de dollars, dont 327 milliards de dollars par des sociétés dont le principal établissement est au Québec. Ces 327 milliards de dollars de fonds gérés au Québec représentent une part de près de 27 % des fonds gérés au Canada. Nous devons toutefois souligner la place importante de la Caisse de dépôt et placement du Québec dont l'actif sous gestion représente à lui seul 10,2 % de l'actif des fonds gérés au Canada.

TABLEAU 2.1.7
L'ACTIF SOUS GESTION DES GESTIONNAIRES DE FONDS¹ ÉTABLIS AU QUÉBEC (mai 2001)
(en milliards de dollars)

Sociétés	Actif total
Caisse de dépôt et placement du Québec	124,9
Les Placements T.A.L.	51,2
Jarislowsky & Fraser et cie ltée	26,1
Conseiller en gestion globale State Street ltée	18,6
Bimcor inc.	14,2
Natcan (Banque Nationale)	14,1
Gestion de portefeuille Standard Life ltée	12,9
Autres sociétés	433,9
Total des fonds gérés par les sociétés établies au Québec²	695,9
Total des fonds gérés au Québec par ces sociétés³	326,9
Total des fonds gérés au Canada	1 229,1
Fonds gérés au Québec :	
– en % du total des fonds gérés au Canada	26,6
– excluant la Caisse de dépôt et placement du Québec, en % du total des fonds gérés au Canada	16,4

1. Comprend notamment les fonds communs de placement, les fonds distincts et les régimes de retraite.
 2. Représente les fonds gérés par les sociétés qui ont un établissement au Québec.
 3. Représente les fonds gérés par les sociétés dont le principal établissement est au Québec.
 Sources : Canadian Investment Manager Financial Database, printemps 2001; banque de données Paltrak de Portfolio Analytics Ltd., décembre 2000; et ministère des Finances du Québec.

2.1.8 Les régimes de retraite

En 2000, 183 régimes de retraite dont l'actif excède 1 million de dollars, sur les 1 062 au Canada, ont leur siège au Québec, soit 17,2 %, en comparaison de 15,2 % en 1996. La part du Québec est cependant plus significative du côté des régimes de retraite dont l'actif excède un milliard de dollars. En effet, celle-ci représente 24 % de tels fonds, ce qui correspond au poids démographique du Québec dans l'ensemble canadien.

TABLEAU 2.1.8

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES RÉGIMES DE RETRAITE

(au 31 décembre)

	Actif d'un million \$ et plus				Actif d'un milliard \$ et plus			
	1996		2000		1996		2000	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Québec	169	15,2	183	17,2	16	24,0	22	24,0
Ontario	590	53,1	488	46,0	25	38,0	35	38,0
Autres provinces	352	31,7	391	36,8	25	38,0	35	38,0
Total	1111	100,0	1062	100,0	66	100,0	92	100,0

Sources : Canadian Pension Fund Investment Directory, printemps 2001, CFP Publishing, Toronto, pour 2000; J. Roy, *Rapport sur le développement du secteur financier*, École des hautes études commerciales, 1997, pour l'année 1996.

Force est donc de constater que l'industrie du secteur financier au Québec évolue d'une façon tangible et que l'État doit continuer à appuyer son développement.

2.2 L'ÉTAT

Le gouvernement du Québec a toujours suivi de près l'évolution du secteur financier, un secteur d'importance majeure pour son économie. Il a d'ailleurs constamment innové en matière de législation. Ainsi, dès le début des années 1980, le gouvernement du Québec avait identifié les grandes tendances qui influencent encore aujourd'hui le secteur financier et n'a pas craint de favoriser rapidement, par une législation avant-gardiste, le décloisonnement des institutions financières. Le caractère innovateur de la législation québécoise est d'ailleurs reconnu.

Avant 1990, différentes lois touchant le secteur financier ont ainsi été modifiées de façon à permettre aux institutions financières d'élargir leur gamme de produits et services. Le Québec a même été le premier à permettre aux institutions financières d'acquérir des maisons de courtage en valeurs mobilières. Durant cette période, le Mouvement des caisses Desjardins et les assureurs se sont donc vu octroyer le droit de détenir des filiales et, ainsi, les

pouvoirs d'être engagés dans des activités au sein des domaines dits des quatre piliers traditionnels du secteur financier. De plus, le décloisonnement a également été amorcé dans la distribution des produits et services financiers en permettant aux intermédiaires de marché de cumuler des permis afin d'élargir la gamme de produits et services offerts aux consommateurs québécois.

Durant les années 1990, le cadre réglementaire du secteur financier québécois a régulièrement été adapté à un contexte en évolution rapide. Toutefois, peu de modifications ont été apportées à la structure d'encadrement avant 1997. Cependant, cette année-là, la Commission des valeurs mobilières du Québec (CVMQ) a été transformée en un organisme autonome à financement extrabudgétaire, non assujettie à la *Loi sur la fonction publique* (L.R.Q., c. F-31). Puis, en 1998, la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (L.R.Q., c. D-9.2) a été adoptée. Cette loi, qui a remplacé la *Loi sur les intermédiaires de marché* (L.R.Q., c. I-15.1), régit les activités de distribution de produits et services financiers, avec ou sans représentant. Elle a notamment permis une réduction du nombre d'organismes d'encadrement en créant le Bureau des services financiers (BSF), la Chambre de l'assurance de dommages (ChAD), la Chambre de la sécurité financière (CSF) ainsi que le Fonds d'indemnisation des services financiers (FISF), qui ont remplacé deux conseils, deux associations et quatre fonds d'indemnisation.

En 1999, le gouvernement a fait adopter la *Loi sur les centres financiers internationaux* (L.R.Q., c. C-8.3) qui visait à regrouper dans une même loi l'ensemble des règles relatives aux centres financiers internationaux (CFI) de manière à en faciliter la promotion et à inciter des entreprises étrangères, canadiennes et québécoises à développer leurs activités internationales à Montréal. Cette loi prévoit un ensemble d'avantages fiscaux dont peut se prévaloir une entreprise exploitant un CFI. Afin de favoriser le développement du secteur financier québécois et de l'économie québécoise en général, le gouvernement a également fait adopter, en 2000, la *Loi sur l'exercice des activités de bourse au Québec par Nasdaq* (L.Q. 2000, c. 28). Cette loi prévoit les modalités concernant l'implantation au Québec de la bourse Nasdaq.

Le gouvernement demeure vigilant pour adapter sa législation de manière à ce qu'elle protège adéquatement le consommateur de produits et services financiers, tout en favorisant le développement de l'industrie financière. Ainsi, toujours en 2000, la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite et d'autres dispositions législatives* (L.Q. 2000, c. 41) a été adoptée afin de mettre à jour et de simplifier le cadre législatif applicable aux régimes de retraite. Le gouvernement a aussi fait adopter la *Loi sur les coopératives de services financiers* (L.Q. 2000, c. 29) qui vient remplacer la *Loi sur les caisses d'épargne et de crédit* (L.R.Q., c. C-4.1). Cette loi prévoit notamment les modalités concernant la fusion de la Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec et des onze fédérations pour former la Fédération des caisses Desjardins du Québec ainsi que des mesures visant l'obligation pour les coopératives de services financiers de suivre des

pratiques de gestion saines et prudentes en lieu et place des règles liées au respect de ratios financiers. De plus, en 2001, la *Loi modifiant la Loi sur les valeurs mobilières* (L.Q. 2000, c. 38), donnant notamment à la CVMQ les moyens de réagir à l'émergence rapide de nouveaux produits financiers et de nouveaux intervenants dans le contexte de la mondialisation des marchés, a été sanctionnée. Finalement, la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* (L.Q. 2001, c. 32), visant l'harmonie des systèmes, des normes et des standards techniques permettant la communication au moyen de documents technologiques, a été adoptée.

Toutes ces modifications au cadre législatif ont été élaborées en tenant compte de principes d'encadrement et de pratiques internationales.

De plus, le gouvernement du Québec s'est engagé à alléger le fardeau réglementaire des entreprises dont celles œuvrant dans le secteur financier. Il a d'ailleurs formé en 1997 le Groupe de travail sur l'allégement réglementaire, puis a créé au sein du Conseil exécutif le Secrétariat à l'allégement réglementaire. La politique du gouvernement du Québec en cette matière vise à rendre les entreprises québécoises plus productives et plus concurrentielles afin de favoriser la création d'emplois.

Le gouvernement du Québec a aussi élaboré au cours des dernières années une série de mesures fiscales ou d'autres incitatifs pour favoriser le développement du secteur financier au Québec. Outre le programme sur les CFI, il y a lieu de mentionner les programmes visant à favoriser la création de fonds d'investissement administrés et gérés au Québec, l'apprentissage des gestionnaires de portefeuille, l'apprentissage des employés spécialisés dans les transactions internationales, les communications entre les sociétés et les investisseurs boursiers, l'embauche d'analystes financiers juniors spécialisés dans les titres de sociétés québécoises et l'embauche d'analystes financiers juniors spécialisés dans les instruments financiers dérivés.

Finalement, toujours en quête de moyens pour mieux protéger le consommateur et appuyer le développement du secteur financier au Québec, le gouvernement formait, le 2 mai 2001, le Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier.

2.3 LE CONSOMMATEUR

Le consommateur de produits et services financiers a évolué considérablement au cours des vingt dernières années : il est maintenant plus averti et mieux informé. Il devient de plus en plus investisseur.

L'information financière est davantage recherchée par les consommateurs. Cette information est devenue plus accessible, que ce soit par l'entremise de journaux spécialisés, d'émissions de télévision et de réseaux électroniques. De plus, les institutions financières elles-mêmes doivent investir davantage dans la production de matériel explicatif afin de répondre à ce besoin

d'information, que ce soit de façon volontaire, pour des motifs de concurrence, ou à la suite de nouvelles exigences réglementaires.

Ce flux d'information ainsi que les efforts des gouvernements et des organismes d'encadrement dans la vulgarisation des produits et services financiers et de leur réglementation ont, à leur tour, contribué à accroître les connaissances du consommateur en cette matière.

Les consommateurs québécois investissent d'ailleurs de plus en plus dans des véhicules financiers qu'ils ignoraient auparavant. Cette évolution des habitudes des consommateurs a contribué à la croissance phénoménale dans la détention de fonds communs de placement ou d'actions, comme le démontre d'ailleurs un sondage⁷ réalisé par la CVMQ en 1999. Les consommateurs deviennent donc plus ouverts à de nouveaux produits, services et modes de distribution. Ils sont par ailleurs plus sélectifs et leur fidélité n'est plus assurée. Parfois, ils se procurent différents produits au même endroit, auprès de plusieurs intermédiaires ou directement, sans intermédiaire.

Le vieillissement de la population québécoise est un phénomène démographique qui constitue un facteur important de changement pour le secteur financier. Ainsi, une partie importante de la population, les « *baby-boomers* », est aujourd'hui au stade de l'accumulation du capital en vue de la retraite. Ce phénomène, combiné aux nombreux incitatifs fiscaux (régimes enregistrés d'épargne-retraite et autres), a pour effet de rendre disponibles pour investissement des sommes importantes, contribuant à la croissance du secteur financier.

Devant l'intérêt croissant des consommateurs pour obtenir de l'information et devant la croissance du nombre de plaintes, plusieurs organismes d'encadrement tant québécois que canadiens, de même que plusieurs organisations sectorielles, ont mis sur pied des services d'information et de traitement de plaintes ou autres mécanismes de règlement de différends. Toutefois, face à la multitude de tels organismes, le consommateur se retrouve dans un véritable labyrinthe : paradoxalement le consommateur devient démuné.

⁷ Selon le « Sondage sur l'actionnariat au Québec : Les Québécois et l'investissement font-ils bon ménage? » publié en mars 2000, le taux d'actionnariat chez les Québécois atteignait 31 % en 1999 comparativement à 16 % en 1989 et à 4 % en 1977.

TABLEAU 2.3**DEMANDES D'INFORMATION ET PLAINTES DES CONSOMMATEURS DU QUÉBEC¹**

	Nombre de demandes d'information	Nombre de plaintes
Bureau des services financiers	8 000	67
Chambre de l'assurance de dommages	–	117
Chambre de la sécurité financière	–	148
Bureau d'assurance du Canada et GAA ²	52 806 ³	n. d.
Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes	23 995 ⁴	684
Inspecteur général des institutions financières	2 000	136
Commission des valeurs mobilières du Québec	19 732	185 ⁵
Office de la protection du consommateur	37 616	745 ⁶
Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières	n. d.	80 ⁷

1. Sur une base annuelle.

2. GAA : Groupement des assureurs automobiles.

3. Ensemble du Canada.

4. Part québécoise (46 %) des 56 090 demandes au Canada.

5. Ouvertures d'enquête.

6. Plaintes en matière financière.

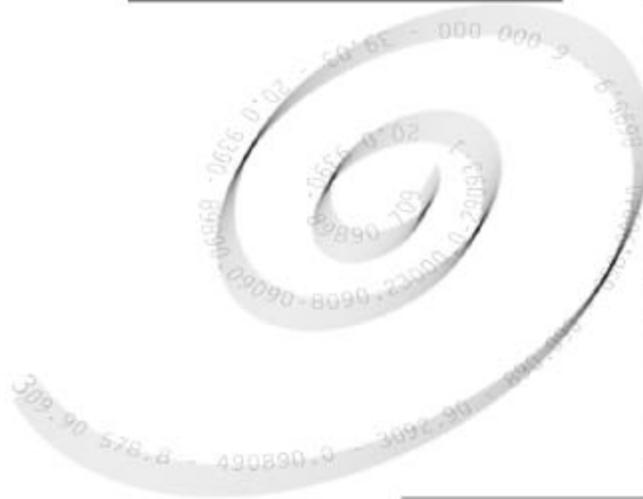
7. Pour la période du 1er janvier au 27 novembre 2001.

Source : Compilation du ministère des Finances; information tirée du rapport annuel ou fournie directement par l'organisme.

Le nombre élevé de demandes d'information et de plaintes reçues de consommateurs par divers organismes démontre que les consommateurs s'informent et portent plainte auprès d'une foule d'organismes. Nous pouvons présumer de plus que cette multitude d'organismes force les consommateurs à s'adresser préalablement à plusieurs agents du secteur financier avant de trouver réponse à leurs demandes et d'obtenir satisfaction dans le cadre d'une plainte, le cas échéant. Le consommateur, de plus en plus sollicité par différents acteurs du secteur financier, doit trouver satisfaction. Ainsi, l'encadrement proposé vise à saisir toutes les opportunités d'amélioration possible en matière de protection du consommateur.

L'ENCADREMENT ACTUEL DU SECTEUR FINANCIER AU QUÉBEC

CHAPITRE 3



L'ENCADREMENT ACTUEL DU SECTEUR FINANCIER AU QUÉBEC

3.1 L'ENCADREMENT DU SECTEUR FINANCIER AU QUÉBEC

3.1.1 Les types d'activité : production et distribution

Nous pouvons identifier deux types d'activité du secteur financier : la production de produits et services financiers et leur distribution.

Les assureurs, les institutions de dépôts, les courtiers en valeurs mobilières et les régimes de retraite sont les producteurs de services financiers. Ils se chargent également très souvent de la distribution de leurs produits.

Il est possible d'établir une distinction importante entre les modes de production des différents produits financiers. Alors que les institutions de dépôts, les assureurs et les régimes de retraite peuvent créer leurs produits de façon autonome, la production de valeurs mobilières met nécessairement en jeu plusieurs acteurs. En effet, la production d'une valeur mobilière nécessite un émetteur, un courtier, le cas échéant, et un mécanisme d'échange (par exemple, une bourse) permettant d'établir le prix de la valeur mobilière. Lors de cette production, l'ensemble des intervenants constitue le marché.

La distribution inclut différentes activités : le conseil, le courtage (rôle d'intermédiaire) et l'information. Le courtage et l'information font toujours partie de la distribution : l'achat d'un produit financier requiert toujours de remplir un formulaire et d'obtenir de l'information concernant le produit et les modalités de l'engagement que prend l'institution financière. Le conseil relève de l'intervention d'un conseiller spécialisé (représentant).

La distribution des produits et services financiers est assurée par les institutions financières elles-mêmes, par des personnes morales qui ne sont pas des institutions financières ou par des personnes physiques autonomes. À cet égard, les représentants et les cabinets régis par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* sont uniquement des intermédiaires dans le processus de distribution.

Le consommateur peut utiliser les services d'un conseiller qui se chargera de lui recommander certains produits répondant à ses besoins. Il peut aussi faire l'acquisition d'un produit en mode « libre-service », sans être assisté par un conseiller; il s'agit alors de distribution directe.

Certains produits se prêtent davantage à une distribution directe, d'autres à une distribution par représentant. Nous constatons que, généralement, les institutions de dépôts distribuent elles-mêmes leurs produits, tandis que les assureurs font souvent appel à des intermédiaires. La nature de ces activités commande évidemment à l'État qu'elles soient encadrées par des règles

offrant des balises de protection pour le public et de développement pour l'industrie.

3.1.2 L'encadrement

Au Québec, les règles d'encadrement du secteur financier s'énoncent sous différentes formes :

- lois de l'Assemblée nationale;
- règlements du gouvernement;
- décrets du gouvernement;
- arrêtés ministériels;
- règlements d'un organisme d'encadrement;
- directives, instructions et décisions (autorisations, approbations, dispenses) d'un organisme d'encadrement.

En fait, l'État cherche à déterminer les principales règles dans une loi et confie au gouvernement et aux organismes d'encadrement le pouvoir d'établir d'autres règles complémentaires, notamment par voie réglementaire. Le rôle du gouvernement et de l'organisme d'encadrement dans l'établissement des règles varie selon les lois et la nature de l'activité à encadrer.

3.1.3 Les types d'encadrement

La nature de l'encadrement imposé par la législation régissant le secteur financier dépend du type d'activité que l'on cherche à encadrer.

On distingue trois types d'encadrement pour le secteur financier lui-même :

- l'encadrement de la solvabilité;
- l'encadrement des marchés de valeurs;
- l'encadrement de la distribution.

Les deux premiers types d'encadrement régissent la **production** des produits et services financiers tandis que le dernier type en régit la **distribution**.

De plus, certaines mesures spécifiques à la protection des consommateurs sont généralement appliquées par des organismes d'encadrement :

- l'encadrement de l'assistance aux consommateurs (pour le traitement des plaintes, l'information et l'éducation);
- l'encadrement de l'indemnisation (en cas d'insolvabilité ou de fraude).

La production de produits et services financiers est une activité très réglementée dans le secteur financier principalement parce que la confiance dans l'industrie des services financiers est essentielle au bon fonctionnement de l'économie. Comme le produit ou service financier est un bien intangible, sa qualité ne se mesure pas de façon conventionnelle. En effet, la qualité d'un produit financier s'évalue par la capacité du producteur à remplir ses obligations ou, dans le cas d'une valeur mobilière, par la justesse de son prix (qui doit refléter adéquatement les caractéristiques de risque et de rendement attendu du titre).

La production est donc une activité réservée à certains participants et seuls les participants dûment autorisés (inscrits ou enregistrés) peuvent l'exercer. De plus, chacun des participants autorisés doit respecter un ensemble de règles visant à ce que ses produits et services répondent à certaines normes de qualité.

3.1.3.1 L'encadrement de la solvabilité

L'encadrement d'un assureur, d'une institution de dépôts ou d'un régime de retraite est axé sur le maintien de la solvabilité et, de plus en plus, on encadre aussi la solvabilité des courtiers en valeurs mobilières, compte tenu de leurs engagements financiers envers les investisseurs. En fait, cet encadrement vise à garantir que l'assujetti soit en mesure de faire face à ses obligations, c'est-à-dire rembourser les dépôts à leur échéance ou encore verser les prestations de retraite ou les dédommagements dus en cas de sinistres. On impose donc à ces producteurs des exigences de maintien de capital et de liquidités, des règles de prudence pour leurs placements ainsi que des pratiques de gestion adéquates (maintien de dossiers, prévention de la fraude, contrôle des conflits d'intérêts, etc.).

L'organisme d'encadrement s'occupe surtout de la surveillance (inspection et examen de rapports). S'il constate une dégradation de la situation financière du producteur, il interviendra afin que des mesures de redressement soient appliquées.

Les tâches relatives à l'encadrement de la solvabilité

Nous pouvons diviser les tâches des organismes d'encadrement de la solvabilité en trois catégories :

- le contrôle de l'accès à l'activité;
- le contrôle de l'activité;
- les interventions en cas de défaut de se conformer.

Pour exercer le **contrôle de l'accès à l'activité**, l'organisme doit notamment :

- administrer le processus de constitution des producteurs et vérifier leurs assises financières;
- analyser les demandes de constitution et émettre les documents constitutifs;
- émettre un permis d'exercice dans le cas des assureurs, des sociétés de fiducie et des sociétés d'épargne constitués au Québec ou ailleurs;
- percevoir les droits versés par les assujettis;
- maintenir un registre des participants.

Le **contrôle de l'activité** par l'organisme d'encadrement lui impose de s'assurer que les assujettis se conforment aux exigences législatives. Pour ce faire, l'organisme doit notamment :

- déterminer et informer les assujettis de certaines exigences, soit par la publication de lignes directrices ou de directives administratives;
- procéder lui-même ou faire procéder à l'inspection des assujettis;
- requérir la préparation de rapports d'activité par l'assujetti et en faire l'examen;
- procéder ou faire procéder à la vérification des états financiers;
- procéder à toute enquête requise.

Finalement, pour lui permettre d'assurer le respect des exigences législatives, l'organisme d'encadrement jouit de **pouvoirs d'intervention**. Il peut notamment :

- ordonner l'annulation d'une transaction, imposer des mesures correctives ou un plan de redressement;
- assumer ou faire assumer l'administration provisoire d'un assujetti;
- retirer ou restreindre un droit d'exercice ainsi qu'y imposer des conditions.

3.1.3.2 L'encadrement des marchés de valeurs

On encadre le marché, soit l'émetteur, le courtier et le mécanisme d'échange, afin qu'il permette l'établissement d'un « juste prix » pour la valeur mobilière, et ce, de façon continue.

L'encadrement des marchés de valeurs vise donc à garantir l'accès à une information pertinente, véridique et complète (par exemple, les prospectus dans le cas de fonds communs de placement ou encore les documents d'information dans le cas de fonds distincts). L'encadrement vise ensuite à assurer un fonctionnement efficace du mécanisme d'échange (négociation, compensation, règlement) de façon à ce que le prix établi par ce mécanisme d'échange soit « juste » et que la réalisation de la transaction soit garantie.

Le rôle de l'organisme d'encadrement des marchés de valeurs est donc de régir le processus de production de la valeur mobilière, car la qualité de la valeur mobilière dépendra de la qualité de ce processus de production.

L'organisme d'encadrement supervise aussi le fonctionnement des marchés. Pour ce faire, il doit notamment encadrer :

- le processus d'émission de valeurs;
- les offres publiques d'achat, d'échange et de rachat;
- les marchés de valeurs (bourses) et les organismes de règlement et de compensation.

Afin de superviser le **processus d'émission de valeurs**, l'organisme d'encadrement doit notamment :

- inscrire les émetteurs;
- autoriser l'usage de documents d'information (prospectus);
- colliger l'information relative aux marchés (états financiers, déclarations d'initiés, etc.).

Lorsqu'il encadre les **offres publiques d'achat, d'échange et de rachat**, l'organisme doit notamment :

- en contrôler la durée;
- contrôler l'information divulguée.

Lorsqu'il encadre les **bourses ainsi que les organismes de règlement et de compensation**, l'organisme peut notamment :

- autoriser les organismes de règlement et de compensation à exercer leurs activités;
- leur déléguer des pouvoirs et responsabilités;
- surveiller leurs activités (inspection);
- approuver leur réglementation;
- intervenir au besoin par voie d'ordonnance;
- réviser les décisions de ces organismes rendues à l'égard de leurs membres.

3.1.3.3 L'encadrement de la distribution

L'encadrement de la distribution a principalement pour but d'aider le consommateur à acheter des produits qui lui conviennent et de lui donner les moyens de faire des choix pleinement éclairés.

Le besoin d'encadrement de la distribution de produits et services financiers est plus ou moins grand selon le produit distribué. Par exemple, la distribution par les institutions de dépôts de leurs produits d'épargne est beaucoup moins

réglementée que celle des produits d'assurance ou de valeurs mobilières pour lesquels la législation encadre les activités des représentants (divulgence des sources de rémunération, compétence, formation continue, code de déontologie, etc.).

L'encadrement des représentants et de leurs activités porte essentiellement sur la capacité des représentants à bien conseiller le consommateur. L'encadrement vise donc, premièrement, à assurer que le conseiller possède les compétences nécessaires pour prodiguer des conseils et, deuxièmement, que le conseiller fasse passer les intérêts du client avant les siens.

Aux fins de s'assurer des compétences de la personne qui conseille, on exigera généralement une formation minimale, la réussite d'un examen ou encore la réalisation d'un stage. Ces exigences sont normalement suffisantes pour garantir un niveau acceptable de compétence.

Lorsqu'il s'agit de privilégier les intérêts du consommateur, l'encadrement devient plus difficile, surtout quand la rémunération du conseiller dépend des produits qu'il vend au consommateur (rémunération par commission). En effet, le conseiller se retrouve alors dans une situation où ses intérêts personnels peuvent entrer en conflit avec les intérêts du consommateur. La réglementation de l'activité conseil est fondée sur un code de déontologie. Ce code de déontologie établit les devoirs du conseiller envers son client. Des comités, formés généralement de spécialistes du domaine, sont chargés d'évaluer la conduite du conseiller et, s'il y a lieu, d'imposer des sanctions lorsque, à la suite d'une enquête, une plainte est portée devant ces comités.

Les tâches des organismes d'encadrement de la distribution se répartissent généralement en trois catégories :

- le contrôle de l'accès à l'activité;
- le contrôle de l'activité;
- les interventions en cas de défaut de se conformer.

Pour **contrôler l'accès à l'activité**, l'organisme doit notamment :

- administrer le processus d'inscription des participants;
- analyser les demandes d'inscription et émettre les documents qui attestent de cette inscription;
- émettre un permis d'exercice;
- percevoir les droits versés par les assujettis;
- maintenir un registre des participants.

Lorsqu'il **contrôle l'activité**, l'organisme d'encadrement doit s'assurer que les assujettis se conforment aux exigences législatives. Pour ce faire, l'organisme doit notamment :

- déterminer certaines exigences, soit par l'adoption de règlements, par la publication de lignes directrices ou de directives administratives et en informer les assujettis;
- procéder lui-même ou faire procéder à l'inspection des assujettis;
- demander à l'assujetti des rapports d'activité et les examiner;
- procéder ou faire procéder à la vérification des états financiers dans certains cas;
- procéder à une enquête, généralement à la suite d'une plainte.

Pour faire respecter les exigences de la législation, l'organisme d'encadrement jouit de **pouvoirs d'intervention**. Il peut notamment :

- assumer ou faire assumer l'administration provisoire d'un assujetti;
- retirer ou restreindre le droit d'exercice ou y imposer des conditions;
- imposer des amendes;
- traduire un assujetti devant un comité qui peut imposer diverses sanctions, notamment des amendes et des suspensions ou des retraits de permis.

3.1.3.4 L'encadrement de l'assistance au consommateur

La structure d'encadrement est en mesure d'offrir deux types de service aux consommateurs de produits et services financiers :

- l'assistance pour le traitement de plaintes;
- l'assistance pour l'obtention d'information ou de services d'éducation.

Quant au traitement des plaintes, les organismes d'encadrement ont le pouvoir d'intervenir dans les cas où la loi a été enfreinte. Toutefois, même lorsque leur intervention ne repose pas sur une obligation légale, leur initiative permet souvent d'établir un meilleur rapport de force entre le consommateur et l'assujetti concerné : à titre d'exemple, ils viennent corriger l'asymétrie de l'information.

L'organisme d'encadrement est généralement dans une situation privilégiée pour assister le consommateur en matière de diffusion d'information et de services d'éducation. Comme on le sait, ceux-ci constituent en fait d'excellents moyens de prévention dans le domaine de la protection du consommateur.

