

VI. Propositions du Livre vert

A. Propriété

La question de la propriété dans le secteur financier préoccupe depuis longtemps les responsables de l'orientation de la politique au Canada, qui craignent surtout que des intérêts étrangers ne prennent le contrôle de grandes institutions financières canadiennes. Dans le secteur bancaire, cette question a été étudiée pour la première fois par la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada vers la fin des années 1950, puis par la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier au début des années 1960; toutes deux ont recommandé de laisser à des intérêts canadiens le contrôle du secteur financier. La première mesure qu'a prise le gouvernement fédéral à cet égard a consisté à autoriser la mutualisation des grandes compagnies d'assurance-vie canadiennes vers la fin des années 1950. Toutefois, ce n'est que vers le milieu des années 1960 que le gouvernement a continué à légiférer dans ce domaine, à la suite de différentes prises de contrôle ou menace de prises de contrôle. Des modifications législatives ont donc été adoptées au niveau fédéral (et, par la suite, au niveau provincial), selon lesquelles un non-résident et un groupe de non-résidents ne peuvent détenir respectivement plus de 10 % et 25 % des actions d'une institution financière, exception faite des compagnies d'assurance générale et de maisons de courtage. Au début des années 1970, le gouvernement ontarien a imposé des plafonds comparables aux maisons de courtage à la suite d'une prise de contrôle précise. En outre, lors de la révision de 1967 de la *Loi sur les banques*, le gouvernement a fixé à 10 % le pourcentage des actions d'une banque à charte qu'une personne ou un groupe de personnes peut détenir, et ce, afin de faire coïncider les plafonds applicables aux intérêts étrangers et canadiens dans le secteur bancaire. Par contre, le pourcentage des actions d'institutions financières non bancaires pouvant appartenir à des intérêts canadiens n'a jamais été limité ainsi, ni au palier fédéral ni au palier provincial.

Les motifs économiques et politiques qui sous-tendent l'imposition de ces plafonds n'ont jamais été clairement énoncés au Canada; ces plafonds ont donc été acceptés sans grand débat public. Les restrictions imposées aux intérêts étrangers ont été assouplies lors de la révision de 1980 de la *Loi sur les banques*, et les banques étrangères ont alors été autorisées à constituer au Canada des filiales dont la taille et la croissance demeurent toutefois assujetties à des limites. Au niveau provincial, on a également modifié certains plafonds s'appliquant à la participation d'intérêts étrangers dans des institutions financières non bancaires. Depuis leur imposition, les plafonds relatifs aux actions, que des intérêts canadiens peuvent détenir dans des banques, n'ont pas changé. Le projet de modification de 1982 de la législation fédérale sur les sociétés de prêt et de fiducie aurait permis d'étendre ce plafond de 10 % aux sociétés de fiducie et de prêt constituées en vertu d'une loi fédérale. Cette proposition n'a pas été mise en oeuvre parce que le capital-actions de la plupart des institutions non bancaires était devenu fermé et que de sérieuses réserves avaient été exprimées au sujet de l'effet perturbateur que pourraient entraîner une cession des intérêts détenus et une loi ayant une partie rétroactive. Les auteurs du Livre vert proposent d'autoriser les institutions financières non bancaires à avoir un capital-actions fermé et à faire l'objet d'une participation