



CANADA

INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU CANADA

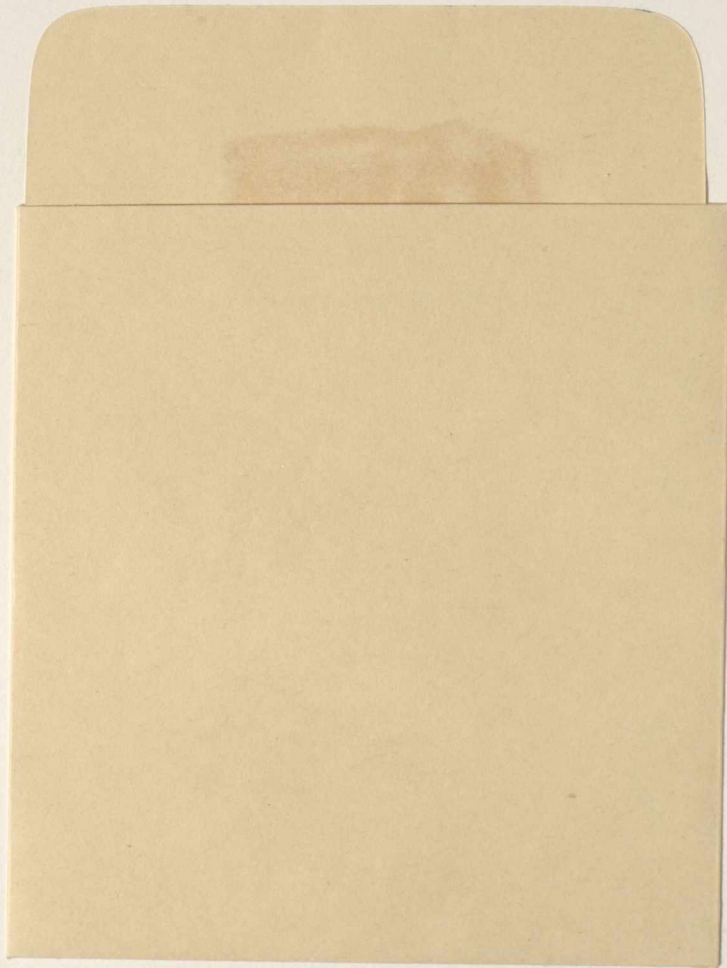
RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

NOVEMBRE 1985

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT



3 2354 00312 970 0



31. V
*9
J
103
H7
33-1
F55
A12F
ex.3



CANADA

INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU CANADA

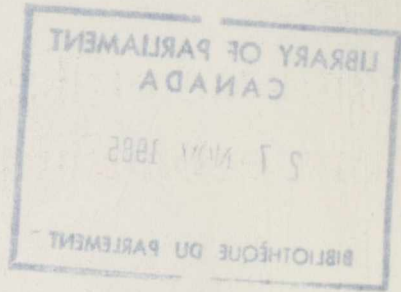
LIBRARY OF PARLIAMENT
CANADA
27 NOV 1985
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

NOVEMBRE 1985



INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU
CANADA



RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT
DES
FINANCES, DU COMMERCE ET DES
QUESTIONS ÉCONOMIQUES

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 74

Le jeudi 11 juillet 1985
Le lundi 30 septembre 1985
Le mercredi 2 octobre 1985
Le jeudi 3 octobre 1985
Le vendredi 4 octobre 1985
Le mercredi 16 octobre 1985
Le jeudi 17 octobre 1985
Le mardi 22 octobre 1985
Le mercredi 23 octobre 1985
Le mardi 29 octobre 1985

Président : Don Blenkarn

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 74

Thursday, July 11, 1985
Monday, September 30, 1985
Wednesday, October 2, 1985
Thursday, October 3, 1985
Friday, October 4, 1985
Wednesday, October 16, 1985
Thursday, October 17, 1985
Tuesday, October 22, 1985
Wednesday, October 23, 1985
Tuesday, October 29, 1985

Chairman: Don Blenkarn

*Procès-verbaux et témoignages du
Comité permanent des*

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

**Finances,
du commerce et des
questions économiques**

**Finance,
Trade and
Economic Affairs**

CONCERNANT :

Document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer»

Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada

La réglementation des institutions financières : Propositions à considérer (Supplément technique)

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion"

The Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation

The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion (Technical Supplement)

Y COMPRIS :

Le Onzième Rapport à la Chambre
Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

INCLUDING:

The Eleventh Report to the House
First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

COMITÉ PERMANENT DES
FINANCES, DU COMMERCE
ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président : Don Blenkarn

Vice-Président : Louis Plamondon

Membres qui ont participé à l'élaboration de ce rapport

Bill Attewell
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Jim Jepson
Donald Johnston
Steven Langdon
Claude Lanthier
Nic Leblanc
Shirley Martin
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Nelson Riis
Robert Toupin
Bernard Valcourt
Norm Warner
Geoff Wilson

(Quorum 8)

Greffier du Comité

Robert Vaive

ORDRES DE RENVOI

Le jeudi 18 avril 1985

IL EST ORDONNÉ,—Que le document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer», déposé plus tôt aujourd'hui, soit déféré au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques;

Que le Comité effectue une étude et présente un rapport sur les propositions contenues dans le document;

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des experts et du personnel de bureau et de secrétariat qu'il juge nécessaires; et

Que le Comité présente son rapport final à la Chambre au plus tard le 30 septembre 1985.

ATTESTÉ

Le lundi 17 juin 1985

IL EST ORDONNÉ,—Que l'on ordonne au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques d'étudier, dans le cadre de son ordre de renvoi du 18 avril 1985, le document intitulé «Rapport final du comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada», déposé le lundi 17 juin 1985, avant de présenter son rapport final et que, pour les fins de l'étude en question, ledit document soit déféré au Comité.

ATTESTÉ

Le mercredi 26 juin 1985

IL EST ORDONNÉ,—Que l'on ordonne au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques que, au sujet de son ordre de renvoi du 18 avril 1985, le Comité examine le document intitulé «La réglementation des institutions financières: Propositions à considérer» daté de juin 1985 (Document parlementaire n° 331-7/24), déposé le mardi 25 juin 1985, avant de présenter son rapport final et que, pour les fins de cette étude, ledit document soit renvoyé au Comité; et

Que l'on ordonne au Comité qu'il soit autorisé à se rendre à Vancouver, Calgary et Winnipeg, les 3, 4 et 5 septembre, et à Halifax, le 30 septembre 1985, et que la date limite de présentation du rapport final du Comité soit reportée au 30 octobre 1985.

ATTESTÉ

Le vendredi 27 septembre 1985

IL EST ORDONNÉ,—Qu'à la suite de son ordre de renvoi du 17 avril 1985, le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, soit autorisé à se rendre au Mont-Gabriel, les 2, 3 et 4 octobre 1985, afin d'élaborer son rapport final.

Que le personnel nécessaire au Comité accompagne celui-ci.

ATTESTÉ

Le mardi 29 octobre 1985

IL EST ORDONNÉ,—Que la date limite de soumission à la Chambre, du rapport du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, selon son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985, concernant les documents intitulés «La réglementation des institutions financières : Propositions à considérer» déposé le lundi 17 juin 1985, «Rapport final du comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada» du mercredi 26 juin 1985 et «La réglementation des institutions financières : Propositions à considérer» daté de juin 1985 (Supplément technique) soit reportée au mercredi 6 novembre 1985.

ATTESTÉ

*Le Greffier de la
Chambre des communes
C. B. KOESTER*

LE COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Conformément à ses ordres de renvoi des jeudi 18 avril 1985, lundi 17 juin 1985 et mercredi 26 juin 1985, notre Comité a étudié le document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer», le document intitulé «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada» et le document intitulé «La réglementation des institutions financières : Propositions à considérer» (Supplément technique).

1. Introduction	3
II. Mandat	5
III. Introduction	7
IV. Sommaire	11
V. Réglementation des institutions financières	27
1. Introduction	27
2. Soutien des activités	37
3. Impôts accablés, taxes sur lesquels les intérêts ne sont pas payés et revenus d'investissements	38
4. Opérations avec lien de dépendance	39
5. Entrées consécutives à une dispersion	39
6. Droits de courtiers	39
7. Dividendes entre affiliés	40
8. Chapitre XI	40
9. Acteurs, vérificateurs et évaluateurs	41
10. Pouvoirs de mise en vigueur	41
1. Faillites d'institutions financières	42
2. Ordonnances d'interdiction	44
3. Pouvoirs de suspension et de congèlement	45
11. Assurance-dépôts	47
1. Régime	47
2. Financement	48
12. Dépôt sur actifs	50
13. Programme d'information des clients	53
VI. Propositions du Livre vert	56
A. Propriété	57
1. Propriété canadienne	58
2. Propriété étrangère	64
B. Sociétés de participation financières	68
C. Banques de Canada «C»	72
D. Établissements de crédit	75
E. Institutions financières	77

TABLE DES MATIÈRES

	Page
I. Remerciements.....	1
II. Préambule.....	3
III. Introduction.....	5
IV. Recueil des recommandations	9
V. Réglementation, surveillance et protection des consommateurs.....	27
A. Nécessité d'une réforme en matière de surveillance	29
B. L'appareil de surveillance	31
C. Méthodes de surveillance	36
1. Système d'inspection	36
2. Désignation des vérificateurs	37
3. Contrôle et communication	37
4. Soutien des liquidités	37
5. Intérêts accumulés, prêts sur lesquels les intérêts ne sont pas payés et revenus d'honoraires.....	38
6. Opérations avec lien de dépendance	38
7. Entrevue consécutive à une démission	39
8. Dépôts de courtiers	39
9. Dividendes entre affiliés	40
10. Chapitre XI	40
11. Actuaires, vérificateurs et évaluateurs	41
D. Pouvoirs de mise en vigueur	41
1. Faillites d'institutions financières	42
2. Ordonnances d'interdiction	44
3. Pouvoirs de suspension et de congédiement	45
E. Assurance-dépôts	47
1. Plafond	47
2. Financement	49
F. Dépôts non assurés	50
G. Programme d'indemnisation des assurés	53
VI. Propositions du Livre vert	55
A. Propriété	55
1. Propriété canadienne	56
2. Propriété étrangère	64
B. Sociétés de portefeuille financières	68
C. Banques de l'annexe «C».....	72
D. Établissement de réseaux	75
E. Transactions intéressées	77

F.	Conflits d'intérêts	81
1.	Cloisonnement	82
2.	Renforcement des exigences de divulgation	84
3.	Bureau des conflits d'intérêts financiers	85
G.	Régie des sociétés	86
1.	Sociétés constituées par une loi spéciale	87
2.	Normes de soin	88
3.	Registre des administrateurs	89
4.	Responsabilité envers un groupe de sociétés	89
5.	Degré de surveillance et d'attention	90
6.	Nombre maximum d'administrateurs	91
7.	Administrateurs de l'extérieur	92
8.	Cumul de sièges d'administrateurs	93
VII.	Normes de prudence et pouvoirs des sociétés	95
A.	Diversification des pouvoirs	95
B.	Capitalisation initiale	97
C.	Définition du capital	98
D.	Levier	100
E.	Double levier	101
F.	Crédit commercial	103
G.	Hypothèques de qualité	105
H.	Sociétés de fiducie	106
1.	Biens immobiliers	107
2.	Filiales	107
3.	Clauses omnibus	108
4.	Placement de portefeuille	108
I.	Compagnies d'assurance-vie	109
1.	Actuaire chargé de l'évaluation	110
J.	Compagnies d'assurance générale	111
1.	Capital de départ	112
2.	Besoins de capitaux courants	112
3.	Placements	112
4.	Réassurance	114
5.	Actuaire en évaluation	115
K.	Caisses de retraite	116
1.	Diversification	117
2.	Plafond des placements de portefeuille	117
3.	Avoirs en défaut de paiement	118
L.	Banques à charte	118
M.	Institutions coopératives de crédit	119
N.	Secteur des valeurs	121
VIII.	Relations fédérales-provinciales	123
A.	Établissement de réseaux	126
B.	Courtier de valeurs mobilières	126
C.	Coopératives financières	127
D.	Régime d'indemnisation des assurés	127
IX.	Conclusion	129

X.	Annexes	131
A.	Liste des témoins	131
B.	Liste des soumissionnaires qui n'étaient pas témoins	135
C.	Lois fédérales touchées par les changements proposés	137
D.	Glossaire	139
E.	La Mutuelle – Code de déontologie	145
F.	Royal Trust – Comité responsable du code de déontologie	151
G.	Divergence d'opinions	157
	Procès-verbaux	165

I. Remerciements

Nous ne pouvons déposer le présent rapport sans exprimer notre reconnaissance pour leur dévouement exceptionnel et le travail qu'ils ont accompli lors de l'organisation des délibérations du Comité, à MM. H. Dennis Madden, E. Wayne Clendenning, Brian D. Carter, Alain Thibault, actuaire, et Randall Chan, qui est actuellement employé à la Bibliothèque du Parlement, mais qui est en fait coordonnateur permanent de la recherche pour le Comité.

Les attachés de recherche ont travaillé pendant de très longues heures avec un dévouement remarquable. Ils ont dépouillé minutieusement les mémoires, les ont présentés au Comité et ont étudié les responsabilités des organismes de réglementation non seulement fédéraux, mais également provinciaux et américains.

Sans ce travail de recherche approfondi, le Comité n'aurait pas pu cerner les questions très vastes et très complexes sur lesquelles porte le présent rapport.

Le Comité des finances, du commerce et des questions économiques compte parmi ses membres, depuis le début de l'actuelle législature, des députés qui possèdent une très longue expérience des affaires, particulièrement dans le secteur financier.

À cet égard, il est important de mentionner tout particulièrement les représentants suivants du parti libéral : l'Honorable Donald Johnston, qui est probablement l'un des avocats canadiens les plus compétents en matière de droit fiscal, M. Raymond Garneau, ancien ministre des Finances de la province de Québec et ancien président-directeur général de la Banque d'épargne de la Cité et du District de Montréal, et M^{me} Aideen Nicholson, député de la circonscription de Trinity, à Toronto, et économiste de renom.

Les membres représentant le Nouveau parti démocratique, MM. Nelson Riis, député de Kamloops-Shuswap, et Simon de Jong, député de Régina-Est, ont consacré beaucoup d'énergie à leur travail au sein du Comité et se sont rendus à Vancouver, Calgary, Winnipeg et Halifax; ils ont aussi participé activement aux trois journées de travail intense consacrées à l'élaboration du présent rapport au Mont-Gabriel.

Du parti progressiste conservateur, le Comité a notamment reçu l'aide du secrétaire parlementaire du ministre des Finances, M. Claude Lanthier, homme d'affaires québécois très actif, particulièrement dans le domaine des assurances, ainsi que de M. Louis Plamondon, député de Richelieu et vice-président du Comité; tous deux ont apporté une importante contribution aux travaux du Comité.

Le Comité a en outre le privilège de compter parmi ses membres M. Paul McCrossan, député de York-Scarborough, dont les très vastes connaissances dans le domaine de l'actuariat et de la gestion des intermédiaires financiers en général lui a été très précieuse. Il faut souligner aussi la présence de MM. William Attewell, député de Don Valley-Est et ancien vice-président à la planification intégrée de la société *Guaranty Trust*, et celle de Norman Warner, député de Stormont-Dundas, qui possède une connaissance approfondie des domaines de l'assurance générale et de l'immobilier.

L'Ouest du Canada était représenté au sein du Comité par le député d'Edmonton-Ouest, M. Murray Dorin, comptable agréé possédant de longues années d'expérience dans le monde des affaires, par M. Geoffrey Wilson, député de Swift Current-Maple Creek, qui a permis au Comité de connaître les problèmes particuliers des régions rurales du pays, et par M. George Minaker, ancien ministre dans le Cabinet manitobain et député de Winnipeg-St. James.

M^{me} Shirley Martin, député de Lincoln, de même que MM. Jim Jepson, député de London-Est, Bernard Valcourt, député de Madawaska-Victoria, Robert Toupin, député de Terrebonne et Nic Leblanc, député de Longueuil, ont également apporté une contribution fort utile.

Je dois aussi remercier particulièrement de leurs bons offices le greffier du Comité M. Robert Vaive, et le greffier adjoint, M^{me} Marie Carrière.

En raison de la nature des travaux du Comité, il a fallu prendre des dispositions plutôt compliquées pour faire venir des témoins et organiser des voyages à l'extérieur d'Ottawa. Le greffier et son personnel se sont occupés avec une extrême diligence de ces déplacements pour les membres du Comité, ainsi que des locaux, de la traduction des mémoires et documents divers, de la distribution de documents, de la comparution des témoins et d'une foule d'autres questions.