Ainsi, l'organisme peut mettre sur pied un service d'assistance au consommateur, capable de donner des informations pertinentes. L'organisme est également en mesure d'assurer une diffusion de l'information et d'offrir des services d'éducation au consommateur. De plus, il est apte à renseigner le consommateur sur les moyens de faire valoir ses droits. Enfin, il peut aussi être chargé du suivi des plaintes.

3.1.3.5 L'encadrement de l'indemnisation

Divers mécanismes d'indemnisation ont été mis en place pour renforcer la confiance du consommateur, essentielle au bon fonctionnement du secteur financier. Ces mécanismes d'indemnisation entrent en jeu dans les deux situations suivantes :

- lorsqu'une institution financière ou un courtier en valeurs est incapable de faire face à ses obligations à l'égard de sa clientèle;
- lorsqu'un représentant ou un courtier certifié en vertu de certaines lois est coupable de fraude dans l'exercice de ses fonctions.

Certains de ces mécanismes sont publics ou relèvent de mesures légales (par exemple, la Régie de l'assurance-dépôts du Québec (RADQ) et le Fonds d'indemnisation des services financiers). D'autres sont privés et relèvent d'initiatives de l'industrie concernée (par exemple, la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes ou SIAP, la Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD ou SIMA et le Fonds canadien de protection des épargnants ou FCPE).

En pratique, l'organisme perçoit les cotisations, administre le fonds, statue sur les demandes d'indemnisation et verse les indemnités.

3.2 LES ORGANISMES QUÉBÉCOIS D'ENCADREMENT

Au Québec, toutes les activités d'encadrement que nous avons décrites sont réparties entre plusieurs organismes d'encadrement. Le Groupe de travail a ainsi examiné les huit organismes québécois exerçant des fonctions d'encadrement du secteur financier et les trois organismes d'indemnisation des consommateurs de produits et services financiers créés par la législation québécoise. Ces organismes œuvrent présentement dans différents domaines de l'industrie financière (assurances, valeurs mobilières, institutions de dépôts, régimes de retraite, etc). La mission, les objectifs et les modes de financement diffèrent d'un organisme à l'autre.

La section qui suit brosse un tableau sommaire des principales activités, fonctions, responsabilités et des revenus de ces organismes.

3.2.1 L'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec

L'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec (ACAIQ) est entrée en fonction en 1994 lors de la mise en vigueur de la *Loi sur le courtage immobilier* (L.R.Q., c. C-73.1). Elle succédait ainsi à l'Association de l'immeuble du Québec. Elle est un organisme à adhésion obligatoire,

autofinancé et ayant pour mission d'assurer la protection du public par l'application des règles de déontologie et par l'inspection professionnelle de ses membres en veillant, notamment, à ce que l'activité de ses membres soit poursuivie conformément à la législation. Elle dispense de plus des cours de formation permanente à ses membres et décerne les titres de spécialistes que peuvent utiliser ceux-ci. Elle régit également une activité financière, soit le courtage de prêts garantis par hypothèque immobilière en vertu de la *Loi sur le courtage immobilier*. Elle regroupe 10 500 courtiers et agents immobiliers.

Pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2000, les revenus totaux de l'ACAIQ s'élèvent à 5,3 millions de dollars dont la plus grande partie provient de droits imposés par la législation. Ces revenus se détaillent comme suit :

TABLEAU 3.2.1**ACAIQ***(Revenus en dollars, exercice financier terminé le 31 décembre 2000)*

Droits	3 421 887
Vente de fournitures et de services	502 142
Amendes et débours perçus (discipline)	168 216
Droits et amendes (exercice illégal)	514 550
Total partiel	4 606 795
Revenus de placements et autres	293 148
Intérêts	377 140
TOTAL	5 277 083

Les affaires de l'ACAIQ sont administrées par un conseil d'administration composé de onze membres, dont deux, qui ne sont ni courtiers ni agents immobiliers, nommés par le gouvernement après consultation auprès de divers groupes socioéconomiques. Les neuf autres membres sont élus par leurs pairs. L'ACAIQ emploie environ 50 personnes.

3.2.2 *Le Bureau des services financiers*

Le Bureau des services financiers est constitué en vertu de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*. Il n'est pas un organisme public, ni un organisme gouvernemental, ni une entreprise du gouvernement au sens de la législation en vigueur au Québec. Il est un organisme d'encadrement du secteur financier, autofinancé et ayant pour mission de veiller à la protection du public dans les domaines soumis à son autorité, notamment dans les disciplines de :

- l'assurance de personnes;
- l'assurance collective de personnes;

- l'assurance de dommages;
- l'expertise en règlement de sinistres;
- la planification financière;
- le courtage en épargne collective;
- le courtage en contrats d'investissement;
- le courtage en plans de bourses d'études.

Ainsi, le BSF voit à l'administration de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* et de ses règlements pour l'ensemble des assujettis. De plus, il reçoit les plaintes formulées à l'endroit des cabinets, des représentants autonomes, des sociétés autonomes et des distributeurs de produits et de services financiers et procède à des enquêtes à leur égard. Il agit aussi à titre de centre de renseignements et de référence dans le domaine de l'assurance.

Selon son rapport annuel de 2000, environ 35 000 représentants sont certifiés par le BSF et près de 2 500 cabinets y sont inscrits. Pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2000, les revenus totaux du BSF s'élèvent à 7,5 millions de dollars provenant surtout de droits imposés par la législation. Ces revenus se ventilent comme suit :

TABLEAU 3.2.2**BSF***(Revenus en dollars, exercice financier terminé le 31 décembre 2000)*

Cotisations	5 528 119
Autres services	61 423
Analyse des guides de distribution	26 120
Examens	497 729
Étude des dossiers	741 331
Vente de manuels et de formulaires	465 986
Redevances – Centre collégial de formation à distance	44 760
Honoraires des Chambres et du Regroupement des cabinets de courtage du Québec	27 422
Perte sur disposition d'éléments d'actif	(440)
Total partiel	7 392 450
Autres revenus – Intérêts	143 698
TOTAL	7 536 148

Les affaires du BSF sont administrées par un conseil d'administration composé de quinze membres dont dix, incluant le président, sont nommés par le ministre des Finances. Les autres membres de son conseil sont d'office les président et vice-président de la Chambre de l'assurance de dommages et ceux de la Chambre de la sécurité financière. Le BSF emploie plus de 150 personnes : 90 employés permanents et 60 occasionnels.

3.2.3 *La Chambre de l'assurance de dommages*

Constituée en vertu de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, la Chambre de l'assurance de dommages est une personne morale qui n'est pas mandataire de l'État. Elle est un organisme autofinancé ayant pour mission d'assurer la protection du public en maintenant la discipline et en veillant au respect de la déontologie et à la formation de ses cotisants exerçant en matière d'assurance de dommages et d'expertise en règlement de sinistres. Pour ce faire, elle établit des règles de déontologie et de formation continue applicables à tous ses cotisants et elle voit au fonctionnement d'un comité de discipline.

Pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2000, les revenus totaux de la ChAD s'élèvent à 2,7 millions de dollars qui proviennent surtout de cotisations imposées par la législation. Ces revenus se ventilent comme suit :

TABLEAU 3.2.3

ChAD

(Revenus en dollars, exercice financier terminé le 31 décembre 2000)

Cotisations	2 477 061
Greffe	73 950
Développement professionnel	16 444
Publications	7 958
Total partiel	2 575 413
Intérêts	36 290
Intérêts sur le fonds de réserve des courtiers	39 750
TOTAL	2 651 453

Les affaires de la ChAD sont administrées par un conseil d'administration composé de onze membres dont deux sont nommés par le ministre des Finances pour représenter les consommateurs, et neuf sont élus par les différents groupes de cotisants à la ChAD. Le nombre de ces cotisants s'élève à un peu plus de 10 000. La ChAD emploie dix-neuf personnes de manière permanente.

3.2.4 *La Chambre de la sécurité financière*

Constituée en vertu de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, la Chambre de la sécurité financière est une personne morale qui n'est pas mandataire de l'État. Elle est un organisme autofinancé ayant pour mission d'assurer la protection du public en maintenant la discipline et en veillant au respect de la déontologie et à la formation de ses cotisants. À cet égard, elle établit des règles de déontologie et de formation continue et elle

voit au fonctionnement d'un comité de discipline. Ses cotisants sont au nombre d'un peu plus de 25 000.

Pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2000, les revenus totaux de la CSF s'élèvent à 4,8 millions de dollars dont les cotisations imposées par la législation constituent la plus grande part. Ces revenus se répartissent comme suit :

TABLEAU 3.2.4**CSF**

(Revenus en dollars, exercice financier terminé le 31 décembre 2000)

Cotisations	4 086 229
Greffe	157 798
Formation	480 178
Vérification préventive	13 539
Total partiel	4 737 744
Autres revenus	1 782
Intérêts	49 558
TOTAL	4 789 084

Les affaires de la CSF sont administrées par un conseil d'administration composé de onze membres dont deux sont nommés par le ministre des Finances pour représenter les consommateurs et les neuf autres, élus par les différents groupes de ses cotisants. La CSF emploie 40 personnes.

3.2.5 *La Commission des valeurs mobilières du Québec*

La Commission des valeurs mobilières du Québec est constituée en vertu de la *Loi sur les valeurs mobilières* (L.R.Q., c. V-1.1). Elle est un organisme d'encadrement autofinancé, mandataire du gouvernement, chargé de l'administration de la *Loi sur les valeurs mobilières*. Elle a pour mission de favoriser le bon fonctionnement du marché des valeurs mobilières, d'assurer la protection des épargnants contre les pratiques déloyales, abusives et frauduleuses, de régir l'information des porteurs de valeurs mobilières et du public sur les personnes qui font publiquement appel à l'épargne et sur les valeurs émises par celles-ci et d'encadrer l'activité des professionnels du marché des valeurs mobilières, des associations qui les regroupent et des organismes chargés d'assurer le fonctionnement d'un marché de valeurs mobilières.

Pour l'exercice financier terminé le 31 mars 2001, les revenus totaux de la CVMQ s'élèvent à 38,7 millions de dollars et sont composés surtout de droits imposés par la législation. Ces revenus se détaillent comme suit :

TABLEAU 3.2.5**CVMQ***(Revenus en dollars, exercice financier terminé le 31 mars 2001)*

Droits :	
Financement des sociétés	24 170 056
Inscriptions	8 496 574
Informations financières	3 450 310
Inspections	151 725
Autres	17 700
Ententes de règlements et amendes	332 750
Total partiel	36 619 115
Intérêts sur dépôts bancaires	2 073 692
TOTAL	38 692 807

La CVMQ est composée d'au plus neuf membres, dont un président et au plus trois vice-présidents qui occupent leur fonction à temps plein, tous nommés par le gouvernement. Elle compte un peu plus de 200 employés.

3.2.6 *L'Inspecteur général des institutions financières*

L'Inspecteur général des institutions financières (IGIF) est constitué en vertu de la *Loi sur l'inspecteur général des institutions financières* (L.R.Q., c. I-11.1). Il est chargé d'exercer les fonctions et pouvoirs qui lui sont attribués par plusieurs lois et d'administrer toutes les lois ou dispositions d'une loi dont le gouvernement lui confie l'administration⁸. Il est ainsi chargé de surveiller et d'inspecter les institutions financières et de donner au ministre des avis concernant les lois dont l'administration lui est confiée ou en vertu desquelles des fonctions ou pouvoirs lui sont attribués. Il est également chargé d'administrer et d'exploiter un fichier central des entreprises établi par le gouvernement.

⁸ Notamment les lois suivantes : *Loi sur les assurances* (L.R.Q., c. A-32), *Loi sur les caisses d'entraide économique* (L.R.Q., c. C-3), *Loi concernant certaines caisses d'entraide économique* (L.R.Q., c. C-3.1), *Loi sur les coopératives de services financiers* (L.Q. 2000, c. 29), *Loi sur les compagnies* (L.R.Q., c. C-38), *Loi sur le courtage immobilier* (L.R.Q., c. C-73.1), *Loi sur la liquidation des compagnies* (L.R.Q., c. L-4), *Loi sur les pouvoirs spéciaux des corporations* (L.R.Q., c. P-16), *Loi sur la publicité légale des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales* (L.R.Q., c. P-45), *Loi sur les sociétés de prêts et placements* (L.R.Q., c. S-30), et plusieurs autres. (Voir article 1 de la *Loi sur l'inspecteur général des institutions financières*).

En vertu de la *Loi sur le courtage immobilier*, dont il assume l'administration, l'IGIF veille à l'encadrement de l'ACAIQ ainsi qu'à celui du Fonds d'indemnisation du courtage immobilier.

Pour l'exercice financier terminé le 31 mars 2001, les revenus totaux de l'IGIF s'élèvent à 54 millions de dollars dont 9,4 millions de dollars en provenance du secteur financier. La principale source de revenus de l'IGIF est constituée de droits imposés aux entreprises, qui représentent environ 83 % de ses revenus. Les revenus totaux se ventilent comme suit :

TABLEAU 3.2.6

IGIF

(Revenus en dollars, exercice financier terminé le 31 mars 2001)

Domaine d'activité	Cotisations ¹	Permis	Constitution des compagnies	Rapports annuels et initiaux	Personnes morales	Divers	TOTAL
Assurance	5 138 534	299 229	118 482	-	-	-	5 556 245
Courtage immobilier	69 241	(2 045)	-	-	-	-	67 196
Institutions de dépôts	3 620 898	39 920	83 028	-	-	-	3 743 846
Entreprises	-	-	-	35 077 496	9 226 864	304 955 ²	44 609 315
TOTAL	8 828 673	337 104	201 510	35 077 496	9 226 864	304 955	53 976 602

1. Les cotisations 2000-2001 sont établies en fonction des dépenses de l'exercice financier 1999-2000.
2. Intérêts sur arrérages, pénalités pour chèques sans provision et autres revenus.

Les principaux dirigeants, soit l'Inspecteur général des institutions financières et son adjoint, sont nommés par le gouvernement. L'IGIF est financé par des crédits votés par l'Assemblée nationale et les sommes qu'il perçoit sont versées directement au Fonds consolidé du revenu de l'État. Il emploie 298 personnes pour assumer l'ensemble de ses fonctions dont 122 travaillent aux tâches relatives à l'encadrement du secteur financier et 176 à celles relatives au secteur des entreprises.

3.2.7 *L'Institut québécois de planification financière*

L'Institut québécois de planification financière (IQPF) est un organisme sans but lucratif ayant, en vertu de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, la responsabilité d'accorder le diplôme requis pour obtenir le certificat permettant de porter le titre de planificateur financier et d'établir les exigences de formation continue pour les planificateurs financiers.

Pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2000, les revenus de l'IQPF s'élèvent à près de 2 millions de dollars. Ces revenus se répartissent comme suit :

TABLEAU 3.2.7**IQPF***(Revenus en dollars, exercice financier terminé le 31 décembre 2000)*

Formation	1 259 573
Congrès annuel	228 350
Matériel didactique	179 317
Ouverture de dossiers	116 400
Examen unique	107 000
Cotisations annuelles (volontaires, année 2000)	37 028
Service de références	4 651
Équivalence de diplômes	4 000
Publicité	3 737
Total partiel	1 940 056
Intérêts	23 355
TOTAL	1 963 411

Les revenus de l'IQPF résultent de ses activités et non pas de droits imposés par la législation.

L'IQPF a diplômé plus de 4 800 planificateurs financiers au Québec. Ses affaires sont administrées par un conseil d'administration de onze planificateurs financiers élus par les diplômés. Il emploie douze personnes de manière permanente.

3.2.8 *La Régie des rentes du Québec*

La Régie des rentes du Québec (RRQ) est constituée en vertu de la *Loi sur le régime de rentes du Québec* (L.R.Q., c. R-9). La RRQ est un organisme autofinancé, mandataire du gouvernement et ayant pour mission de contribuer à la sécurité du revenu, principalement au moment de la retraite.

La RRQ a aussi pour mission particulière la promotion de la planification financière de la retraite, notamment en favorisant l'établissement de nouveaux régimes de retraite en vertu de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (L.R.Q., c. R-15.1). Pour s'assurer que ces régimes sont administrés conformément à la loi, elle doit notamment :

- enregistrer les régimes de retraite et les modifications qui leur sont apportées;
- vérifier les renseignements qui lui sont transmis annuellement par les administrateurs de régimes;

- veiller au respect des droits des participants lorsque les régimes se terminent;
- fournir l'information et le soutien à la clientèle des régimes de retraite;
- veiller à ce que chaque régime de retraite fasse l'objet d'une évaluation actuarielle;
- autoriser des modifications aux politiques de placement des différents régimes de retraite;
- assumer l'administration provisoire de tout ou partie d'un régime de retraite, ou la confier à celui qu'elle désigne.

Pour l'exercice financier terminé le 31 mars 2001, les revenus totaux en provenance des régimes complémentaires de retraite de la RRQ s'élèvent à 4,6 millions de dollars dont la plus grande partie est composée de droits imposés par la législation. Ces revenus se détaillent comme suit :

TABLEAU 3.2.8**RRQ***(Revenus en dollars, exercice financier terminé le 31 mars 2001)*

Droits	4 508 000
Intérêts	37 000
Autres	62 000
TOTAL	4 607 000

La RRQ est administrée par un conseil d'administration formé de douze membres, dont un président, tous nommés par le gouvernement. Deux membres sont nommés après consultation des organismes les plus représentatifs du monde des affaires, deux après consultation des organismes les plus représentatifs du monde du travail, deux après consultation des groupes socioéconomiques les plus représentatifs, un après consultation d'organismes regroupant des entreprises ou particuliers œuvrant dans le domaine des avantages sociaux pour les salariés et deux sont nommés parmi les bénéficiaires des prestations versées par la RRQ. Deux autres membres sont nommés parmi les fonctionnaires du gouvernement ou de ses organismes.

La RRQ compte 1 100 employés dont 37 travaillent à l'encadrement des régimes complémentaires de retraite.

3.2.9 Les fonds d'indemnisation

3.2.9.1 Le Fonds d'indemnisation du courtage immobilier

Le Fonds d'indemnisation du courtage immobilier (FICI) est constitué en vertu de la *Loi sur le courtage immobilier*. Il a la mission d'indemniser le consommateur victime d'une fraude, d'une opération malhonnête ou d'un

détournement de fonds d'un compte en fidéicomis par un courtier ou un agent immobilier.

Pour l'exercice financier 2000, les revenus totaux du FICI s'élèvent à 423 570 dollars. Ces revenus se répartissent comme suit :

TABLEAU 3.2.9.1

FICI

(Revenus en dollars, exercice financier terminé le 31 décembre 2000)

Cotisations	188 560
Revenus de placement	235 010
TOTAL	423 570

Le FICI est géré par un conseil d'administration composé de sept membres nommés par le gouvernement dont quatre sont choisis parmi les titulaires de certificat délivré par l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec; les trois autres membres sont des personnes susceptibles de contribuer d'une façon particulière à l'avancement de la profession.

3.2.9.2 *Le Fonds d'indemnisation des services financiers*

Le Fonds d'indemnisation des services financiers est constitué en vertu de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*. Il a pris la relève des fonds correspondants qui existaient en vertu de la *Loi sur les intermédiaires de marché*. Il a pour mandat d'administrer les sommes d'argent qui y sont déposées, de statuer sur les demandes d'indemnisation et d'indemniser les victimes de fraude, de manœuvre dolosive ou de détournement de fonds dont est responsable un cabinet, un représentant autonome ou une société autonome.

Pour l'exercice financier de l'année 2000, les revenus totaux du FISF s'élèvent à 3,1 millions de dollars dont 2,9 millions de dollars de cotisations versées en application de la législation. Ces revenus se détaillent comme suit :

TABLEAU 3.2.9.2

FISF

(Revenus en dollars, exercice financier terminé le 31 décembre 2000)

Cotisations	2 931 804
Intérêts	144 379
TOTAL	3 076 183

Le FISF est administré par un conseil d'administration composé de sept membres, dont un président et un vice-président, nommés par le BSF pour un mandat de trois ans. Deux des membres du conseil d'administration sont choisis pour représenter le public. Le FISF compte sept employés.

3.2.9.3 *La Régie de l'assurance-dépôts du Québec*

La Régie de l'assurance-dépôts du Québec est constituée en vertu de la *Loi sur l'assurance-dépôts* (L.R.Q., c. A-26). Elle est un organisme mandataire de l'État et les biens en sa possession sont la propriété de l'État. Elle est chargée de régir, dans le cadre de la *Loi sur l'assurance-dépôts*, la sollicitation et la réception de dépôts d'argent du public, de garantir le paiement des dépôts d'argent dans la mesure et de la manière prévue par sa loi et ses règlements, de gérer le fonds d'assurance-dépôts et d'administrer le régime de permis nécessaire à une coopérative de services financiers, une société de fiducie, une société d'épargne ou une autre institution admissible pour recevoir des dépôts en vertu des règlements.

Pour l'exercice financier terminé le 31 mars 2001, les revenus totaux de la RADQ s'élèvent à 25,9 millions de dollars dont 14,7 millions de dollars de primes perçues en application de la législation. Ces revenus se ventilent comme suit :

TABLEAU 3.2.9.3

RADQ

(Revenus en dollars, exercice financier terminé le 31 mars 2001)

Primes perçues	14 703 800
Revenus de placement et d'intérêts	11 064 703
Autres revenus	122 374
TOTAL	25 890 877

La RADQ est administrée par un conseil d'administration composé des personnes qui occupent respectivement les postes d'Inspecteur général des institutions financières, d'adjoint à l'Inspecteur général des institutions financières et de sous-ministre des Finances ainsi que de deux autres personnes qui ne sont pas membres du personnel de la fonction publique ni dirigeants d'organisme gouvernemental, et que nomme le gouvernement. L'Inspecteur général des institutions financières en est le président-directeur général. La RADQ compte cinq employés.

Vue d'ensemble des revenus des organismes

En résumé, les revenus provenant des droits, amendes et autres frais chargés au secteur financier par les huit organismes d'encadrement et les trois fonds d'indemnisation totalisent pour le dernier exercice financier

89,6 millions de dollars. La ventilation de ces revenus est présentée dans le tableau qui suit :

TABLEAU SOMMAIRE

DROITS, AMENDES ET AUTRES FRAIS CHARGÉS AU SECTEUR FINANCIER (En dollars, dernier exercice financier)

Organismes d'encadrement	
ACAIQ	4 606 795
BSF	7 392 450
ChAD	2 575 413
CSF	4 737 744
CVMQ	36 619 115
IGIF	9 367 287
IQPF	1 940 056
RRQ	4 508 000
Total partiel	71 746 860
Fonds d'indemnisation	
FICI	188 560
FISF	2 931 804
RADQ	14 703 800
Total partiel	17 824 164
TOTAL (organismes d'encadrement et fonds d'indemnisation)	89 571 024

3.3 LES ORGANISMES CANADIENS D'ENCADREMENT

En plus des organismes québécois d'encadrement du secteur financier, divers organismes canadiens d'encadrement régissent des institutions financières actives au Québec. Il s'agit principalement du Bureau du surintendant des institutions financières, de la Société d'assurance-dépôts du Canada et de la toute nouvelle Agence de la consommation en matière financière du Canada.

Plusieurs fonctions et responsabilités de ces organismes chevauchent sinon empiètent dans les champs de compétence du Québec. À titre d'exemple, le contrat d'assurance et la protection du consommateur relèvent du droit civil québécois.

Le Bureau du surintendant des institutions financières encadre sur le territoire québécois les institutions financières à charte canadienne.

La Société d'assurance-dépôts du Canada a le mandat d'assurer les dépôts dans les banques et les autres institutions de dépôts à charte canadienne.

L'Agence de la consommation en matière financière du Canada a pour mission de superviser les institutions financières à charte canadienne pour s'assurer, entre autres, qu'elles se conforment aux dispositions de la législation relatives à la protection des consommateurs, pour surveiller la mise en œuvre de codes de conduite volontaires en matière de protection des consommateurs ainsi que pour sensibiliser et informer les consommateurs.

À cette agence pourrait s'ajouter une organisation dont la mission serait de mettre en place et de gérer un régime d'examen des réclamations pour les personnes qui ont demandé ou obtenu des produits ou services financiers d'institutions membres de l'organisation et qui en sont insatisfaites. Ce régime serait obligatoire pour les banques mais facultatif pour les autres institutions financières à charte canadienne. Toutefois, ces dernières seraient obligées d'y adhérer si elles ne participaient pas à un régime de règlement de différends équivalent.

Lorsque le législateur canadien intervient par la création de tels organismes sur le territoire québécois, il entretient la confusion chez le consommateur et alourdit le fardeau administratif des assujettis. Il ne nous appartient pas de déterminer la teneur de ces chevauchements ou de ces empiètements. Seuls les tribunaux sont habilités à déterminer la constitutionnalité de textes législatifs.

3.4 LES FORUMS PANCANADIENS

Au fil des ans, les différents organismes d'encadrement des provinces dans leurs champs de compétence, tels l'assurance, les valeurs mobilières et les régimes de retraite, ont entrepris la création de forums sectoriels informels afin de travailler à l'harmonisation des règles d'encadrement des différentes juridictions.

Ces forums sont :

- pour l'assurance, le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance (CCRRA) et les Organisations d'encadrement des services d'assurance du Canada⁹ (CISRO);
- pour les régimes de retraite, l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR);
- pour les valeurs mobilières, les Autorités canadiennes en valeurs mobilières (ACVM).

⁹ *Canadian Insurance Services Regulatory Organizations (CISRO)*.

3.4.1 *Le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance*

La structure

Le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance est un regroupement informel et volontaire des différents organismes d'encadrement des provinces dans le domaine de l'assurance, auquel participe aussi le palier fédéral par l'entremise du Bureau du surintendant des institutions financières. Le regroupement s'est doté récemment d'un secrétariat pour appuyer ses initiatives. La présidence est actuellement assumée par le représentant de Terre-Neuve et une règle de l'alternance de juridiction est prévue pour la détermination de la personne occupant ce poste.

Le mandat

Le CCRRA s'est donné pour mission de favoriser et de faire la promotion d'un système d'encadrement efficace en matière d'assurance au Canada, pour veiller aux intérêts de la population¹⁰.

3.4.2 *Les Organisations d'encadrement des services d'assurance du Canada*

La structure

Les Organisations d'encadrement des services d'assurance du Canada forment un regroupement pancanadien, informel et volontaire de certains organismes gouvernementaux ou d'autoréglementation qui encadrent la distribution d'assurance. Le regroupement prévoit éventuellement mettre en place une structure plus formelle avec un secrétariat et du personnel. La présidence est actuellement assumée par la directrice générale de la Chambre de la sécurité financière du Québec et l'alternance de juridiction pourvoit au choix de la personne occupant ce poste.

Le mandat

Le CISRO s'est donné pour mission de promouvoir l'harmonisation de standards de qualification et de pratiques, chez les intermédiaires d'assurance, par le biais de la coopération. Les objectifs plus spécifiques du regroupement sont :

- d'uniformiser et de proposer des standards canadiens de formation des intermédiaires;
- de faciliter le partage d'information entre les différentes juridictions;

¹⁰ Voir la liste des travaux des sous-comités des forums pancanadiens à l'annexe 4.

- de développer une plus grande expertise des ressources en échangeant sur des problématiques communes;
- de créer une voix unique pour intervenir sur des questions qui affectent les autres autorités d'encadrement des services financiers et pour communiquer avec les médias, les consommateurs et les intermédiaires;
- de collaborer avec les autres organismes d'encadrement.

3.4.3 *L'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite*

La structure

L'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite est un regroupement formel et volontaire, constitué en personne morale, des organismes d'encadrement des régimes de retraite des provinces ainsi que du Bureau du surintendant des institutions financières. Le secrétariat a son bureau au siège de la Commission des services financiers de l'Ontario, mais relève du président de l'ACOR. Actuellement, la présidente de l'ACOR est la Surintendante des régimes de retraite de l'Alberta et ce poste sera occupé par une personne choisie selon une règle de l'alternance de juridiction.