Le président,

Don Blenkarn,
député de Mississauga

II. Préambule

Le jeudi 18 avril 1985, le document de travail du gouvernement intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer* (Livre vert) a été déféré au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes pour qu'il l'étudie et tienne des consultations à ce sujet; il devait déposer son rapport à la Chambre au plus tard le 30 septembre. Cependant, les lundi 17 et mercredi 26 juin, le *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* et le *Supplément technique* au document de travail ont été publiés et déferés au Comité, pour qu'il les étudie en même temps que le Livre vert. L'échéance fixée pour le dépôt du rapport du Comité sur ces trois ordres de renvoi a donc été reportée au 30 octobre.

Avant la fin de l'enquête du Comité sur les circonstances ayant mené à l'opération de sauvetage de la Banque Commerciale du Canada, le 12 juin, le comité de direction du Comité s'est réuni à plusieurs reprises pour discuter de son programme de travail et des effectifs dont il aurait besoin. Pour compléter son personnel habituel, le Comité a embauché à la fin du mois de mai trois experts-conseils de l'extérieur. Ce nombre a ensuite été porté à cinq, afin que le Comité puisse disposer des compétences d'un nombre suffisant de spécialistes dans les divers domaines à l'étude. Le Comité a divisé ses audiences en deux catégories : celles avec les représentants des organismes de surveillance, des fonctionnaires et des universitaires, d'une part, et celles avec les porte-parole des institutions financières et du grand public, d'autre part.

Le personnel de recherche a tenu des séances d'information pour les membres du Comité à partir du 10 juin. Ces séances ont été suivies d'audiences et de rencontres d'information avec des représentants de divers organismes de surveillance fédéraux et provinciaux, de même qu'avec des universitaires. Étant donné que le grand public avait jusqu'au 15 août pour répondre au Livre vert et à son *Supplément technique*, le Comité ne pouvait pas vraiment entreprendre d'audiences avec les représentants des institutions financières, du monde des affaires et des groupes de consommateurs, avant le mois de septembre.

De l'avis général, la tâche et les responsabilités confiées au Comité en vertu de ces ordres de renvoi étaient extrêmement importantes. Puisque les conclusions de cette étude sont susceptibles d'avoir des répercussions considérables sur les services financiers au Canada et sur l'ensemble de l'économie du pays, le Comité a décidé de tenir des audiences dans plusieurs grandes villes du pays, dont Vancouver, Calgary, Winnipeg, Halifax et Ottawa.

Au total, le Comité a reçu 137 mémoires et entendu des témoignages de 9 représentants d'organismes gouvernementaux, 79 porte-parole d'institutions financières, du monde des affaires et de groupes de consommateurs, 7 universitaires et 6 particuliers.

Après la fin des audiences, le 30 septembre, le Comité s'est déplacé au Mont-Gabriel (Québec) pour discuter de ses conclusions et préparer le présent rapport.

DIAGRAMME REPRÉSENTATIF DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

OBJECTIFS DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE ET STRUCTURE DE LA RÉGLEMENTATION DU SYSTÈME FINANCIER CANADIEN

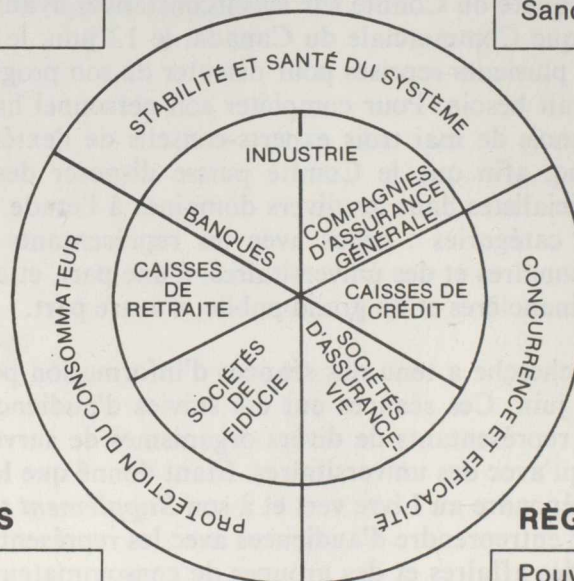
AUTORÉGLEMENTATION

Normes de soin et de surveillance
Comités du conseil d'administration
Nombre de membres du conseil d'administration
Administrateurs indépendants
Cumul de sièges d'administrateurs

SURVEILLANCE

Par fonction et par institution
Structure
Méthodes
Recours
Sanctions

OBJECTIFS



POLITIQUES STRUCTURELLES

Propriété des sociétés
Concentration des éléments du secteur
Liens entre services financiers et non financiers
Structure opérationnelle
Processus de révision de la réglementation

RÈGLES D'EXPLOITATION

Pouvoirs d'investissement et de prêt
Capital et levier
Double compte du capital
Transactions intéressées et conflits d'intérêts
Divulgation de renseignements par les institutions

III. Introduction

L'évolution du secteur canadien des services financiers depuis 1980 s'est caractérisée, d'une part, par une expansion remarquable sur le plan des institutions et des produits et, d'autre part, par une très grande instabilité. En effet, près de 60 banques à charte ont été incorporées depuis la dernière révision de la *Loi sur les banques*. De plus, les cartes de crédit, les comptes de dépôts, les rentes, les polices d'assurance-vie, les prêts hypothécaires et les prêts à la consommation sont maintenant assortis d'une foule de mécanismes encore inconnus il y a seulement quelques années. Mentionnons à titre d'exemples les régimes hypothécaires à versements hebdomadaires, les options de rachat des prêts automobiles, les rentes différées à court terme, les polices d'assurance-vie sans clause de non-déchéance et les lignes de crédit personnelles sur les cartes de crédit. Parallèlement à cette accélération de l'innovation financière et à l'estompage inévitable des distinctions entre banques à charte, sociétés de fiducie, compagnies d'assurance-vie, courtiers en valeurs mobilières, caisses de crédit et caisses populaires, on a également observé un nombre notable de faillites d'institutions financières. Le Livre vert fait état de 15 faillites depuis 1981, celles de quatre compagnies d'assurance générale et de onze sociétés de fiducie et de prêt hypothécaire. Depuis que le Comité a commencé l'étude des propositions contenues dans le Livre vert à la fin mai, la *London Loan* a été liquidée et la *Northumberland Insurance Company* a fait faillite. De plus, la *Continental Trust* est en cours de dissolution et la Banque Commerciale du Canada et Norbanque sont sous séquestre. On a donné 45 jours à la Compagnie de Placements Hypothécaires CCB pour prouver sa viabilité, et la *Heritage Savings and Trust* a récemment signé avec un gouvernement provincial un accord grâce auquel elle recevra des liquidités pendant six mois. Le système financier canadien est sain, mais ébranlé. Les récentes faillites d'institutions financières témoignent de la nécessité de procéder immédiatement à une vaste réforme de la réglementation. Il ne s'agit plus pour le gouvernement de se demander s'il faut procéder à une réforme de la réglementation, mais plutôt de déterminer par quel moyen et à quel rythme.

Il est vrai que les faillites dont on a parlé tiennent en général à la mauvaise conjoncture économique des dernières années et au fait que les lois et règlements régissant l'activité de ces institutions sont dépassés. Il reste néanmoins qu'elles donnent encore plus de poids à l'objectif prioritaire des pouvoirs publics en ce qui concerne les institutions financières, c'est-à-dire la solvabilité et la stabilité. Ces notions sont particulièrement importantes dans le cas des institutions de dépôt, car celles-ci sont les gardiennes de l'argent du public et ont recours, plus que n'importe quel autre type d'entreprise, au financement au moyen de capitaux extérieurs. En conséquence, le bon fonctionnement des institutions financières repose obligatoirement sur la confiance et l'intégrité. La solvabilité et la stabilité à la fois favorisent et reflètent ces qualités. Le passif des institutions de dépôt étant généralement plus liquide que l'actif, on comprend que la confiance dans le système a une importance prépondérante pour la survie de ces institutions. Sans confiance, les problèmes isolés peuvent rapidement prendre des proportions systémiques. Il suffit de mentionner à titre d'exemple le problème de liquidités de la Banque Mercantile. De plus, le système financier est le lubrifiant du moteur de la croissance économique. C'est l'instrument au moyen duquel des ressources

financières limitées sont affectées à des fins productives. Pour ces raisons, les institutions financières imposent des règles de prudence à leurs administrateurs, et leurs activités doivent être réglementées et surveillées étroitement par les pouvoirs publics. Enfin, il ne faut pas oublier que cet objectif de stabilité et de solvabilité va implicitement de pair avec la protection des consommateurs.

Cependant, les récentes faillites et la nécessité de prévoir une réglementation et une surveillance convenables ne doivent pas reléguer à l'arrière-plan les questions liées à la concurrence. Le Canada est un pays diversifié où les besoins locaux et régionaux ne sont pas partout les mêmes. Il joue également un rôle important sur les marchés financiers mondiaux. Par conséquent, la législation régissant les institutions financières et le système de réglementation et de surveillance doivent permettre la création de nouvelles institutions et la survie des petites institutions régionales. En effet, les institutions régionales sont souvent plus au fait des besoins locaux que les grandes. Au demeurant, la croissance du mouvement des caisses de crédit dans l'Ouest du Canada et des caisses populaires au Québec montre bien que de petites institutions régionales peuvent être viables.

Les faillites dont on a parlé et l'évolution rapide des innovations financières, précipitée par le progrès technique, font ressortir la nécessité d'une déréglementation et d'un remaniement de la réglementation. Les objectifs de stabilité et de concurrence de la politique publique se trouvent coincés entre ces deux tendances apparemment contradictoires. La plupart des analystes conviennent que des compromis seront inévitables, mais le Comité estime, pour sa part, que la réforme de la réglementation et la déréglementation ne sont pas nécessairement des objectifs incompatibles. Il considère que les conclusions et les recommandations contenues dans le présent rapport témoignent de cet effort de trouver un juste équilibre entre ces deux objectifs de la politique publique pour, en même temps, améliorer les garanties en matière de prudence (réforme de la réglementation) et accorder des pouvoirs élargis aux institutions non bancaires (déréglementation).

Dans cet aperçu de la façon avec laquelle le Comité a abordé la révision de la législation visant les institutions financières non bancaires, le Comité tient à souligner que le débat sur un nouvel ordre financier ne doit pas être axé exclusivement sur la faillite de quelques institutions, mais doit aboutir à un cadre général qui sera un gage de santé et d'efficacité pour la majorité des institutions financières canadiennes. Il faut élargir les perspectives non seulement pour tenir compte des préoccupations du moment, mais aussi pour élaborer une structure de réglementation qui permettra le fonctionnement d'institutions financières variées, sûres et concurrentielles, tant sur le marché intérieur que sur les marchés internationaux, ceux-ci prenant de plus en plus d'importance. Globalement parlant, la plupart des experts conviennent que le secteur des services financiers est fort, stable et concurrentiel au Canada, les exemples les plus souvent cités à cet égard étant les banques et les compagnies d'assurance-vie. Le Canada est un exportateur net de ces deux types de services. Quel que soit le point de référence, les emplois et les revenus générés par les opérations internationales des institutions financières canadiennes à l'étranger sont loin d'être négligeables. L'innovation technologique ayant progressivement transformé le monde en un marché des capitaux intégré et unique où les institutions canadiennes réussissent de mieux en mieux, on considère généralement que les règlements fondés sur la nationalité des institutions sont une entrave aux échanges. En conséquence, la réciprocité est devenue l'un des instruments dont se servent les gouvernements nationaux pour améliorer les échanges commerciaux.

Les opérations des banques étrangères et des filiales et succursales canadiennes des sociétés d'assurance-vie étrangères ont toujours été régies par des règlements différents de ceux qui visent les institutions canadiennes. Le Comité estime que les conditions sont maintenant favorables au démantèlement de ces mesures. La proposition relative aux plafonds concernant la propriété du capital, décrite ailleurs dans le présent rapport, permettrait d'établir une norme unique pour toutes les institutions financières, quelle que soit la nationalité de l'actionnaire majoritaire.

Cette proposition constitue une mesure concrète de déréglementation de la propriété étrangère. En favorisant concrètement l'existence de sociétés à grand nombre d'actionnaires, elle confirme et élargit le principe selon lequel la multiplicité des actionnaires des institutions financières est un objectif souhaitable. Elle n'aurait pas de répercussions néfastes sur le fonctionnement et la propriété des institutions à capital fermé actuelles, mais elle leur permettrait en fait d'augmenter de façon ordonnée le nombre de leurs actionnaires à mesure qu'elles grandissent.

Les plafonds proposés quant à la propriété du capital, fondés sur l'actif canadien, ont aussi l'avantage de prévenir l'augmentation des transactions intéressées à mesure que les institutions prennent de l'expansion. On trouve ainsi le moyen à la fois de pourvoir aux besoins des petites institutions (capitaux et directives émanant d'un actionnaire majoritaire, particulièrement pendant les premières années) et d'éviter les abus dans les grandes institutions, là où ils peuvent le moins être tolérés. Selon le Comité, cette façon d'aborder la question de la propriété, parallèlement à une plus grande insistance sur l'autoréglementation par l'imposition de normes de régie et de prudence plus strictes, est une bonne façon, souple et pratique, de prévenir les conflits d'intérêts et les transactions intéressées.

Les institutions non bancaires doivent rester concurrentielles. Or, l'évolution rapide des techniques est telle que celles-ci ont du mal à soutenir la concurrence. Le Comité trouve donc justifié que ces institutions souhaitent obtenir des pouvoirs accrus grâce à un assouplissement des règles régissant la structure des sociétés, sous réserve de limites imposées aux activités non financières, à l'exception de celles considérées par les pouvoirs de réglementation comme des services auxiliaires. Il propose également que ces institutions soient autorisées, tout comme les banques, à émettre différents types de titres de participation. Cette réforme non seulement permettrait d'aboutir à une norme de capital uniforme pour toutes les institutions financières du Canada, mais donnerait également à ces institutions les moyens de réunir des capitaux dont elles auront grandement besoin, vu l'élargissement de leurs pouvoirs. Ces mesures constituent une forme de déréglementation, mais le Comité recommande par ailleurs un resserrement considérable des règles de prudence concernant le double levier, les placements immobiliers, l'ampleur de l'effet de levier autorisé et les normes minimales concernant la capitalisation, étant donné que différentes structures de capital justifient différentes possibilités sur le plan du financement extérieur.

En ce qui concerne la protection des consommateurs, le Comité estime que, dans l'ensemble, il n'y a pas lieu de modifier la couverture de l'assurance-dépôts. En revanche, il propose la création d'un programme de réserves de trésorerie pour répondre aux besoins des déposants non assurés et parer aux effets secondaires des faillites d'institutions financières. Il convient également de mettre sur pied un système de protection des titulaires de polices d'assurance. En ce qui concerne la réglementation et la surveillance, le Comité propose de modifier le système un peu plus que ne l'envisageait le Comité Wyman. L'Agence nationale d'administration financière (ANAF) serait un organisme tripartite composé de représentants de tous les genres

d'institutions financières et des administrations fédérale et provinciales. Le Comité espère que ce type d'organisme non seulement réussira à faire adopter des normes de prudence uniformes dans l'ensemble du pays, mais qu'il favorisera l'harmonisation des politiques fédérales et provinciales relatives aux services financiers.

Les délibérations et les recommandations du Comité sont fondées sur la procédure suivante : étude du problème, évaluation des règlements et des règles de surveillance actuelles, coûts et avantages des propositions et, enfin, faisabilité des propositions dans un contexte fédéral-provincial.

IV. Recueil des recommandations

Réglementation, surveillance et protection des consommateurs

Appareil de surveillance

- 1. Qu'un organisme appelé Agence nationale d'administration financière (ANAF) soit créé pour administrer tous les mécanismes de protection des consommateurs et assumer la réglementation et la surveillance de toutes les institutions financières constituées en vertu d'une loi fédérale ainsi que des institutions constituées en vertu d'une loi provinciale, au besoin;**
- 2. Que l'ANAF comprenne un conseil d'administration constitué de représentants du gouvernement fédéral, des provinces et de l'industrie, et qu'il nomme directeur général un inspecteur général des institutions financières;**
- 3. Qu'une période de transition suffisante soit prévue pour permettre à l'ANAF de s'organiser, à la suite de quoi les responsabilités, les fonctions et le personnel du Bureau de l'Inspecteur général des banques, du Surintendant des assurances et de la Société de l'assurance-dépôts du Canada seront transférés à l'ANAF;**
- 4. Que l'ANAF définisse les conditions d'admission à tous les mécanismes de protection des consommateurs qui relèvent de sa compétence, et qu'elle administre des fonds distincts pour chaque catégorie d'institutions financières, de façon à assurer directement l'assurance-dépôts, à administrer les régimes d'indemnisation des assurés et à agir à titre de prêteur de dernier recours aux caisses provinciales d'aide conjoncturelle au profit des coopératives financières;**
- 5. Que l'ANAF administre par l'intermédiaire d'un réseau national de bureaux régionaux un organe d'inspection et de surveillance jouissant de pouvoirs étendus, structurés en services distincts pour les banques à charte, les sociétés de fiducie et de prêts, les compagnies d'assurance-vie, les compagnies d'assurance générale et les caisses de retraite;**
- 6. Que les frais d'exploitation de l'ANAF, dans ses fonctions de réglementation, soient récupérés par le truchement de cotisations imposées aux institutions surveillées;**
- 7. Que l'ANAF ne soit pas autorisée à emprunter des fonds à des taux d'intérêt supérieurs à ceux normalement imposés au gouvernement du Canada lorsqu'elle assumera l'administration de l'assurance-dépôts.**

Méthodes de surveillance

Système d'inspection

8. Que l'ANAF se dote de l'infrastructure nécessaire pour effectuer des inspections des banques commerciales sur les lieux, en vue d'en évaluer la solvabilité.