Le mandat

L'ACOR¹¹ s'est donné pour mandat de :

- promouvoir l'amélioration des politiques concernant les régimes de retraite au Canada;
- promouvoir la simplification et l'harmonisation de la réglementation des régimes de retraite à l'échelle du Canada;
- rendre plus sécuritaires les engagements des régimes de retraite;
- améliorer la communication entre les organismes d'encadrement des régimes de retraite et les intéressés et intervenir sur les questions d'intérêt commun.

3.4.4 *Les Autorités canadiennes en valeurs mobilières*

La structure

Les Autorités canadiennes en valeurs mobilières constituent un regroupement informel, dont font partie les commissions et autres autorités de valeurs mobilières des provinces et territoires qui ont une compétence exclusive en cette matière. Ce regroupement n'a pas de structure formelle et étudie des projets sur lesquels se prononcent des représentants des

¹¹ Idem.

différentes provinces et territoires intéressés. La présidence des ACVM est actuellement occupée par le représentant de la Commission des valeurs mobilières de la Colombie-Britannique et une règle de l'alternance de juridiction joue également pour l'occupation de ce poste.

Le mandat

Les ACVM se sont donné la mission de doter l'espace économique canadien d'un régime de réglementation des valeurs mobilières qui, à la fois, protège le public investisseur contre les pratiques déloyales, abusives et frauduleuses, et favorise un marché des capitaux dynamique, efficace et intègre¹².

3.4.5 Le Forum conjoint des autorités de réglementation du marché financier

Compte tenu du décloisonnement du secteur financier et de la convergence intersectorielle, les forums décrits précédemment sont regroupés à nouveau dans le Forum conjoint des autorités de réglementation du marché financier (Forum conjoint), afin de travailler ensemble à harmoniser les réglementations affectant plus d'un domaine. Aucun organisme d'encadrement n'est lié formellement par les décisions que peut prendre le Forum conjoint.

La structure

Le Forum conjoint comprend les regroupements des organismes d'encadrement de trois domaines (assurance, valeurs mobilières et régimes de retraite). Le CCRRA, l'ACOR et les ACVM y délèguent chacun quatre représentants tandis que le BSF et le CISRO y délèguent chacun un représentant (voir à la fin de cette section le tableau présentant la composition des regroupements pancanadiens).

Le Forum conjoint est un regroupement informel et volontaire qui se propose de mettre sur pied un bureau chargé de l'étude de différents projets, auquel du personnel serait affecté. Ce bureau se rapporterait au président du Forum conjoint et devrait être situé dans les locaux de l'actuelle Commission des valeurs mobilières de l'Ontario.

La présidence du Forum conjoint est actuellement assumée par la Surintendante des régimes de retraite de la Colombie-Britannique et la règle d'alternance de juridiction prévaut pour la nomination à cette présidence.

¹² Idem.

Le mandat

Le Forum conjoint s'est donné comme mandat de coordonner et de rationaliser la réglementation de l'ensemble des produits et services financiers au Canada¹³.

Le Forum conjoint s'est donné comme objectifs :

- d'améliorer la protection du consommateur;
- de rationaliser (simplifier) et rendre plus efficace la réglementation des services financiers;
- d'adapter le régime de réglementation à un marché en pleine évolution pour rendre ce marché plus efficace, en limiter les coûts et augmenter la confiance du consommateur à l'égard des secteurs réglementés.

Il s'est aussi donné pour objectif de veiller à l'harmonisation de la réglementation des domaines suivants :

- les exigences de compétence pour les planificateurs financiers;
- les contrats individuels à capital variable et les fonds communs de placement;
- l'information sur les placements dans des régimes d'accumulation de capital;
- la compétence des intermédiaires et l'octroi de permis.

¹³ Idem.

TABLEAU 3.4.5

ORGANISMES D'ENCADREMENT MEMBRES DES REGROUPEMENTS PANCANADIENS¹

Forums pancanadiens	Les participants					
	Québec	Ontario	Colombie-Britannique	Alberta	Autres provinces	Canada
CCRRA	IGIF	COSF ²	FICOM	Surintendant des assurances	Surintendants	BSIF
ACVM	CVMQ	COSF ²	BCSC	ASC	Commissions et autorités	
ACOR	RRQ	COSF ²	Surintendant des régimes de retraite	Surintendant des régimes de retraite	Surintendants	BSIF et Finances Canada
CISRO	CSF ChAD BSF	COSF ² RIBO	Conseil des assurances de C.-B.	Conseil des assurances de l'Alberta	Différents organismes des provinces	
Membres du Forum conjoint						
ACVM	CVMQ	COSF ²	BCSC		NSSC	
CCRRA	IGIF				Surintendant de Terre-Neuve, Surintendant de la Saskatchewan et Surintendant du Manitoba	
BSF	BSF					
ACOR		COSF ²	Surintendant des régimes de retraite	Surintendant des régimes de retraite	Surintendant de la Saskatchewan	
CISRO	CSF					

1. Les acronymes des regroupements pancanadiens et des organismes d'encadrement sont :

Regroupements pancanadiens

ACVM: Autorités canadiennes en valeurs mobilières

CCRRA : Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance

ACOR : Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite

CISRO : Organisations d'encadrement des services d'assurance du Canada

Organismes d'encadrement

ASC : Alberta Securities Commission

BCSC: British Columbia Securities Commission

BSF : Bureau des services financiers

BSIF : Bureau du surintendant des institutions financières

ChAD: Chambre de l'assurance de dommages

COSF : Commission ontarienne des services financiers

CSF : Chambre de la sécurité financière

CVMQ : Commission des valeurs mobilières du Québec

FICOM: Financial Institutions Commission of British Columbia

IGIF : Inspecteur général des institutions financières

NSSC: Nova Scotia Securities Commission

RIBO : Registered Insurance Brokers of Ontario

RRQ : Régie des rentes du Québec

2. Actuellement, l'organisme d'encadrement est la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO) pour le secteur des valeurs mobilières et la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) pour les autres secteurs. Ces deux organismes devraient fusionner incessamment et l'organisme porterait le nom de Commission ontarienne des services financiers. Cette commission serait le seul interlocuteur représentant l'Ontario siégeant à ces forums pancanadiens.

3.5 LES MODES DE RÉGLEMENTATION

L'Assemblée nationale est responsable de l'adoption des lois et, règle générale, le gouvernement est responsable des règlements. Dans l'encadrement du secteur financier, l'accomplissement de certaines tâches et fonctions est généralement confié en vertu de la législation à des organismes d'encadrement¹⁴ comme c'est le cas pour la Commission des valeurs mobilières du Québec et le Bureau des services financiers. Pour accomplir ces tâches et ces fonctions, les organismes d'encadrement sont parfois chargés d'élaborer des règlements pertinents pour arrêter des règles de contrôle et de surveillance de certaines activités, règlements dont la mise en vigueur est généralement conditionnelle à l'approbation gouvernementale : il s'agit alors de **réglementation déléguée**.

Dans d'autres cas, la législation permet à un organisme d'encadrement de déléguer certaines tâches et fonctions à des organismes d'autoréglementation (OAR) sous la supervision des organismes d'encadrement. Ainsi, certaines organisations ou associations privées obtiennent le mandat de réglementer ou de veiller à l'application de la réglementation destinée à un secteur d'activité pour le compte de l'organisme d'encadrement ou du gouvernement. Cette manière d'encadrer des tâches et des fonctions dans le secteur financier se nomme l'**autoréglementation**.

Dans une troisième situation, des associations ou des organisations choisissent d'encadrer volontairement les activités d'intervenants au sein de l'industrie financière, sans pour autant avoir reçu le mandat à cet effet d'un organisme d'encadrement ou du gouvernement. Cette **autoréglementation volontaire** de l'industrie ne s'applique qu'aux membres de ces associations ou organisations.

Il s'impose de bien identifier au sein de la structure d'encadrement du secteur financier qui, du gouvernement, des organismes d'encadrement ou des associations du secteur financier, aura la responsabilité d'accomplir les tâches et fonctions d'encadrement, afin d'éviter d'alourdir le fardeau administratif des intervenants du marché et d'assurer la meilleure protection du public et le respect des champs de compétence du Québec en matière financière.

Brièvement, voici comment se partagent actuellement les tâches et les fonctions d'encadrement du secteur financier au Québec.

3.5.1 *La réglementation déléguée*

Nous sommes en présence de réglementation déléguée lorsque la législation accorde à un organisme d'encadrement du secteur financier le pouvoir de

¹⁴ Voir la section 3.2 consacrée aux organismes québécois d'encadrement.

prendre des règlements. Cet organisme est ainsi le délégataire du pouvoir réglementaire accordé habituellement au gouvernement.

Les modalités, les résultats et les effets des règlements pris par ces organismes demeurent généralement sous le contrôle du gouvernement qui, dans la plupart des cas, doit approuver la réglementation prise par un organisme d'encadrement pour qu'elle soit effective. Cette réglementation, est applicable à l'ensemble des assujettis comme n'importe quel règlement pris par le gouvernement. La CVMQ, le BSF et les Chambres (CSF et ChAD) se sont vu déléguer par la législation le pouvoir d'élaborer des règlements sur certains sujets relevant de leur compétence.

3.5.2 L'autoréglementation

Une première forme d'autoréglementation est présente lorsqu'un organisme d'encadrement délègue l'accomplissement de certaines tâches ou fonctions d'encadrement à une organisation de nature privée. Cette sous-délégation de fonctions ou tâches doit être prévue dans la législation. Les règles d'encadrement ou, en d'autres mots, la réglementation et les méthodes d'encadrement élaborées par des organismes d'autoréglementation demeurent généralement sous le contrôle de l'organisme d'encadrement qui doit les approuver.

Un exemple d'organisme d'autoréglementation est la Bourse de Montréal qui a obtenu cette reconnaissance à l'égard de l'encadrement de ses membres. Ainsi, l'encadrement des participants à son marché lui a été délégué par la CVMQ et ses règles d'encadrement doivent être approuvées par cette dernière.

3.5.3 L'autoréglementation volontaire

Une deuxième forme d'autoréglementation, que nous qualifions de volontaire, apparaît lorsque les membres d'une association choisissent de leur propre chef de se donner des règles de fonctionnement ou d'encadrement qu'ils entendent respecter. Ces règles ne sont applicables qu'aux membres de cette association et ne sont reconnues ni par un organisme d'encadrement, ni par le gouvernement. Cette façon collective de procéder constitue une forme associative d'autoréglementation.

Les règles arrêtées par ces associations ne pourraient pas suppléer celles du gouvernement ou d'un organisme d'encadrement pour deux raisons : la première réside dans le fait que ces associations ne sont pas reconnues en vertu de la législation à titre d'organisme d'autoréglementation, et la deuxième, parce qu'elles ne représentent pas nécessairement l'ensemble des participants du secteur à réglementer. À titre d'exemple, les règles des associations professionnelles, autres que celles assujetties au *Code des professions* (L.R.Q., c. C-26), correspondent à cette forme

d'autoréglementation. Rappelons que l'adhésion à ces associations est volontaire. Les personnes qui y adhèrent s'engagent alors à respecter certaines règles élaborées par leur association. Ces règles ne lient pas l'ensemble des participants à un domaine d'activité. Seuls les membres de l'association sont contraints de respecter les règles mises en place sur une base contractuelle et non légale.

3.5.4 *La particularité de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières*

Nous devons souligner le rôle que joue l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières (ACCOVAM) dans l'encadrement des courtiers en valeurs mobilières au Québec, même si son statut n'est pas celui d'un OAR reconnu au sens de la loi.

L'ACCOVAM est une association professionnelle de courtiers fondée en 1916. Elle s'est chargée de réglementer les activités des courtiers en valeurs mobilières canadiens, particulièrement à l'égard de leurs pratiques commerciales ainsi qu'à l'égard des exigences de capital. De plus, elle reçoit les plaintes des consommateurs et est chargée de la discipline des représentants. Son volet de protection du consommateur fait toutefois l'objet de critiques.

L'ACCOVAM, quoique autorisée par la *Loi sur les valeurs mobilières* à poursuivre ses activités d'encadrement de ses membres au Québec¹⁵, ne s'est pas vu reconnaître par la CVMQ le statut d'OAR. Par ailleurs, les règles qu'elle prescrit à ses membres apparaissent obligatoires et contraignantes. En effet, lorsqu'un courtier adhère volontairement à l'ACCOVAM, il doit s'engager, par contrat, à respecter les règles et les règlements et à subir les sanctions mises en place par celle-ci.

3.6 *LE PROCESSUS QUASI JUDICIAIRE*¹⁶

En matière d'encadrement du secteur financier, le processus quasi judiciaire retrouvé au sein des organismes revêt un caractère singulier qui mérite une analyse.

¹⁵ Art. 351, *Loi sur les valeurs mobilières*.

¹⁶ Cette section est inspirée du chapitre 6 du livre de Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., 1997, 1332 p.

3.6.1 *Le concept de la fonction quasi judiciaire*

La fonction quasi judiciaire (fonction juridictionnelle) consiste à juger des contestations entre parties, c'est-à-dire à décider, à la manière d'un juge, sur l'existence de faits et leur appliquer de manière impartiale des règles de droit. La contestation entre parties intervient entre un administré et une autorité administrative lorsque celle-ci a rendu antérieurement, ou s'apprête à le faire, une décision qui prive l'administré d'un droit.

3.6.2 *L'exercice de la fonction quasi judiciaire*

Deux modes de fonction quasi judiciaire se retrouvent dans l'administration gouvernementale.

Le premier est le tribunal administratif, soit un organisme de l'administration spécialisé uniquement dans la fonction quasi judiciaire (exemples : le Tribunal administratif du Québec et le Tribunal du travail).

Le second est un organisme exerçant à la fois des fonctions d'encadrement et des fonctions quasi judiciaires (par exemple : la Commission des valeurs mobilières du Québec, la Régie des alcools, des courses et des jeux et le Conseil de radiodiffusion et des télécommunications canadiennes).

3.6.3 *Les avantages de la fonction quasi judiciaire*

En confiant la fonction quasi judiciaire à un organisme, on vise à éviter le recours en première instance à des tribunaux judiciaires. En matière d'encadrement économique, les interventions requises sont ponctuelles et précises. Ainsi, on a cherché à créer des organismes exerçant la fonction quasi judiciaire ou à introduire la fonction quasi judiciaire au sein des organismes d'encadrement pour solutionner les questions litigieuses.

C'est ainsi que les décisions sont rendues :

- de façon moins formaliste, moins coûteuse et plus efficace;
- de manière plus accessible, plus rapide et mieux perçue par les administrés et l'administration;
- avec le bénéfice d'une expertise approfondie, éventuellement multidisciplinaire;
- avec la connaissance du contexte particulier et des aspects techniques propres à la question litigieuse.

3.6.4 *La fonction quasi judiciaire et la fonction d'encadrement*

Dans le secteur financier, les organismes d'encadrement sont créés pour encadrer un domaine d'activité. Ces organismes regroupent des pouvoirs administratifs, quasi judiciaires et parfois réglementaires. Ainsi, tout organisme d'encadrement agit à l'occasion comme tribunal. La fonction d'encadrement et la fonction quasi judiciaire vont de pair et sont alors étroitement liées.

Les organismes d'encadrement et les tribunaux administratifs sont souvent confondus. En effet, les deux types d'autorité exercent la fonction quasi judiciaire pour des motifs de technicité, d'efficacité et d'accessibilité, tout en assurant le maintien des règles d'impartialité et d'indépendance essentielles à la fonction judiciaire.

Cependant, les organismes d'encadrement exerçant la fonction quasi judiciaire se distinguent des tribunaux administratifs principalement par l'application par les organismes d'encadrement à la fois de normes objectives et subjectives, tel l'intérêt public, alors que les tribunaux administratifs appliquent des normes juridiques purement objectives à des situations de fait.

L'organisme d'encadrement voit de plus à la surveillance continue d'un secteur d'activité économique. Il a des pouvoirs plus étendus que ceux du tribunal administratif. L'organisme est appelé à décider de questions plus « ouvertes », en tenant compte d'un contexte factuel plus vaste et sur la base de règles qui ne sont pas toujours juridiques. Aussi, il a un pouvoir discrétionnaire très large.

En outre, l'organisme d'encadrement s'écarte de la fonction judiciaire traditionnelle. Contrairement au juge appelé à se prononcer seulement lorsqu'il est saisi d'une contestation, l'organisme d'encadrement a un rôle proactif : il peut faire enquête, imposer des sanctions administratives ou pénales contre un intervenant qui ne respecte pas les règles.

Enfin, le processus décisionnel d'un organisme d'encadrement est plus complexe que celui d'un tribunal administratif, car il porte sur des situations économiques affectant une foule d'intérêts : concurrents, fournisseurs, clients, consommateurs, collectivités, associations professionnelles, etc. Parfois, la décision peut concerner un ensemble d'individus et d'entreprises. À un autre moment, l'organisme peut statuer sur une situation individualisée et le processus décisionnel devient alors très formaliste.

3.6.5 *Les difficultés pour un organisme d'encadrement d'exercer la fonction quasi judiciaire*

Nous constatons que le principal problème de toute autorité administrative exerçant à la fois des fonctions d'encadrement et des fonctions quasi judiciaires, concerne la garantie d'indépendance et d'impartialité des personnes chargées d'exercer les fonctions quasi judiciaires par rapport aux autres tâches d'encadrement.

Aux termes de la *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q., c. C-12), les personnes ou organismes exerçant des fonctions quasi judiciaires sont considérés comme des tribunaux aux fins de la Charte et sont alors assujettis à des obligations dont il est impératif de tenir compte dans leur structure et dans leur fonctionnement.

Un certain nombre de situations viennent immédiatement à l'esprit. Par exemple, l'organisme d'encadrement, contrairement au tribunal administratif, n'est pas limité à la preuve faite devant lui par les administrés. En effet, il peut compter sur ses ressources humaines et matérielles pour l'exécution de sa mission : ce qui constitue pour lui un avantage qui lui crée cependant des obligations au niveau du processus décisionnel. Cette situation impose des contraintes quant au respect des principes de justice naturelle ou d'agir équitablement envers les administrés.

Par ailleurs, l'indépendance institutionnelle et l'autonomie intellectuelle de l'autorité exerçant la fonction quasi judiciaire doivent être préservées de l'influence de celle qui exerce les autres fonctions d'encadrement. Ces attributs essentiels du judiciaire peuvent être compromis ou paraître compromis lorsque, par exemple, l'autorité quasi judiciaire utilise des services communs retrouvés au sein de l'organisme d'encadrement (enquêteurs, conseillers juridiques, secrétaires, services de communications, personnel, etc.). Un cloisonnement de certaines activités doit donc être érigé.

4.1 LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LES PRINCIPES D'ENCADREMENT

L'examen des principales organisations internationales favorisant la coopération des organismes d'encadrement et l'harmonisation des règles dans le secteur financier était opportun. Cet examen a permis d'approfondir la réflexion en regard des principes de l'encadrement du secteur financier.

Ce chapitre présente les principes directeurs développés par les principales organisations internationales.

4.1.1 L'International Association of Insurance Supervisors

L'*International Association of Insurance Supervisors* (IAIS) a été constituée en 1994. Elle comprend des organismes d'encadrement du domaine de l'assurance qui proviennent de plus de cent juridictions dont le Québec. Les objets de l'IAIS sont les suivants :

- favoriser la coopération entre les autorités d'encadrement du domaine de l'assurance, tant au niveau national qu'international, en vue de maintenir un marché de l'assurance efficient, équitable et sécuritaire pour le bénéficiaire et la protection des titulaires de police;
- unir les efforts des organismes d'encadrement pour développer des standards de surveillance que les membres peuvent choisir d'appliquer;
- favoriser la coopération avec d'autres organismes internationaux;
- favoriser l'entraide pour préserver l'intégrité des marchés;
- favoriser l'échange de l'information entre les organismes d'encadrement afin de promouvoir le développement des marchés d'assurance nationaux.

Selon l'IAIS, les organismes d'encadrement doivent appliquer les principes d'encadrement à tous les assureurs de leur juridiction. L'application de ces principes peut, au besoin, être complétée par des mesures supplémentaires.

L'IAIS établit plus spécifiquement des principes directeurs pour l'organisme d'encadrement. Selon ces principes, l'organisme d'encadrement doit être structuré de manière à pouvoir accomplir son mandat fondamental, c'est-à-dire maintenir un marché de l'assurance qui soit équitable, sécuritaire et stable, pour le bénéfice des titulaires de police. Il doit pouvoir accomplir ses fonctions efficacement. L'organisme d'encadrement doit, entre autres :

- être indépendant et imputable dans l'exercice de ses fonctions;
- disposer des pouvoirs, des immunités et des ressources financières nécessaires à l'exercice de ses fonctions;

- adopter des mesures d'encadrement qui soient claires, transparentes et constantes;
- définir clairement qui est responsable de la prise de décision;
- engager, entraîner et maintenir un personnel répondant à de hauts standards professionnels et à des normes de confidentialité pertinentes.

D'autre part, l'IAIS¹⁷ a adopté différents autres principes directeurs d'encadrement du domaine de l'assurance. Ces principes vont de la nécessité de détenir un permis pour œuvrer dans le domaine de l'assurance, à la qualité de la direction et des dirigeants, aux règles de changement de contrôle, aux règles de contrôle interne, aux règles de solvabilité, aux règles de diversification des risques dans les placements, aux normes acceptables de passif, aux sanctions, etc.

4.1.2 Le Comité de Bâle

Le Comité de Bâle (*Basel Committee on Banking Supervision*) est établi en 1974 par les banques centrales des pays du G-10 comprenant le Canada. Il ne possède aucune autorité officielle au plan international mais formule de grands principes de réglementation en espérant que les organismes d'encadrement nationaux les suivront.

En 1977, le Comité de Bâle a publié un document sur les principes directeurs en matière de supervision des institutions de dépôts. Ces principes directeurs sont considérés comme des exigences minimales. Ils visent une stabilité financière tant à l'échelle nationale qu'internationale. Ces principes ont été approuvés par les gouverneurs des banques centrales des pays du G-10. Notons que le Comité de Bâle a impliqué dans ses travaux un grand nombre d'organismes autres que les banques centrales des pays du G-10.

Les sept prémisses de base

Le rôle fondamental de l'encadrement consiste à s'assurer que les institutions de dépôts opèrent d'une manière sécuritaire et solide et qu'elles disposent de capitaux et de réserves suffisants pour assumer les risques qui découlent de leurs activités.

Voici les sept grandes prémisses sur lesquelles reposent les principes directeurs mentionnés ci-après.

1. L'objectif central de l'encadrement est de maintenir la stabilité du système financier et la confiance à son égard, réduisant ainsi les risques de pertes pour les déposants et les autres créanciers.
2. Tout organisme d'encadrement doit favoriser la discipline du marché en encourageant une bonne régie d'entreprise (en établissant un partage

¹⁷ Voir à l'adresse suivante : www.iaisweb.org.

adéquat et clair des responsabilités des administrateurs et des dirigeants) et en renforçant la transparence et la surveillance du marché.

3. Pour être efficace, l'organisme d'encadrement doit être opérationnellement indépendant. Il doit avoir le pouvoir de recueillir l'information pertinente où qu'elle soit ainsi que le pouvoir d'assurer l'exécution de ses décisions.
4. L'organisme d'encadrement doit bien saisir la nature des activités qu'il régit et doit s'assurer que les institutions de dépôts gèrent bien leurs risques financiers.
5. Un bon encadrement des institutions de dépôts exige que le profil de risque de chaque institution soit évalué et que les ressources nécessaires à sa surveillance y soient allouées.
6. L'organisme d'encadrement doit s'assurer que les institutions de dépôts disposent des ressources appropriées pour assumer leurs propres risques, notamment une capitalisation suffisante, une solide administration, des mesures de contrôle efficaces et une comptabilité adéquate.
7. Une coopération étroite entre les organismes d'encadrement est essentielle, particulièrement concernant les activités à l'étranger.

Les principes directeurs d'encadrement

Nous avons identifié parmi les principes directeurs¹⁸ certains éléments qui ont trait à l'organisme d'encadrement.

- Chaque organisme d'encadrement doit avoir des objectifs et des responsabilités clairs. Il doit être indépendant opérationnellement et disposer de ressources suffisantes. Ses pouvoirs d'intervention doivent être clairs et légalement fondés. Il doit pouvoir exercer ses fonctions sans crainte de recours légaux contre lui par ses assujettis. Un mécanisme d'échange d'information entre les autorités d'encadrement, assurant la confidentialité de l'information, devrait être mis en place.
- L'organisme d'encadrement doit être en contact régulier avec les dirigeants et bien saisir les opérations des institutions encadrées. De plus, l'organisme d'encadrement doit disposer de moyens de recueillir et d'analyser les rapports et statistiques des institutions financières, tant sur une base individuelle que collective. Il doit disposer de moyens de vérifier l'information qu'on lui fournit.
- Enfin, l'organisme d'encadrement doit être capable de surveiller un conglomérat financier dans son ensemble et doit disposer de pouvoirs lui

¹⁸ Voir le document « Core Principles for Effective Banking Supervision », Comité de Bâle, septembre 1997, 46 p., disponible à l'adresse suivante : www.bis.org/publ/bcbs.htm.

permettant d'imposer des mesures correctrices en cas de dérogation aux règles de solvabilité (telles les règles sur la capitalisation) ou à d'autres règles. Il doit même disposer, pour les cas extrêmes, du pouvoir de révoquer le permis de l'institution.

4.1.3 *L'Organisation internationale des commissions de valeurs*

L'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) vise à permettre à ses membres :

- de coopérer afin de promouvoir de hauts standards de réglementation en vue de maintenir un marché juste et efficient;
- d'échanger de l'information;
- d'unir leurs efforts pour établir des standards pour les transactions mobilières internationales et en assurer une surveillance efficace;
- de s'assister mutuellement pour promouvoir l'intégrité des marchés par une application rigoureuse des standards et par une intervention efficace suite aux infractions.

Les membres de l'OICV comprennent des organismes d'encadrement de 91 juridictions, dont le Québec.

L'OICV a élaboré plusieurs principes directeurs dont les suivants sont relatifs à l'organisme d'encadrement.

- Les responsabilités du régulateur doivent être claires et objectivement établies.
- Le régulateur doit être fonctionnellement indépendant et responsable dans l'exercice de ses missions et pouvoirs.
- Le régulateur doit avoir les pouvoirs adéquats, les ressources et la capacité suffisantes pour accomplir ses missions et exercer ses pouvoirs.
- Le régulateur doit adopter des procédures claires et cohérentes.
- Les services du régulateur doivent observer le plus haut degré de compétence professionnelle et appliquer, notamment, des normes appropriées en matière de confidentialité.
- Le régulateur doit disposer de pouvoirs étendus de contrôle, d'enquête et de surveillance.
- Le régulateur doit avoir des pouvoirs étendus pour faire respecter les lois et les règlements.

- Le système de régulation doit permettre un usage effectif et crédible des pouvoirs de contrôle, d'inspection et de surveillance, pour le respect des lois et règlements et, enfin, permettre la mise en place de véritables programmes de contrôle de conformité avec les lois et règlements.
- Le régulateur doit avoir le pouvoir d'échanger des informations confidentielles et non confidentielles avec ses homologues nationaux et étrangers.

De plus, l'OICV a adopté les principes directeurs suivants relativement aux organismes d'autoréglementation.

- En fonction de la taille et de la complexité des marchés, le système de régulation doit faire un usage approprié des autorités professionnelles qui exercent des responsabilités de surveillance directe dans leur domaine de compétence propre.
- Les autorités professionnelles doivent être supervisées par le régulateur et doivent respecter des normes de confidentialité et d'équité dans l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités déléguées.

Par ailleurs, selon l'OICV, l'encadrement en matière de valeurs mobilières poursuit trois objectifs : la protection des investisseurs, un marché équitable, efficient et transparent et la réduction des risques systémiques¹⁹.