Désignation des vérificateurs

9. Que l'un des deux vérificateurs de la banque soit nommé par l'ANAF, à qui il présente son rapport, et qu'il soit tenu d'exécuter son examen conformément aux instructions de l'ANAF.

Contrôle et communication

10. Que l'ANAF tienne une réunion avec les vérificateurs des actionnaires et le comité de vérification d'une banque dans le cadre du processus annuel d'inspection ou chaque fois qu'une telle réunion est jugée nécessaire.

Soutien des liquidités

11. Que chaque fois qu'une institution de dépôts reçoit un soutien liquide relativement à un passif total qui dépasse les limites prédéterminées par l'organisme de surveillance compétent, l'ANAF soit tenue d'effectuer une inspection sur les lieux, en vue de déterminer les raisons du manque de liquidités et d'examiner la possibilité de rajuster ou de réviser le levier autorisé de l'institution.

Intérêts accumulés, prêts sur lesquels les intérêts ne sont pas payés et revenus d'honoraires

12. Que l'ANAF soit encouragée à mettre au point une procédure obligeant toutes les institutions financières à déclarer régulièrement le montant des revenus d'honoraires relatifs aux prêts rééchelonnés et que ces montants fassent l'objet d'une divulgation publique;
13. Que toutes les institutions financières soient tenues de déclarer à l'ANAF et de divulguer au public le montant des prêts à intérêts non comptabilisés ainsi que le montant des intérêts accumulés mais non encore perçus.

Opérations avec lien de dépendance

14. Que toutes les institutions financières soient tenues de déclarer trimestriellement à l'ANAF leurs opérations avec lien de dépendance.

Entrevue consécutive à une démission

15. Que toute lettre de démission déposée par un administrateur, un vérificateur, un actuaire-évaluateur ou un cadre d'institution financière soit transmise à l'ANAF dans les 14 jours qui suivent la réception de ladite lettre par l'institution et que l'ANAF soit habilitée à avoir avec la personne concernée une entrevue consécutive à sa démission, si les motifs de son départ ont une relation quelconque avec le principe de prudence dans la gestion de l'institution.

Dépôts de courtiers

16. Que l'ANAF soit encouragée à créer des mécanismes de contrôle des dépôts de courtiers.

Dividendes entre affiliés

17. Qu'un préavis de trente jours soit donné à l'ANAF par toute société déclarant un dividende spécial ou extraordinaire en sus des dividendes trimestriels ou annuels réguliers, de même que tout autre dividende dont le montant dépasse sensiblement ceux ayant été versés au cours des années précédentes.

Chapitre XI

18. Qu'aux fins du renflouage d'une institution financière en difficulté, tout séquestre nommé par l'ANAF soit investi des pouvoirs lui permettant de procéder à la réorganisation, à la restructuration et au remaniement du capital de l'institution, sans être gêné par les créanciers et les actionnaires, d'une manière analogue à celle prévue au chapitre XI du *U.S. Bankruptcy Code*.

Actuaires, vérificateurs et évaluateurs

19. Que tout actuaire, vérificateur ou évaluateur, dont une institution financière relevant de la surveillance de l'ANAF désire retenir les services professionnels, soit tenu d'obtenir l'approbation préalable de l'ANAF, et que l'ANAF dresse la liste des personnes agréées pour la prestation de ces services;
20. Que l'on invite l'ANAF à élaborer, en collaboration avec l'Institut canadien des actuaires, l'Institut canadien des comptables agréés et l'Institut d'évaluation du Canada, des lignes directrices et des normes applicables à la déclaration comptable de la solvabilité des institutions financières;
21. Que l'ANAF oblige ces associations professionnelles à mettre sur pied un comité d'examen de la validité des normes de solvabilité applicables aux actuaires, aux comptables et aux évaluateurs;
22. Que l'on prenne des mesures disciplinaires sévères à l'encontre des experts-conseils qui négligent d'observer les normes établies et le code de déontologie.

Pouvoirs de mise en vigueur

Pouvoirs de suspension et de congédiement

23. Que l'ANAF soit investie du pouvoir de nommer un séquestre et d'élargir les motifs permettant de prendre immédiatement le contrôle des institutions financières en difficulté;
24. Que l'ANAF soit investie du pouvoir de rendre des ordonnances d'interdiction;
25. Que l'ANAF soit investie du pouvoir de suspendre ou de congédier les administrateurs et les cadres;
26. Que l'ANAF dispose du pouvoir d'exiger de l'information concernant la propriété des sociétés de portefeuille financières et des établissements qui en dépendent;
27. Que l'ANAF jouisse du pouvoir d'exiger la déclaration des intérêts des principaux actionnaires;
28. Que l'ANAF soit investie du pouvoir discrétionnaire de juger que certaines transactions ont été conclues avec lien de dépendance;
29. Que l'ANAF ait le pouvoir de saisir les investissements ou les prêts interdits;
30. Que l'ANAF soit investie du pouvoir d'exiger le remboursement des avoirs illégalement versés par une institution;
31. Que l'ANAF dispose du pouvoir de déterminer la valeur des avoirs;
32. Que la loi autorisant les intermédiaires financiers, aux fins des sanctions administratives, soit modifiée, de manière à ce que la répression soit nettement plus sévère et que les tribunaux soient habilités en cas d'illégalité à imposer des peines draconiennes, en particulier lorsqu'il s'agit de transactions intéressées non justifiées ou de violation des lois et des règlements;
33. Que le gouvernement modifie le Code criminel pour imposer des peines aux administrateurs, aux cadres et aux experts-conseils employés par les institutions financières, lorsqu'il y a négligence manifeste dans l'exécution de leurs fonctions au service de l'institution et lorsque ces personnes établissent des rapports à l'intention du public ou de l'ANAF induisant intentionnellement en erreur.

Assurance-dépôts

Plafond

34. Que soit retenu le plafond actuel de 60 000 dollars pour l'assurance-dépôts;

35. Que cette protection s'applique dorénavant à tous les dépôts, quelle que soit leur date d'échéance;
36. Que l'ANAF établisse des normes de prudence uniformes, notamment en ce qui concerne le ratio de levier, que toutes les institutions de dépôt seraient tenues de respecter pour être admissibles à l'assurance-dépôts, et qu'elle fixe également les lignes directrices, les mécanismes et les sanctions nécessaires pour assurer le respect de ces normes.

Financement

37. Que l'on ne cherche pas à réapprovisionner immédiatement le Fonds d'assurance-dépôts au moyen d'une émission d'actions privilégiées;
38. Que les primes d'assurance-dépôts passent immédiatement de 1/30 de 1 % à 1/10 de 1 % du montant des dépôts assurés, et ce, provisoirement jusqu'au 31 décembre 1986;
39. Que l'ANAF fixe les primes nécessaires au financement du Fonds d'assurance-dépôts et qu'elle impose une prime supplémentaire qui permettrait de combler le déficit actuel sur une période d'au moins dix ans et d'au plus vingt-cinq ans;
40. Que le Fonds d'assurance-dépôts géré par l'ANAF soit exempté de l'impôt.

Dépôts non assurés

41. Que le gouvernement cesse de renflouer les déposants non assurés dans les cas de faillite d'institutions financières;
42. Que l'ANAF élabore et mette en oeuvre un programme d'avances de fonds à l'intention des déposants non assurés, en tenant compte de la valeur de liquidation escomptée, après avoir soigneusement évalué les solutions et consulté les milieux financiers.

Programme d'indemnisation des assurés

43. Que deux fonds distincts soient créés, l'un pour l'assurance-vie et l'autre pour l'assurance générale, et que l'assurance-accident et l'assurance-maladie soient couvertes par le fonds d'assurance-vie;
44. Que la participation aux deux fonds soit obligatoire pour les compagnies constituées sous le régime fédéral, et que les compagnies constituées sous le régime provincial soient admissibles, à condition de répondre aux normes de solvabilité et de prudence établies par l'ANAF;
45. Que chaque fonds soit financièrement indépendant et entièrement financé par le secteur concerné, et que des cotisations, dont le montant aura été déterminé préalablement à toute évaluation, soient versées jusqu'à ce que l'on atteigne un niveau suffisant pour prévenir tout problème grave de liquidités ou de financement en cas d'insolvabilité;

46. Que les fonds soient gérés par l'Agence nationale d'administration financière;
47. Que le degré de couverture déterminé par l'ANAF soit suffisant pour protéger la grande majorité des assurés contre d'éventuelles pertes financières graves en cas de faillite d'une compagnie d'assurances;
48. Que le fonds d'assurance générale serve uniquement à payer les réclamations en suspens et non les primes non acquises, et que la couverture s'applique à toutes les nouvelles réclamations présentées dans les quarante-cinq jours suivant l'ordonnance de liquidation;
49. Que la loi appropriée soit modifiée de façon à donner la priorité aux réclamations en suspens sur les primes non acquises en cas de liquidation d'une compagnie d'assurance générale.

Propositions du Livre vert

Propriété

Propriété canadienne

50. Que des restrictions à la propriété fondées sur l'importance de l'actif national soient imposées à toutes les institutions financières et sociétés de portefeuille constituées en sociétés en vertu d'une loi canadienne, conformément au tableau suivant :

<i>Actif national</i>	—	<i>Restriction à la propriété</i>
Moins de 10 milliards de dollars	—	100 %
Entre 10 et 20 milliards	—	75 %
Entre 20 et 30 milliards	—	50 %
Entre 30 et 40 milliards	—	25 %
Plus de 40 milliards	—	10 %

51. Que les institutions financières constituées en vertu d'une loi canadienne soient tenues de maintenir un actif national égal ou supérieur à leur passif national;
52. Que soient exclus de l'actif national, aux fins de ces restrictions, les fonds détenus par les sociétés de fiducie en qualité d'administrateur d'une succession, de fiduciaire ou de mandataire, de même que les fonds réservés des compagnies d'assurance-vie;
53. Que l'actif national des différentes sociétés de portefeuille contrôlées par les mêmes intérêts soit déterminé en fonction de l'actif national global de toutes les institutions financières affiliées dans lesquelles ces sociétés et leurs sociétés liées ont une participation globale d'au moins 30 %;

54. Que les restrictions à la propriété s'appliquent dès le premier niveau où il existe un intérêt non financier, exception faite des activités non financières autorisées en tant qu'activités auxiliaires;
55. Qu'un délai de cinq ans soit accordé pour permettre aux sociétés de se conformer à ces restrictions;
56. Que les sociétés de portefeuille aient la possibilité de se conformer à ces restrictions, soit en augmentant le nombre de leurs actionnaires au niveau de la société de portefeuille comme telle, soit en ramenant leur participation au capital de leurs filiales financières au-dessous du niveau prescrit;
57. Que le ministre des Finances soit habilité à examiner et à interdire, le cas échéant, tout projet de fusion ou d'acquisition visant une institution existante et que l'ANAF établisse des critères explicites aux fins de cet examen;
58. Que le ministre des Finances refuse tout projet de fusion entre *Canada Trust* et *Canada Permanent Trust*, tant qu'une politique de la propriété des institutions financières n'aura pas été élaborée et mise en oeuvre.

Propriété étrangère

59. Que les institutions financières canadiennes sous contrôle étranger soient assujetties à des règles de propriété fondées sur l'importance de l'actif national analogues à celles imposées aux institutions nationales;
60. Que la constitution en société, l'acquisition ou la fusion d'une institution financière mettant en cause une entreprise étrangère soient soumises à l'approbation du ministre des Finances sous condition de réciprocité;
61. Que des modifications soient apportées à la *Loi sur les banques*, afin qu'une institution financière sous contrôle étranger liée à une société bancaire étrangère ne soit désormais plus tenue de limiter ses activités au Canada à des opérations de banque;
62. Que la classification de banques de propriété étrangère de l'Annexe «B», de même que la limite globale de 16 % de l'actif national imposée à ces banques soient abandonnées;
63. Que les placements canadiens faits au nom de déposants ou d'assurés canadiens soient considérés comme des éléments d'actif de propriété canadienne aux fins de l'application des dispositions concernant la propriété étrangère, y compris celles de la *Loi concernant l'investissement au Canada*.

Sociétés de portefeuille financières

64. Que la structure opérationnelle obligatoire de la société de portefeuille financière que propose le Livre vert soit rejetée;

65. Que les institutions financières non bancaires aient la possibilité de diversifier leur actif en investissant dans des sociétés de portefeuille en amont et des institutions affiliées, ainsi que dans des sociétés de portefeuille en aval et des filiales, tout en étant autorisées à procéder à une expansion limitée de leurs pouvoirs internes et à établir des réseaux;
66. Qu'on interdise le double comptage des capitaux en cas d'investissement dans des sociétés de portefeuille en aval et dans des filiales, sauf pour les filiales immobilières, mais que ces investissements ne soient pas restreints à un pourcentage précis de l'actif ou des capitaux de la société mère.

Banques de l'annexe «C»

67. Que soit rejetée la formule des banques de l'Annexe «C»;
68. Que les institutions financières non bancaires soient autorisées à élargir jusqu'à un certain point leurs pouvoirs en matière de prêts commerciaux directs;
69. Que les institutions financières non bancaires soient tenues d'élargir leurs activités, en matière de crédit commercial au-delà des prêts commerciaux directs, par l'entremise d'une banque à charte qui serait une filiale ou une société affiliée;
70. Que soit supprimée la classification des banques à charte en banques de l'Annexe «A» ou de l'Annexe «B», et que toutes les banques soient assujetties aux mêmes règles quels que soient les degrés de participation canadienne et étrangère.

Établissement de réseaux

71. Que les ventes liées soient interdites;
72. Que les sociétés de prêt et de fiducie, les compagnies d'assurances et les associations coopératives de crédit soient autorisées à conclure des ententes de réseau;
73. Que la participation des banques à charte à l'établissement de réseaux soit étudiée attentivement dans la révision de 1990 de la *Loi sur les banques*;
74. Que des politiques régissant la protection des renseignements contenus dans les bases de données et la circulation transfrontalière des données soient élaborées au plus tard le 31 décembre 1986 pour garantir le caractère confidentiel et le fonctionnement sûr et efficace du système financier canadien;
75. Que les institutions financières s'abstiennent de se transmettre des renseignements confidentiels au sujet d'un client sans le consentement écrit de ce dernier.

Transactions intéressées

76. Que les institutions financières soient autorisées à effectuer des transactions intéressées, sauf si celles-ci peuvent compromettre sérieusement leur solvabilité, et que les cas particuliers soient soumis à l'ANAF;
77. Que les transactions interdites soient énumérées dans les règlements régissant l'activité de chacun des grands domaines du secteur financier;
78. Que les associations professionnelles (regroupant notamment les comptables, les avocats, les évaluateurs et les actuaires), ainsi que les représentants des institutions financières et des organisations syndicales soient consultés pour l'établissement de la liste des transactions interdites;
79. Que l'ANAF prépare et distribue de nouvelles directives et de nouvelles règles relatives aux transactions interdites et aux parties visées par cette interdiction;
80. Que l'ANAF établisse au besoin des limites touchant l'importance de chaque transaction autorisée et de l'ensemble de celles-ci;
81. Que l'ANAF soit chargée de statuer sur toutes les transactions intéressées pendant une période donnée après la création d'une nouvelle institution financière ou un changement de main de cette institution;
82. Que l'ANAF ait plein pouvoir d'interdire à une institution d'effectuer certaines transactions si elle est convaincue que celles-ci seraient contraires à l'intérêt public;
83. Que l'ANAF soit autorisée, dans certains cas précis, à annuler des transactions ou à obliger une institution à se débarrasser de biens acquis lors d'une transaction entre apparentés;
84. Que, dans certains cas précis, l'ANAF puisse interdire à une institution de tenir compte, dans le calcul de sa capacité d'emprunt, des éléments d'actif acquis grâce à une transaction de ce genre;
85. Que toutes les institutions financières soient tenues d'adopter un règlement dans le but de créer un comité du conseil d'administration chargé d'étudier et d'approuver toutes les transactions intéressées, ce comité devant comprendre au moins trois membres de l'extérieur choisis au sein du conseil d'administration de l'institution financière;
86. Que, pour aider le comité de révision à assumer ses responsabilités, les administrateurs, la direction, les vérificateurs, les actuaires-évaluateurs, les avocats et les évaluateurs des institutions financières soient tenus de signaler immédiatement toute transaction intéressée dont ils entendent parler.

Conflits d'intérêts

Cloisonnement

87. Que les institutions financières cloisonnent leurs opérations afin d'éviter la transmission de renseignements entre certains services d'une même institution ou entre des institutions affiliées lorsque l'information transmise risque d'entraîner un conflit d'intérêts mettant en cause (i) des clients de l'institution ou (ii) un client et l'institution;
88. Que les règles et mécanismes devant régir chaque secteur des services financiers soient laissés à la discrétion de l'ANAF;
89. Que les institutions et l'ANAF mettent au point des mécanismes propres à garantir l'établissement et le maintien efficaces du cloisonnement;
90. Que les institutions soient dégagées de toute responsabilité dans certaines situations dont elles auraient normalement été responsables, s'il peut être établi que deux services n'ont pu transmettre des renseignements à cause du compartimentage.

Renforcement des exigences de divulgation

91. Que le gouvernement élabore, en consultation avec les associations commerciales, les groupes professionnels, les institutions financières et les groupes de consommateurs, des lignes directrices renforçant les exigences de divulgation, afin d'aider les consommateurs à faire des choix éclairés, étant donné l'augmentation possible du nombre de conflits d'intérêts qui pourraient découler du groupement des produits, des affiliations et des ententes de réseau.

Bureau des conflits d'intérêts financiers

92. Que ne soit pas créé le Bureau des conflits d'intérêts financiers proposé.

Régie des sociétés

Sociétés constituées par une loi spéciale

93. Que la législation régissant les sociétés de fiducie et de prêts et les compagnies d'assurances soit modifiée, afin de donner à celles-ci les pouvoirs d'une personne physique et que des modifications analogues soient apportées, au besoin, aux pouvoirs que confère la loi aux coopératives financières et aux mutuelles d'assurance.

Normes de soin

94. Qu'on relève la norme de soin des conseils d'administration en substituant à l'expression «personne avisée» l'expression «administrateur avisé».

Registre des administrateurs

95. Que seules les personnes inscrites auprès de l'ANAF puissent être administrateurs d'une institution financière et que l'inscription soit accordée seulement lorsque les responsables de la réglementation sont convaincus que la personne possède les qualités requises.

Responsabilité envers un groupe de sociétés

96. Que la notion de «responsabilité envers un groupe de sociétés» ne soit pas intégrée à la législation régissant les institutions financières constituées en vertu d'une loi fédérale.

Degré de surveillance et d'attention

97. Que l'on relève les normes de surveillance applicables aux administrateurs, ce qui comprend, au besoin, le recours plus fréquent à des comités de surveillance spécialisés des conseils d'administration, comités chargés de prévenir les abus éventuels découlant de conflits d'intérêts et de transactions intéressées et, en règle générale, d'empêcher l'utilisation à mauvais escient des pouvoirs des sociétés;
98. Que l'on n'adopte pas de mesure législative exigeant une certaine assiduité aux réunions des conseils d'administration, mais que, comme dans le cas de la *Loi sur les banques*, l'assiduité des administrateurs aux réunions du conseil d'administration soit obligatoirement rendue publique.

Nombre maximum d'administrateurs

99. Que le nombre maximum des administrateurs des institutions financières continue d'être déterminé par la loi actuelle et que le nombre total des administrateurs ne soit pas plafonné.

Administrateurs de l'extérieur

100. Que tous les membres des comités des conseils d'administration constitués pour surveiller, revoir et approuver les transactions intéressées soient des membres indépendants du Conseil d'administration et que les critères d'indépendance s'inspirent de ceux qui s'appliquent à la nomination des vérificateurs, énoncés dans la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* et dans la *Loi sur les banques*.

Cumul de sièges d'administrateur

101. Qu'aucune restriction ne soit imposée en ce qui concerne le cumul de sièges d'administrateur dans d'autres institutions financières non bancaires, ou le pourcentage des administrateurs siégeant à au moins un conseil d'administration à l'intérieur d'un groupe de sociétés appartenant à une même société de portefeuille financière.

Normes de prudence et pouvoirs des sociétés

Capitalisation initiale

- 102.** Que le ministre des Finances ou le ministre d'État (Finances) soit investi du pouvoir discrétionnaire de réexaminer et de réviser, suivant les besoins, les exigences en matière de capital initial minimum;
- 103.** Que les sociétés d'assurance-vie et de fiducie disposent d'une période de transition de 5 ans pour leur permettre de satisfaire aux nouvelles exigences de capitalisation initiale, et que les compagnies existantes d'assurance générale puissent se prévaloir d'une clause de droits acquis si elles ne peuvent respecter lesdites exigences.

Définition du capital

- 104.** Que l'ANAF soit encouragée à adopter, dans la définition du capital pour les compagnies d'assurance et de fiducie, une structure à deux volets analogue à celle qui s'applique aux banques à charte;
- 105.** Que les sociétés à capital-actions et les compagnies mutuelles d'assurance soient autorisées, de même que leurs filiales, à émettre des actions privilégiées et des obligations subordonnées.

Levier

- 106.** Que la fourchette des ratios de levier autorisés pour toutes les institutions de dépôt soit ramenée, pendant un certain temps, à entre 10 et 20 et que l'ANAF soit incitée à établir des normes et des critères comparables pour l'octroi de toute augmentation du ratio de levier à ces institutions;
- 107.** Que les institutions soient autorisées à choisir un ratio de levier supérieur au plafond admis, uniquement lorsque leur solvabilité et la conjoncture sont jugées favorables par l'ANAF;
- 108.** Que toutes les actions privilégiées et les obligations subordonnées, qui ne deviendront pas exigibles ou qui ne feront pas l'objet d'un droit de rachat avant cinq ans et qui font partie du capital secondaire d'une institution, soient autorisées à obtenir un coefficient de valeur correspondant au tiers de la valeur des actions ordinaires pour la fixation du ratio de levier, et que les éléments portant une date d'échéance ou un droit de rachat de moins de cinq ans soient assujettis à un amortissement linéaire aux fins de la détermination du ratio de levier.

Double levier

109. Que le montant des capitaux propres investis dans des filiales, à l'exception des filiales immobilières, créées par toutes les institutions financières réglementées en vertu d'une loi fédérale soit déduit de l'assise financière de l'institution investissante;
110. Que, lorsqu'une prise de participation dans une institution financière existante porte sur l'acquisition de plus de 20 pour cent des actions avec droit de vote de cette institution, la totalité des sommes investies soit déduite de l'assise financière de l'institution investissante.

Crédit commercial

111. Que tous les placements qui ne sont pas soumis à des plafonds globaux particuliers soient considérés comme des placements omnibus pour les besoins des institutions financières non bancaires;
112. Que le plafond global applicable aux placements omnibus de toutes les institutions financières non bancaires soit fixé à 15 % de l'actif;
113. Que soit supprimée l'exigence applicable aux banques à charte de conserver des réserves de fonds ne portant pas intérêt à la Banque du Canada;
114. Que le ministre des Finances, s'il le juge utile pour combler le manque à gagner, étudie l'opportunité d'imposer un impôt sur l'ensemble des dépôts confiés aux institutions de dépôt.

Hypothèques de qualité

115. Que la définition d'hypothèque de qualité pour les propriétés résidentielles occupées par le propriétaire englobe les premières hypothèques et les hypothèques de second rang, sous réserve des conditions suivantes :
 - la même institution financière détient la première hypothèque et l'hypothèque de second rang,
 - la propriété en question est libre de toute créance détenue par des tiers,
 - la valeur totale de la première hypothèque et de l'hypothèque de second rang ne dépasse pas le ratio du prêt à la valeur hypothéquée de 75 %,
 - aucun prêt hypothécaire ne dépasse 15 % des capitaux propres de l'institution prêteuse.

Sociétés de fiducie

116.	
A. CAPITALISATION INITIALE MINIMUM	5 millions de dollars
B. MULTIPLE D'EMPRUNT (sociétés de fiducie uniquement)	10x – 20x sur une base consolidée
C. COMPOSITION DE L'ACTIF	POURCENTAGE DE L'ACTIF
Titres de créance et hypothèques de qualité	Minimum 60 %
Actions privilégiées	Maximum 10 %
Hypothèques de qualité inférieure	Maximum 5 %
Biens immobiliers et filiales immobilières	Maximum 5 %
Filiales :	
financières	Pas de plafond statutaire
non financières	Maximum global de 5 %
	Maximum de 2 % pour chaque filiale
Clause omnibus	Maximum 15 %
D. PLACEMENT MAXIMUM AUPRÈS D'UN PARTICULIER, D'UNE SOCIÉTÉ OU D'UN GROUPE LIÉ	20 % des capitaux propres
E. PLACEMENT DE PORTEFEUILLE	Maximum de 20 % des actions avec droit de vote

Compagnies d'assurance-vie

117.	
A. CAPITALISATION INITIALE MINIMUM	6 millions de dollars
B. LEVIER	À déterminer en attendant l'adoption des exigences relatives au minimum de capital permanent et d'excédents en fonction de la nature du passif
C. COMPOSITION DE L'ACTIF	PLAFOND
Titres de créance et hypothèques de qualité	Pas de plafond statutaire
Actions privilégiées	Maximum de 10 % de l'actif
Hypothèques de qualité inférieure	Maximum de 5 % de l'actif

Biens immobiliers à titre de placement, dont les filiales immobilières	35 % des capitaux propres et 25 % du passif sur polices participantes et 15 % du passif sur polices non participantes
Biens immobiliers à usage personnel, dont ceux des filiales immobilières	35 % des capitaux
Actions ordinaires	35 % des capitaux propres et 25 % du passif sur polices participantes et 15 % du passif sur polices non participantes
Actions ordinaires de sociétés à capital de risque	10 % des capitaux propres
Total cumulatif des actions ordinaires et des biens immobiliers	100 % des capitaux propres et 40 % du passif sur polices participantes et 20 % du passif sur polices non participantes
Filiales : financières non financières	Pas de plafond statutaire Maximum global de 5 % de l'actif et de 2 % de l'actif de chaque filiale
Clause omnibus	Maximum de 15 % de l'actif
<hr/>	
D. PLACEMENT DE PORTEFEUILLE	Maximum de 20 % des actions avec droit de vote
<hr/>	

118. Que les compagnies d'assurance-vie soient autorisées à administrer en qualité de fidéicommissaires les fonds versés au titre de contrats d'assurance, de régimes de pension enregistrés et de régimes enregistrés d'épargne-retraite.

Actuaire chargé de l'évaluation

119. Que l'ANAF étudie le rôle actuel de l'actuaire chargé de l'évaluation, en consultation avec l'Institut canadien des actuaires, en vue d'élargir ce rôle en y ajoutant des attributions analogues à celles de l'actuaire désigné au Royaume-Uni, attributions qui visent à assurer la solvabilité à long terme de la compagnie.

Compagnies d'assurance générale

Placements

120.

A. CAPITAL DE DÉPART : MINIMUM REQUIS	5 millions de dollars
B. CAPITAL COURANT : MINIMUM REQUIS	Continuer d'appliquer l'article 103 de la <i>Loi sur les compagnies d'assurance</i> . Ajouter la nouvelle disposition proposée par le Surintendant des assurances, fondée sur 15 % des primes et 22 % des réclamations.
C. DIVERS ÉLÉMENTS DE L'ACTIF	
Titres de créance et hypothèques de qualité	Aucune limite imposée par la loi
Avoirs immobiliers pour fins d'investissement, y compris filiales immobilières	35 % de l'avoir des actionnaires
Avoirs immobiliers pour usage personnel, y compris filiales immobilières	35 % de l'avoir des actionnaires
Actions ordinaires	100 % de l'avoir des actionnaires
Actions ordinaires de sociétés de capital de risque	10 % de l'avoir des actionnaires
Total des actions ordinaires et privilégiées et des avoirs immobiliers	150 % de l'avoir des actionnaires
Filiales	
Financières	Aucune limite imposée par la loi
Non financières	5 % de la valeur maximale de tous les éléments d'actif 2 % de l'actif pour chaque filiale
Clause omnibus (sauf l'immobilier)	Maximum 15 % de l'actif
D. PORTEFEUILLE DE PLACEMENTS	Maximum 20 % du capital donnant droit de vote

Réassurance

121. Que la valeur des primes qu'une compagnie, autre qu'une compagnie de réassurance, serait autorisée à céder à un réassureur non autorisé, ne puisse dépasser la valeur des primes cédées à une compagnie autorisée.

Actuaire en évaluation

122. Que les compagnies d'assurance générale soient tenues le plus rapidement possible de désigner un actuaire d'évaluation et de joindre à leurs états financiers un rapport actuariel attestant que les réserves pour primes éventuelles et réclamations en souffrance sont suffisantes.
123. Que soit prévue une période de transition de cinq ans, au cours de laquelle une compagnie pourrait désigner une personne autre qu'un actuaire pleinement compétent si elle peut faire la preuve à l'ANAF qu'elle n'a pu raisonnablement retenir les services d'un actuaire pleinement compétent.
124. Que, conformément à la recommandation du Comité, on procède à l'examen du rôle de l'actuaire d'évaluation pour les compagnies d'assurance-vie et pour les compagnies d'assurance générale.

Caisses de retraite

Diversification

125. Que soit conservé le plafond actuel de 10 % de l'actif pour les placements dans une même société ou dans un groupe de sociétés liées.

Plafond des placements de portefeuille

126. Que la participation dans une même société soit limitée à 20 % des actions avec droit de vote.

Avoirs en défaut de paiement

127. Qu'une clause omnibus de 15 % de l'actif soit prévue pour les placements dans des valeurs non admissibles;
128. Que l'interdiction proposée des placements dans des valeurs «en défaut de paiement» soit annulée et que chaque caisse de retraite décide elle-même de l'opportunité d'adopter une telle interdiction dans le cadre de ses propres règles et objectifs de placement.

Banque à charte

129. Que soit supprimée l'obligation pour les banques à charte de déposer auprès de la Banque du Canada des réserves liquides ne portant pas intérêts.

Institutions coopératives de crédit

130. Que la Société canadienne de crédit coopératif se voie octroyer les mêmes pouvoirs de diversification que ceux envisagés pour les institutions financières non bancaires;

131. Que l'ANAF soit encouragée à élaborer des méthodes et des moyens permettant à la SCCC de créer une banque si les caisses centrales provinciales le désirent.

Secteur des valeurs

132. Qu'un poste au conseil d'administration de l'ANAF soit réservé à un représentant du secteur des valeurs mobilières, pour le cas où les règles des gouvernements provinciaux permettraient à d'autres institutions financières de détenir une participation dans les entreprises de courtage.

Relations fédérales-provinciales

133. Que les autorités fédérales et provinciales poursuivent leurs consultations en vue d'harmoniser les lois, les règlements et les mesures de surveillance et de mise en oeuvre de la loi concernant le système financier canadien, et ce, sous les auspices de l'ANAF.

Conclusion

134. Que toutes les lois fédérales régissant les institutions financières soient revues et révisées une fois par décennie.

V. Réglementation, surveillance et protection des consommateurs

D'après le Livre vert, le gouvernement examinera le régime de la surveillance réglementaire et de l'assurance-dépôts pour ensuite apporter des modifications à l'appareil de surveillance, notamment par le regroupement du Bureau de l'Inspecteur général des banques et du Département des assurances. Les méthodes de surveillance seraient mises à jour et l'on adopterait, par exemple, des normes plus strictes de délivrance ou de renouvellement des licences et on imposerait l'obligation d'obtenir l'approbation ministérielle en cas de fusion ou de transferts importants. Plusieurs nouveaux pouvoirs auront force exécutoire pour toutes les institutions, dont les ordonnances d'interdiction, la mise sous séquestre, la prise de contrôle des avoirs des établissements en difficulté en vertu de considérants plus étendus et le contrôle plus strict des transactions intéressées. Le rapport Wyman recommandait des modifications en profondeur en ce qui a trait à l'assurance-dépôts.

La responsabilité de surveillance au moment de la constitution en société et relativement aux activités courantes des institutions financières se répartit entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Comme l'illustre le tableau 1, les organismes de réglementation fédéraux sont chargés de la surveillance de la majorité des avoirs des banques, des compagnies d'assurance-vie, des compagnies d'assurance générale et des sociétés de fiducie.