4.1.4 *La North American Securities Administrator Association*

La *North American Securities Administrator Association* (NASAA) est un regroupement de toutes les autorités de valeurs mobilières de chacun des États américains, du district de Columbia, de Puerto Rico, du Mexique, du Québec et de chacune des autres provinces au Canada. Elle regroupe ainsi 66 organismes d'encadrement en valeurs mobilières.

Formée en 1919, la NASAA est la plus vieille organisation internationale veillant à la protection des investisseurs. Un conseil d'administration de dix membres la chapeaute. Elle n'a aucun pouvoir de réglementation. Elle ne fait que des suggestions à ses membres et aux intervenants du marché.

Ses champs d'activité sont :

- la protection de l'investisseur et la formation du public;

¹⁹ Voir le document « Objectifs et principes de la régulation financière », OICV, septembre 1998, 74 p., disponible à l'adresse suivante : www.iosco.org/iosco.html.

- l'uniformisation de la réglementation, des formulaires, des processus de révision et d'enregistrement, etc.;
- l'intervention auprès des autorités pour qu'elles adoptent ou modifient la réglementation.

La NASAA²⁰ comprend cinq divisions : les divisions des courtiers et représentants, des finances corporatives, des enquêtes, des conseillers en valeurs et de l'éducation des investisseurs.

²⁰ Voir à l'adresse suivante : www.nasaa.org.

LES RÉFORMES ENTREPRISES PAR D'AUTRES GOUVERNEMENTS

CHAPITRE 5



**LES RÉFORMES ENTREPRISES PAR D'AUTRES
GOUVERNEMENTS**

Au cours des dernières années, plusieurs juridictions dans le monde ont vu à l'examen en profondeur de l'encadrement de leur secteur financier en raison de son décloisonnement. Ces examens ont mené dans la majorité des cas à l'élaboration de réformes qui ont été annoncées ou amorcées.

Le Groupe de travail a donc étudié quelques-unes de ces réformes, soit celles du Royaume-Uni, de la France, de l'Australie et de l'Ontario, afin de voir dans quelle mesure les situations rencontrées se comparent à celle prévalant au Québec et d'examiner les solutions élaborées par ces juridictions.

La situation aux États-Unis a aussi fait l'objet d'une analyse, considérant l'importance du marché américain. Les États-Unis viennent récemment de faire un pas vers le décloisonnement du secteur financier et une certaine intégration de la réglementation relative aux institutions financières à la suite de l'adoption du « *Gramm-Leach-Bliley Act* » en 1999. En conséquence, ce modèle n'apparaît pas pertinent, le décloisonnement au Québec s'étant amorcé depuis plus de 15 ans.

5.1 AU ROYAUME-UNI

En 1997, le Parlement britannique constate que le paysage réglementaire financier nécessite une réforme. Selon lui, la réglementation du secteur financier, basée sur des divisions sectorielles, ne correspond plus aux exigences dynamiques des marchés financiers. On compte alors au Royaume-Uni plus d'une dizaine d'organismes d'encadrement et d'OAR, chacun responsable d'un domaine d'activité donné comme les banques, les valeurs mobilières, les assurances, etc. Cette multiplicité d'organismes engendre des coûts élevés pour les entreprises en plus de les soumettre à des régimes réglementaires différents selon le produit ou le service fourni. De même, le consommateur doit composer avec plusieurs organismes pour obtenir de l'information ou pour porter plainte ainsi qu'avec de nombreux mécanismes de résolution de différends. Il lui est donc difficile de se retrouver dans les méandres de l'encadrement et de la réglementation du système financier de l'époque.

Dans le but d'alléger le fardeau réglementaire et administratif en réduisant les dédoublements des interventions des organismes ainsi que de moderniser et simplifier la structure d'encadrement des marchés financiers, le Parlement britannique choisit de régir l'ensemble du secteur financier par une seule loi et de confier l'ensemble des responsabilités de la réglementation et de l'encadrement des marchés financiers à un seul organisme, la *Financial Services Authority (FSA)*. Le gouvernement choisit de plus d'exclure le recours aux OAR pour encadrer le secteur financier.

En 1997, la réforme s'amorce par le transfert à la FSA de la supervision des banques et celle du domaine des valeurs mobilières, exercées respectivement par la Banque d'Angleterre et le *Securities and Investments Board*. Progressivement, les autres autorités réglementaires intègrent leurs opérations et leur personnel à la FSA et concluent des ententes avec cet organisme dans le but de s'acquitter ainsi de leurs responsabilités prévues aux différentes lois. Ces autres autorités sont : la *Building Societies Commission*, la *Friendly Societies Commission*, l'*Investment Management Regulatory Organisation*, la *Personal Investment Authority*, le *Registry of Friendly Societies*, la *Securities and Futures Authority* et le *HM Treasury*²¹.

En 2000, le Parlement britannique vote, après consultation, le *Financial Services and Markets Act*. Cette loi, dont l'ensemble des dispositions doivent entrer en vigueur avant la fin de l'année 2001, prévoit l'intégration de l'encadrement et de la réglementation de toute l'industrie financière britannique sous la FSA, ce qui officialise donc le passage d'une structure composée de plusieurs organismes d'encadrement et d'OAR à une structure reposant sur un seul organisme d'encadrement, fort et responsable devant le Parlement britannique.

La législation britannique s'appuie sur quatre objectifs fondamentaux qui guident et encadrent tout le processus d'intégration du secteur financier :

- **la confiance dans le marché** : maintenir la confiance à l'égard du système financier;
- **l'éducation et la connaissance du public** : promouvoir une meilleure compréhension du système financier;
- **la protection des consommateurs** : assurer un degré approprié de protection pour les consommateurs (ceci diffère de l'objectif traditionnel d'éliminer tous les risques);
- **la réduction des crimes financiers** : enrayer la fraude, le blanchiment d'argent, etc.

Des mécanismes de consultation, principalement des comités réunissant les intéressés, sont prévus par la loi pour chapeauter toute la procédure de consultation entreprise par la FSA. On prévoit notamment un comité des consommateurs (*Consumer Panel*) et un comité des praticiens (*Practitioner Panel*).

Aussi, la FSA publie des documents de consultation (*Consultation papers*) pour informer mais aussi pour recueillir les commentaires du public, des professionnels et des spécialistes concernant les orientations, les stratégies et les mécanismes qu'elle met en place pour atteindre ses objectifs. Elle tient de plus des audiences publiques dans plusieurs régions du pays, travaille en collaboration avec les associations professionnelles et met les documents qu'elle produit à la disposition de tous les Britanniques.

²¹ Pour la surveillance des assureurs.

Lors de la rencontre des membres du Groupe de travail avec leur invité britannique, M. William Blair²², ce dernier a soutenu que le scénario de l'organisme unique procure une structure d'encadrement plus appropriée aux marchés financiers d'aujourd'hui qui sont de plus en plus intégrés. Selon ce consultant du gouvernement britannique, les mécanismes de consultation mis en place permettent, entre autres, de garder un contact privilégié avec les représentants de l'industrie, contact qui était auparavant assuré par l'implication des organismes d'autoréglementation, issus des différents domaines d'activité, dans la structure d'encadrement.

5.2 EN FRANCE

En février 2001, le ministre français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie dépose à l'Assemblée nationale un projet de loi portant sur une réforme de l'encadrement du secteur financier. Ce projet fait suite à un examen de la situation qui a permis d'identifier les nouveaux enjeux que sont l'intégration des marchés, la restructuration du paysage boursier (création d'Euronext issue du regroupement des bourses de Paris, Bruxelles et Amsterdam), la concurrence croissante entre les places financières, l'émergence de conglomérats financiers, l'interpénétration des activités de banque et d'assurance et l'arrivée de nouveaux acteurs, notamment sur Internet.

Les autorités gouvernementales françaises concluent qu'il est nécessaire de revoir l'encadrement des activités financières après avoir dressé les constats suivants :

- les métiers et techniques des banques et des assurances se rapprochent : il convient donc que les autorités d'encadrement de la solvabilité (des banques et des assurances) coordonnent leurs contrôles et leurs ressources;
- dans le contexte où les bourses européennes s'allient, les autorités réglementaires françaises paraissent trop nombreuses et segmentées et ne permettent pas une action optimale face aux institutions étrangères : il y a donc lieu de rationaliser le dispositif;
- les clients des banques et des assureurs demandent plus d'écoute et de concertation : la réforme doit permettre d'élargir leur représentation;
- le projet de loi vise à donner plus de sécurité juridique aux interventions des autorités d'encadrement pour mieux protéger les épargnants.

Les principaux éléments de la réforme

La réforme française s'articule autour de deux axes, soit les marchés financiers et la gestion prudentielle. D'abord, on entend procéder, dès l'adoption du projet de loi, à une fusion des trois organismes présents dans le domaine des valeurs mobilières (la Commission des opérations de Bourse ou

²² Voir sa notice biographique à l'annexe 3.

COB, le Conseil des marchés financiers ou CMF et le Conseil de discipline de la gestion financière), pour former l'Autorité des marchés financiers ou AMF. L'existence d'un seul organisme facilitera la participation de la France au processus de régulation européenne d'un marché des capitaux intégré. Par ailleurs, le gouvernement français favorise actuellement un rapprochement et non une fusion entre les autorités prudentielles du domaine des banques et de l'assurance.

Le domaine des valeurs mobilières

Selon le projet annoncé, le nouvel organisme d'encadrement des valeurs mobilières français est une autorité administrative indépendante et autonome financièrement. De plus, l'AMF exerce l'ensemble des missions aujourd'hui dévolues aux trois organismes fusionnés. Elle a donc compétence dans trois segments à savoir l'organisation et le fonctionnement des marchés, les offres publiques ainsi que les règles de pratique professionnelle qui s'imposent aux acteurs (émetteurs, intermédiaires et gestionnaires).

Selon la réforme, l'AMF est composée d'un collège plénier (un conseil d'administration) et, pour l'exercice de certaines attributions, de deux commissions spécialisées (pour les offres publiques et pour les sanctions). Le collège plénier (quinze membres) comprend en majorité des membres des hautes juridictions et des personnes qualifiées désignées par l'État. Les acteurs de marché y sont représentés de même que les salariés du secteur financier. Le mandat des membres du collège plénier est d'une durée de quatre ans, renouvelable une fois. Un commissaire du gouvernement, désigné par le ministre responsable, siège au sein du collège plénier et des deux commissions sans voix délibérative.

Le président de l'AMF est issu du collège plénier et nommé par le gouvernement français. Un vice-président est désigné par le collège parmi ses membres. L'AMF est dirigée par un secrétaire général nommé par le collège plénier, sur proposition de son président, et approuvé par arrêté du ministre.

Les règlements pris par l'AMF doivent être homologués par le ministre responsable. Cette mesure, combinée à la présence du commissaire du gouvernement, garantit la cohérence des règles de l'AMF. Il est également prévu que le gouvernement peut se substituer à l'AMF si elle s'avère défaillante, ce qui signifie que la responsabilité ultime revient au gouvernement.

La commission des offres publiques est composée de représentants des acteurs des marchés, dont la moitié fait partie du collège plénier et dont le président est le président du collège plénier. Quant à la commission des sanctions, elle est composée de membres du collège plénier et exerce les pouvoirs de sanction disciplinaire et administrative de l'AMF.

À l'occasion de la rencontre avec le Groupe de travail, l'invité français, M. Jacques Mistral²³, a précisé que les organismes d'encadrement en valeurs mobilières sont regroupés notamment pour permettre une représentation plus efficace dans les forums internationaux ainsi que dans des dossiers de coopération avec d'autres juridictions, tel celui de l'encadrement d'Euronext.

Les autorités d'encadrement de la solvabilité

La réforme française a aussi pour objectif de créer les conditions d'une coopération renforcée et d'une efficacité accrue des deux instances de surveillance existantes en matière d'encadrement de la solvabilité, à savoir la Commission bancaire et la Commission de contrôle des assurances. Elle comprend les trois volets suivants.

- Un lien « organisationnel » est institué : aux conseils d'administration, cinq des membres sont communs aux deux commissions. Les présidents des deux organismes sont d'office membres de l'autre organisme. Le gouvernement a aussi un représentant à chacun des deux conseils.
- Outre les liens croisés, les commissions se réunissent conjointement au moins deux fois par année pour traiter les sujets d'intérêt commun (par exemple, l'examen global de la situation d'un groupe mixte banque - assurance).
- La composition de la Commission bancaire et de la Commission de contrôle des assurances est harmonisée : le membre du Conseil d'État et celui de la Cour de cassation sont désignés membres des deux organismes.

Selon M. Mistral, nous devons tenir compte, dans l'organisation de la structure d'encadrement d'un secteur financier, du risque potentiel de conflit d'intérêts entre les activités de protection du consommateur et celles d'encadrement de la solvabilité. Il ajoute que le renforcement des liens entre les organismes d'encadrement est nécessaire parce que plusieurs institutions financières exercent des activités dans des domaines différents, tels le domaine bancaire et les assurances (la « bancassurance »). L'un des moyens préconisés par la France pour tendre vers cet objectif est la nomination d'administrateurs communs aux conseils d'administration de ces organismes. De plus, il insiste sur le fait que les organismes d'encadrement doivent être attentifs aux changements qui surviennent dans leur industrie, ce qui favorise des interventions appropriées qui tiennent compte des spécificités de leur domaine d'activité. Enfin, il conclut que la réforme française est empreinte de pragmatisme, qu'elle ne doit pas être vue comme le refus d'un organisme unique mais comme le meilleur scénario dans les circonstances. Il n'a d'ailleurs pas nié qu'un organisme unique pourrait jouir de plus d'autorité et d'une plus grande indépendance.

²³ Idem.

5.3 EN AUSTRALIE

L'Australie a procédé récemment à une réforme de toute la réglementation de son secteur financier ainsi que de sa structure d'encadrement. En 1996, le gouvernement mandate un groupe de travail, le *Financial System Inquiry* ou Commission Wallis, pour identifier les forces à l'origine des changements dans le système financier et recommander des avenues pour améliorer le modèle réglementaire en vigueur. Le rapport Wallis est remis au gouvernement australien en mars 1997. Le gouvernement y donne suite en adoptant la législation établissant la nouvelle structure réglementaire en 1998.

La réforme mène à la révision de toutes les lois australiennes touchant le secteur financier et à l'élaboration d'une nouvelle structure d'encadrement. Cette structure s'appuie sur la présence de deux organismes, l'*Australian Securities and Investments Commission* (ASIC), responsable de l'encadrement des marchés, c'est-à-dire les activités de vente, de conseil et de divulgation de renseignements afférents aux produits et services financiers des maisons de courtage, des banques, des assureurs et des régimes de retraite, et l'*Australian Prudential Regulation Authority* (APRA), responsable de la réglementation prudentielle des institutions financières.

À ces deux organismes s'ajoutent la Banque centrale d'Australie, responsable du contrôle du risque systémique, de la politique monétaire et du système des paiements et l'*Australian Competition and Consumer Commission*, responsable des lois sur la concurrence et de la protection du consommateur en général et non des produits et services financiers qui sont maintenant sous la responsabilité de l'ASIC. L'ASIC et l'APRA sont des agences dites « fonctionnelles » qui remplacent des organismes d'encadrement de type « institutionnel ».

Avant la réforme, le secteur financier australien était encadré par quatre organismes fédéraux ainsi que par des organismes des États. Ainsi, la Banque centrale d'Australie était responsable de la politique monétaire, du système des paiements et de l'encadrement des banques. L'*Insurance & Superannuation Commission* était responsable des règles de solvabilité et de divulgation d'information applicables aux assureurs et aux régimes de retraite. L'*Australian Securities Commission* avait la responsabilité des règles applicables aux bourses et aux courtiers, de l'intégrité des marchés de valeurs mobilières, des règles de divulgation applicables aux produits d'investissement et de la réglementation applicable à l'ensemble des sociétés australiennes. Enfin, l'*Australian Competition and Consumer Commission* avait les mêmes responsabilités qu'actuellement, soit la promotion d'une saine concurrence et la protection du consommateur. Quant aux États, ils étaient responsables de l'administration de lois sur les *Building Societies* et les caisses de crédit. La structure d'encadrement était donc passablement segmentée.

Justification de la réforme

Pour justifier sa réforme, le gouvernement australien invoquait le besoin d'améliorer la performance et l'efficacité de son système financier, sa préoccupation concernant l'encadrement disparate de produits et d'activités similaires de même que sa préoccupation à l'égard de l'efficacité de l'encadrement par les États.

D'autres facteurs ont été également pris en compte : l'évolution des besoins et du profil des consommateurs, l'attention accrue des entreprises à l'efficacité et à la compétition, la globalisation des marchés, la plus grande présence de conglomerats ainsi que la désintermédiation.

L'invitée australienne du Groupe de travail, représentante de l'ASIC, M^{me} Delia Rickard²⁴, a précisé que le scénario retenu par l'Australie privilégie l'assujettissement par fonctions mais n'élimine pas complètement le double assujettissement aux organismes d'encadrement. De plus, elle a rappelé que cette réforme s'inscrivait également dans la volonté gouvernementale de déréglementation mise de l'avant au début des années 1980. Enfin, elle a soutenu qu'il n'est pas nécessaire de traverser une crise financière pour amorcer une réforme du secteur financier. Selon elle, l'évolution récente du secteur financier justifie une révision de la structure d'encadrement et du cadre réglementaire.

5.4 EN ONTARIO

Lors du *Discours sur le budget 2000-2001*, le gouvernement de l'Ontario annonce son intention de regrouper au sein d'un organisme unique, soit la future Commission ontarienne des services financiers, l'encadrement de son secteur financier. Cette responsabilité est aujourd'hui partagée entre deux organismes : la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario et la Commission des services financiers de l'Ontario. Ce dernier organisme est d'ailleurs lui-même le résultat du regroupement, en juillet 1998, de la Commission des assurances de l'Ontario, de la Commission des régimes de retraite de l'Ontario et de la Division des établissements de dépôts du ministère des Finances.

Le gouvernement de l'Ontario a publié en septembre 2000, pour consultation, un document intitulé « Améliorer la réglementation des services financiers : Établir un organisme de réglementation unique ». Puis, en avril 2001, un avant-projet de loi a été publié pour consultation, présentant les modifications législatives nécessaires au regroupement des deux organismes.

La publication de l'avant-projet de loi a permis de procéder à une étude détaillée de la réforme entreprise par l'Ontario. Il appert qu'en vertu de cet avant-projet de loi, la Commission ontarienne des services financiers est

²⁴ Idem.

dirigée par un conseil d'administration pouvant compter un maximum de dix-huit administrateurs, dont un président et trois vice-présidents. Un surintendant des régimes de retraite et un surintendant des assurances assument les fonctions réglementaires pour ces secteurs. Un Tribunal des régimes de retraite est aussi mis sur pied distinctement pour la tenue d'audiences en vertu de la loi relative aux régimes de retraite. La nouvelle commission peut reconnaître des organismes d'autoréglementation. Au niveau financier, ses revenus ne seraient pas remis au Trésor de l'Ontario, sauf les montants reçus en guise de règlement dans le cadre de poursuites.

Le gouvernement ontarien justifie sa réforme par l'évolution du secteur financier canadien qui reflète les nouveaux besoins des consommateurs et des entreprises, la demande de nouveaux produits et services, l'avènement de nouvelles technologies et la concurrence mondiale des établissements financiers spécialisés et des marchés financiers. De plus, les promoteurs de ce regroupement font valoir que les changements dans la réglementation au Canada ont conduit à la disparition des règles qui distinguaient les quatre grands piliers traditionnels de la finance, à savoir les domaines bancaire, fiduciaire, des assurances et des valeurs mobilières. Il est maintenant quasi impossible de distinguer bon nombre de produits financiers offerts à la fois par les assureurs, les institutions de dépôts et les maisons de courtage. Du côté de la distribution de produits et services financiers en Ontario, environ 70 % des agents en assurance de personnes sont également inscrits comme courtiers en valeurs mobilières.

Enfin, le gouvernement ontarien estime que, pour le consommateur, il est difficile de saisir la différence entre les produits et que celui-ci a droit à des renseignements et à une protection comparable lorsqu'il se procure des produits semblables. Pour ce faire, la fusion des deux commissions lui apparaît nécessaire.

Autres réformes

Outre ces réformes, il appert qu'à plusieurs endroits, le gouvernement confie ou est en voie de confier la responsabilité de l'encadrement du secteur financier à un organisme unique. On compte parmi ces juridictions l'Irlande, le Danemark, la Norvège, la Suède, le Japon, Singapour, la Corée du Sud et la Saskatchewan.

LES PRINCIPAUX CONSTATS DES MÉMOIRES SOU MIS AU GROUPE DE TRAVAIL

CHAPITRE 6



***LES PRINCIPAUX CONSTATS DES MÉMOIRES SOUMIS
AU GROUPE DE TRAVAIL***

Après avoir rencontré les organismes d'encadrement québécois, le Groupe de travail a invité, par avis public, toute personne ou toute organisation qui désirait exprimer son avis, à lui soumettre un mémoire. La même invitation a été lancée à des organismes ciblés. Vingt-quatre mémoires²⁵ ont été ainsi soumis. Bien que la consultation ait été générale, ce sont principalement des assujettis ou des groupements d'assujettis qui ont répondu à l'invitation.

On distingue deux genres d'analyse dans les mémoires. Les analyses dites « globales », qui considèrent tous les domaines du secteur financier, et les analyses dites « sectorielles », qui ne portent que sur un domaine particulier. Treize intervenants ont procédé à une analyse « globale ». Il faut toutefois indiquer que le domaine du courtage immobilier ainsi que celui des régimes de retraite ne sont pas toujours pris en compte dans ces analyses « globales ». Les onze autres analyses sont « sectorielles ».

Par ailleurs, la plupart des intervenants ont souligné leur appui à l'initiative de la Ministre d'État à l'Économie et aux Finances de constituer le Groupe de travail. L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes exprime bien cet appui dans l'introduction de son mémoire :

Face à ces changements, le Québec a su innover en adaptant rapidement, et souvent de façon originale, le cadre réglementaire applicable au secteur. Ainsi, le Québec fut le premier au Canada à regrouper les organismes de surveillance et de contrôle des institutions financières sous l'égide de l'Inspecteur général des institutions financières en 1978, à permettre le décloisonnement des institutions financières en 1984 et à instaurer la multidisciplinarité dans la distribution des produits en 1989 et 1998. La création du Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier au Québec s'inscrit dans cette tradition, plus particulièrement, cette fois, sous l'angle de la protection des consommateurs et de l'allègement du fardeau réglementaire.

***6.1 L'IDENTIFICATION DES PROBLÈMES
SOULEVÉS***

Que l'analyse présentée soit globale ou sectorielle, le message principal est presque toujours le même : le nombre élevé d'organismes d'encadrement au Québec cause plusieurs problèmes.

Les problèmes identifiés peuvent être regroupés dans les catégories suivantes :

- le fardeau administratif inutilement élevé;

²⁵ Ces mémoires peuvent être consultés sur le site Web du Groupe de travail à l'adresse suivante : www.gesef.gouv.qc.ca .

- la confusion chez le consommateur;
- les problèmes liés à la représentation de l'industrie au sein des organismes d'encadrement et à l'autoréglementation;
- les problèmes liés aux pouvoirs réglementaires;
- les coûts directs trop élevés;
- la difficulté de participation aux processus d'harmonisation;
- les problèmes relatifs à la réglementation;
- les problèmes reliés au regroupement des fonctions d'encadrement.

6.1.1 Le fardeau administratif inutilement élevé

Les principaux facteurs d'alourdissement du fardeau administratif identifiés sont :

- les chevauchements des responsabilités entre les différents organismes d'encadrement;
- les coûts engendrés par l'interaction entre un assujetti et plusieurs de ces organismes d'encadrement;
- l'absence ou le manque de concertation dans les interventions ou exigences administratives de ces organismes.

Les chevauchements de responsabilités

Le partage des responsabilités d'encadrement entre plusieurs organismes donne lieu à des chevauchements de responsabilités qui alourdissent le fardeau administratif des assujettis. À ce sujet, le Bureau d'assurance du Canada, qui représente la plupart des assureurs de dommages, fait le commentaire suivant :

L'encadrement des activités des assureurs par deux organismes différents, dont les mandats et les pouvoirs se confondent parfois, est un fardeau administratif et réglementaire important pour cette industrie. La structure d'encadrement des activités des assureurs de dommages au Québec est la plus lourde et la plus complexe de toutes les provinces canadiennes. (p.1 de son mémoire).

L'Association québécoise de la planification financière, qui regroupe des planificateurs financiers au Québec, souligne :

Il est souvent difficile pour le praticien de savoir où et à qui s'adresser lorsque des problèmes surviennent ou lorsqu'il veut simplement obtenir des renseignements.

D'ailleurs, il est courant que ces organismes d'encadrement soient eux-mêmes confus en ce qui a trait à leurs mandats respectifs. (p. 11 de son mémoire).

Les coûts engendrés par l'interaction entre un assujetti et plusieurs organismes d'encadrement

Les assujettis doivent consacrer temps et énergie à l'interaction avec un organisme d'encadrement. La multiplication des organismes augmente d'autant le temps et l'énergie requis des assujettis.

Le Conseil des fonds d'investissement du Québec, qui représente la majorité des manufacturiers et des cabinets de l'industrie des fonds communs de placement, souligne à cet effet que :

La lourdeur engendrée par le fait de devoir tenir compte de ces multiples instances réglementaires est évidente. Les cabinets doivent assigner des ressources importantes à comprendre, implanter et suivre toutes les règles et les façons de faire propres à chacune de ces instances. Il va sans dire que cette lourdeur administrative engendre des coûts qui seront inévitablement réalloués au consommateur. (p. 4 de son mémoire).

De même, l'Association des banquiers canadiens, qui regroupe les banques canadiennes, écrit :

Comme nous l'avons souligné précédemment, on se retrouve donc actuellement avec trois organismes de réglementation au lieu d'un seul, ce qui ne fait que contribuer à alourdir inutilement la surveillance et le contrôle de ce secteur d'activité et à multiplier indûment les coûts pour tous les intervenants. (p. 35 de son mémoire).

L'absence ou le manque de concertation dans les interventions ou exigences administratives de ces organismes

La multiplicité des organismes rend la concertation des interventions et exigences administratives très difficile à réaliser.

À ce sujet, le Mouvement des caisses Desjardins mentionne :

Que ce soit en matière de protection des renseignements personnels, de contrats de crédit, de dépôts non réclamés, de technologie de l'information, les intervenants sont nombreux et l'utilisateur parvient difficilement à s'y retrouver. Cette difficulté se reflète aussi dans les institutions financières car la multiplicité des accès constitue autant de sources de demandes d'information, de recherche ou d'enquête, que de traitement de plaintes. (p. 11 de son mémoire).

6.1.2 La confusion chez le consommateur

Aucun groupe volontaire de défense des intérêts des consommateurs n'a malheureusement déposé de mémoire. Cependant, plusieurs intervenants ont mentionné que le grand nombre d'organismes créait beaucoup de confusion pour les consommateurs.

Ainsi, le Conseil des fonds d'investissement du Québec écrit :

Les divers organismes de réglementation multiplient leurs interventions auprès du public, sur leurs sites Internet, dans leurs brochures, ou même à la télé, certains avec plus de vigueur que d'autres, créant ainsi de la confusion auprès du public. (p. 5 de son mémoire).

Le Réseau des notaires planificateurs financiers du Québec, qui regroupe des notaires qui consacrent une grande partie de leur activité professionnelle à la planification financière, mentionne :

De plus, pour le consommateur, cette situation crée une confusion tout à fait aberrante. (p. 6 de son mémoire).

L'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, qui agit comme association professionnelle et organisme d'autoréglementation de l'industrie canadienne de valeurs mobilières, indique :

Sous l'angle de la protection du consommateur, il nous paraît souhaitable que l'on puisse adresser ses doléances, quel que soit le produit ou service financier visé, à un organisme central (que nous appellerons aux fins de la présente lettre le « Nouvel organisme »). En effet, nous admettons qu'il est parfois difficile pour le consommateur d'identifier celui, parmi les divers organismes de réglementation et d'autoréglementation ayant juridiction dans le domaine des services financiers, auquel il doit adresser ses doléances. (p. 1 de son mémoire).

L'Association des banquiers canadiens affirme :

À l'heure actuelle, le public est à coup sûr très confus quand il s'agit d'adresser une plainte à un organisme de réglementation, en raison du grand nombre d'OAR et d'organismes réglementaires. (p. 16 de son mémoire).

En somme, force est de constater qu'il est très difficile pour un consommateur québécois d'identifier à qui il doit s'adresser pour obtenir de l'assistance.

6.1.3 Les problèmes liés à la représentation de l'industrie au sein des organismes d'encadrement et à l'autoréglementation

Certains mémoires soulèvent des problèmes relatifs à la représentation de l'industrie au sein des organismes détenant un pouvoir réglementaire. Ainsi, ces mémoires mentionnent que la réglementation adoptée par certains organismes est inéquitable pour des assujettis mal représentés au sein de ces organismes. D'autres mémoires indiquent que les représentants de l'industrie ont tendance à favoriser les intérêts de l'industrie au détriment de la protection des consommateurs.

À titre d'exemple, le Regroupement des consultants en avantages sociaux du Québec, qui rassemble environ 240 membres impliqués dans la distribution des avantages sociaux et de l'assurance et des rentes collectives, soulève :

Qu'est-ce que l'assurance de dommages et l'assurance de personnes ont en commun à l'exception des principes de l'assurance ? Faire siéger à la même table des représentants de chacune de ces classes n'a pas automatiquement pour effet de hausser le débat. Les représentants de ces deux classes ont-ils un intérêt quelconque et des connaissances pour l'autre classe et cela ne risque-t-il pas d'entraîner des alliances de vote qui n'ont pas leur place dans un organisme de réglementation? (p. 8 de son mémoire).

Partenaires Cartier, qui regroupe six maisons de courtage, affirme :

Toutefois, trop souvent leurs associations sont, à la base, des organismes de défense des intérêts économiques de leurs membres, et ce, avant d'exercer leurs fonctions d'autoréglementation. Le système ne devrait pas permettre des situations de conflits d'intérêts où les règles sont édictées plus souvent qu'autrement en fonction de considérations économiques, de compétition entre ceux qui contrôlent ces associations et ceux qui en font partie uniquement parce qu'ils n'en ont pas le choix. (p. 6 de son mémoire).

Nous constatons qu'il est très difficile d'assurer une représentation de « l'industrie » au sein des organismes d'encadrement sans qu'il en découle des problèmes de conflits d'intérêts.

6.1.4 Les problèmes liés au pouvoir réglementaire

Plusieurs mémoires mentionnent que le fait qu'une multitude d'organismes d'encadrement aient le pouvoir d'adopter des règlements se traduit par beaucoup d'incohérence réglementaire.

À titre d'information, l'Association des banquiers canadiens déclare :

Dans la même ligne de pensée, nous croyons que les organismes chargés d'appliquer la Loi sont inutilement nombreux et qu'il y aurait lieu de revoir substantiellement la structure d'encadrement des intermédiaires visés. En effet, la multiplicité des organismes de surveillance et de contrôle rend très difficile, voire pratiquement impossible, l'harmonisation complète des règles entre les disciplines réglementées et la concertation dans le secteur des intermédiaires en raison des intérêts souvent antagoniques. (p. 8 de son mémoire).

6.1.5 Les coûts directs trop élevés

Certains mémoires ont fait valoir que le nombre élevé d'organismes d'encadrement se traduit par des frais élevés pour les assujettis. On peut mentionner les exemples suivants :

L'Association des banquiers canadiens écrit :

À cet égard, force est de constater que la structure de frais des divers organismes de surveillance est lourde, coûteuse et en constante croissance. Elle est par ailleurs directement proportionnelle au nombre d'entités qui interviennent dans l'application de la Loi. (p. 10 de son mémoire).

Le Groupe Promutuel, une fédération qui regroupe 35 sociétés mutuelles d'assurance, mentionne :

Toutefois, l'un des inconvénients qui résulte dans certains cas de ce mode de financement est d'exiger de la part des organismes publics une recherche toujours plus poussée d'équilibre budgétaire, ce qui tend à faire augmenter significativement le montant des frais de gestion et des différents coûts exigés de la part de leurs utilisateurs. Ce problème est bien sûr amplifié en raison du nombre et de la taille des structures qui ont pour mandat d'encadrer le secteur financier. En effet, au cours des dernières années et à travers les différentes réformes appliquées aux lois qui encadrent le secteur financier, les coûts des permis, accréditations et frais divers ont dans certains cas plus que doublé, reflétant la complexification du système d'encadrement en place. (point 1 de son mémoire).

Le Mouvement des caisses Desjardins relève :

La multiplicité des organismes de contrôle impose une structure de frais importants pour les institutions et les détenteurs de permis. (p. 5 de son mémoire).

6.1.6 *Les difficultés de participation aux processus d'harmonisation*

Selon certains intervenants, la dispersion des responsabilités, des ressources et des pouvoirs au sein de plusieurs organismes a pour effet de diminuer leur capacité de faire valoir le point de vue du Québec dans les forums canadiens ou internationaux.

À ce sujet, la Corporation des assureurs directs de dommages du Québec, une association qui regroupe douze assureurs directs de dommages, écrit :

À l'heure actuelle, nous sommes d'avis que la dispersion des pouvoirs de contrôle du Québec en un grand nombre d'organismes affaiblit ces organismes eux-mêmes de même que l'image du Québec à l'étranger. (p. 5 de son mémoire).

Par ailleurs, le Regroupement des cabinets de courtage d'assurance du Québec, qui représente 613 entreprises de courtage d'assurance de dommages, fait la mise en garde suivante :

Le mimétisme réglementaire et institutionnel a ses limites. Une société ne devrait pas renoncer à l'idéal qu'elle s'est fixé en matière de comportement dans un secteur donné dans l'unique but d'harmoniser. (p. 12 de son mémoire).

6.1.7 *Les problèmes relatifs à la réglementation*

Plusieurs intervenants ont profité de la tribune que constitue le Groupe de travail pour faire valoir certaines récriminations concernant la réglementation elle-même (sans égard à la structure d'encadrement).

Essentiellement, il est mentionné que la réglementation :

- entraîne trop de lourdeur administrative;
- est trop complexe;
- est inadéquate dans certains cas;
- entraîne des coûts importants.

6.1.8 *Les problèmes reliés au regroupement des fonctions d'encadrement*

Quelques mémoires soulignent certaines difficultés relatives au regroupement des fonctions d'encadrement. Certains intervenants sectoriels ont précisé que leur domaine est particulier et qu'il est important que des personnes compétentes dans leur domaine respectif s'occupent d'eux.

Par exemple, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières affirme :

Nous sommes cependant d'avis que la centralisation de la réglementation ne doit pas se faire au détriment du maintien des expertises pointues qu'elle exige, et doit donner priorité à une plus grande efficacité administrative. Ces deux conditions sont primordiales pour que soient atteints les deux objectifs visés par la Ministre. (p. 2 de son mémoire).

6.2 L'IDENTIFICATION DES SOLUTIONS PROPOSÉES

La plupart des mémoires indiquent que des changements s'imposent. Les solutions proposées consistent généralement en un regroupement des organismes sous une forme ou sous une autre.

6.2.1 Un organisme unique

Parmi les intervenants qui procèdent à une analyse globale, six favorisent la constitution d'un organisme unique. Il faut toutefois noter que le degré d'élaboration des propositions varie grandement. Ainsi, dans certains mémoires, le fonctionnement de l'organisme unique est décrit en détail tandis que dans d'autres, il l'est très peu.

Dans cinq des six mémoires, on propose l'établissement de directions, au sein de l'organisme unique, qui seraient chargées de superviser des domaines ou des activités spécifiques ou encore qui assumeraient des responsabilités particulières par rapport aux consommateurs (par exemple, le traitement des plaintes). Certains suggèrent que ces unités soient dirigées par des adjoints au dirigeant principal.

Par ailleurs, trois intervenants précisent que l'organisme devrait être dirigé par une seule personne.

Finalement, quatre intervenants ont suggéré le recours à des « comités consultatifs », représentatifs de l'industrie et du public, qui aideraient l'organisme à élaborer la réglementation et remplaceraient ainsi les conseils d'administration des organismes actuels.

6.2.2 Deux organismes

Trois intervenants ont proposé des modèles de structure d'encadrement à deux organismes. Ces deux organismes se partageraient les fonctions d'encadrement. Toutefois, la base de partage des fonctions diffère selon les modèles proposés. Dans deux propositions, un des organismes s'occuperait de la solvabilité des institutions financières et l'autre organisme, de la distribution des produits et services financiers. Dans l'autre proposition, un des organismes se chargerait exclusivement de protection du consommateur (information et plaintes) et l'autre organisme, d'encadrement des marchés financiers.

6.2.3 *La redistribution des responsabilités*

Dix intervenants suggèrent un partage des fonctions différent de la situation actuelle, que ce soit au sein de directions d'un organisme unique ou au sein des organismes actuels. Par exemple, certains suggèrent que le BSF s'occupe de tout ce qui concerne la distribution, y compris celle faite par les courtiers de plein exercice, et que la CVMQ ne s'occupe que de la régie des marchés de valeurs. D'autres proposent que le BSF ne s'occupe que de l'encadrement de la distribution d'assurances et que la CVMQ s'occupe de tout ce qui concerne les valeurs mobilières.

6.2.4 *Les organismes d'autoréglementation*

Les positions présentées quant aux organismes d'autoréglementation varient. Certains intervenants prévoient spécifiquement la possibilité de recourir à des OAR. D'autres éliminent entièrement le recours aux OAR et même la participation de représentants de l'industrie à la direction des organismes d'encadrement. Finalement, plusieurs intervenants reconnaissent l'utilité des OAR mais soulignent que l'organisme d'encadrement devrait exercer un contrôle étroit sur leurs activités ainsi que sur l'exercice des tâches ou fonctions qui leur sont reconnues ou déléguées.

6.2.5 *Les regroupements « sectoriels »*

Certains intervenants, œuvrant dans un seul domaine, ont limité leur analyse à leur situation propre. Ils ont recommandé des regroupements « sectoriels », c'est-à-dire la fusion des organismes qui les concernent, ou encore une modification du partage de responsabilités des organismes d'encadrement de telle sorte qu'ils ne soient plus encadrés que par un seul organisme.

7.1 NOS CONSTATS

Le mandat du Groupe de travail consiste à revoir la structure d'encadrement du secteur financier québécois et à formuler des recommandations afin d'en améliorer l'**efficacité**, tant en ce qui concerne la **protection du public** qu'en matière d'allègement du **fardeau administratif et réglementaire** pour l'industrie, dans le cadre des **champs de compétence du Québec**. Le Groupe de travail a donc examiné la capacité de la structure d'encadrement actuelle de limiter le fardeau administratif supporté par le secteur financier et de protéger efficacement le consommateur tout en permettant au Québec d'exercer pleinement ses compétences en matière d'encadrement de son secteur financier. Cet examen amène le Groupe de travail à faire les constats suivants.

7.1.1 La source des problèmes

Avant le phénomène du décloisonnement et de la convergence intersectorielle, les différents domaines du secteur financier étaient distincts et l'encadrement reposait sur une base institutionnelle. L'encadrement de chacun des domaines relevait ainsi d'un seul organisme. Aujourd'hui, les différents domaines du secteur financier ne sont plus clairement distincts et l'encadrement de la majorité des participants, qui sont des producteurs et aussi des distributeurs d'une grande diversité de produits et services financiers, relève de plusieurs organismes.

Le décloisonnement et la convergence intersectorielle sont des phénomènes mondiaux qui ont évolué plus ou moins rapidement dans les différentes juridictions selon l'évolution de leur législation respective. Certes, les juridictions où ces phénomènes se sont manifestés rapidement, ont été confrontées plus tôt aux problèmes qu'ils suscitent au niveau des structures d'encadrement.

Le Québec connaît les mêmes problèmes. En effet, le Québec a constamment modernisé ses législations sectorielles pour tenir compte des phénomènes du décloisonnement et de la convergence intersectorielle. Il n'a toutefois pas encore procédé à une mise en phase de la structure d'encadrement de l'ensemble du secteur financier. Aujourd'hui, le Québec est confronté aux problèmes qui découlent du retard de son système d'encadrement face au décloisonnement et à la convergence intersectorielle que connaît l'industrie.

7.1.2 Les problèmes

Les problèmes découlant du manque d'adéquation de l'actuelle structure d'encadrement à l'évolution de l'industrie des produits et services financiers se regroupent sous trois thèmes tirés du mandat du Groupe de travail :

- le fardeau administratif;
- la protection du consommateur;
- la compétence du Québec.

7.1.2.1 Le fardeau administratif

La panoplie d'organismes d'encadrement œuvrant au Québec impose aux assujettis un fardeau administratif indûment élevé. De plus, nous ne pouvons passer sous silence les chevauchements de nature constitutionnelle qui s'ajoutent à ce fardeau.

Les coûts indirects

On peut identifier au moins trois sources d'accroissement des coûts indirects pour les assujettis dont l'encadrement relève de plus d'un organisme :

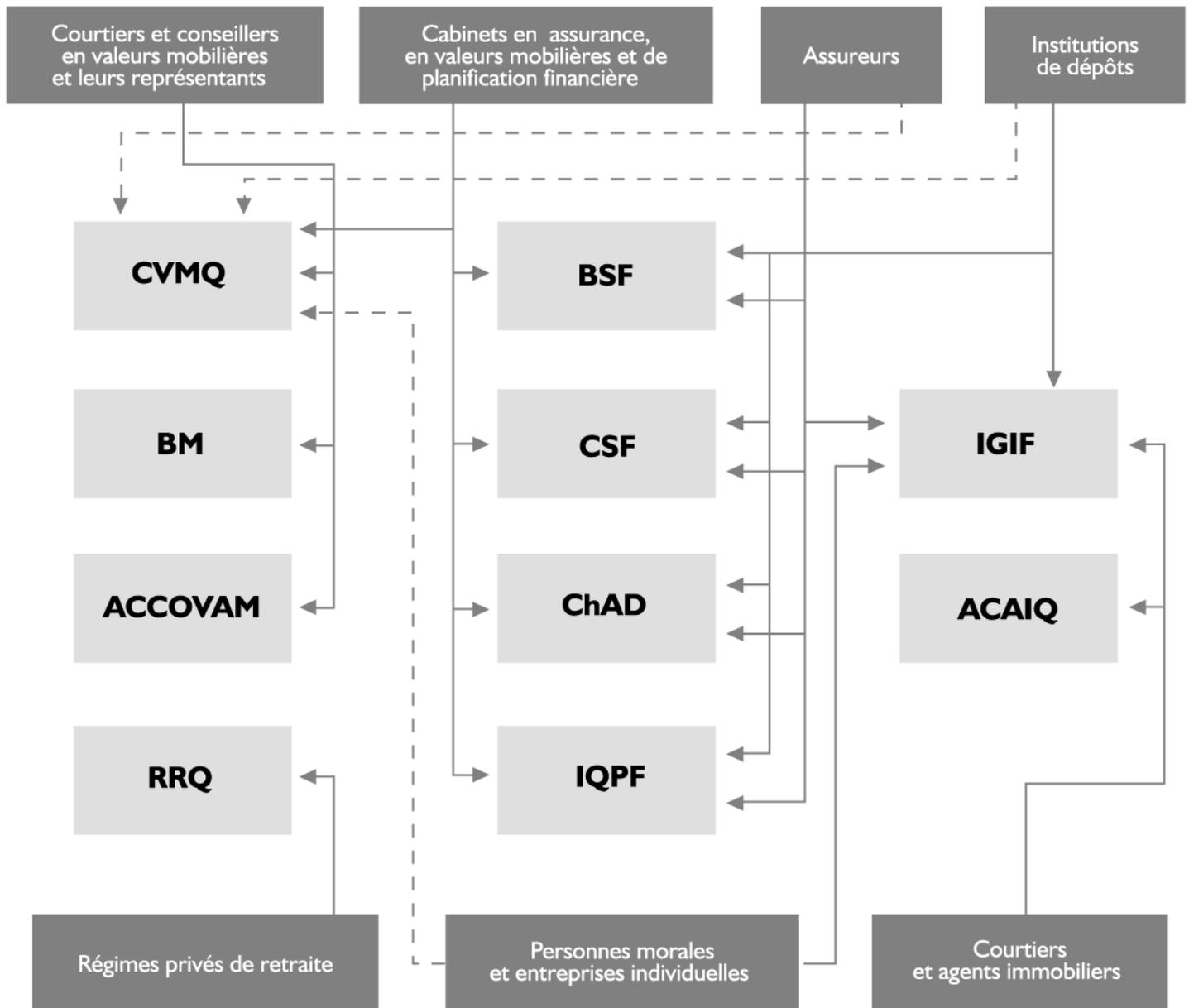
- Faire affaire avec plusieurs organismes d'encadrement entraîne le recours à de nombreuses ressources humaines et matérielles sans oublier le temps considérable consacré aux relations avec eux.
- Le partage des compétences entre les différents organismes n'est pas toujours clair, ce qui se traduit par des chevauchements de leurs interventions auprès des assujettis et par de la confusion chez ces derniers.
- Aucun mécanisme n'assure la concertation des interventions des organismes auprès d'un même assujetti, ce qui se traduit encore par des dédoublements et oblige les assujettis à y consacrer davantage de temps et de ressources.

De tout ce qui précède résulte nécessairement un accroissement des coûts indirects qu'on ne peut mesurer mais qui est certain à la lumière des mémoires qui nous ont été soumis.

Les coûts directs

Le fonctionnement de chacun des organismes d'encadrement entraîne des coûts fixes. La multiplication des organismes engendre normalement l'augmentation de ces coûts fixes. Comme les coûts d'administration de la loi sont facturés aux assujettis sous forme de droits de toutes sortes, ceux-ci doivent assumer des coûts directs plus élevés.

LES ASSUJETTIS FACE À LA PANOPLIE D'ORGANISMES D'ENCADREMENT AU QUÉBEC



--- Assujettissement à la **CVMQ** en tant qu'émetteur

LEXIQUE :

ACAIQ : Association des courtiers et agents immobiliers du Québec
ACCOVAM : Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières
BM : Bourse de Montréal
BSF : Bureau des services financiers
ChAD : Chambre de l'assurance de dommages

CSF : Chambre de la sécurité financière
CVMQ : Commission des valeurs mobilières du Québec
IGIF : Inspecteur général des institutions financières
IQPF : Institut québécois de planification financière
RRQ : Régie des rentes du Québec

Le fardeau administratif, avec les coûts directs et indirects qui y sont rattachés, peut rendre moins concurrentiels les produits et services financiers vendus au Québec, laissant le consommateur supporter ultimement la facture.

7.1.2.2 La protection du consommateur

La confusion chez le consommateur

Vu la complexité croissante de l'industrie des produits et services financiers, il est de plus en plus difficile pour un consommateur, même averti, d'identifier l'organisme de qui relève l'encadrement de l'institution financière avec qui il fait affaire ou du produit ou du service financier qu'il achète. Par conséquent, il lui est difficile de savoir à qui s'adresser. De plus, il lui est difficile d'avoir accès à de l'assistance ou à de l'information puisqu'il doit contacter plusieurs organismes. L'encadrement d'un assujetti relevant souvent de plusieurs organismes, le consommateur ne s'y retrouve plus.

L'incohérence dans la réglementation

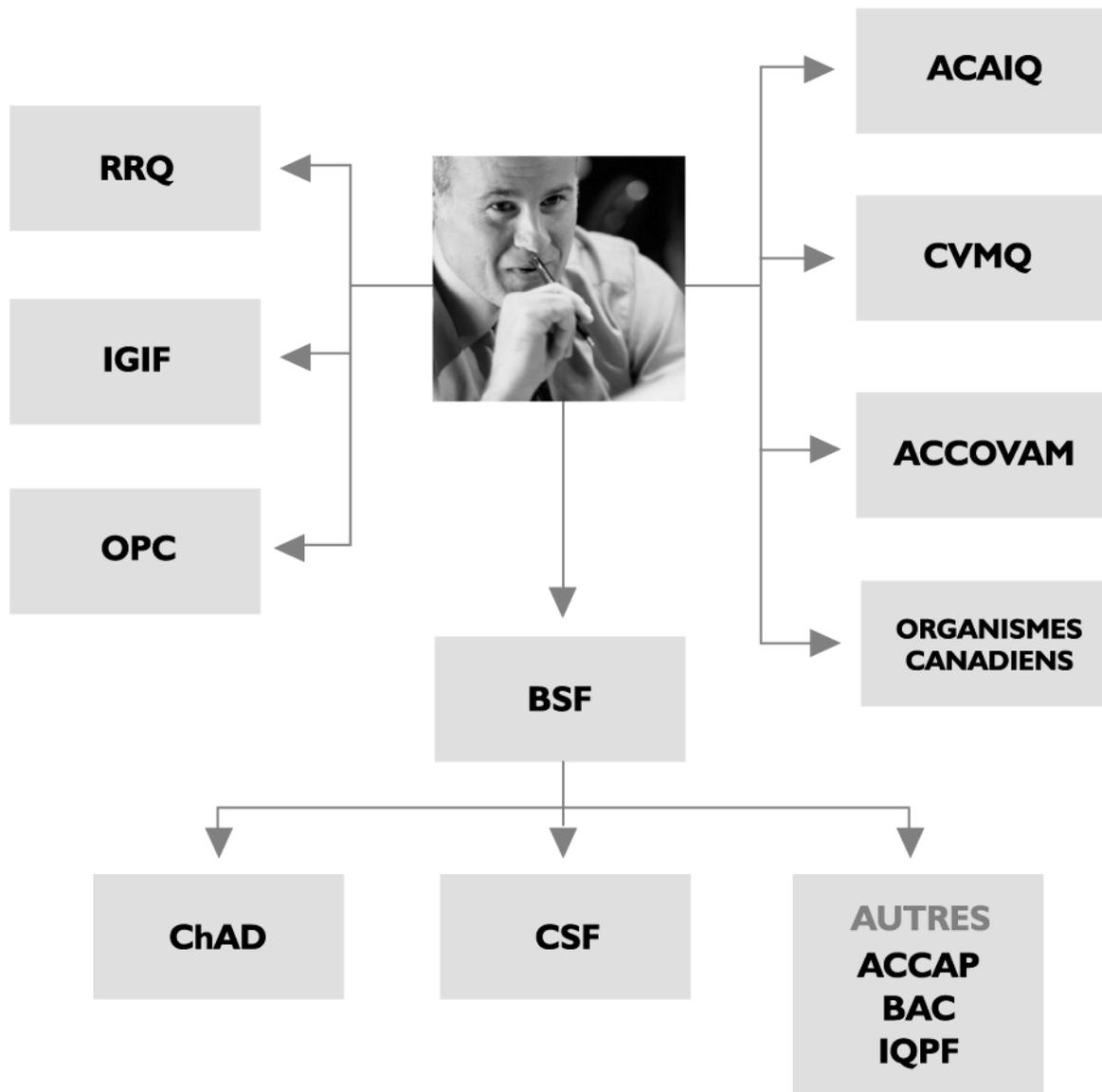
Le décloisonnement de l'industrie des produits et services financiers et la convergence intersectorielle mettent en concurrence les différents domaines du secteur financier qui autrefois n'avaient à se soucier que de la concurrence de leurs semblables. Afin que cette concurrence intersectorielle soit équitable et que le consommateur soit protégé de façon adéquate peu importe l'origine du produit qu'il acquiert, il est nécessaire que la réglementation soit cohérente et moins fragmentée. Toutefois, la multiplication des organismes chargés d'adopter des règlements ne favorise pas l'adoption d'une réglementation cohérente. En effet, les organismes, dont les missions et les intérêts sont généralement différents, peuvent adopter des réglementations différentes, et ce, même pour des produits et services financiers de nature analogue ou apparentée.

À titre d'exemple, nous constatons que l'exemption dont jouissent certains membres d'ordres professionnels de l'application des dispositions de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, relatives aux planificateurs financiers, cause des disparités d'encadrement difficilement justifiables.

La réglementation inadéquate

Le mode de fonctionnement actuel de certains organismes chargés d'élaborer la réglementation donne à certains groupes d'intérêts des pouvoirs d'encadrement et de réglementation sur d'autres groupes, ce qui peut donner lieu à des iniquités entre ces groupes d'assujettis ainsi qu'entre leurs clientèles.

UN LABYRINTHE POUR LE CONSOMMATEUR OÙ S'INFORMER? OÙ SE PLAINDRE?



LEXIQUE :

ACAIQ : Association des courtiers et agents immobiliers du Québec
ACCAP : Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes
ACCOVAM : Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières
BAC : Bureau d'assurance du Canada
BSF : Bureau des services financiers
ChAD : Chambre de l'assurance de dommages

CSF : Chambre de la sécurité financière
CVMQ : Commission des valeurs mobilières du Québec
IGIF : Inspecteur général des institutions financières
IQPF : Institut québécois de planification financière
OPC : Office de la protection du consommateur
RRQ : Régie des rentes du Québec

L'efficacité de l'encadrement

La protection adéquate des consommateurs requiert une structure d'encadrement capable d'exercer une surveillance efficace. La séparation actuelle des responsabilités d'encadrement rend très difficile cette surveillance globale et intégrée du secteur financier applicable à une industrie de plus en plus globale et intégrée : les interventions, lorsque requises, ne doivent plus être partielles pour être efficaces.

De plus, chaque domaine du secteur financier a ses particularités et ses intérêts propres. Un encadrement efficace requiert que l'on retrouve au sein des organismes d'encadrement des experts capables de bien saisir les particularités de chaque domaine et d'en tenir compte dans l'exercice de leurs fonctions.

7.1.2.3 La compétence du Québec

Le respect des champs de compétence du Québec

L'existence d'organismes d'encadrement forts et crédibles constitue un des meilleurs moyens pour le Québec de s'assurer du respect de ses champs de compétence. Certes, l'importance de toute structure d'encadrement, ainsi que les ressources à y consacrer, sont fonction de l'importance des activités à encadrer. Vu la taille relativement modeste du secteur financier québécois dans une perspective internationale, le maintien de nombreux organismes d'encadrement d'envergure ne peut être justifié et le regroupement des ressources pour faire valoir adéquatement les compétences constitutionnelles du Québec s'impose.

La participation aux processus d'harmonisation

Les organismes d'encadrement des différentes juridictions au Canada ont mis sur pied des regroupements visant une plus grande harmonisation entre les juridictions. Vu la dispersion de la représentation québécoise entre plusieurs organismes, il n'est pas certain que ceux-ci puissent y exercer de façon cohérente et significative leur influence, indispensable dans un contexte de globalisation.

La globalisation des marchés financiers commande que le Québec participe en force aux divers processus d'harmonisation afin que sa réglementation soit à tout le moins compatible sur les plans canadien, nord-américain et aussi international. Bien qu'il soit important que la réglementation applicable au Québec réponde bien aux attentes et aux besoins des Québécois, la réglementation québécoise ne doit pas encourager la balkanisation de son marché.

Bien au contraire, l'ouverture du Québec sur le monde oblige une participation concertée et ordonnée des forces en présence pour mieux faire

valoir les intérêts des intervenants québécois du secteur financier dans tous les processus d'harmonisation auxquels le Québec doit adhérer.

Ainsi, il est important que le Québec poursuive diligemment sa participation aux divers regroupements d'organismes d'encadrement. Cependant, l'organisme québécois qui participe à de telles discussions doit être en mesure d'influencer le déroulement des travaux et la prise de décision. Une trop grande division des forces entre plusieurs organismes diminue la capacité du Québec d'influencer les résultats des processus d'harmonisation.

Cette division des forces est particulièrement néfaste aux intérêts du Québec dans le domaine des valeurs mobilières, un domaine où il est de plus en plus difficile pour une juridiction donnée de se démarquer au plan réglementaire, mais qui constitue toujours un puissant outil de développement économique.