La responsabilité relative à la constitution en société et à la surveillance des activités courantes des institutions constituées en vertu d'une loi fédérale est partagée entre le Bureau de l'Inspecteur général des banques (BIGB), dont la compétence est limitée aux banques à charte, et le Département des assurances (DA), dont l'autorité s'étend aux compagnies d'assurance-vie, aux compagnies d'assurance générale, aux sociétés de fiducie et de prêt, aux sociétés d'investissement et aux six centrales de caisses de crédit régies par la *Loi sur les associations de caisses de crédit*.

La Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) est chargée de la surveillance, avec l'aide de l'Inspecteur général des banques et du Département des assurances, des institutions de dépôts constituées en vertu d'une loi fédérale et de certaines institutions assurées au niveau provincial.

L'appareil de surveillance n'a guère changé au cours des années si l'on ne tient pas compte de la création de la SADC en 1967 et des nouvelles responsabilités du Département des assurances l'habilitant à surveiller les sociétés régies par la *Loi sur les sociétés d'investissement* de 1972 ainsi que les caisses de crédit relevant de la *Loi fédérale sur les associations coopératives de crédit*.

En raison de l'envergure nationale et internationale des institutions financières du Canada, les autorités fédérales entretiennent des relations régulières avec les autorités de surveillance provinciales et étrangères.

L'Inspecteur général des banques est nommé à titre amovible par le gouverneur en conseil. Il relève du ministre des Finances. Son siège social, et seul bureau, se trouve à

Tableau 1

Portée de la réglementation fédérale

Principales catégories d'institutions	Nombre d'institutions ¹	Pourcentage de l'actif de la catégorie représenté par les institutions réglementées au niveau fédéral ²
Banques à charte	72	100
Sociétés de fiducie et de prêt hypothécaire		66
Fédérales, assurées par la SADC ³	59	
Provinciales, assurées par la SADC	63	
Provinciales, non assurées par la SADC	11	
Compagnies d'assurance de personnes ⁴		91
– fédérales	199	
– provinciales	58	
Vol-incendie-accidents		71
– fédérales	244	
– provinciales	70	
Courtiers en valeurs inscrits	70	0
Institutions coopératives de crédit		
Société canadienne de crédit coopératif	1	100
Centrales provinciales ⁵	12	0
Caisses de crédit et caisses populaires ⁶	1 781	0
Groupe Desjardins ⁷		
– fédérations	11	0
– caisses locales	1 419	0

1. Au 31 décembre 1984. Comprend les sociétés constituées aux niveaux fédéral et provincial.

2. Au 31 décembre 1983

3. Non compris les filiales de prêt hypothécaire des banques à charte.

4. Y compris 71 sociétés fraternelles d'entraide.

5. Six des 12 centrales provinciales non québécoises sont inscrites sous le régime de la *Loi sur les associations coopératives de crédit* et supervisées en partie par le Département fédéral des assurances.

6. Hors du Québec

7. Principalement au Québec

Source: Ministère des Finances, *La réglementation des institutions financières du Canada*, avril 1985.

Ottawa. Son budget actuel est de 2,5 millions de dollars par an, dont la presque totalité est récupérée auprès des institutions dont il assure la surveillance. Il emploie un personnel autorisé de 42 personnes. À titre comparatif, mentionnons qu'il n'avait que deux employés en 1945 et cinq en 1975. L'Inspecteur général des banques est actuellement responsable de la surveillance de 13 banques de l'Annexe «A» (dont la Banque Commerciale du Canada et la Norbanque) et 58 banques de l'Annexe «B», dont 57 appartiennent à des intérêts étrangers.

Le Surintendant des assurances est nommé de la même manière. Il relève du ministre des Finances. Le Département des assurances a son siège social à Ottawa, mais possède également de petits bureaux régionaux à Vancouver, à Winnipeg, à Toronto, à Montréal et à Halifax. Il dispose d'un budget de 11,7 millions de dollars, dont environ 80 % est récupéré par le truchement des droits de surveillance. Il a à son service un personnel autorisé de 226 personnes, alors que ce personnel s'élevait à 37 en 1945 et à 193 en 1975. Il est actuellement chargé de la surveillance de 192 compagnies d'assurance-vie (chiffre qui comprend 39 sociétés fraternelles d'entraide et 19 compagnies qui assurent également des services d'assurance générale), 263 compagnies d'assurance générale (y compris 19 compagnies qui travaillent également dans l'assurance-vie), 69 sociétés de fiducie et de prêts, 26 sociétés d'investissement et sept caisses de crédit centrales. Le Département se charge également de la surveillance, aux termes d'un accord avec certaines provinces, d'une société fraternelle d'entraide, de quatre compagnies d'assurance générale et de 19 sociétés de fiducie et de prêts constituées en vertu des lois de ces provinces. Il assure enfin à la SADC des services d'examen et d'autres services techniques concernant 40 compagnies d'assurance générale constituées au niveau provincial, qui sont membres de la SADC.

Le président de la SADC est nommé pour une période déterminée par le ministre des Finances dont il relève. Il rend par ailleurs des comptes au conseil d'administration constitué du gouverneur de la Banque du Canada, du sous-ministre adjoint ou associé des Finances, de l'Inspecteur général des banques et du Surintendant des assurances. Le bureau principal se trouve à Ottawa et il existe également un bureau à Toronto. La société administrait en 1984 un budget annuel d'environ 3 millions de dollars et emploie actuellement 22 personnes, par opposition à trois en 1967. Dans le cadre d'un accord, le Bureau de l'Inspecteur général des banques et le Département des assurances, en collaboration avec les autorités de surveillance du Québec et de l'Ontario, effectuent des inspections d'assurance annuelles auprès des institutions assurées par la SADC. En 1984, la société a engagé des frais d'environ 1,6 millions de dollars au titre des inspections et des autres activités de surveillance et la plus grande partie de cette somme a servi à payer les inspections effectuées par le Département des assurances.

A. Nécessité d'une réforme en matière de surveillance

Les tendances et les problèmes récents qu'a connus le système financier du Canada ont mis en évidence la nécessité d'améliorer le système de surveillance fédéral. La faillite, en 1985, de sept institutions financières assujetties à une surveillance fédérale — deux banques à charte, trois sociétés de fiducie et deux compagnies d'assurance générale — fait peser de sérieux doutes sur la qualité du système de surveillance. Les faillites d'institutions provinciales, même si ces dernières ne relèvent pas directement des autorités de surveillance fédérales, n'en démontrent pas moins la nécessité d'améliorer les normes de surveillance d'une instance à l'autre.

Dans son témoignage devant le Comité, le Surintendant des assurances a énuméré les nombreuses raisons qui expliquent la faillite de sept sociétés de fiducie et de prêt

hypothécaire, et de quatre compagnies d'assurance générale de compétence fédérale. Il s'agit, notamment, d'un capital insuffisant, de risques exagérés dans l'investissement immobilier, d'hypothèques de qualité médiocre reposant sur des évaluations douteuses, d'un déséquilibre entre l'actif et le passif, de transactions intéressées abusives, du recours à des réassureurs non détenteurs d'un permis, ainsi que d'une mauvaise gestion.

Dans son étude des circonstances qui ont mené au renflouage de la Banque Commerciale du Canada en mars 1985, le Comité a également découvert plusieurs carences sérieuses, comme le relâchement de la surveillance réglementaire, des pratiques comptables douteuses, une divulgation insuffisante de l'information, des prestations médiocres de la part des vérificateurs externes et leur manque de communication avec le Bureau de l'Inspecteur général des banques.

Les progrès technologiques appellent eux aussi une réforme de l'appareil de surveillance. Les ordinateurs et les télécommunications ont permis aux institutions financières de dépasser les frontières de surveillance traditionnelles, nationales et internationales. Il ne suffit donc plus de limiter la surveillance des activités d'un établissement dans un secteur géographique donné. La technologie, renforcée par les courants de déréglementation des produits et par l'effacement des frontières industrielles, exige la mise au point de nouvelles méthodes de surveillance qui tiennent compte des dimensions nationales et internationales de nombreuses institutions financières et de la nécessité d'avoir recours à une technologie informatique de pointe ainsi qu'à des méthodes modernes de surveillance pour maîtriser l'univers financier tout à fait inédit des années 1980.

Le troisième domaine de réforme a trait au fait qu'il convient de conférer aux autorités de surveillance les pouvoirs dont elles ont besoin pour démêler les problèmes. Les faillites qu'ont connues récemment des institutions financières semblent démontrer que les organismes de réglementation fédéraux doivent être investis de pouvoirs supplémentaires pour s'acquitter de leur mandat efficacement. Il semble par ailleurs que ces organismes n'ont pas exercé totalement et en temps opportun les pouvoirs qui leur sont actuellement dévolus. Les récents événements tendent à montrer que le «code d'honneur» qui régissait traditionnellement la surveillance financière est aujourd'hui périmé compte tenu de l'augmentation des risques, des fluctuations fréquentes et marquées de la conjoncture, de même que de l'âpreté de la concurrence. Il convient donc d'adopter un mode de surveillance plus énergique, assorti des pouvoirs coercitifs nécessaires à l'accomplissement du mandat. La méthode «réactive» traditionnelle de surveillance doit faire place à une approche «proactive».

Le processus de surveillance des banques canadiennes a été modelé sur le système britannique, qui repose avant tout sur l'autoréglementation des institutions et sur l'utilisation de vérificateurs externes. Jusqu'en 1975, le BIGB disposait de moins de cinq employés. Contrairement au système de surveillance américain, qui compte des centaines d'examineurs gouvernementaux effectuant des révisions minutieuses sur les lieux, la méthode canadienne, en raison de la confiance accordée aux inspections internes et aux vérifications externes, se limite généralement à un examen destiné à vérifier dans quelle mesure l'administration de la banque est satisfaisante et si les contrôles mis en place respectent les principes et les règles de prudence. En revanche, la surveillance des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurances repose sur des vérifications détaillées faites sur place par des examinateurs fédéraux et se rapproche davantage du système américain de surveillance bancaire.

Il convient donc de réexaminer, d'une part, la validité des méthodes de surveillance bancaire et, d'autre part, les responsabilités des experts-conseils indépendants envers

toutes les institutions financières, notamment les vérificateurs, les évaluateurs, les actuaires et les avocats, pour apporter les modifications qui s'imposent.

En raison de l'internationalisation du système financier canadien et, plus particulièrement, l'importance croissante des marchés étrangers pour les banques à charte, les compagnies d'assurance-vie et certaines des grandes sociétés de fiducie du Canada, il importe de réévaluer soigneusement la validité des pratiques actuelles de surveillance dans le domaine international.

Enfin, les différences de moins en moins marquées entre divers secteurs financiers, particulièrement au sein des institutions de dépôts, combinées aux pressions exercées par tous les groupes financiers en vue d'accentuer la déréglementation des produits, rend plus impérieux le besoin de s'interroger sur l'opportunité de maintenir deux organismes distincts de surveillance au niveau fédéral, en plus d'un organe de réglementation de l'assurance-dépôts. Les défauts des structures actuelles n'ont échappé ni aux auteurs du Livre vert ni à ceux du rapport Wyman.

B. L'appareil de surveillance

Deux grandes questions ont été soulevées au sujet des structures de l'appareil de surveillance. L'une a trait à l'opportunité de regrouper le Bureau de l'Inspecteur général des banques et le Département des assurances; l'autre sur celle d'intégrer la surveillance et l'administration de l'assurance-dépôts.

La centralisation des responsabilités de surveillance au sein d'un même organisme fédéral a été examinée dans le Livre vert où, pour tenir compte de la complexité accrue du système financier et de la probabilité du resserrement des liens entre les institutions, on recommande d'étudier la possibilité de regrouper au sein d'un même organisme les pouvoirs de réglementation de toutes les institutions financières et des sociétés de portefeuille financières assujetties à la réglementation fédérale. La Commission Porter de 1964 sur les banques et les finances recommandait que la tâche de surveiller toutes les institutions de dépôts soit confiée à un seul organisme fédéral. Le rapport du Conseil économique du Canada de 1976, intitulé *Efficacité et réglementation - Une étude des institutions financières de dépôts*, recommandait que les fonctions de la Société d'assurance-dépôts du Canada soient intégrées à celles du Bureau de l'Inspecteur général des banques et du Département des assurances.

L'idée de regrouper des organismes de surveillance fédéraux en un seul organisme de réglementation a suscité des réactions diverses, si l'on en juge par les témoignages entendus par le Comité. La plupart des groupes d'institutions ont manifesté des réserves à cet égard, jugeant qu'il valait mieux que les principaux organismes de surveillance puissent traiter avec chacun des grands secteurs financiers au niveau fédéral. On a fait valoir que chaque secteur possédant ses caractéristiques spécifiques ainsi que des besoins particuliers en matière de réglementation, il a intérêt à traiter avec des autorités de surveillance spécialisées dans son domaine propre. Certains témoins, en revanche, ont concédé qu'il serait sans doute possible d'améliorer la coordination et de rendre la surveillance plus efficace si les divers secteurs spécialisés relevaient de services distincts, mais rattachés à un même organisme général. Certains témoins ont pour leur part suggéré une période de transition suffisante, au cas où l'on retiendrait l'hypothèse du regroupement, de manière à permettre la mise en place du nouvel appareil.

L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes ne voyait pas d'objection au regroupement des autorités de surveillance à condition que les compagnies d'assurance-vie soient surveillées directement par une personne compétente

dans le domaine et que la durée du mandat du principal responsable de la surveillance n'excède pas cinq ans. L'Association des compagnies de fiducie, au contraire, s'est opposée à la fusion des organismes fédéraux de réglementation dans le cadre d'un même régime. Il lui semblait souhaitable, cependant, que dans la mesure du possible les dispositions de réglementation et de surveillance applicables à un secteur de l'industrie soient harmonisées avec celles d'autres secteurs. Le Bureau d'assurance du Canada a émis de sérieuses réserves sur le regroupement des fonctions du Bureau de l'Inspecteur général des banques et du Surintendant des assurances au sein d'un seul organisme, responsable de la surveillance de toutes les institutions et sociétés de portefeuille financières assujettie à une réglementation fédérale. L'Association des banquiers canadiens était d'avis, pour sa part, que les arguments en faveur de cette fusion n'étaient pas convaincants. Pour elle, il convenait de conserver l'appareil de surveillance actuel et même de traiter séparément les secteurs bancaires et fiduciaires en matière d'assurance, au moyen d'un système d'indemnisation fondé sur des calculs tenant compte du type de demandes d'indemnités présentées par les diverses catégories d'institutions membres.

Le Comité est d'avis que le regroupement des activités des deux grands organismes de surveillance comporte plusieurs avantages administratifs qui donneraient au système de surveillance fédéral l'accroissement d'efficacité dont il a tant besoin. Certes, il importerait d'élaborer un plan de transition, en étroite collaboration avec le Bureau de l'Inspecteur général des banques, le Département des assurances, les institutions financières réglementées, les autorités provinciales et les autres organismes de surveillance, pour que le processus se déroule sans heurts.

La proposition de création d'un organisme national central de surveillance et d'assurance n'a pas retenu l'attention des auteurs du Livre vert et du rapport Wyman, et les témoins n'en ont pas fait mention non plus au cours des audiences du Comité. Celui-ci s'est cependant penché sur la question en pesant le pour et le contre du regroupement des responsabilités de surveillance et d'administration des assurances au sein d'un même organisme.

Les autorités fédérales de surveillance et les assureurs éprouvent le même souci de sécurité et de solvabilité permanentes des institutions qu'ils réglementent et qu'ils assurent. Comme le signale le rapport Wyman à propos de la SADC, il est essentiel que les autorités de surveillance soient en mesure, dans certains cas, d'exercer directement certains pouvoirs de mise en vigueur. Bon nombre des problèmes administratifs actuels, qui découlent du partage des compétences entre la SADC, le BIGB et le DA, seraient résolus s'il y avait regroupement. L'amalgame des deux fonctions comporte également plusieurs avantages sur le plan administratif : direction et contrôle administratifs communs; amélioration des communications chez les employés; élargissement des possibilités de carrière du personnel; recours à des systèmes de soutien administratif communs, notamment pour le traitement des données et l'utilisation des bureaux régionaux; concentration d'une équipe de spécialistes hautement qualifiés. Enfin, la surveillance d'institutions financières, caractérisées par la présence d'un nombre relativement peu élevé de participants et des ratios de concentration extrêmement élevés, exige un système de réglementation fédéral d'envergure, suffisante pour attirer les spécialistes de haut niveau dont les services sont indispensables à la supervision d'institutions et de transactions financières de plus en plus étendues, complexes et évoluées. Mais surtout, le regroupement favoriserait l'instauration d'une certaine discipline au sein du système de surveillance, du fait que l'organisme responsable de l'assurance-dépôts aurait tout intérêt à réduire les pertes au minimum.