7.1.3 Les autres constats

7.1.3.1 L'administration de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite

Les fonctions de la Régie des rentes du Québec relativement aux régimes de retraite sont de deux ordres. D'une part, la RRQ exerce des fonctions d'encadrement des régimes et, d'autre part, elle joue un rôle de promotion et de conseil relatif aux régimes de retraite. Ses fonctions d'encadrement sont des activités similaires aux fonctions des autres organismes d'encadrement du secteur financier. D'ailleurs, dans d'autres juridictions que le Québec, ces fonctions relèvent généralement d'organismes d'encadrement du secteur financier (par exemple, la Commission des services financiers de l'Ontario et le Bureau du surintendant des institutions financières du Canada). Quant aux activités de promotion et de conseil relatives aux régimes de retraite, elles s'apparentent davantage aux autres fonctions de la RRQ puisque celle-ci est aussi l'organisme responsable de la gestion du régime de rentes du Québec en vertu de la *Loi sur le régime de rentes du Québec*.

7.1.3.2 L'administration de la Loi sur le courtage immobilier

La *Loi sur le courtage immobilier* a été incluse dans la liste des lois régissant le secteur financier au Québec en raison des activités de courtage en prêts garantis par hypothèque immobilière, réservées aux courtiers et agents immobiliers, et en raison du rôle joué par l'IGIF dans la supervision de l'ACAIQ. Cependant, pour plusieurs, l'industrie du courtage immobilier ne doit pas être considérée comme faisant partie du secteur financier québécois puisque, dans la très grande majorité des cas, ce n'est que de façon accessoire que l'agent ou le courtier immobilier est impliqué dans le courtage de prêts garantis par hypothèque immobilière.

Aussi, l'essentiel de la réglementation du courtage immobilier ne concerne ni les produits ni les services financiers. L'encadrement dont est responsable l'ACAIQ est, par conséquent, d'une nature tout à fait différente de celle de l'encadrement du secteur financier, en général, et de l'encadrement de la distribution de produits et services financiers, en particulier.

7.1.3.3 L'administration d'autres lois

L'administration de plusieurs lois, autres que celles relatives au secteur financier, est présentement confiée aux organismes d'encadrement actuels. Nous constatons cependant que certaines de ces lois revêtent un caractère financier prédominant (par exemple, la *Loi sur le Mouvement Desjardins* (L.Q. 2000, c. 77), la *Loi sur le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (F.T.Q.)* (L.R.Q., c. F-3.2.1), la *Loi constituant Fondation, le Fonds de développement de la Confédération des syndicats nationaux pour la coopération et l'emploi* (L.R.Q., c. F-3.1.2)), alors que d'autres (par exemple, la *Loi sur la publicité légale des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales* (L.R.Q., c. P-45)) ont un caractère financier casuel.

7.1.3.4 La Loi sur la protection du consommateur

La *Loi sur la protection du consommateur* (L.R.Q., c. P-40.1) s'applique à tout contrat conclu entre un consommateur et un commerçant. Par ailleurs, elle ne s'applique pas :

- aux contrats concernant des opérations régies par la *Loi sur les valeurs mobilières*;
- aux contrats d'assurance.

Ainsi, cette loi s'applique à tout contrat de crédit²⁶, même celui conclu par une compagnie d'assurance pour financer le contrat d'assurance de son client. Elle s'applique aussi à tout contrat relatif à un prêt conclu entre un consommateur et une coopérative de services financiers.

L'Office de la protection du consommateur (OPC) est l'organisme compétent pour recevoir les plaintes portant sur un contrat, y compris les contrats relatifs à un prêt. Par contre, il n'est pas de son ressort de recevoir et de traiter les plaintes portées contre un représentant, un courtier ou un agent en assurances, un courtier en valeurs mobilières ou un planificateur financier. L'OPC doit alors référer la demande à l'organisme concerné.

En réalité, l'OPC, dans sa compétence en matière de traitement des plaintes, ne touche qu'accessoirement l'encadrement du secteur financier actuel. Les plaintes portant sur des questions relatives aux institutions financières, aux

²⁶ Des règles particulières s'appliquent à un contrat de crédit : art. 66 et suivants de la *Loi sur la protection du consommateur*.

assurances, aux valeurs mobilières et à la distribution de produits et services financiers sont adressées à un organisme d'encadrement du secteur financier du Québec.

7.1.3.5 *L'adoption de la réglementation*

Certains organismes d'encadrement bénéficient de pouvoirs de réglementation, d'autres non.

L'élaboration de la réglementation du domaine des produits et services financiers exige parfois une expertise que l'on retrouve généralement dans les organismes d'encadrement. De plus, la réglementation est souvent établie dans le contexte de processus d'harmonisation pancanadiens ou internationaux auxquels participent les organismes d'encadrement.

Cependant, l'organisme d'encadrement responsable de l'administration d'une loi donnée a souvent une propension à la surréglementation pour accroître son contrôle. En outre, dans l'élaboration de règlements, des facteurs dépassant la perspective d'un organisme d'encadrement doivent être pris en compte pour mieux servir le secteur financier dans son ensemble.

Aussi, il nous apparaît nécessaire que le gouvernement exerce toujours un contrôle sur l'ensemble de la réglementation du secteur financier, dans ses champs de compétence.

7.1.3.6 *Les organismes canadiens*

Bien qu'il ne soit pas du mandat du Groupe de travail d'examiner l'encadrement mis en place par le gouvernement canadien, nous ne saurions passer sous silence que plusieurs initiatives du gouvernement canadien se traduisent par des dédoublements et des empiètements discutables dans les champs de compétence du Québec. Ces dédoublements et empiètements ont pour effet d'ajouter au fardeau réglementaire et administratif des assujettis et de créer de la confusion dans l'esprit des consommateurs.

7.1.3.7 *Les processus administratif, quasi judiciaire et judiciaire*

Nous avons procédé à un examen sommaire des processus décisionnels, de révision et d'appel prévus dans certaines lois administrées par les organismes d'encadrement du secteur financier québécois.

Tous les organismes d'encadrement ont pour tâche d'accepter une inscription ou d'émettre une autorisation, généralement sous forme de permis ou certificat, pour l'exercice d'une activité particulière. Ces autorisations supposent un processus administratif, quasi judiciaire (juridictionnel) ou encore judiciaire pour leur délivrance et leur retrait, pour assurer le contrôle

de l'exercice de l'activité et exercer au besoin des correctifs, pour accorder des dispenses d'application de certaines dispositions de la réglementation ainsi que pour réviser une telle décision.

Dans certains cas, la législation prévoit de façon expresse une délégation de pouvoirs décisionnels. Dans d'autres cas, rien n'est prévu à cet égard. Pour les décisions de certains organismes d'encadrement, un processus de révision est prévu dans une loi alors que ce n'est pas le cas dans une autre loi. De plus, en certains cas, les décisions rendues par un organisme en vertu d'une loi donnée sont toutes révisables ou appelables alors que dans d'autres lois, la révision ou l'appel n'est permis que pour certains cas précis.

Quant aux appels des décisions, on les retrouve parfois à la Cour du Québec et, dans d'autres cas, au Tribunal administratif du Québec.

Notre revue révèle que les processus administratif, quasi judiciaire et judiciaire sont disparates et comportent un grand manque de cohérence.

7.2 LES PRINCIPES DIRECTEURS

Avant d'apporter des modifications à la structure actuelle d'encadrement, le Groupe de travail a déterminé les principes qui l'ont guidé dans la conception d'une structure d'encadrement. Certes, ces principes directeurs découlent des constats faits par le Groupe de travail et des différents éléments de réflexion relevés dans les mémoires, présentés précédemment dans ce rapport.

Ces principes directeurs, une fois établis, ont servi à l'évaluation de plusieurs scénarios et ont permis d'élaborer les recommandations présentées au chapitre 8.

Les principes directeurs sont regroupés selon les catégories suivantes :

- la protection du consommateur;
- la réduction du fardeau administratif;
- le respect des champs de compétence du Québec;
- l'efficience et l'efficacité;
- les limites à l'autoréglementation.

7.2.1 La protection du consommateur

- ***La structure d'encadrement doit permettre au consommateur de savoir à qui s'adresser pour obtenir de l'information ou pour porter plainte de façon simple et efficace.***

Le consommateur s'adresse aux organismes d'encadrement quand il a des problèmes relatifs aux produits et services financiers ou encore pour

obtenir de l'information concernant un produit ou un producteur. Le consommateur doit pouvoir savoir à qui s'adresser peu importe le produit ou le producteur concerné. La démarche doit être simple et efficace.

- ***La structure d'encadrement doit être facilement accessible par le consommateur de produits et services financiers.***

Les mécanismes de traitement des plaintes et d'information mis en place par la structure d'encadrement doivent être faciles d'accès.

- ***La structure d'encadrement doit assurer la cohérence de la réglementation.***

Quel que soit le palier (gouvernement, organisme d'encadrement ou OAR) où la réglementation sera établie, la structure d'encadrement doit favoriser l'adoption de règles cohérentes tant pour des produits analogues (par exemple, les fonds distincts et les fonds communs de placement) que pour des assujettis de différentes natures (par exemple, les assureurs *versus* les institutions de dépôts).

7.2.2 La réduction du fardeau administratif

- ***La structure d'encadrement doit minimiser le nombre d'intervenants auprès d'un même assujetti.***

Un assujetti doit faire affaire avec le moins de personnes possible lorsqu'il s'acquitte des différentes tâches administratives relatives à la réglementation. Le temps requis par ces tâches sera ainsi limité et les exigences pourront être ainsi mieux coordonnées.

- ***Le partage des compétences au sein de la structure d'encadrement doit être clair.***

Un assujetti doit facilement savoir à qui s'adresser pour toute question relative à l'application de la loi (inscription, autorisation, documents d'information, etc). De plus, il ne doit y avoir qu'un seul organisme compétent quant à un même aspect de l'activité d'un assujetti.

- ***La structure d'encadrement doit assurer la concertation des intervenants auprès d'un même assujetti.***

Un assujetti ne doit pas dissiper ses ressources en raison du fait que les différents intervenants ne coordonnent pas leurs actions ou leurs exigences administratives (par exemple, une institution financière qui doit transmettre trois fois les mêmes renseignements sur trois formulaires différents à trois organismes différents).

- ***La structure d'encadrement doit minimiser le fardeau administratif supporté par l'industrie.***

La structure d'encadrement doit favoriser la réduction des coûts assumés par l'industrie pour se conformer à la réglementation, principalement en termes de ressources humaines, matérielles et technologiques.

- ***La structure d'encadrement doit minimiser les coûts de fonctionnement (coûts directs).***

L'administration d'une loi relative au secteur financier par un organisme d'encadrement doit être faite au meilleur coût possible pour les assujettis.

7.2.3 Le respect des champs de compétence du Québec

- ***La structure d'encadrement doit garantir le respect des champs de compétence du Québec.***

La structure d'encadrement doit permettre que tous les pouvoirs relevant de la compétence constitutionnelle du Québec soient pleinement et efficacement exercés.

- ***La structure d'encadrement doit permettre au Québec de jouer un rôle significatif dans ses activités de coopération et d'harmonisation aux plans canadien et international.***

La structure d'encadrement doit permettre que les intervenants québécois soient en mesure de jouer un rôle significatif (compétence et crédibilité) dans des activités de coopération et d'harmonisation nord-américaines et internationales.

7.2.4 L'efficience et l'efficacité

- ***La structure d'encadrement doit obéir aux règles d'efficacité et d'efficience à l'intérieur d'un régime d'imputabilité.***

La structure d'encadrement doit adopter des règles adéquates de direction et de gestion. Le public doit connaître la manière dont la structure d'encadrement est administrée. Les dirigeants doivent être responsables de leur gestion.

- ***La nature organisationnelle de la structure d'encadrement doit lui permettre de répondre rapidement et adéquatement à l'évolution du secteur financier.***

Tout organisme au sein de la structure d'encadrement doit pouvoir s'adapter à l'évolution du secteur financier, au décloisonnement, à la

convergence intersectorielle et à la désintermédiation (produits hybrides, émergence de conglomérats et disparition progressive des distinctions entre les secteurs).

- ***Tout organisme au sein de la structure d'encadrement doit avoir une mission précise.***

Chaque organisme doit avoir des objectifs et des responsabilités bien tracés.

- ***La structure d'encadrement doit comporter un processus continu de consultation où les intérêts des différents intervenants du secteur financier et des consommateurs peuvent être entendus.***

La structure d'encadrement doit prévoir des mécanismes permettant aux consommateurs et à l'industrie de faire valoir leur point de vue, que ce soit en matière de réglementation ou autre, pour bien rester en contact avec la réalité.

- ***La structure d'encadrement doit assurer une administration des lois relatives au secteur financier échappant au jeu des intérêts.***

L'administration de la loi doit être faite à l'abri des pressions des intérêts corporatistes, politiques ou autres.

- ***La structure d'encadrement doit assurer le maintien de l'intégrité du secteur financier.***

La structure d'encadrement doit permettre d'exercer une surveillance efficace du secteur financier de manière à déceler l'émergence de tout problème financier d'ordre systémique.

- ***La structure d'encadrement doit s'adapter au modèle d'intégration des intervenants du secteur financier.***

La structure d'encadrement doit être adaptée au décloisonnement et à la convergence intersectorielle.

- ***L'industrie doit assumer les coûts d'application (directs et indirects) des lois relatives au secteur financier.***

Tout organisme d'encadrement doit être financé à même les droits perçus auprès des assujettis et ne pas dépendre de crédits budgétaires gouvernementaux.

7.2.5 *Les limites à l'autoréglementation*

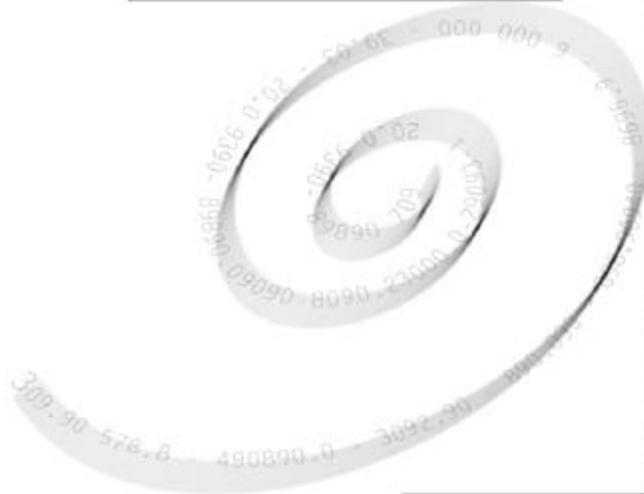
- ***Un organisme d'autoréglementation, lorsque reconnu, doit réunir des membres dont les champs de compétence et d'expertise sont similaires et recouvrent une même activité d'exploitation.***

Un OAR, s'il est souhaité qu'une fonction lui soit confiée, doit rassembler des membres dont les champs de compétence et d'expertise sont similaires et recouvrent une même activité afin d'éviter que les conflits entre des groupes de membres se répercutent dans les activités d'encadrement de l'OAR. À titre d'exemple, un organisme représentant à la fois les intérêts des courtiers en valeurs mobilières (personne morale) et des représentants en assurance (personne physique) ne pourrait être reconnu puisque les intérêts des différents membres ne sont pas convergents.

Dans le contexte de la reconnaissance d'un OAR, il va de soi que l'ensemble des principes directeurs doivent être au préalable pris en compte.

LA STRUCTURE D'ENCADREMENT PROPOSÉE RECOMMANDATIONS

CHAPITRE 8



***LA STRUCTURE D'ENCADREMENT PROPOSÉE
RECOMMANDATIONS***

Après avoir entendu les parties intéressées, procédé à l'examen des mémoires, considéré l'évolution du secteur financier au Québec et ailleurs dans le monde, et tenu compte de l'encadrement administratif actuel, nous faisons les recommandations suivantes à la Ministre d'État à l'Économie et aux Finances du Québec.

***8.1 LA CRÉATION DE L'AGENCE
D'ENCADREMENT DU SECTEUR FINANCIER
DU QUÉBEC*****RECOMMANDATION 1**

Nous recommandons la création, par voie législative, d'un organisme unique d'encadrement du secteur financier au Québec, soit l'Agence d'encadrement du secteur financier du Québec.

Cet organisme serait responsable de l'encadrement de l'ensemble du secteur financier comprenant, notamment, les domaines des assurances, des valeurs mobilières, des institutions de dépôts, de la distribution de produits et services financiers, du courtage en prêts garantis par hypothèque immobilière et des régimes de retraite. Ce nouvel organisme se nommerait « Agence d'encadrement du secteur financier du Québec » (Agence²⁷) et aurait son siège dans la capitale nationale. Le ministre des Finances serait responsable de l'Agence.

²⁷ Voir à la fin du présent chapitre l'organigramme de l'Agence.

8.2 LA RÉPARTITION FONCTIONNELLE DES TÂCHES DE L'AGENCE

RECOMMANDATION 2

Nous recommandons que les tâches d'encadrement au sein de l'Agence soient déterminées par une approche fonctionnelle et réparties selon cinq fonctions d'encadrement :

- assistance au consommateur;
- solvabilité;
- distribution;
- marchés de valeurs;
- indemnisation.

Ces fonctions seraient assumées par cinq directions administratives distinctes qui devraient procurer des services de coordination, notamment pour les relations avec les assujettis, l'inspection, les enquêtes et la divulgation.

La structure d'encadrement devrait accomplir l'ensemble des tâches relatives à l'encadrement du secteur financier au Québec. Cette structure pourrait s'acquitter de ces tâches selon les fonctions (par exemple : encadrement de la solvabilité, encadrement de la distribution) ou selon les domaines (par exemple : encadrement des institutions de dépôts, encadrement des assureurs, encadrement des valeurs mobilières, etc.).

Considérant les principes directeurs adoptés par le Groupe de travail, le mode de partage selon les fonctions semble plus approprié que le partage par secteurs. Rappelons les principes directeurs suivants :

- La nature organisationnelle de la structure d'encadrement doit lui permettre de répondre rapidement et adéquatement à l'évolution du secteur financier.
- La structure d'encadrement doit assurer la cohérence de la réglementation.
- La structure d'encadrement doit s'adapter au modèle d'intégration des intervenants du secteur financier.

Dans l'industrie des produits et services financiers, l'approche institutionnelle cède graduellement le pas à l'approche fonctionnelle. Les différents secteurs se marient au sein d'une même organisation tout comme se marient les

produits de ces mêmes domaines. Cette tendance mérite d'être reprise dans la structure d'encadrement.

L'Agence comprendrait les directions suivantes, correspondant aux grandes fonctions d'encadrement :

- la Direction de l'encadrement de l'assistance aux consommateurs;
- la Direction de l'encadrement de la solvabilité;
- la Direction de l'encadrement de la distribution;
- la Direction de l'encadrement des marchés de valeurs;
- la Direction de l'encadrement de l'indemnisation.

L'Agence devrait également assurer :

- la coordination des relations avec l'industrie;
- la coordination des exigences de divulgation à l'Agence;
- la coordination de l'inspection et des enquêtes.

Finalement, une autorité quasi judiciaire serait constituée au sein de l'Agence, le Bureau des examens et décisions²⁸.

Le maintien de directions distinctes pour l'encadrement de la solvabilité, de la distribution ainsi que des marchés de valeurs assurerait le développement de compétences spécialisées pour chacune des activités réglementées, ce qui est vivement souhaité par nombre d'intervenants.

La Direction de l'encadrement de l'assistance aux consommateurs permettrait d'offrir **un guichet unique pour les consommateurs** et la coordination des relations avec l'industrie permettrait d'établir un **guichet unique pour l'ensemble des assujettis**.

8.2.1 La Direction de l'encadrement de l'assistance aux consommateurs : un guichet unique pour le consommateur

La Direction de l'encadrement de l'assistance aux consommateurs jouerait, en vertu de la législation, un rôle à la fois préventif et curatif. Cette direction constituerait le véritable guichet unique des consommateurs pour tout ce qui relève des services financiers. Elle aurait pour mission de recevoir les plaintes et d'en assurer le suivi, d'offrir des services de règlement de différends (conciliation et médiation) et de favoriser l'éducation des consommateurs en matière de produits et services financiers. La Direction pourrait utiliser les services fournis par des associations sectorielles, tels le BAC ou l'ACCAP, si l'Agence les reconnaissait éventuellement comme OAR²⁹ chargés du traitement de plaintes.

²⁸ Voir la section 8.11 consacrée au Bureau des examens et décisions.

²⁹ Voir la section 8.10 consacrée aux organismes d'autoréglementation.

Nous avons retenu l'expression « assistance aux consommateurs » pour mettre en évidence la nature proactive de la Direction.

La Direction de l'encadrement de l'assistance aux consommateurs serait sous la responsabilité d'un Surintendant.

8.2.2 *La Direction de l'encadrement de la solvabilité*

La Direction de l'encadrement de la solvabilité s'acquitterait des tâches de surveillance de la solvabilité et de la conformité, c'est-à-dire essentiellement l'administration des dispositions de la *Loi sur les assurances*, de la *Loi sur les coopératives de services financiers*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne* (L.R.Q., c. S-29.01) et de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Elle encadrerait aussi la solvabilité des courtiers en valeurs mobilières. Quant à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, l'application de ses dispositions relatives à la promotion et au conseil devrait continuer de relever de la RRQ.

Les tâches de la Direction de l'encadrement de la solvabilité consisteraient, notamment, en l'examen des rapports, l'inspection, la publication de lignes directrices, l'émission d'ordonnances (instructions, plan de redressement) et l'imposition de modifications au droit d'exercice.

La Direction de l'encadrement de la solvabilité serait sous la responsabilité d'un Surintendant.

8.2.3 *La Direction de l'encadrement de la distribution*

La Direction de l'encadrement de la distribution s'occuperait de l'encadrement des activités de distribution des assureurs, cabinets, courtiers et conseillers en valeurs mobilières ainsi que des représentants. Elle serait notamment responsable de l'administration des dispositions concernant les activités de distribution des courtiers, conseillers et représentants prévues dans la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* et la *Loi sur les valeurs mobilières*.

Les tâches de la Direction comporteraient, notamment, les suivantes :

- la gestion de l'admissibilité à la pratique;
- l'examen des rapports de divulgation;
- l'émission d'ordonnances (instructions et plan de redressement);
- l'imposition de modifications au droit d'exercice;
- l'inspection et les enquêtes.

La Direction de l'encadrement de la distribution serait sous la responsabilité d'un Surintendant.

8.2.4 *La Direction de l'encadrement des marchés de valeurs*

Cette direction s'occuperait de toutes les tâches relatives à l'encadrement des marchés de valeurs. Elle s'occuperait ainsi de l'encadrement des émissions (visas et information continue des émetteurs), des appels publics à l'épargne, des offres publiques d'achat, des offres publiques de rachat, des offres publiques d'échange, des dispenses, de l'encadrement des bourses et des organismes de compensation.

La Direction de l'encadrement des marchés de valeurs serait sous la responsabilité d'un Surintendant.

8.2.5 *La Direction de l'encadrement de l'indemnisation*

La gestion du Fonds d'indemnisation des services financiers et du fonds de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec serait confiée à l'Agence. Les fonds d'indemnisation privés actuels (la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes, la Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD et le Fonds canadien de protection des épargnants) pourraient éventuellement être reconnus comme OAR chargés de l'indemnisation. Leur structure de fonctionnement devrait toutefois leur permettre de satisfaire les exigences propres au Québec.

Une direction de l'encadrement consacrée à l'indemnisation devrait permettre une meilleure coordination des nombreux mécanismes actuels d'indemnisation.

Cette direction serait sous la responsabilité d'un Surintendant.

8.2.6 *La coordination des relations avec les assujettis : un guichet unique pour l'industrie*

L'Agence serait assurément capable de fournir une coordination vivement souhaitée par les assujettis.

Toutes les tâches administratives récurrentes, telles les inscriptions, l'émission de permis, la perception des droits et des frais, l'émission de statuts, la publication d'un bulletin ou autres documents d'information, seraient coordonnées au sein de l'Agence de façon à ce que celle-ci fournisse aux assujettis un guichet unique pour l'ensemble de ces tâches.

Les interventions en cas de défaut de se conformer aux normes relèveraient plutôt des directions chargées de l'encadrement.

Les inspections et les enquêtes en matière de distribution et de solvabilité auprès des institutions financières (assureurs, sociétés de fiducie, sociétés d'épargne et coopératives de services financiers), des courtiers en valeurs mobilières, des régimes de retraite et des cabinets (parfois des institutions financières) devraient être coordonnés au sein de l'Agence.

Toutes les obligations de divulgation d'information imposées à un même assujetti par l'Agence devraient être coordonnées.

8.3 LE FINANCEMENT ET LE SOUTIEN ADMINISTRATIF

RECOMMANDATION 3

Nous recommandons que l'Agence soit financée par les intervenants du secteur financier et que ses budgets soient approuvés par le gouvernement.

8.3.1 Le financement

En matière de financement de l'Agence, les assujettis devraient assumer les coûts de son fonctionnement. Ainsi, l'Agence serait financièrement indépendante des budgets gouvernementaux. Plusieurs organismes d'encadrement actuels dont la CVMQ, le BSF, la ChAD et la CSF jouissent d'une autonomie financière. Il est difficile d'effectuer un retour en arrière en matière de financement et les fonds pour l'administration d'une telle agence ne devraient pas servir à d'autres fins gouvernementales. Le financement de l'Agence devrait donc être extrabudgétaire.

De plus, la *Loi sur la fonction publique* ne s'y appliquerait pas, ce qui accorderait davantage de souplesse en matière d'embauche et d'établissement de conditions d'emploi. Toutefois, selon une étude récente de l'Institut Fraser³⁰, une escalade des coûts de fonctionnement des organismes d'encadrement a été constatée ailleurs au Canada. Comme une telle escalade n'est pas souhaitable, le gouvernement approuverait le budget annuel, les droits, les tarifs, les barèmes de rémunération et les plans d'effectif soumis par l'Agence à la suite d'une consultation de l'industrie et du Conseil de la régie administrative³¹.

³⁰ John F. Chant et Neil Mohindra, «Commissions Unbound : The Changed Status of Securities Regulators in Canada », The Fraser Institute, Critical Issues Bulletin, November, 2001, 50 p.

³¹ Voir la section 8.6 consacrée au Conseil de la régie administrative.

8.3.2 *Le soutien administratif*

Le regroupement des activités d'encadrement du secteur financier au sein d'un seul organisme d'encadrement devrait entraîner la réduction du fardeau administratif des assujettis, incluant les coûts d'opérations de l'Agence et les coûts internes encourus par les assujettis.

En créant l'Agence, il serait normalement possible de rationaliser certaines dépenses reliées aux services de soutien aux activités d'encadrement, tels les services administratifs, juridiques, informatiques, de communications, etc. Ces services, présents dans chacun des organismes actuels, ne se retrouveraient qu'au sein de l'Agence.

8.4 *LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AGENCE*

RECOMMANDATION 4

Nous recommandons que l'Agence soit dirigée par un seul dirigeant, le président-directeur général, nommé par le gouvernement, et dont le mandat serait d'une durée de cinq ans, renouvelable une seule fois.

8.4.1 *Le président-directeur général*

Nous pouvons identifier actuellement trois modèles de direction des organismes d'encadrement du secteur financier au Québec.

- L'Inspecteur général des institutions financières est un organisme dirigé par une personne nommée par le gouvernement pour exercer les pouvoirs et assumer les responsabilités prévues dans les différentes lois confiées à son administration. Cette personne dirige seule l'organisme que constitue l'Inspecteur général des institutions financières.
- La Commission des valeurs mobilières du Québec est un organisme dirigé par des commissaires, dont un président, nommés par le ministre pour constituer une commission responsable de l'administration de la *Loi sur les valeurs mobilières*. Elle exerce les pouvoirs et assume également les responsabilités qui lui sont dévolues en vertu d'autres lois.
- Le Bureau des services financiers est un organisme dirigé par un conseil d'administration, dont dix membres sont nommés par le ministre et cinq membres sont les présidents et vice-présidents de la Chambre de l'assurance de dommages et de la Chambre de la sécurité financière, lesquels sont élus par l'industrie. Le conseil d'administration exerce les pouvoirs et assume les responsabilités qui sont conférés au BSF par la

Loi sur la distribution de produits et services financiers. Les Chambres sont également dirigées par un conseil d'administration.