Les arguments contre le regroupement peuvent se résumer de la façon suivante : la souscription d'assurances est sensiblement différente de la surveillance réglementaire courante et devrait donc en être distincte; les carences du système actuel de surveillance des institutions financières pourraient et devraient être corrigées, sans bouleversement des structures, par l'amélioration du personnel, des examens plus rigoureux et le renforcement des pouvoirs de mise en vigueur; un organisme d'assurance distinct et indépendant serait à même d'établir ses propres normes, tout en précisant les règles de prudence que devraient appliquer les principaux organismes de réglementation aux institutions assurées; il y a risque de conflits d'intérêts si le même organisme cumule la charge de définir la politique et les normes, ainsi que celle de surveiller leur application.

Peu de témoignages ont été entendus au Comité au sujet d'éventuelles modifications structurelles touchant la SADC. L'Association des banquiers canadiens a été l'un des rares témoins à traiter de certains aspects de cette question. De façon générale, elle s'est montrée favorable au renforcement de la fonction de surveillance de la SADC, tout en s'opposant cependant à des responsabilités réglementaires qualifiées de «chevauchement de compétences» et de «super-pouvoirs». Elle recommande plutôt que la SADC fasse appel aux organismes de réglementation principaux pour ce qui est de la surveillance courante et des inspections sur place.

Le Comité, qui a examiné le pour et le contre de la fusion des organismes fédéraux de surveillance et d'assurance, est convaincu que le «pour» l'emporte à plusieurs égards. En plus des avantages administratifs internes, les gouvernements provinciaux et leurs organes de réglementation devraient également y trouver leur compte, tout comme les institutions financières elles-mêmes, qui n'auraient à traiter qu'avec un seul organisme.

Le Comité est d'accord avec l'idée d'éviter les doubles emplois dans la mise sur pied d'un nouvel appareil de réglementation mais, à son avis, il est indispensable de mieux intégrer le système de protection des consommateurs aux systèmes de réglementation et de surveillance des institutions financières. En conséquence, le Comité propose la création d'un organisme qui prendrait le nom d'Agence nationale d'administration financière (ANAF) et qui serait constitué en société d'État autonome. Son conseil d'administration comprendrait des représentants des provinces, du milieu financier et du gouvernement fédéral. Le Comité suggère la présence de quatre administrateurs nommés par les provinces (des provinces Atlantiques, du Québec, de l'Ontario et des provinces de l'Ouest), de huit administrateurs nommés par le secteur financier (deux représentants des banques à charte et un représentant de chacun des secteurs des sociétés fiduciaires, des compagnies d'assurance-vie, des compagnies d'assurance générale, des coopératives financières, des caisses de retraite et des maisons de courtage, si les règlements provinciaux en matière de propriété étaient modifiés de manière à leur permettre de devenir des filiales à capital fermé d'institutions financières constituées en vertu d'une loi fédérale), et de cinq administrateurs du gouvernement fédéral (l'un nommé par la Banque du Canada, un deuxième par Consommation et Corporations Canada et trois par le ministère des Finances). Enfin, le conseil engagerait un inspecteur général des institutions financières comme directeur général de l'ANAF et sa présence au conseil porterait le nombre de membres à dix-huit. Le président de ce conseil d'administration serait nommé par le ministre des Finances.

L'organisme serait responsable de la réglementation et de la surveillance de toutes les institutions financières constituées en vertu d'une loi fédérale de même que, si les provinces le désiraient, des institutions de compétence provinciale. Il serait également chargé de déterminer les conditions d'appartenance des institutions aux divers régimes de protection des consommateurs qu'il administre. Les institutions provinciales seraient assujetties à ces conditions pour avoir droit à la protection prévue par ces régimes.

L'organisme administrerait pour chaque catégorie d'activités financières des fonds distincts qui serviraient soit à financer directement les régimes de protection des consommateurs, soit à fournir des ressources de soutien des mécanismes de protection exploités par le milieu financier. En ce qui a trait à l'assurance-dépôts, il administrerait le Fonds de l'assurance-dépôts du Canada qui serait financé par les cotisations des institutions membres et il prendrait en charge les obligations financières de l'actuelle Société d'assurance-dépôts du Canada. Dans le cas du secteur de l'assurance, l'organisme s'occuperait de l'administration des deux régimes séparés d'indemnisation des assurés, proposés par les compagnies d'assurance-vie et d'assurance générale. Enfin, pour les coopératives financières, il agirait comme prêteur de dernier recours aux caisses provinciales d'aide conjoncturelle.

L'ANAF dirigerait un service d'inspection et de surveillance investi de vastes pouvoirs lui permettant d'inspecter les institutions sans préavis, d'évaluer leurs avoirs, de rendre des ordonnances d'interdiction, d'entamer des poursuites pour délit de conflit d'intérêts et de transactions intéressées. Sa surveillance serait directe, conformément aux principes exposés dans la partie sur les méthodes de surveillance. Dans cette optique, il interviendrait de façon plus autoritaire pour prévenir et régler les problèmes, grâce à un ensemble d'instruments de soutien : une équipe de surveillance plus nombreuse et de meilleure qualité; un réseau décentralisé de bureaux régionaux; une plus grande utilisation de systèmes d'information et de classement informatisés; des examens de surveillance plus fréquents et plus approfondis; une meilleure utilisation des experts-conseils et des pouvoirs de mise en vigueur élargis. Ces nouveaux pouvoirs seraient assortis de normes beaucoup plus élevées de prudence et d'autoréglementation institutionnelles.

L'administration du système reposerait sur un certain nombre de bureaux d'administration régionale et se comparerait à celle du Département des assurances. L'appareil de surveillance comprendrait des services distincts pour les banques à charte, les sociétés de fiducie et de prêts, les compagnies d'assurance-vie, les compagnies d'assurance générale et les caisses de retraite, chaque service étant doté du personnel spécialisé nécessaire à la surveillance des activités de chaque catégorie d'institutions. Cependant, ce personnel pourrait être détaché d'un service à l'autre en fonction des besoins du processus de surveillance. Pour le cas où des institutions auraient l'impression de ne pas être traitées équitablement dans le cadre du système d'inspection et de surveillance, des dispositions leur permettraient de faire appel à un comité d'examen administratif du conseil d'administration, comité comprenant des représentants du secteur financier, des provinces, de la Banque du Canada et du ministère des Finances. Des recours judiciaires seraient également prévus au civil comme au criminel.

En conséquence, le Comité recommande :

- 1. Qu'un organisme appelé Agence nationale d'administration financière (ANAF) soit créé pour administrer tous les mécanismes de protection des consommateurs et assumer la réglementation et la surveillance de toutes les institutions financières constituées en vertu d'une loi fédérale ainsi que des institutions constituées en vertu d'une loi provinciale, au besoin;**
- 2. Que l'ANAF comprenne un conseil d'administration constitué de représentants du gouvernement fédéral, des provinces et de l'industrie, et qu'il nomme directeur général un inspecteur général des institutions financières;**

3. **Qu'une période de transition suffisante soit prévue pour permettre à l'ANAF de s'organiser, à la suite de quoi les responsabilités, les fonctions et le personnel du Bureau de l'Inspecteur général des banques, du Surintendant des assurances et de la Société de l'assurance-dépôts du Canada seront transférés à l'ANAF;**
4. **Que l'ANAF définisse les conditions d'admission à tous les mécanismes de protection des consommateurs qui relèvent de sa compétence, et qu'elle administre des fonds distincts pour chaque catégorie d'institutions financières, de façon à assurer directement l'assurance-dépôts, à administrer les régimes d'indemnisation des assurés et à agir à titre de prêteur de dernier recours aux caisses provinciales d'aide conjoncturelle au profit des coopératives financières;**
5. **Que l'ANAF administre par l'intermédiaire d'un réseau national de bureaux régionaux un organe d'inspection et de surveillance jouissant de pouvoirs étendus, structurés en services distincts pour les banques à charte, les sociétés de fiducie et de prêts, les compagnies d'assurance-vie, les compagnies d'assurance générale et les caisses de retraite;**
6. **Que les frais d'exploitation de l'ANAF, dans ses fonctions de réglementation, soient récupérés par le truchement de cotisations imposées aux institutions surveillées.**

Lors de l'examen des modifications à apporter à l'exploitation future de l'assurance-dépôts, on a porté à l'attention du Comité une pratique curieuse à laquelle la SADC a eu recours ces dernières années dans le cadre de son processus de liquidation d'institutions en faillite. Cette pratique portait sur la conclusion «d'ententes internes» entre la SADC et d'autres établissements de dépôts choisis par elle pour réaliser l'actif et rembourser le passif des établissements en faillite. Alors que la sélection des institutions en vue de la réalisation de l'actif reposait sur un système d'offres, et ce, sans doute en vue de limiter les frais, de nombreux accords exigeaient l'emprunt de fonds par la SADC auprès de l'institution mandataire à 25 points de pourcentage au-dessus du taux de base des banques commerciales, pour répondre des créances et des dettes de l'institution en faillite au moment où elles viendraient à échéance. Il est exact que le pouvoir d'emprunt de la SADC auprès du Fonds du revenu consolidé était limité à 500 millions de dollars jusqu'au début de 1983, époque où ses besoins financiers auraient pu dépasser ce plafond. Mais cette capacité d'emprunt a été portée à 1,5 milliard de dollars en mars 1983. Depuis, on compte au moins une entente avec un mandataire contenant une disposition d'emprunt par la SADC au taux de base majoré d'un quart de point dans le cadre de l'accord de liquidation. Le Comité dénonce cette pratique utilisée par une société d'État pour emprunter des fonds à un taux sensiblement plus élevé que celui qui s'applique normalement aux emprunts gouvernementaux.

En conséquence, le Comité recommande :

7. **Que l'ANAF ne soit pas autorisée à emprunter des fonds à des taux d'intérêt supérieurs à ceux normalement imposés au gouvernement du Canada lorsqu'elle assumera l'administration de l'assurance-dépôts.**

C. Méthodes de surveillance

Globalement, la réglementation peut être définie comme l'imposition de règles, assorties de sanctions en cas de non-conformité, ayant pour objet de modifier le comportement des particuliers ou des sociétés. La surveillance, pour sa part, se rapporte au processus même d'application de la réglementation et les méthodes de surveillance sont les mécanismes ou les moyens qu'elle met en oeuvre. Dans le cadre du système actuel de surveillance, les diverses méthodes utilisées peuvent être classées dans les grandes catégories suivantes : les fonctions de contrôle, comme les exigences relatives à la préparation régulière de rapports; les mesures préventives, telles les lignes directrices sur les liquidités et la suffisance du capital; les mesures de réhabilitation ou de correction, comme les ordonnances d'interdiction; enfin, la dissolution d'une institution par voie de liquidation. Parmi les multiples méthodes de surveillance dont disposent les autorités, ce sont en général les mesures de contrôle et de prévention qui accaparent la plus grande partie de leur temps. Les récentes faillites ont mis en évidence certaines des lacunes de ces deux méthodes de surveillance et quelques-uns de ces défauts sont examinés dans la présente partie. Les mesures réparatrices les plus énergiques auxquelles peuvent avoir recours les autorités de surveillance sont analysées dans la partie suivante sur les pouvoirs de mise en vigueur.

Système d'inspection

Contrairement à celui des États-Unis, le système canadien d'inspection bancaire ne repose pas sur des visites par les inspecteurs du Bureau de l'Inspecteur général des banques. Il s'appuie plutôt sur un ensemble de rapports préparés par les vérificateurs des actionnaires, de formules de déclaration régulière d'information et d'entrevues avec la direction. Bien que ce système ait fonctionné de façon raisonnablement économique et efficace jusqu'à récemment, les faillites de la Banque Commerciale du Canada et de la Norbanque ont révélé qu'il n'est pas sans comporter de graves défauts. Les difficultés commencent lorsque les communications entre autorités de surveillance et vérificateurs des actionnaires sont imparfaites. L'organisme de surveillance se trouve alors dans l'obligation de devoir évaluer, ce qu'il semble incapable de faire, la solvabilité de l'institution. Lors des deux récentes faillites, on a dû recourir à des équipes de vérification composées d'employés des grandes banques à charte pour effectuer les examens qualitatifs des avoirs et des évaluations de solvabilité. La perte de confiance dont ont souffert les petites banques régionales à la suite de ces deux faillites a incité trois autres banques régionales à demander aux grandes banques de vérifier leurs livres. D'en être réduit à demander à ses plus âpres concurrents de vérifier ses comptes pour rassurer le marché sur la viabilité de son entreprise est pour le moins paradoxal. Il ne faut pas négliger non plus la possibilité que la population conserve des doutes quant à l'aptitude de l'organisme de surveillance à intervenir efficacement en cas de crise. Même s'il n'est pas forcément réalisable ni souhaitable que le système de surveillance bancaire du Canada se modèle sur le système américain, il n'en reste pas moins que le Bureau de l'Inspecteur général des banques devra, dans le cadre de l'ANAF proposée, se donner les moyens d'effectuer des évaluations de solvabilité en cas d'urgence et disposer du personnel nécessaire à cette fin.

En conséquence, le Comité recommande :

- 8. Que l'ANAF se dote de l'infrastructure nécessaire pour effectuer des inspections des banques commerciales sur les lieux, en vue d'en évaluer la solvabilité.**

Désignation des vérificateurs

La *Loi sur les banques* dispose actuellement que les actionnaires d'une banque désignent deux firmes de vérificateurs comptables, l'une d'entre elles devant être remplacée tous les deux ans. Le Comité a déjà recommandé dans son rapport sur la Banque Commerciale du Canada, présenté plus tôt cette année, que l'on modifie le système de double vérification de manière à ce que l'une des deux firmes soit nommée par le Bureau de l'Inspecteur général des banques et à ce qu'elle lui présente son rapport. Plusieurs avantages découleraient de cette désignation officielle d'un cabinet d'experts-comptables. L'un des deux vérificateurs serait tenu de signaler directement toute irrégularité ou problème aux autorités de surveillance. Il serait mieux à même de vérifier si les lignes directrices et les règlements sont respectés par l'intermédiaire du vérificateur officiel. Les vérifications annuelles seraient ainsi davantage axées sur les règles de prudence qui intéressent les autorités de surveillance. Certes, la modification du système de double vérification ne saurait remplacer l'action préventive ou corrective que doit entreprendre l'organisme de surveillance en temps opportun, mais il n'en constitue pas moins un instrument important de contrôle régulier des institutions.

En conséquence, le Comité recommande :

- 9. Que l'un des deux vérificateurs de la banque soit nommé par l'ANAF, à qui il présente son rapport, et qu'il soit tenu d'exécuter son examen conformément aux instructions de l'ANAF.**

Contrôle et communication

Se fondant sur ses audiences concernant le renflouage de la Banque Commerciale du Canada, le Comité en est arrivé à la conclusion que les communications entre les vérificateurs des actionnaires et l'Inspecteur général des banques n'étaient pas toujours promptes ni parfaites. Pour améliorer contrôle et communications, le Comité recommande :

- 10. Que l'ANAF tienne une réunion avec les vérificateurs des actionnaires et le comité de vérification d'une banque dans le cadre du processus annuel d'inspection ou chaque fois qu'une telle réunion est jugée nécessaire.**

La finesse du jugement est cruciale pour déterminer le type d'information que les institutions doivent être tenues de divulguer. Il importe que l'information rende compte de la complexité croissante des opérations financières d'aujourd'hui et qu'elle soit suffisamment transparentes pour que l'autorité de surveillance puisse évaluer la solvabilité de l'institution. La plupart des observateurs financiers ont parlé de l'utilité des «petits malins» pour poser le type de jugement qui mènerait à des renseignements à la fois significatifs et transparents.

Soutien des liquidités

Ce qui s'est passé récemment a mis en évidence que le marché est susceptible de réagir de façon précipitée et défavorable à l'égard de toute banque recevant un soutien liquide de la Banque du Canada. Ce genre de soutien a tendance à miner la confiance de la population envers une institution. Que ce manque de confiance soit justifié ou non, le Comité est d'avis que si la confiance du public envers une institution de dépôts est visiblement ébranlée, les autorités de surveillance doivent prendre des mesures pour corriger toute faiblesse ou regagner la confiance de la population.

En conséquence, le Comité recommande :

11. **Que chaque fois qu'une institution de dépôts reçoit un soutien liquide relativement à un passif total qui dépasse les limites prédéterminées par l'organisme de surveillance compétent, l'ANAF soit tenue d'effectuer une inspection sur les lieux, en vue de déterminer les raisons du manque de liquidités et d'examiner la possibilité de rajuster ou de réviser le levier autorisé de l'institution.**

Intérêts accumulés, prêts sur lesquels les intérêts ne sont pas payés et revenus d'honoraires

À partir de l'exercice financier de 1985, les banques à charte du Canada sont tenues de déclarer le montant de leurs prêts sur lesquels les intérêts n'ont pas été payés ainsi que le montant des intérêts accumulés mais non encore perçus. Tout prêt pour lequel le versement des intérêts est exigible, en vertu d'un contrat, depuis 90 jours ou plus, est automatiquement classé dans la catégorie des prêts dont les intérêts n'ont pas été comptabilisés, sauf si la direction possède de bonnes raisons de croire que le capital et les intérêts ne sont pas irrécupérables. Lorsqu'un prêt ne porte pas intérêts, les intérêts accumulés donnent lieu à une écriture de contrepassation en regard d'autres revenus d'intérêt. Bien que ce genre d'information eût servi d'indice aux autorités de surveillance quant à l'ampleur de ce type de pratiques comptables douteuses dans le cas de la Banque Commerciale du Canada, on a porté à l'attention du Comité encore une autre méthode utilisée pour dissimuler les mauvaises créances. Il s'agissait d'une «opération de prestidigitation» consistant à transformer les mauvais prêts en bons prêts, en changeant tout simplement le nom du dossier de prêt et en faisant figurer dans la colonne des profits le revenu d'honoraires capitalisé en le faisant correspondre au capital du prêt.

En conséquence, le Comité recommande :

12. **Que l'ANAF soit encouragée à mettre au point une procédure obligeant toutes les institutions financières à déclarer régulièrement le montant des revenus d'honoraires relatifs aux prêts rééchelonnés et que ces montants fassent l'objet d'une divulgation publique;**
13. **Que toutes les institutions financières soient tenues de déclarer à l'ANAF et de divulguer au public le montant des prêts à intérêts non comptabilisés ainsi que le montant des intérêts accumulés mais non encore perçus.**

Opérations avec lien de dépendance

La question des opérations avec lien de dépendance est traitée dans la partie portant sur les transactions intéressées du présent rapport. Néanmoins, comme la *Loi sur les banques* autorise certaines opérations avec lien de dépendance, telles que les prêts à des cadres d'une banque et à des sociétés affiliées à des administrateurs d'une banque, et comme on possède maintenant certaines preuves que les opérations avec lien de dépendance n'étaient pas étrangères à la faillite des deux banques de l'Ouest, il serait important que l'organisme de surveillance soit en mesure de connaître ces faits à l'avance dans le cadre du processus permanent de contrôle.

En conséquence, le Comité recommande :

- 14. Que toutes les institutions financières soient tenues de déclarer trimestriellement à l'ANAF leurs opérations avec lien de dépendance.**

Entrevue consécutive à une démission

Le Comité a appris pendant ses audiences que la plupart des raisons qui ont incité l'ancien directeur de la compagnie Pioneer Management à démissionner de son poste se sont avérées deux ans plus tard être les causes de l'effondrement de cette entreprise. Malheureusement, la lettre de démission n'a pas été portée à l'attention de l'organisme de surveillance à temps pour empêcher la faillite. Si, d'un côté, on a recours à des preuves de «caractère et d'aptitude» comme mesure de précaution avant de permettre à quiconque de mettre sur pied ou d'acquérir une institution financière, il semblerait tout aussi logique, par ailleurs, que l'organisme de surveillance se renseigne, comme mesure complémentaire, sur les raisons qui motivent la démission d'un administrateur ou d'un cadre.

En conséquence, le Comité recommande :

- 15. Que toute lettre de démission déposée par un administrateur, un vérificateur, un actuaire-évaluateur ou un cadre d'institution financière soit transmise à l'ANAF dans les 14 jours qui suivent la réception de ladite lettre par l'institution et que l'ANAF soit habilitée à avoir avec la personne concernée une entrevue consécutive à sa démission, si les motifs de son départ ont une relation quelconque avec le principe de prudence dans la gestion de l'institution.**

Dépôts de courtiers

Il arrive souvent que les petites institutions de dépôts paient une commission à divers mandataires pour qu'ils dirigent les dépôts vers elles plutôt que de mettre en place une coûteuse organisation de succursales. Il est bien connu que les courtiers en assurances et en biens immobiliers, les avocats et les notaires, ainsi que les courtiers en valeurs mobilières sont également des courtiers en dépôts. D'une part, l'émergence des courtiers en dépôts a provoqué une tendance vers les dépôts en bloc afin d'obtenir un maximum de protection d'assurance-dépôts. Du fait que ce sont souvent les institutions considérées comme les plus faibles qui consentent aux déposants les taux d'intérêt les plus élevés et qui versent aux courtiers les commissions ou les honoraires les plus avantageux, le développement du réseau de courtage en dépôts pourrait saper la discipline de marché des déposants. La stabilité de l'ensemble du système pourrait donc s'en trouver compromise. Plusieurs faillites de sociétés fiduciaires ont montré dans quelle mesure les dépôts de courtiers avaient servi à financer des activités de prêts douteuses. D'autre part, il convient de se demander si les petites institutions de dépôts régionales pourraient demeurer viables et concurrentielles sans les dépôts de courtiers. Même si les institutions qui ont récemment fait faillite comptaient beaucoup sur ce genre de dépôts, ceux-ci n'en demeurent pas moins une source de financement utile pour un grand nombre d'institutions dans tout le pays. À vrai dire, les difficultés proviennent non pas de ce que les dépôts sont effectués par des réseaux de courtiers, mais de ce qu'ils comportent de courtes échéances. Le Comité Wyman a concédé qu'il serait inacceptable pour certains d'exiger l'inscription de tous les courtiers en dépôts. On admet par ailleurs qu'il serait difficile d'obliger les courtiers à céder à la SADC toutes les commissions qu'ils ont encaissées pour des dépôts dans un établissement en faillite.

Tout bien considéré, le Comité reconnaît que les dépôts de courtiers peuvent être utiles pour les institutions dont d'importants éléments d'actif sont dans une situation précaire. Il recommande donc :

- 16. Que l'ANAF soit encouragée à créer des mécanismes de contrôle des dépôts de courtiers.**

Dividendes entre affiliés

Dans son examen de faillites d'institutions financières, le Comité s'est rendu compte que le paiement de dividendes entre affiliés a souvent servi à camoufler des transactions intéressées abusives par des opérations dites «dos-à-dos». Bien que les opérations légitimes entre sociétés apparentées entraînent forcément le versement de dividendes entre affiliés, le Comité croit qu'il est essentiel d'exercer un contrôle strict sur tout paiement de ce genre à caractère extraordinaire.

En conséquence, le Comité recommande :

- 17. Qu'un préavis de trente jours soit donné à l'ANAF par toute société déclarant un dividende spécial ou extraordinaire en sus des dividendes trimestriels ou annuels réguliers, de même que tout autre dividende dont le montant dépasse sensiblement ceux ayant été versés au cours des années précédentes.**

Chapitre XI

La tentative de renflouage des deux banques à charte qui se sont trouvées récemment en faillite a mis en évidence le besoin d'investir le séquestre d'une institution financière des mêmes pouvoirs que ceux dévolus à toute entreprise en vertu du chapitre XI du *U.S. Bankruptcy Code*. L'objet du chapitre XI est de permettre à toute entreprise en difficulté financière de restructurer son capital et son organisation dans un laps de temps prédéterminé, fixé le plus souvent à 180 jours. Pendant cette période de réorganisation, l'entreprise n'est pas tenue de respecter ses obligations envers ses créanciers. Concurrément, elle est à l'abri de toute procédure de liquidation. Elle doit toutefois démontrer à la satisfaction du tribunal saisi de la faillite que la restructuration de son capital et de son administration en fera de nouveau une entreprise viable. En cas d'échec, les créanciers sont autorisés à entreprendre une procédure de faillite contre la société. De l'avis du Comité, on aurait pu, grâce à une disposition de ce genre relative à la mise sous séquestre, éviter certains conflits entre les autorités, les actionnaires et les détenteurs de débentures de rang inférieur qui ont surgi dans l'affaire de la Banque Commerciale du Canada et de la Norbanque.

En conséquence, le Comité recommande :

- 18. Qu'aux fins du renflouage d'une institution financière en difficulté, tout séquestre nommé par l'ANAF soit investi des pouvoirs lui permettant de procéder à la réorganisation, à la restructuration et au remaniement du capital de l'institution, sans être gêné par les créanciers et les actionnaires, d'une manière analogue à celle prévue au chapitre XI du *U.S. Bankruptcy Code*.**

Actuaires, vérificateurs et évaluateurs

Le Comité s'est également intéressé au rôle des experts-conseils auprès des institutions financières. Les points les plus délicats ont trait à l'évaluation des immeubles virtuellement vacants, à l'évaluation des propriétés foncières dans les secteurs où les fluctuations ont été importantes et à l'amortissement de l'achalandage. Le Comité a appris que l'Institut d'évaluation du Canada s'est heurté au cours des années à une très forte résistance de la part de ses propres membres au sujet du relèvement des normes du code de déontologie des évaluateurs. L'Institut est contraint d'admettre qu'il dispose de pouvoirs limités pour réprimer un manque de probité. En outre, contrairement aux autres membres des professions libérales, comme les actuaires, les avocats et les comptables, aucune qualification minimale n'est exigée des évaluateurs en biens immobiliers, que rien n'oblige par ailleurs à appartenir à l'Institut d'évaluation du Canada. De l'avis du Comité, ces deux facteurs ne sont pas étrangers aux nombreuses évaluations douteuses utilisées pour appuyer et justifier certaines activités de prêt tout à fait contestables, dont des opérations avec lien de dépendance.

Tout comme pour l'évaluation de biens immobiliers, l'amortissement de l'achalandage suppose un jugement porté par la direction et les vérificateurs. Le Comité a eu la surprise d'apprendre que les vérificateurs des actionnaires de la Banque Commerciale du Canada ont consenti à l'amortissement de l'achalandage relativement à l'acquisition de la *Westlands Bank* de Californie sur la période maximale de 40 ans autorisée en vertu des principes comptables généralement reconnus (PCGA). Ce fait est d'autant plus troublant que les vérificateurs ont reconnu devant le Comité qu'ils éprouvaient certaines réserves au sujet de la durée de la période d'amortissement du fait que la valeur nette de la *Westlands Bank* était discutable.

En conséquence, le Comité recommande :

19. **Que tout actuaire, vérificateur ou évaluateur, dont une institution financière relevant de la surveillance de l'ANAF désire retenir les services professionnels, soit tenu d'obtenir l'approbation préalable de l'ANAF, et que l'ANAF dresse la liste des personnes agréées pour la prestation de ces services;**
20. **Que l'on invite l'ANAF à élaborer, en collaboration avec l'Institut canadien des actuaires, l'Institut canadien des comptables agréés et l'Institut d'évaluation du Canada des lignes directrices et des normes applicables à la déclaration comptable de la solvabilité des institutions financières;**
21. **Que l'ANAF oblige ces associations professionnelles à mettre sur pied un comité d'examen de la validité des normes de solvabilité applicables aux actuaires, aux comptables et aux évaluateurs;**
22. **Que l'on prenne des mesures disciplinaires sévères à l'encontre des experts-conseils qui négligent d'observer les normes établies et le code de déontologie.**

D. Pouvoirs de mise en vigueur

La surveillance par voie de réglementation se rapporte à quatre grands secteurs : les conditions d'entrée sur le marché et de transfert; le respect des lois et de la réglementation; la sécurité; la protection des consommateurs.

La tâche de veiller au respect des lois et à la protection des consommateurs incombe aux organismes de surveillance et à trois autres ministères : Consommation et

Corporations Canada pour les cartels, le Solliciteur général ou le ministère de la Justice pour les poursuites au criminel. Traditionnellement, les autorités de surveillance ont joué un rôle de premier plan pour les questions d'entrée et de transferts, alors qu'elles se contentaient d'examen de routine en matière de règles de prudence et de solvabilité.

Faillites d'institutions financières

Globalement, le système de surveillance s'est bien acquitté de son mandat. Comme on peut le voir au tableau 2, les faillites ont été relativement rares. Or, cet appareil réglementaire a exercé son action le plus souvent au cours de son histoire dans une conjoncture de croissance économique et dans un climat de bonne entente, où les gouvernements, les autorités et les institutions financières s'accordaient tous sur les règles du jeu. La confiance était le trait dominant du système. Il suffisait de recourir à la persuasion pour régler les problèmes de surveillance qui se présentaient.

Cette approche traditionnelle ne semble plus avoir sa place dans la conjoncture actuelle. Le rythme des changements que subit le secteur financier, la fréquence des fluctuations souvent défavorables qui bouleversent l'économie nationale et internationale ainsi que la disparition des frontières industrielles et réglementaires exigent l'adoption de nouvelles méthodes de surveillance, assorties des pouvoirs de mise en vigueur correspondants.

Actuellement, les autorités de surveillance du Canada disposent d'une large gamme de pouvoirs de mise en vigueur : de l'autorité ministérielle, dans certains cas, pour saisir les avoirs ou pour imposer des limites aux emprunts, aux leviers, aux taux d'intérêts, aux investissements, à l'ouverture de succursales, etc.; dans le cas des banques, de l'autorité nécessaire pour nommer un séquestre; du pouvoir de faire connaître publiquement des infractions; du pouvoir de demander une liquidation; du pouvoir d'imposer des pénalités financières, bien que très minimes; de la prérogative, enfin, d'intenter des poursuites au civil et au criminel.

Malgré ces possibilités de recours, le Livre vert et le rapport Wyman, de même que les autorités de surveillance, ont fait état de nombreux autres pouvoirs de mise en vigueur auxquels les autorités pourraient et devraient avoir accès.

Parmi les nouveaux pouvoirs de mise en vigueur recommandés pour toutes les institutions financières par le Livre vert et le rapport Wyman, on peut mentionner les suivants :

- pouvoir de nommer un séquestre et élargissement des motifs permettant de prendre immédiatement le contrôle des institutions financières en difficulté;
- pouvoir de rendre des ordonnances d'interdiction;
- pouvoir d'exiger la démission d'administrateurs et de cadres;
- pouvoir renforcé en ce qui a trait aux transactions intéressées pour obtenir, notamment, de l'information, le dessaisissement et la restitution d'avoirs;
- pouvoir discrétionnaire de juger certaines opérations comme conclues avec lien de dépendance;
- pouvoir d'interdire des modifications au contrôle des institutions;
- pouvoir d'imposer des sanctions plus sévères, au civil comme au criminel, en cas d'infraction.

Parmi les mesures recommandées dans le Livre vert et le rapport Wyman, il en est deux qui sont utilisées avec succès aux États-Unis depuis plusieurs années. Il s'agit du pouvoir de rendre une ordonnance d'interdiction ainsi que du pouvoir de suspension et de congédiement. En raison de leur importance relative et de leur pertinence dans le cadre de la réforme actuelle de l'appareil de surveillance, il n'est pas inutile de s'arrêter sur leurs modalités d'application aux États-Unis.

Tableau 2

*Faillites d'institutions financières assujetties à
une réglementation fédérale
(1923-1985)*

Banques commerciales

- 1923 The Home Bank
- 1985 Banque Commerciale du Canada
- 1985 Norbanque

Sociétés de fiducie et de prêt

- 1980 Astra Trust Company
- 1983 The Fidelity Trust Company
- 1983 AMIC Mortgage Investment Corporation
- 1983 Greymac Mortgage Corporation
- 1983 Seaway Mortgage Corporation
- 1984 Northguard Mortgage Corporation
- 1985 Pioneer Trust Company
- 1985 Western Capital Trust Company
- 1985 Continental Trust Company

Compagnies d'assurance générale

- 1966 North American General Insurance Company
- 1976 Underwriters National Assurance Company
- 1977 American Reserve Insurance Company
- 1981 Pitts Insurance Company
- 1981 Strathcona General Insurance Company
- 1982 Cardinal Insurance Company
- 1985 Ideal Mutual Insurance Company
- 1985 Northumberland General Insurance Company

Le tableau 3 présente toute une gamme de pouvoirs de mise en vigueur allant des plus routiniers aux plus énergiques. Si, pour une raison ou pour une autre, on n'y a pas recours, ou qu'on en use trop tard ou à mauvais escient, ils n'auront pas les effets escomptés.