Les principes directeurs nous indiquent que la structure d'encadrement doit « obéir aux règles d'efficacité et d'efficience à l'intérieur d'un régime d'imputabilité », que la structure d'encadrement doit « assurer une administration des lois relatives au secteur financier échappant au jeu des intérêts » et que, finalement, « la nature organisationnelle de la structure d'encadrement doit lui permettre de répondre rapidement et adéquatement à l'évolution du secteur financier ».

Nous considérons que le mode de direction à dirigeant unique respecterait le mieux ces principes. Une direction claire et imputable serait souhaitable.

8.4.2 *La nomination, la destitution, la durée du mandat et la rémunération du président-directeur général*

8.4.2.1 *La nomination*

Nous avons considéré trois modes de nomination du président-directeur général : la nomination par l'Assemblée nationale, la nomination par le gouvernement et la nomination par le ministre responsable.

Une nomination par l'Assemblée nationale est normalement réservée aux personnes dont le mandat relève de l'Assemblée nationale et requiert une indépendance complète de l'administration gouvernementale (par exemple : le Protecteur du citoyen et le Vérificateur général). Un tel mode de nomination ne conviendrait pas pour le dirigeant de l'Agence, organisme gouvernemental qui relève d'un ministre.

Le mode habituel de nomination d'un dirigeant d'organisme relevant d'un ministre est la nomination par le gouvernement (par exemple : l'Inspecteur général des institutions financières, le président de la Commission des valeurs mobilières du Québec, le président de la Société de l'assurance automobile du Québec et le président de la Régie des rentes du Québec).

Nous pouvons faire le même constat dans d'autres juridictions. Par exemple, le surintendant des institutions financières du Canada est nommé par le gouvernement canadien. En Ontario, le président de la future Commission ontarienne des services financiers sera nommé par le gouvernement.

La nomination par le ministre est exceptionnelle dans le secteur financier. En fait, seul le président du conseil d'administration du Bureau des services financiers est nommé par le ministre. Notons cependant que le BSF n'est pas un organisme gouvernemental.

Bien que la nomination gouvernementale soit moins rapide et plus complexe que la nomination ministérielle, elle permet au ministre (qui, selon la

procédure habituelle, propose un candidat au gouvernement) de se soustraire plus aisément aux pressions des groupes d'intérêts ou de candidats potentiels. De plus, une nomination gouvernementale donne à la personne nommée une plus grande crédibilité.

Il serait possible de prévoir certains paramètres devant guider la nomination du dirigeant principal. Par exemple, la législation pourrait faire état d'exigences quant à l'expérience professionnelle que devrait posséder tout candidat ou, encore, la législation pourrait requérir que le choix d'un président-directeur général soit fait à même une liste de candidats établie par certains organismes. Cependant, dans le cas qui nous occupe, les intérêts sont tellement diversifiés et divergents au sein de l'industrie des services financiers qu'il serait très difficile d'obtenir quelque consensus que ce soit concernant l'expérience professionnelle requise ou une liste de candidats. Il semble alors préférable de laisser au gouvernement toute la marge de manœuvre possible pour la nomination du président-directeur général.

8.4.2.2 *La destitution*

Il est généralement prévu dans la législation que le dirigeant nommé peut être destitué pour des motifs valables. Il est aussi habituel que la personne qui procède à la nomination du dirigeant soit celle qui puisse le destituer. Ainsi, le Protecteur du citoyen est nommé par l'Assemblée nationale sur approbation des deux tiers des membres et peut être destitué par celle-ci toujours sur approbation des deux tiers des membres.

Cependant, pour assurer une plus grande indépendance du dirigeant face au pouvoir politique, une condition requise, pour ne pas dire essentielle, à la capacité de ce dirigeant d'agir avec impartialité, certaines modalités particulières pourraient être prévues pour sa destitution.

À titre d'exemple, la *Loi sur les valeurs mobilières* prévoit que le gouvernement peut destituer un commissaire seulement si la Cour d'appel le recommande après avoir fait enquête à la demande du ministre. Cette exigence assure, entre autres, que le dirigeant a l'occasion de se faire entendre et que l'audience est publique.

Autre exemple, la *Loi sur le régime de rentes du Québec* prévoit que le président de la RRQ, que nomme le gouvernement, ne peut être destitué que sur adresse de l'Assemblée nationale.

Afin d'établir une plus grande indépendance du président-directeur général de l'Agence, sans toutefois lui consentir une inamovibilité inconditionnelle, la possibilité pour le gouvernement de le destituer pour des motifs valables serait souhaitable, sous réserve cependant d'une procédure publique au cours de laquelle ce dirigeant pourrait se faire entendre. Ainsi, nous souhaiterions que le président-directeur général ne puisse être destitué que sur recommandation d'une commission parlementaire.

8.4.2.3 *La durée du mandat*

Il existe dans les lois du Québec toute une panoplie de dispositions concernant la durée des mandats de dirigeant :

- un mandat d'une certaine durée (par exemple, cinq ans dans le cas du Protecteur du citoyen);
- un mandat d'au moins une certaine durée (par exemple, au moins cinq ans dans le cas de l'Inspecteur général des institutions financières);
- un mandat dont la durée ne peut excéder un certain nombre d'années (par exemple, d'au plus cinq ans dans le cas du président de la Commission des valeurs mobilières du Québec ou d'au plus dix ans comme celui des présidents de l'Office des professions, de la Régie des rentes du Québec et de la Société de l'assurance automobile du Québec).

Afin d'assurer une certaine stabilité à l'organisme, il serait préférable d'accorder un mandat suffisamment long au poste de président-directeur général. Un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois serait approprié. La reconduction du mandat pour une seule fois nous apparaît saine et souhaitable au sein d'une organisation pour assurer la constance de son évolution et le renouvellement de ses forces.

8.4.2.4 *La rémunération*

Quant à la rémunération du président-directeur général, elle devrait tenir compte de celle des personnes occupant des postes comparables et accordée à des titulaires ayant des responsabilités analogues.

8.5 *LA GESTION DES DIRECTIONS D'ENCADREMENT DE L'AGENCE*

RECOMMANDATION 5

Nous recommandons la nomination par le président-directeur général de surintendants chargés de l'assister dans ses fonctions et d'assurer la gestion des directions d'encadrement de l'Agence.

Des surintendants seraient nommés pour assister le président-directeur général dans sa gestion. Ils seraient à la tête des cinq directions de l'Agence.

Nous avons considéré deux options pour la nomination des surintendants :

- le dirigeant principal choisit les surintendants;
- les surintendants sont nommés selon le même mode que le dirigeant principal.

La pertinence de chacun de ces deux modes de nomination dépend du rôle des surintendants. Le rôle de ces surintendants serait celui de gestionnaire au sein de l'Agence. Il serait ainsi préférable qu'ils soient nommés par le président-directeur général. Celui-ci pourra leur déléguer des pouvoirs.

Au moment de la réorganisation de la structure d'encadrement, il conviendrait de faire appel aux compétences existantes, dont celles des dirigeants des organismes d'encadrement actuels qui administrent les lois relatives au secteur financier.

8.6 LE CONSEIL DE LA RÉGIE ADMINISTRATIVE

RECOMMANDATION 6

Nous recommandons la création, par voie législative, d'un Conseil de la régie administrative au sein de l'Agence, composé de sept membres, dont un président, nommés par le ministre des Finances. Leur mandat serait d'une durée de trois ans, renouvelable une seule fois.

Un mécanisme permanent de consultation serait mis en place. Il s'agirait du Conseil de la régie administrative, un comité chargé de conseiller l'Agence sur des sujets relatifs à la conformité des actions de l'Agence avec sa mission et à toute question concernant sa régie d'entreprise comme le budget, le plan d'activité annuel, le plan d'effectifs, la nomination des surintendants, etc. Le Conseil de la régie administrative serait composé de sept membres, dont un président, ayant l'expérience du secteur financier et, en particulier, l'expertise en matière de gestion. Ces membres seraient soumis à des règles en matière de confidentialité et de conflits d'intérêts.

Sans jouer le rôle d'un conseil d'administration, le Conseil de la régie administrative conseillerait le président-directeur général sur toutes les questions touchant le fonctionnement interne et l'administration de l'Agence. Il n'aurait aucun pouvoir décisionnel mais il pourrait formuler des avis ponctuels au ministre responsable. Il ferait rapport annuellement sur ses activités dans le cadre du rapport annuel de l'Agence.

8.7 LES COMITÉS CONSULTATIFS

RECOMMANDATION 7

Nous recommandons la mise en place par l'Agence de comités consultatifs, *ad hoc* ou permanents, pour assurer le maintien de relations étroites avec les consommateurs et les assujettis.

L'Agence devrait maintenir une relation étroite avec les consommateurs de produits et services financiers ainsi qu'avec ses assujettis, ce qui ferait partie de sa mission. L'Agence pourrait, selon les besoins, mettre en place des comités consultatifs, *ad hoc* ou permanents, et ce, à l'intérieur de ses directions fonctionnelles. Chacune des directions pourrait donc compter sur un ou plusieurs comités consultatifs.

Ainsi, l'Agence pourrait mettre sur pied un comité consultatif, au sein de la Direction de l'encadrement de la solvabilité, qui serait chargé de fournir des avis sur ses projets de lignes directrices à l'intention de l'ensemble des institutions financières assujetties. L'Agence pourrait aussi déterminer qu'un comité consultatif est nécessaire pour une catégorie d'assujettis plus restreinte, par exemple les assureurs de personnes. Les besoins de l'Agence dicteraient le nombre et le mandat des comités consultatifs.

Comme les besoins de consultation de l'Agence évolueraient dans le temps, il serait préférable, pour éviter toute lourdeur administrative, que de tels comités consultatifs soient créés par le biais d'initiatives organisationnelles, à l'exception évidemment du Conseil de la régie administrative décrit à la section précédente. La création de comités consultatifs par le biais d'une initiative législative comporte des problèmes importants : il faudrait établir au moment de la rédaction de la loi créant l'Agence les besoins de consultation de celle-ci, besoins qui sont loin d'être statiques. Il apparaît plus opportun de laisser à l'Agence l'initiative de décider de la création des comités consultatifs, de leur composition de même que de leur mandat.

Pour assurer la transparence de ces comités, l'Agence devrait cependant rendre compte, à l'intérieur de son rapport annuel, de la composition de ses comités consultatifs, de leur mandat, du nombre de réunions tenues ainsi que des sujets discutés.

8.8 L'IMPUTABILITÉ DE L'ORGANISME ET DE SES DIRIGEANTS

RECOMMANDATION 8

Nous recommandons que l'Agence soit soumise à des obligations de reddition de comptes et de transparence.

Compte tenu des responsabilités importantes confiées à un seul organisme, dirigé de surcroît par un dirigeant unique, l'ensemble des citoyens devraient avoir l'assurance que les pouvoirs de l'Agence et de son président-directeur général sont utilisés à bon escient et de façon raisonnable. Aussi, il serait impératif que l'Agence soit assujettie à des obligations de reddition de comptes et de transparence. D'ailleurs, l'un des principes directeurs retenus par le Groupe de travail stipule que la structure d'encadrement doit obéir aux règles d'efficacité et d'efficience à l'intérieur d'un régime d'imputabilité. Voici quelques éléments que devrait comprendre le régime d'imputabilité :

- L'Agence rendrait public un plan triennal. Ce plan comporterait les orientations, les priorités et les perspectives budgétaires.
- L'Agence présenterait annuellement, pour approbation par le ministre responsable, un plan de ses activités. Ce plan devrait faire l'objet d'une discussion préalable au sein du Conseil de la régie administrative.
- Les prévisions budgétaires de l'Agence, de même que le plan de ses effectifs et les barèmes de rémunération, devraient être approuvés par le gouvernement; ces prévisions budgétaires auraient été soumises préalablement à une consultation publique comme le fait actuellement la CVMQ.
- À chaque année, avant la fin de juin, l'Agence transmettrait au ministre responsable un rapport de ses activités portant notamment sur les résultats atteints par rapport au plan soumis. Le ministre déposerait ensuite ce rapport à l'Assemblée nationale.
- À chaque année, et lorsque le gouvernement le décréterait, le Vérificateur général du Québec procéderait à la vérification des livres et des comptes de l'Agence.
- En vertu du *Règlement de l'Assemblée nationale*, la Commission des finances publiques pourrait demander à l'Agence de venir discuter de ses orientations, de ses activités et de sa gestion.

Certains éléments du régime proposé s'inspirent du nouveau cadre de gestion mis de l'avant par le gouvernement du Québec à la suite de l'introduction de la *Loi sur l'administration publique* (L.Q. 2000, c. 8).

8.9 LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

RECOMMANDATION 9

Nous recommandons que la législation régissant le secteur financier au Québec, et constitutive de l'Agence, établisse des objectifs à atteindre et que l'Agence jouisse des pouvoirs nécessaires afin de contribuer à la réalisation des objectifs prévus par la loi.

Étant donné l'importance du rôle de l'Agence au sein du secteur financier, il serait fondamental que son action soit guidée par des orientations stratégiques découlant des objectifs prévus dans la législation.

8.9.1 *Les objectifs de la législation*

- La législation régissant le secteur financier aurait pour objectif ultime de favoriser le bon fonctionnement et le développement ordonné du secteur financier au Québec.
- La législation devrait faire en sorte que les consommateurs et les entreprises soient confiants que chaque institution financière est solvable, que chaque conseiller est compétent et que l'information qu'ils reçoivent est pertinente, véridique et complète.
- La législation devrait favoriser l'offre de produits et services financiers de qualité à un prix concurrentiel à l'ensemble des consommateurs et des entreprises, ce qui supposerait un haut niveau de concurrence et la possibilité pour le secteur financier d'évoluer constamment et rapidement.
- La législation devrait offrir aux consommateurs une assistance adéquate par l'accès à des modes d'information et à des recours simples, efficaces et peu coûteux.

L'atteinte de ces objectifs permettrait au secteur financier d'agir comme un soutien réel au développement économique.

8.9.2 Les orientations stratégiques de l'Agence

- L'Agence devrait, dans sa manière d'administrer la loi et d'exercer ses pouvoirs, contribuer à la réalisation des objectifs de la loi.
- L'Agence devrait permettre au consommateur :
 - d'être servi avec diligence;
 - d'être bien informé;
 - de savoir comment obtenir de l'assistance;
 - de pouvoir porter plainte et recevoir l'attention requise;
 - de recevoir une indemnisation s'il est victime de préjudices causés par un assujetti dans l'exercice de ses fonctions.
- L'Agence devrait agir de façon à minimiser le fardeau administratif supporté par les assujettis. Pour ce faire, l'organisme devrait :
 - opérer de façon efficiente (utilisation optimale des ressources);
 - coordonner toutes les exigences administratives (inscriptions, enregistrements, cotisations, divulgations, etc.) à l'égard d'un même assujetti;
 - agir avec transparence et diligence;
 - faciliter ses communications avec les assujettis.
- L'Agence devrait être en mesure d'exercer ses pouvoirs efficacement. Elle devrait donc se doter des ressources requises pour ce faire (employés compétents et ressources matérielles adéquates).
- L'Agence devrait s'adapter à l'évolution du secteur. Elle devrait maintenir avec lui une relation étroite et, notamment, mettre en place différents mécanismes consultatifs lui permettant de connaître les nouvelles tendances, les derniers développements ainsi que les préoccupations des consommateurs, de ses assujettis et du public en général.

8.9.3 L'élaboration de la réglementation

L'élaboration des règlements serait confiée à l'Agence. Son expertise et sa connaissance du milieu financier en feraient l'organisme le plus compétent et le plus apte à répondre adéquatement aux changements dans les différents domaines du secteur financier par le développement d'une réglementation efficace et utile pour l'ensemble de l'industrie.

Dans l'élaboration de la réglementation, de ses lignes directrices et de ses instructions, l'Agence devrait considérer que :

- les consommateurs assument en bout de ligne le coût de la réglementation et que le bénéfice qu'ils en retirent doit clairement excéder ce coût;
- les consommateurs peuvent faire leurs propres choix éclairés avec l'assistance et l'information pertinentes, doublées d'une protection adéquate;
- le jeu de la concurrence des entreprises œuvrant au Québec doit être favorisé et que des conditions favorables au développement de ces entreprises œuvrant au Québec et à l'extérieur du Québec doivent être créées;
- les entreprises ont la responsabilité première de leur gestion de sorte qu'il est préférable d'établir des objectifs plutôt que d'imposer des moyens à prendre et des règles à suivre;
- la réglementation doit permettre l'évolution des pratiques de gestion ainsi que des pratiques commerciales;
- le gouvernement a adopté une politique d'allégement réglementaire.

Bien que l'élaboration des règlements serait confiée à l'Agence, le gouvernement demeurerait titulaire du pouvoir réglementaire en approuvant les règlements élaborés par l'Agence ou encore en les désapprouvant ou en imposant de nouvelles règles. Le gouvernement contrôlerait le corpus réglementaire applicable à l'industrie financière. Il s'assurerait ainsi que la réglementation soit appropriée, cohérente et utile pour l'ensemble du secteur financier et qu'elle ne dédouble pas une réglementation ou une législation en vigueur.

8.10 LES ORGANISMES D'AUTORÉGLEMENTATION

RECOMMANDATION 10

Dans la mesure où la présence d'organismes d'autoréglementation (OAR) est envisagée dans la structure d'encadrement, nous recommandons que le mécanisme de leur reconnaissance soit encadré par des principes prévus dans la loi et soit appliqué d'une manière semblable à tous les domaines du secteur financier.

Au Royaume-Uni, la réforme sur l'encadrement du secteur financier a mis un terme à l'existence d'organismes d'autoréglementation exerçant des activités et des fonctions de réglementation pour le compte des organismes compétents d'encadrement du secteur financier. Au Canada et au Québec, plusieurs OAR continuent d'exercer des fonctions d'encadrement au nom des organismes d'encadrement.

Un OAR, au sens des définitions adoptées par plusieurs organismes d'encadrement³², est une organisation à qui on a délégué des tâches prévues par la loi ou à qui on a reconnu la capacité d'accomplir des tâches en vue d'assurer la bonne conduite des affaires dans un domaine d'activité donné. Mentionnons, à titre d'exemple, les bourses et les chambres de compensation reconnues par la CVMQ, seul organisme au Québec habilité à reconnaître des OAR selon un cadre bien défini dans la loi³³. Plusieurs autres organisations présentes dans les différents domaines du secteur financier ont des rôles et des fonctions analogues à un OAR mais ne sont pas reconnues comme tel.

8.10.1 Les principes de reconnaissance

L'assistance au consommateur exige que l'Agence assume la majorité des fonctions, des tâches et des responsabilités d'encadrement des marchés. Néanmoins, elle pourrait confier, dans certains cas, les tâches d'encadrement à des OAR. Ainsi, avant de déléguer des tâches, l'Agence devrait s'assurer du respect des principes de reconnaissance suivants, qui seraient prévus dans la législation, afin de respecter les objectifs de la nouvelle structure d'encadrement et la compétence du Québec sur l'encadrement de son secteur financier.

- L'introduction d'OAR dans la structure d'encadrement ne devrait pas conduire à annihiler les avantages entraînés par la révision de l'encadrement du secteur financier, notamment en rendant à nouveau les intervenants du secteur financier assujettis à une multitude d'organismes.
- L'introduction d'OAR devrait être conforme aux principes qui caractérisent la structure d'encadrement. Ainsi, comme le gouvernement devrait approuver la réglementation élaborée par l'Agence, le gouvernement devrait aussi approuver celle élaborée par un OAR.
- Tout OAR devrait s'engager à donner suite aux demandes de modifications de ses règles formulées par l'Agence lorsque celle-ci considérerait que ces règles ne sont pas appropriées au secteur financier québécois, et ce, même si cela entraînerait l'implantation de règles applicables uniquement au Québec.
- Tout OAR, dans son fonctionnement, devrait prévoir un mécanisme visant le respect de la réalité du secteur financier québécois. Par exemple, un OAR pancanadien pourrait créer un comité particulier pour le Québec relevant de son conseil d'administration ou encore créer une instance territoriale québécoise à qui seraient délégués des pouvoirs. Ce comité ou cette instance devrait avoir un pouvoir décisionnel réel sur les

³² Consulter l'annexe 5 pour quelques définitions.

³³ Art. 169-170, *Loi sur les valeurs mobilières* (L.R.Q., c. V-1.1).

questions qui ont un impact direct sur le secteur financier québécois en regard de la réalité québécoise d'encadrement du secteur financier.

- En tout temps, l'Agence ou le gouvernement pourrait suspendre, révoquer ou modifier le statut de l'OAR s'il ne respecte pas les engagements qui lui ont permis d'être reconnu.
- À titre de corollaire, si l'ACCOVAM souhaite continuer ses activités au Québec, elle devra obtenir le statut d'OAR auprès de l'Agence qui devra voir à l'application des principes de reconnaissance prévus par la loi.

8.10.2 *Le mécanisme de reconnaissance*

Le mécanisme de reconnaissance des OAR pourrait s'appliquer à toutes les organisations chargées d'accomplir des tâches d'encadrement au sein de l'industrie financière québécoise tant dans les domaines des assurances, de la planification financière, de l'indemnisation que des valeurs mobilières. L'Agence pourrait, par exemple, confier la tâche d'encadrer la discipline des représentants en assurances de dommages aux organisations représentatives de ces personnes. Ainsi, ces organisations prévoiraient des règles pour leurs représentants, lesquelles seraient approuvées par le gouvernement, afin de garantir au public des services de qualité. Ces règles auraient un caractère obligatoire et contraignant puisqu'elles seraient approuvées ultimement par le gouvernement.

La méthode de reconnaissance d'un OAR serait discrétionnaire, c'est-à-dire qu'il reviendrait à l'Agence de considérer l'opportunité de confier une tâche d'encadrement à une organisation. Un organisme ne serait reconnu à titre d'OAR que pour la tâche qu'on lui aurait conférée, ses autres activités ne seraient pas considérées comme faisant partie des fonctions d'encadrement du secteur financier québécois. De plus, cette reconnaissance devrait s'établir en fonction de la capacité de l'OAR à assurer, de manière objective, équitable et efficace, la tâche ou les tâches que l'Agence voudrait lui confier. Elle devrait évaluer la pertinence de confier des tâches d'encadrement à un organisme ainsi que la capacité de celui-ci à exercer les tâches sans être en conflit d'intérêts.

8.11 *LE BUREAU DES EXAMENS ET DÉCISIONS*

RECOMMANDATION 11

Nous recommandons la création, au sein de l'Agence, du Bureau des examens et décisions comme autorité distincte pour rendre les décisions de nature quasi judiciaire.

Les organismes d'encadrement étudiés émettent, modifient, suspendent ou retirent des autorisations ou permis qui visent à contrôler l'exercice d'une activité. Ces actes comportent un caractère discrétionnaire relativement étendu qui dépend de la loi qui les régit. Chaque organisme d'encadrement étudié a son propre processus décisionnel ainsi qu'une procédure administrative distincte pour ces actes. Enfin, chacun de ces organismes a un processus de révision et d'appel différent. Les appels des décisions de la CVMQ et du BSF sont interjetés devant la Cour du Québec alors que les appels des décisions de l'IGIF et de la RRQ sont interjetés devant le Tribunal administratif du Québec.

La création de l'Agence devrait amener le gouvernement à harmoniser les processus décisionnels, administratifs, de révision et d'appel. L'Agence ne pourrait soutenir ni justifier des processus disparates face au marché. Cependant, cela n'empêcherait pas d'établir des conditions différentes, le cas échéant, pour l'octroi ou le retrait d'autorisation ou de permis selon l'activité réglementée et selon le degré de discrétion accordé. De plus, les droits de révision et d'appel pourraient varier selon le genre de décision rendue mais devraient suivre un seul et même processus afin d'assurer une cohérence.

Soulignons que ces règles d'harmonisation, quant à ces processus, devraient s'appliquer au sein de toute la structure d'encadrement à quelque niveau que ce soit. La création du Bureau des examens et décisions s'inscrit aussi dans cette harmonisation.

Le Bureau des examens et décisions aurait comme fonction de prendre des décisions, de réviser et de révoquer celles prises au sein de l'Agence et serait en outre responsable de sanctionner les intervenants du marché à la suite d'enquêtes qui auraient été menées par l'Agence. Ces sanctions pourraient aller de la suspension de permis ou d'autorisation, à des pénalités pécuniaires ou à des poursuites pénales. Ces décisions qui affecteraient de manière plus importante les droits des intervenants devraient être prises par le Bureau des examens et décisions afin d'assurer leur indépendance par rapport à celles de l'administration générale de l'Agence. Les responsabilités juridictionnelles du Bureau des examens et décisions devraient être précisées dans la législation pertinente.

L'Agence doit jouir d'une reconnaissance et d'une crédibilité à toute épreuve sur les marchés intérieur et international et, à cette fin, le Bureau des examens et décisions devrait être compétent, multidisciplinaire, rapide et efficace.

Afin que le Bureau des examens et décisions soit en mesure de rendre des décisions de nature quasi judiciaire et de réviser les décisions rendues par les différentes directions de l'Agence, et qu'il soit ainsi reconnu par tous les administrés et intervenants du secteur financier, certaines conditions doivent être remplies :

- il doit assurer en tout temps le respect de la règle *audi alteram partem* à l'effet que tout administré a droit de se faire entendre avant qu'une décision ne soit rendue sur son cas;
- il doit être impartial;
- il doit agir équitablement;
- il doit être indépendant.

Cela regroupe des principes de justice naturelle.

Le Bureau des examens et décisions doit remplir ces conditions tant en réalité qu'en apparence et, à cette fin, il serait une entité isolée des autres opérations de l'Agence. Un groupe distinct de personnes devrait composer le Bureau des examens et décisions. Somme toute, un cloisonnement des activités de ce bureau devrait être créé entre les siennes et celles de l'Agence.

Enfin, l'appel des décisions du Bureau des examens et décisions serait fait directement auprès d'un tribunal judiciaire. En effet, compte tenu de l'impact financier majeur que des décisions peuvent avoir au Québec et ailleurs, l'appel des décisions du Bureau devrait être fait devant la Cour du Québec, tribunal de droit commun.

8.12 AUTRES RECOMMANDATIONS

8.12.1 La Loi sur le courtage immobilier

RECOMMANDATION 12

Nous recommandons que seules les fonctions d'encadrement actuellement exercées par l'ACAIQ en matière de courtage en prêts garantis par hypothèque immobilière soient conférées à l'Agence.

Pour ce qui est des responsabilités d'encadrement qu'exerce actuellement l'IGIF à l'égard de l'ACAIQ, il appartiendra au gouvernement de décider à qui il entend les confier.

8.12.2 *La Loi sur les régimes complémentaires de retraite*

RECOMMANDATION 13

Nous recommandons que seule l'administration des dispositions d'encadrement de la solvabilité des régimes de retraite soit confiée à l'Agence.

Les dispositions relatives à la promotion des régimes de retraite et au conseil continueraient d'être administrées par la RRQ.

8.12.3 *La Loi sur la protection du consommateur*

RECOMMANDATION 14

Nous recommandons de maintenir le *statu quo* quant à l'OPC.

8.12.4 *L'administration d'autres lois*

RECOMMANDATION 15

Nous recommandons que l'administration d'autres lois à caractère financier soit confiée à l'Agence.

Présentement, l'administration de plusieurs lois, autres que celles relatives au secteur financier, est confiée aux organismes d'encadrement du secteur financier. Certaines de ces lois revêtent un caractère financier prédominant (par exemple, la *Loi sur le Mouvement Desjardins*, la *Loi sur le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (F.T.Q.)* et la *Loi constituant Fondation, le Fonds de développement de la Confédération des syndicats nationaux pour la coopération et l'emploi*), tandis que d'autres n'ont qu'un caractère financier casuel (par exemple, la *Loi sur les compagnies* et la *Loi sur la publicité légale des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales*).

Pour ce qui est des lois qui n'ont pas de caractère financier prédominant, il appartiendra au gouvernement de déterminer à quel organisme il convient d'en confier l'administration.

8.12.5 *L'encadrement de la planification financière*

RECOMMANDATION 16

Nous recommandons que tous les planificateurs financiers, y compris les membres d'ordres professionnels, soient encadrés par l'Agence.

Appels à la Cour du Québec

Agence d'encadrement du secteur financier du Québec
 Responsable : Président-directeur général

Gouvernement
 Prise des règlements

Bureau des examens et décisions

Conseil de la régie administrative

Guichet unique pour le consommateur
 Encadrement de l'assistance aux consommateurs

Responsable : **Surintendant**

Tâches : Services d'assistance aux consommateurs

- traitement et suivi des plaintes
- règlement des différends
- information et éducation

Encadrement de la solvabilité

Responsable : **Surintendant**

Tâches : Surveillance de la solvabilité

- examen de rapports
- lignes directrices
- inspection
- interventions en cas de défaut
- ordonnances
- modifications au droit d'exercice

Les assujettis :

- assureurs
- sociétés de fiducie et sociétés d'épargne
- coopératives de services financiers
- courtiers en valeurs mobilières
- régimes de retraite

Encadrement de la distribution

Responsable : **Surintendant**

Tâches : Surveillance de la distribution

- examen de rapports
- lignes directrices
- inspection
- ordonnances
- modifications au droit d'exercice
- amendes et pénalités

Les assujettis :

- assureurs
- courtiers et conseillers en valeurs mobilières
- cabinets

Les assujettis :

- représentants
- régimes de retraite

Encadrement des marchés de valeurs

Responsable : **Surintendant**

Tâches : Contrôle des marchés

- Appel public à l'épargne (visa)
- OPA, OPR, OPE
- fonds communs de placement (règles quant à la production)

Contrôle des bourses et autres organismes de compensation et de règlement

- inspection
- approbation des règlements

Les assujettis :

- émetteurs
- bourses et autres organismes de compensation et de règlement

Encadrement de l'indemnisation

Responsable : **Surintendant**

Tâches : Gestion des fonds d'indemnisation pour l'insolvabilité et les fraudes

- Gère les fonds d'indemnisation
- Statut sur l'éligibilité des réclamations

Règlements
 Élaboration des règlements soumis à l'approbation du gouvernement

Guichet unique pour l'industrie

Coordination des relations avec l'industrie

- constitution, statuts
- inscriptions
- permis
- certificats
- enregistrement
- bulletin d'information
- facturation

Coordination de la divulgation

Coordination de l'inspection et des enquêtes

Reconnaissance des OAR et autres organismes (ex. fonds d'indemnisation privés)

Support administratif
 Communication, personnel, services juridiques, etc.

LA MISE EN PLACE DE LA NOUVELLE STRUCTURE

CHAPITRE 9



9.1 LA LÉGISLATION

Si nos recommandations sont retenues, la création de l'Agence se fera par l'adoption d'une législation. Outre cette législation qui créera l'Agence, la prise en charge par l'Agence des fonctions des organismes existants nécessitera des modifications aux lois et règlements en vigueur. Enfin, lorsque cette transition sera complétée, toutes les lois concernant le secteur financier seront administrées par l'Agence.

La création de l'Agence impliquera que le gouvernement aménage d'une manière cohérente les pouvoirs décisionnels (incluant la délégation de pouvoirs et de réglementation), administratifs et quasi judiciaires, confiés à cet organisme d'encadrement du secteur financier.

9.2 LE BUREAU DE TRANSITION ET LES MESURES TRANSITOIRES

Pour assurer une transition harmonieuse, nous recommandons la création d'un Bureau de transition, doté de la personnalité morale, ayant des objectifs à atteindre pour réaliser la transition dans le cadre d'un échéancier précis. Le président-directeur général de l'Agence serait nommé en temps opportun au cours du mandat du Bureau de transition. Ce bureau aurait des pouvoirs prévus par la loi. Il serait chargé notamment d'identifier les ressources tant humaines que matérielles qui feraient l'objet d'un transfert et les modalités de ce transfert.

Les principes directeurs suivants devraient guider la création et l'action du Bureau de transition :

- Le Bureau de transition devrait être composé de cinq à sept membres, dont la crédibilité est reconnue dans le secteur financier et dans le public en général, indépendants des organismes existants et nommés par le gouvernement pour occuper leur fonction à temps plein.
- Le Bureau devrait se voir attribuer ou déléguer les pouvoirs nécessaires au regroupement des fonctions d'encadrement sous un seul organisme.
- Le Bureau devrait disposer de son propre budget établi en fonction de ses responsabilités et de l'échéancier donné.
- Le Bureau devrait se doter d'un plan d'action détaillé qui couvrirait les responsabilités attribuées par le plan d'action du gouvernement.
- Le Bureau devrait viser à effectuer la transition dans un horizon d'au plus douze mois.

- Le Bureau devrait faire savoir que l'organisme à implanter s'appuiera d'abord et avant tout sur l'expertise déjà en place au sein des organismes actuels.

ANNEXES

ANNEXE 1

Les notices biographiques des membres du Groupe de travail

M^e Yvon Martineau, président

M^e Yvon Martineau, est associé principal du cabinet d'avocats Fasken Martineau. Titulaire d'une licence en droit de l'Université Laval, il a été admis au Barreau du Québec en 1970. Il est membre de l'Association du Barreau canadien et du Barreau du Québec. Il a d'ailleurs fait partie du Comité administratif et du Conseil général de ce dernier.

M^e Martineau se spécialise en droit corporatif et commercial, principalement dans le domaine des fusions et des acquisitions ainsi que dans celui des valeurs mobilières. Il a contribué, tant au Québec qu'à l'étranger, à l'essor de plusieurs grandes entreprises québécoises. Il a en plus dirigé d'importantes transactions qui ont eu un impact considérable sur la restructuration des institutions financières au Québec.

Également titulaire d'une maîtrise en administration des affaires (M.B.A.), concentration finances, il a été président du conseil d'administration d'Hydro-Québec et siège à plusieurs conseils d'administration de sociétés privées et publiques, notamment ceux du Groupe Canam Manac inc. et du Groupe Jean Coutu (PJC) inc.

De 1982 à 1985, alors qu'il était associé principal d'un autre grand cabinet, il a exercé sa profession à Londres. Précédemment, il a enseigné le droit des compagnies à l'Université de Montréal et à l'École de formation professionnelle du Barreau du Québec. Il est l'auteur du *Manuel des corporations du Québec*, publié en 1983.

M^{me} Dominique Vachon

M^{me} Dominique Vachon est titulaire d'une maîtrise en sciences économiques et d'un baccalauréat en relations industrielles, obtenus à l'Université de Montréal.

M^{me} Vachon est actuellement vice-présidente et économiste en chef à la Banque Nationale du Canada, après avoir occupé pendant plus de cinq ans le poste d'économiste principale au même endroit. Elle a également enseigné la macroéconomie et l'économie du travail à l'École des hautes études commerciales, en plus d'être l'auteure de nombreuses chroniques financières parues dans *Les Affaires* et *Finance et Investissement*.

M^{me} Vachon est devenue membre du conseil d'administration de l'Université du Québec à Montréal et de celui de la Société pour l'expansion des exportations en 2000 et 2001 respectivement. Elle a de plus remporté le Prix femme d'affaires, en 1997, décerné par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain.

M. Claude Béland

M. Claude Béland est actuellement professeur invité à l'Université du Québec à Montréal et titulaire de la chaire d'économie et humanisme. Il est aussi président-directeur général de la Société d'implantation du Centre hospitalier de l'Université de Montréal et vice-président du conseil d'administration de la Régie des rentes du Québec. M. Béland est titulaire d'une licence en droit, avec spécialisation en droit commercial et en droit des coopératives.

Sur une période s'échelonnant de 1959 à 1985, il a enseigné le droit au sein de plusieurs établissements. En 1971, il a quitté la pratique privée du droit pour occuper le poste de conseiller juridique à la Fédération des caisses d'économie du Québec. Il en est devenu le directeur général en 1979 et en a réalisé l'affiliation au Mouvement des caisses Desjardins la même année. En 1986, il a été élu président du Mouvement des caisses Desjardins. En 1994, il a été réélu pour un nouveau mandat qui a été renouvelé en 1997 et qui s'est terminé en l'an 2000.

M. Béland a mené à terme de nombreux dossiers stratégiques qui ont contribué à l'expansion et au développement de l'institution. Mentionnons d'abord la vaste restructuration du Mouvement, par laquelle les caisses sont devenues copropriétaires de l'ensemble des organismes ou des corporations composant le Mouvement Desjardins. L'ajout subséquent de nouvelles filiales viendra ensuite compléter la gamme de services offerts aux particuliers et aux entreprises. Il a réalisé aussi, en 1989 et 1990, l'affiliation des fédérations de caisses populaires de l'Ontario, du Manitoba et de l'Acadie. La naissance de la Société financière Desjardins-Laurentienne, en 1994, est également due à M. Béland.

Aujourd'hui, M. Béland participe encore activement à la vie de la société québécoise. Il est membre de conseils d'administration d'entreprises québécoises et a été nommé président du Fonds d'assurances professionnelles du Barreau du Québec par le Conseil général du Barreau du Québec.

M. Pierre Carrier

M. Pierre Carrier a obtenu le titre de comptable en management accrédité en 1966 et celui de fellow (F.C.M.A.) en 1987. Depuis 1992, il étudie les civilisations anciennes, l'histoire et l'archéologie. Il poursuit également des études en philosophie.

Tout au long de sa carrière, M. Carrier a occupé diverses fonctions dans plusieurs organismes. Il a été directeur des services administratifs et des communications au Conseil de la langue française jusqu'en 1992. Précédemment, soit de 1977 à 1981, il était secrétaire de l'Office de la protection du consommateur. Il a de plus travaillé à la Commission des accidents de travail (CAT) de 1957 à 1977, où il a notamment occupé les postes de directeur général de l'indemnisation et de directeur du bureau de révision.

M. Carrier est et a toujours été actif dans plusieurs ordres professionnels. Depuis 1999, il est membre du comité administratif et du Bureau de l'Ordre des infirmières et des infirmiers du Québec. Il siège également au conseil d'administration de l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec. Auparavant, il était membre du comité administratif et du Bureau de l'Ordre des traducteurs, interprètes et terminologues.

M. Yvon Charest

M. Yvon Charest est titulaire d'un baccalauréat en sciences actuarielles, d'un *fellow* de la Société des actuaires (F.S.A.), d'un *fellow* de l'Institut canadien des actuaires (F.I.C.A.).

M. Charest est au service de l'Industrielle Alliance depuis 1979. Il occupe, depuis mai 2000, le poste de président et chef de la direction, après avoir exercé diverses autres fonctions au sein de l'entreprise. Il a notamment été chef de l'exploitation, actuaire responsable de l'évaluation et mandaté pour assurer le suivi financier des filiales vie plus précisément sur la tarification des produits.

Depuis le début de sa carrière, il a été membre de nombreux comités, commissions et groupes de travail de l'Institut canadien des actuaires (ICA). Il a notamment été membre du conseil de l'ICA de 1989 à 1992 et vice-président du conseil de 1992 à 1994. Depuis 1989, il fait partie de divers comités de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes.

M. Charest fait partie du conseil d'administration de l'Industrielle Alliance, de La Nationale Vie du Canada, de l'Industrielle Alliance Pacifique et, depuis janvier 2001, de la *MD Life*.

M. Pierre Comtois

M. Pierre Comtois possède un baccalauréat en sciences commerciales, option administration, et un brevet de l'Institut des banquiers canadiens, obtenu à l'École des hautes études commerciales. Il est planificateur financier et administrateur agréé. Il a aussi suivi un cours de l'Institut canadien des valeurs mobilières.

M. Comtois est actuellement vice-président du conseil d'Optimum gestion de placements inc. Auparavant, soit de 1992 à 1996, il a occupé les fonctions de vice-président exécutif aux finances et de trésorier au Groupe Optimum inc. Il a également travaillé au Trust Général du Canada, à titre de vice-président et de directeur général aux finances de 1982 à 1992.

M. Comtois est membre du Comité de placements et du Comité marketing du Fonds des professionnels du Québec inc. Il fait aussi partie du conseil d'administration de l'Opéra de Montréal et de celui de la Banque Martin-Maurel (France), sans compter son implication dans la Fondation Centraide, au sein du conseil d'administration et du Comité de placements.

M. Pierre Laurin

M. Pierre Laurin est titulaire d'un doctorat en administration de l'Université Harvard et d'un doctorat *honoris causa* de l'Université Concordia. Il possède également une licence en sciences commerciales de l'École des hautes études commerciales et un baccalauréat en arts du Séminaire de philosophie de Montréal.

M. Laurin est administrateur invité auprès de la direction de l'École des hautes études commerciales depuis janvier 1999. Auparavant, il a occupé pendant douze ans le poste de vice-président du conseil et président Québec à Merrill Lynch Canada. De 1982 à 1987, il a été vice-président et directeur à la planification et à l'administration pour la compagnie Aluminium du Canada (Alcan). Il a aussi été président fondateur et chef de la direction de Soccrent, une société de capital de risque engagée dans la création de nouvelles entreprises au Saguenay-Lac-Saint-Jean.

Il préside le conseil d'administration de Procréa Biosciences et celui d'Atrium Biotechnologies. Il siège, de plus, au conseil d'administration de Laboratoires Aeterna, de Quebecor, de Boomerang ainsi que de diverses organisations sans but lucratif.

Ses nombreuses implications professionnelles et sociales lui ont valu d'être nommé officier de l'Ordre du Canada en 1982 et chevalier de l'Ordre national du Mérite de la République française en 1997. M. Laurin est aussi l'auteur de plusieurs publications et fondateur de la revue Gestion.

ANNEXE 2

La liste des intervenants ayant soumis un mémoire au Groupe de travail

Le Groupe de travail a reçu un total de 24 mémoires. Rappelons que tous ces mémoires peuvent être consultés intégralement sur le site Web du Groupe de travail à l'adresse www.gesef.gouv.qc.ca.

- Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.
- Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières.
- Association de planification fiscale et financière.
- Association des banquiers canadiens.
- Association des cabinets gestionnaires de courtage en assurance de personnes du Québec.
- Association des experts en sinistre indépendants du Québec inc.
- Association québécoise de la planification financière.
- Bourse de Montréal Inc.
- Bureau d'assurance du Canada.
- Comité Consultatif Juridique en valeurs mobilières.
- Conseil des fonds d'investissement du Québec.
- Corporation des assureurs directs de dommages du Québec.
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante.
- Fédération des Chambres immobilières du Québec.
- Groupe Promutuel.
- M. Gilles Thouin.
- Mouvement des caisses Desjardins.
- Office de la protection du consommateur.
- Ordre des administrateurs agréés du Québec.
- Partenaires Cartier.
- Regroupement des assureurs de personnes à charte du Québec.
- Regroupement des cabinets de courtage d'assurance du Québec.
- Regroupement des consultants en avantages sociaux du Québec.
- Réseau des notaires planificateurs financiers du Québec.

ANNEXE 3

Les notices biographiques des invités du Groupe de travail

M^{me} Delia Rickard

M^{me} Delia Rickard est diplômée en droit et poursuit présentement des études pour l'obtention d'un MBA. Elle agit actuellement à titre de *Deputy Executive Director, Consumer Protection* à l'*Australian Securities and Investments Commission*. Depuis deux ans et demi, elle y a, entre autres, présidé le groupe de travail responsable de mettre à jour et de développer le code du télévirement (i.e. le transfert électronique de fonds). Auparavant, elle a, pendant cinq ans, œuvré au sein de la division de la protection des consommateurs de l'*Australian Competition and Consumer Commission (ACCC)*. Durant cette période, elle a aussi collaboré pendant une année aux travaux de la Commission Wallis concernant le système financier de l'Australie.

Avant de se joindre à l'ACCC, elle a travaillé en tant que conseillère et conseillère principale auprès de deux *Commonwealth Ministers of Consumer Affairs*. M^{me} Rickard possède une expérience considérable dans le domaine de la protection des consommateurs et elle connaît bien les enjeux des services financiers, particulièrement les codes de conduite et les modes de résolution de conflits. De 1996 à 1998, elle a été membre de l'*Australian Payments System Council*.

M. William Blair

M. William Blair est diplômé du collège Balliol à Oxford. Il pratique actuellement dans le secteur financier. Il a défendu plusieurs causes devant les tribunaux et a une pratique consultative étendue. Nommé conseiller de la Reine en 1994, M. Blair est aussi l'auteur de plusieurs publications dont notamment *The Encyclopedia of Banking Law* et *Banking and Financial Services Regulations*. Il est également professeur invité à la *London School of Economics* ainsi qu'au *Centre for Commercial Law Studies* à Londres. Depuis cette année, il siège à temps partiel au *Financial Services and Markets Tribunal* mis sur pied récemment au Royaume-Uni.

M. Jacques Mistral

M. Jacques Mistral détient un doctorat (Ph.D) en sciences économiques. Il a été professeur à l'Université des Antilles, à l'Université de Paris Nord, à l'École Normale Supérieure et à l'Institut d'Études Politiques de Paris. De 1988 à 1991, il a été conseiller technique, chargé des affaires économiques,

au cabinet du Premier Ministre Michel Rocard. De 1992 à 2000, il a occupé plusieurs fonctions importantes au sein du groupe français Axa dont le poste de directeur central. Il a été par la suite conseiller spécial (politiques économiques et relations internationales) du Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Il est actuellement ministre conseiller financier à l'Ambassade de France à Washington ainsi que conseiller financier à l'Ambassade de France au Canada.

M. Jean Roy

M. Jean Roy détient un doctorat (Ph.D.) en finance de la Wharton School de l'Université de Pennsylvanie (1985). Il a été professeur de finance à l'Université Laval de 1983 à 1990 et directeur du département de finance et assurance de 1985 à 1988. Depuis 1990, il est professeur titulaire de finance à l'École des hautes études commerciales, où il se spécialise en gestion des institutions financières. Il a effectué divers mandats de consultation auprès du Mouvement Desjardins, du ministère des Finances du Québec, de la Commission des valeurs mobilières du Québec, de l'Office de la protection du consommateur, du ministère des Finances du Canada et de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

ANNEXE 4

Travaux des sous-comités des forums pancanadiens

Le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance

Au cours des deux dernières années, le CCRRA a travaillé, par l'entremise de sous-comités, sur divers dossiers dont ceux concernant :

- la protection du consommateur en matière d'assurance;
- la surveillance des pratiques de marché (*market conduct*) des compagnies d'assurance de personnes;
- les différentes catégories de polices d'assurance;
- le commerce électronique en matière d'assurance;
- le test de capital pour les assureurs de dommages.

L'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite

Au cours des deux dernières années, l'ACOR a procédé, par l'entremise de sous-comités, à l'examen de divers dossiers dont ceux concernant :

- l'étude des systèmes canadien et étrangers de réglementation des régimes de retraite;
- le développement, en consultation avec l'industrie, des principes pour un modèle législatif de régime de retraite;
- le développement et la communication des politiques, des directives et des recommandations en matière de placement pour les régimes de retraite;
- le développement des directives sur l'échange électronique d'information entre les membres et les administrateurs d'un régime de retraite;
- la révision des exigences de solvabilité des régimes de retraite;
- le développement des directives communes en matière de régie d'entreprise.

Les Autorités canadiennes en valeurs mobilières

Au cours des deux dernières années, les ACVM ont considéré, par l'entremise de sous-comités, différents dossiers dont les suivants :

- la modification du système électronique de données, d'analyse et de recherche (SEDAR) pour les prospectus et les notices annuelles;
- le projet de norme concernant les systèmes de négociation parallèle et les règles sur les opérations;

- le régime d'examen concerté pour l'inscription des conseillers et des courtiers membres d'un organisme d'autoréglementation;
- la reformulation de la politique concernant le programme de vente ou d'achat pour les propriétaires de petits lots d'actions;
- la relation de la personne inscrite avec ses clients;
- la directive à l'usage des ingénieurs et des géologues pour la présentation des rapports sur le pétrole et le gaz;
- la modification de la norme concernant le placement de droits de souscription, d'échange ou de conversion;
- la révision de la norme concernant les plans de bourses d'études;
- le régime canadien concernant les exigences en matière de blocage lors d'un premier appel public à l'épargne;
- la standardisation du moment et du contenu de la divulgation;
- la norme concernant les prévisions de l'information financière;
- la norme concernant l'utilisation de l'unité monétaire avec les autorités réglementaires;
- la norme concernant le remplacement des vérificateurs externes;
- la norme concernant le changement de la date de fin de l'année financière;
- la norme concernant la communication avec les porteurs véritables des titres d'un émetteur assujéti;
- le changement de la définition de « fait matériel » et de « changement matériel »;
- la norme concernant la communication des états financiers trimestriels aux actionnaires;
- la dispense de certaines obligations de déclaration d'initiés;
- la norme concernant le système électronique de déclarations d'initiés (SEDI);
- la norme concernant le placement de blocs de contrôle;
- la norme concernant l'information sur les actions en circulation;
- la norme concernant le système d'alerte et les questions connexes touchant les offres publiques et les déclarations d'initiés;
- la norme concernant la distribution de titres à l'extérieur de la juridiction principale;
- la norme concernant le régime de prospectus des organismes de placement collectif;
- la norme concernant les organismes de placement collectif;
- la norme concernant les fonds de marché à terme;
- la norme concernant les pratiques commerciales des organismes de placement collectif.

Forum conjoint des autorités de réglementation du marché financier

Au cours des deux dernières années, le Forum conjoint a créé des sous-comités pour l'examen de divers dossiers dont ceux concernant :

- le règlement des différends des consommateurs;

- les principes de réglementation de l'information sur les placements dans les régimes d'accumulation de capital;
- l'harmonisation de la réglementation sur les fonds distincts et les fonds communs de placement;
- la compétence des intermédiaires et l'octroi de permis;
- la structure du Forum conjoint.

ANNEXE 5

Les définitions des organismes d'autoréglementation (OAR)

Ni la *Loi sur les valeurs mobilières*, ni aucune autre loi du secteur financier au Québec, ne définit précisément le concept d'OAR. Par contre, l'Institut des dérivés de Montréal³⁴, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières (ACCOVAM)³⁵, la *National Association of Securities Dealers Inc.* (NASD)³⁶ et la *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC)³⁷ en donnent des définitions explicites.

L'Institut des dérivés de Montréal

Organisme, tel que l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières ou une bourse, reconnu par les autorités en matière de valeurs mobilières à qui certains pouvoirs de réglementation et de surveillance de la conformité ont été délégués.

L'ACCOVAM

Un organisme d'autoréglementation est une entité qui se voit donner le pouvoir et confier la responsabilité de réglementer les activités de ses membres.

³⁴ Fondé par la Bourse de Montréal en mars 2001, l'Institut des dérivés a pour mission « d'éduquer, d'informer et de former les investisseurs particuliers et les professionnels de la finance à l'utilisation des instruments dérivés pour la gestion de leur portefeuille. »

³⁵ En tant qu'organisme canadien d'autoréglementation de l'industrie des valeurs mobilières, l'ACCOVAM réglemente les activités des courtiers en valeurs mobilières tant en ce qui a trait au capital nécessaire qu'à la conduite des affaires. Pour devenir membre, une société doit respecter des exigences rigoureuses en matière de capital, faire la preuve qu'elle est en mesure et désireuse de mener ses activités conformément aux statuts, règlements et principes directeurs de l'Association et accepter d'être soumise à une surveillance constante.

³⁶ La NASD est l'organisme d'autoréglementation américain qui voit à l'enregistrement et à l'encadrement des courtiers et des représentants en valeurs mobilières sur l'ensemble du territoire américain. Ses principales fonctions : développer la réglementation et les règles de conduite du marché des valeurs mobilières, procéder à la vérification des activités des membres, imposer des sanctions aux contrevenants et opérer et réglementer le marché des valeurs.

³⁷ La CFTC est l'agence indépendante créée par le gouvernement américain pour réglementer et pour protéger les investisseurs sur les marchés américains de produits dérivés.

La National Association of Securities Dealers inc.

« An entity, such as the NASD, responsible for regulating its members through the adoption and enforcement of rules and regulations governing the business conduct of its members. »

La Commodity Futures Trading Commission

« Self regulatory organizations (i.e., the commodity exchanges and the National Futures Association) must enforce minimum financial and reporting requirements for their members, among other responsibilities outlined in the CFTC's regulations. When a futures commission merchant (FCM) is a member of more than one SRO, the SROs may decide among themselves which of them will be responsible for assuming these regulatory duties and, upon approval of the plan by the Commission, be appointed the "designated self regulatory organization" for that FCM. »

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Nous recommandons la création, par voie législative, d'un organisme unique d'encadrement du secteur financier au Québec, soit l'Agence d'encadrement du secteur financier du Québec.

RECOMMANDATION 2

Nous recommandons que les tâches d'encadrement au sein de l'Agence soient déterminées par une approche fonctionnelle et réparties selon cinq fonctions d'encadrement :

- assistance au consommateur;
- solvabilité;
- distribution;
- marchés de valeurs;
- indemnisation.

Ces fonctions seraient assumées par cinq directions administratives distinctes qui devraient procurer des services de coordination, notamment pour les relations avec les assujettis, l'inspection, les enquêtes et la divulgation.

RECOMMANDATION 3

Nous recommandons que l'Agence soit financée par les intervenants du secteur financier et que ses budgets soient approuvés par le gouvernement.

RECOMMANDATION 4

Nous recommandons que l'Agence soit dirigée par un seul dirigeant, le président-directeur général, nommé par le gouvernement, et dont le mandat serait d'une durée de cinq ans, renouvelable une seule fois.

RECOMMANDATION 5

Nous recommandons la nomination par le président-directeur général de surintendants chargés de l'assister dans ses fonctions et d'assurer la gestion des directions d'encadrement de l'Agence.

RECOMMANDATION 6

Nous recommandons la création, par voie législative, d'un Conseil de la régie administrative au sein de l'Agence, composé de sept membres, dont un président, nommés par le ministre des Finances. Leur mandat serait d'une durée de trois ans, renouvelable une seule fois.

RECOMMANDATION 7

Nous recommandons la mise en place par l'Agence de comités consultatifs, *ad hoc* ou permanents, pour assurer le maintien de relations étroites avec les consommateurs et les assujettis.

RECOMMANDATION 8

Nous recommandons que l'Agence soit soumise à des obligations de reddition de comptes et de transparence.

RECOMMANDATION 9

Nous recommandons que la législation régissant le secteur financier au Québec, et constitutive de l'Agence, établisse des objectifs à atteindre et que l'Agence jouisse des pouvoirs nécessaires afin de contribuer à la réalisation des objectifs prévus par la loi.

RECOMMANDATION 10

Dans la mesure où la présence d'organismes d'autoréglementation (OAR) est envisagée dans la structure d'encadrement, nous recommandons que le mécanisme de leur reconnaissance soit encadré par des principes prévus dans la loi et soit appliqué d'une manière semblable à tous les domaines du secteur financier.

RECOMMANDATION 11

Nous recommandons la création, au sein de l'Agence, du Bureau des examens et décisions comme autorité distincte pour rendre les décisions de nature quasi judiciaire.

RECOMMANDATION 12

Nous recommandons que seules les fonctions d'encadrement actuellement exercées par l'ACAIQ en matière de courtage en prêts garantis par hypothèque immobilière soient conférées à l'Agence.

RECOMMANDATION 13

Nous recommandons que seule l'administration des dispositions d'encadrement de la solvabilité des régimes de retraite soit confiée à l'Agence.

RECOMMANDATION 14

Nous recommandons de maintenir le *statu quo* quant à l'OPC.

RECOMMANDATION 15

Nous recommandons que l'administration d'autres lois à caractère financier soit confiée à l'Agence.

RECOMMANDATION 16

Nous recommandons que tous les planificateurs financiers, y compris les membres d'ordres professionnels, soient encadrés par l'Agence.