Tableau 3

Pouvoirs de mise en vigueur en matière de surveillance

Degré de gravité

	Limites concernant :	°Pénalités financières		°Poursuites d'administrateurs ou de cadres pour non-respect des lois ou des règlements
	- les prêts	administratives	°Séquestre	
	- les emprunts		°Résiliation de permis	
	- le capital	°Ordonnances d'interdiction	°Annulation d'assurance	
°Rapports	- le capital	°Suspensions	°Liquidation	
°Inspections	- le levier	retraits		
°Vérifications	- l'évaluation de l'actif			
°Divulgations				

Ordonnances d'interdiction

Les ordonnances d'interdiction sont un recours important à la disposition des autorités réglementaires américaines. Elles se sont révélées efficaces mais leur fréquence d'utilisation est faible. Les statistiques de 1982 montrent que les ordonnances finales d'interdiction ont été obtenues 82 fois en tout par la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), le *Federal Reserve Bank System* et l'*Office of the Comptroller of the Currency*. C'est au cours des trois dernières années qu'on y a eu recours le plus souvent.

Les ordonnances d'interdiction sont rendues, dans le cas des banques et de leurs filiales assurées (appartenant à des intérêts étrangers ou nationaux), à l'endroit de tout administrateur, cadre, employé ou mandataire, de même qu'à l'endroit de toute personne qui participe aux affaires de la société. Elles visent en général les banques plutôt que leurs cadres ou leurs administrateurs.

La procédure est amorcée au moyen d'une mise en demeure notifiée par les autorités de surveillance et intimée à l'organisme ou à une personne, précisant la nature du litige ainsi que la date et l'heure de l'audience destinée à déterminer s'il convient de rendre une ordonnance d'interdiction. La banque dispose alors de vingt jours pour donner sa réponse. Si l'ordonnance est respectée, elle n'est pas rendue publique. En revanche, en cas de contestation, les tribunaux tiennent une audience publique.

Une ordonnance d'interdiction temporaire, qui a force exécutoire immédiate, peut être rendue pour mettre un terme à des activités susceptibles de mener à l'insolvabilité, d'être préjudiciables aux avoirs ou aux gains, d'affaiblir considérablement les structures de l'organisme ou de nuire aux intérêts des déposants.

Dans le cas des ordonnances ordinaires d'interdiction, le défendeur, que ce soit une banque ou un particulier, a droit à une audience devant un juge de tribunal administratif. Ce droit n'est pas prévu pour les ordonnances temporaires, mais dans les deux cas, on peut s'en remettre à un tribunal qui, si l'on a gain de cause, annulera l'ordonnance.

La FDIC a proposé qu'à partir du 1^{er} janvier 1986 toutes les ordonnances finales d'interdiction soient rendues publiques. Même en cas de non-contestation, l'ordonnance figurera normalement dans le rapport annuel de la banque.

L'ordonnance peut être annulée par l'organisme de réglementation si celui-ci conclut que le problème a été réglé et que l'institution est de nouveau en situation régulière.

La non-soumission à une ordonnance habilite les autorités de surveillance à prendre possession de la banque, à la fermer, à la vendre ou à organiser une fusion avec une autre institution. De surcroît, des poursuites peuvent être intentées contre ses cadres et ses administrateurs.

Les ordonnances d'interdiction comportent plusieurs avantages par rapport aux mesures draconiennes de liquidation ou d'annulation d'assurances. Tout d'abord, l'ordonnance peut s'appliquer à des infractions particulières et l'organisme peut se voir alors contraint soit de mettre un terme aux pratiques jugées irrégulières, soit de prendre des dispositions pour corriger la situation. En second lieu, ces ordonnances peuvent être exécutées dans un laps de temps relativement court. En troisième lieu, elles peuvent donner lieu à des révisions judiciaires dans un tribunal administratif ou une cour de justice, de même qu'à des appels. Enfin, si on les utilise à bon escient, elles peuvent prévenir des situations susceptibles de mener à l'insolvabilité et à la nécessité de prendre des mesures plus sévères.

Pouvoirs de suspension et de congédiement

Les pouvoirs de suspension et de congédiement dont jouissent les organismes de surveillance américains s'appliquent aux administrateurs, aux cadres et à toute autre personne qui participe aux affaires d'une institution financière. L'organisme doit prouver qu'il y a eu violation de la loi, des règlements ou d'une ordonnance d'interdiction, et que l'institution s'expose ainsi à des pertes substantielles. Il doit prouver également que les intérêts des déposants sont compromis ou que la personne à écarter ou à suspendre s'est assurée des avantages financiers par sa conduite. Enfin, le manquement au devoir doit permettre d'invoquer la malhonnêteté ou une négligence délibérée ou chronique à l'égard de la sécurité ou de la solvabilité de l'entreprise.

Une ordonnance de suspension temporaire peut être rendue lorsqu'une personne est accusée de malhonnêteté ou d'abus de confiance, et que la poursuite de ses activités pourrait nuire aux intérêts des déposants et saper la confiance de la population à l'égard de l'institution.

Comme dans le cas des ordonnances d'interdiction, un juge de tribunal administratif entend les témoignages avant que l'ordonnance puisse être rendue. Il n'y a cependant pas d'audience pour ce qui est des injonctions temporaires. Mais, dans les deux cas, il est possible de se prévaloir d'une procédure de révision judiciaire. Les statistiques d'exécution de 1982 montrent que ce recours a été utilisé deux fois seulement, d'abord par la *Federal Deposit Insurance Corporation* et ensuite par l'*Office of the Comptroller of the Currency*.

Dans son examen des pouvoirs de mise en vigueur et des sanctions à prévoir, le Livre vert met l'accent sur les manquements au devoir de la part des membres des conseils d'administration, en particulier en ce qui a trait aux transactions intéressées.

On y propose, sans toutefois fournir de détails, qu'un ensemble uniforme de sanctions soit imposé pour les écarts de conduite des membres du conseil d'administration de toutes les institutions financières constituées en vertu d'une loi fédérale.

Les infractions se rapportant aux opérations intéressées seraient passibles d'un vaste ensemble de sanctions auxquelles pourraient avoir recours les associations professionnelles et les autorités de surveillance, sans compter les peines imposées par les tribunaux civils et criminels.

Le Comité est en faveur de l'adoption de peines plus sévères, au civil comme au criminel, pour réprimer les agissements des institutions financières ou des actionnaires majoritaires, de la direction, des administrateurs et des experts-conseils de l'extérieur.

Le Comité souscrit aux recommandations du Livre vert et du rapport du comité Wyman en faveur du renforcement des pouvoirs de surveillance, avec toutefois les réserves suivantes :

- les pouvoirs de mise en vigueur actuels pourraient et devraient être utilisés de façon plus efficace;
- les pouvoirs renforcés doivent être exercés avec sagesse en vertu du principe du juste équilibre entre le zèle et l'inaction;
- au besoin, un système d'appel doit être mis en place pour éviter qu'on abuse de ces pouvoirs;
- il importe de rendre plus sévères les sanctions civiles et criminelles pour établir clairement que tout abus de confiance de la part des institutions financières, de leurs propriétaires et des actionnaires majoritaires ne sera pas toléré.

En conséquence, le Comité recommande :

23. **Que l'ANAF soit investie du pouvoir de nommer un séquestre et d'élargir les motifs permettant de prendre immédiatement le contrôle des institutions financières en difficulté;**
24. **Que l'ANAF soit investie du pouvoir de rendre des ordonnances d'interdiction;**
25. **Que l'ANAF soit investie du pouvoir de suspendre ou de congédier les administrateurs et les cadres;**
26. **Que l'ANAF dispose du pouvoir d'exiger de l'information concernant la propriété des sociétés de portefeuille financières et des établissements qui en dépendent;**
27. **Que l'ANAF jouisse du pouvoir d'exiger la déclaration des intérêts des principaux actionnaires;**
28. **Que l'ANAF soit investie du pouvoir discrétionnaire de juger que certaines transactions ont été conclues avec lien de dépendance;**
29. **Que l'ANAF ait le pouvoir de saisir les investissements ou les prêts interdits;**
30. **Que l'ANAF soit investie du pouvoir d'exiger le remboursement des avoirs illégalement versés par une institution;**
31. **Que l'ANAF dispose du pouvoir de déterminer la valeur des avoirs;**
32. **Que la loi autorisant les intermédiaires financiers, aux fins des sanctions administratives, soit modifiée, de manière à ce que la répression soit nettement plus sévère et que les tribunaux soient habilités en cas d'illégalité à imposer des peines draconiennes, en particulier lorsqu'il s'agit de transactions intéressées non justifiées ou de violation des lois et des règlements;**
33. **Que le gouvernement modifie le Code criminel pour imposer des peines aux administrateurs, aux cadres et aux experts-conseils employés par les institutions financières, lorsqu'il y a négligence manifeste dans**

l'exécution de leurs fonctions au service de l'institution et lorsque ces personnes établissent des rapports à l'intention du public ou de l'ANAF induisant intentionnellement en erreur.

E. Assurance-dépôts

Plafond

Dans son rapport sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, le comité Wyman propose l'adoption d'un régime de partage des risques jusqu'à concurrence de 10 %, et ce, dès le premier dollar déposé. Un tel régime part du principe selon lequel, en obligeant les déposants à assumer une partie des risques éventuels, on les inciterait à surveiller de près la situation financière des institutions de dépôt, de sorte qu'ils ne pourraient plus opter impunément pour les situations offrant les meilleurs taux d'intérêt. En outre, le comité Wyman recommande que le plafond actuel de l'assurance-dépôts soit porté de 60 000 dollars à 100 000 dollars et propose une mise en oeuvre progressive sur trois ans. La protection des petits déposants étant à ses yeux le principal objectif de la SADC, le comité Wyman a déploré le recours à des garanties intégrales ou partielles au-delà de la limite prescrite. Le partage des risques se veut un moyen d'assujettir les institutions financières à une certaine discipline. Il vise également à réduire la mesure dans laquelle les institutions à risques élevés sont subventionnées par les institutions gérées avec prudence et, en fin de compte, par les contribuables.

Pour louables que soient les objectifs du rapport Wyman, le Comité estime néanmoins que le régime proposé comporte de nombreuses difficultés. Deux raisons sont avancées pour justifier l'existence d'un régime public d'assurance-dépôts. Premièrement, une telle assurance vise à protéger les petits déposants dont on ne peut raisonnablement s'attendre qu'ils soient en mesure de juger les risques que présentent les différentes institutions financières. Deuxièmement, elle a pour but d'éviter les perturbations et les difficultés financières qui surgissent lorsque les institutions de dépôt doivent faire face à des retraits massifs. Le premier objectif tient à ce qu'il en coûterait aux petits déposants pour obtenir les renseignements nécessaires, tandis que le second est lié à l'effet dit de «contagion» qui résulte d'une érosion de la confiance du public à l'égard du système financier. Ces deux objectifs font douter de l'opportunité d'adopter un régime de partage des risques s'appliquant dès le premier dollar déposé. D'une part, on ne peut s'attendre à ce que les petits déposants assument le coût de l'accès aux renseignements nécessaires pour évaluer la situation des différentes institutions financières. D'autre part, un tel régime suppose chez la population un certain degré de connaissances financières qui n'a pas encore été atteint. Qui plus est, si un nombre important de petits déposants doivent assumer une partie des risques, ceux-ci seront plus susceptibles de se précipiter pour retirer leurs dépôts. Il semble donc y avoir de solides arguments en faveur d'une limite minimale au-dessous de laquelle les déposants sont intégralement assurés. La limite proposée dans les témoignages qu'a entendus le Comité varie entre 20 000 dollars et 100 000 dollars, mais aucun consensus ne s'est dégagé de ses audiences.

Le régime proposé par le comité Wyman comporte une autre difficulté qui est celle de l'accès à l'information. Si l'on juge que les déposants doivent assumer une partie des risques, il faudrait alors que le public ait accès aux renseignements susceptibles de lui permettre de déterminer les risques probables. Aussi faudrait-il multiplier les renseignements mis à sa disposition. Or, le Comité entretient plusieurs réserves à cet égard. D'abord, il estime qu'il faut mettre en équilibre le droit au respect de la vie privée tant des clients que des investisseurs de l'institution et la divulgation de

renseignement aux déposants. En outre, une telle divulgation implique que l'usager ait les connaissances voulues pour pouvoir utiliser efficacement les renseignements et prendre une décision rationnelle. Une information trop abondante risque de le déconcerter et de le conduire à des conclusions erronées. En dernière analyse, la difficulté vient de la nécessité de trouver un juste milieu entre un contrôle efficace et la confiance du public. Un public mieux renseigné sur les présumées difficultés d'institutions financières pourrait décider de ne confier ses dépôts qu'à des institutions «de qualité», ce qui aurait des conséquences désastreuses pour les petites institutions régionales, même bien gérées. Le problème vient de ce que l'importance sur le plan tant du volume de l'actif que du profit de répartition (par ex. le nombre de succursales) est souvent considérée comme synonyme de «qualité».

Le partage des risques dès le premier dollar déposé pourrait faire en sorte qu'il soit plus difficile pour les petites institutions de s'établir en tant qu'institutions de dépôt. Encore une fois, il s'agit d'une question d'information. Les petites institutions nouvellement créées sont généralement perçues comme présentant plus de risques que les grandes institutions bien implantées. Même si, en réalité, ces institutions ne prennent pas de risques excessifs, le simple fait d'être perçues comme telles pourrait les rendre moins attrayantes aux yeux des déposants et, par conséquent, nuire à l'efficacité de la concurrence. L'image peu rassurante qu'on se fait de ces institutions diminue leur attrait et les oblige, de ce fait, à offrir des taux d'intérêt élevés. Le partage des risques ne ferait qu'aggraver la difficulté. Ainsi, il pourrait en résulter un accroissement considérable des capitaux nécessaires pour constituer une institution de dépôt.

Le régime proposé par le comité Wyman part du principe que, s'il assume une partie du risque, le déposant moyen peut influencer les décisions des gestionnaires relativement aux risques à prendre. Cette hypothèse laisse le Comité quelque peu sceptique. Un intermédiaire financier peut légitimement courir des risques en établissant ses taux d'intérêt en en faisant crédit. Aux yeux des gestionnaires, les fonds à risques de tel ou tel déposant sont relativement peu importants par rapport au total des capitaux qui leur sont confiés et au bénéfice que leur procure l'application d'un certain ratio de levier dans leurs activités de crédit et d'investissement. Enfin, le fait d'obliger les déposants à assumer une partie du risque ne peut empêcher les pratiques frauduleuses.

Le Comité reconnaît avec le comité Wyman que la réforme de l'assurance-dépôts n'implique pas que l'on doive éliminer toute possibilité de risque ou de faillite de la part des institutions financières, mais elle suppose que les gestionnaires des institutions assurées assument l'entière responsabilité des risques découlant de décisions qu'ils prennent en matière de crédit et d'investissement en leur qualité d'intermédiaires financiers. Le Comité s'inquiète par ailleurs pour les déposants incapables de se défendre contre les conséquences désastreuses de la faillite d'institutions financières. Il doute que le partage des risques permette d'atteindre le degré de discipline financière voulu. Bien qu'il n'y ait pas lieu, à son avis, d'assurer à tous les déposants une protection illimitée, le Comité partage l'avis de nombreux témoins qui préconisent la protection intégrale des dépôts au-dessous d'un certain plafond. Cependant, le fait d'abaisser le plafond actuel, qui assure une protection suffisante aux petits déposants, aurait un effet déstabilisateur. Le Comité propose, par conséquent, que le gouvernement rejette le régime de partage des risques proposé par le comité Wyman et maintienne la protection intégrale des dépôts jusqu'à concurrence de la limite actuelle de 60 000 dollars. Il propose en outre que cette protection s'applique, non seulement comme à l'heure actuelle aux dépôts dont l'échéance est inférieure à cinq ans, mais à tous les dépôts, quelle que soit leur échéance.

Le Comité conclut qu'il est possible d'assurer un contrôle efficace des risques grâce à des normes de prudence plus rigoureuses, notamment en ce qui concerne le ratio de levier, comme celles décrites dans la partie qui traite des pouvoirs des sociétés. Il propose, par conséquent, que l'ANAF établisse des lignes directrices et des mécanismes visant à faire en sorte que toutes les institutions de dépôt se conforment aux normes de prudence. L'assurance-dépôts deviendrait ainsi un privilège réservé aux seules institutions qui respectent les normes réglementaires établies.

En conséquence, le Comité recommande :

34. **Que soit retenu le plafond actuel de 60 000 dollars pour l'assurance-dépôts;**
35. **Que cette protection s'applique dorénavant à tous les dépôts, quelle que soit leur date d'échéance;**
36. **Que l'ANAF établisse des normes de prudence uniformes, notamment en ce qui concerne le ratio de levier, que toutes les institutions de dépôt seraient tenues de respecter pour être admissibles à l'assurance-dépôts, et qu'elle fixe également les lignes directrices, les mécanismes et les sanctions nécessaires pour assurer le respect de ces normes.**

Financement

Dans son rapport, le comité Wyman propose que ce soit les institutions membres, et non pas les gouvernements, qui réapprovisionnent directement le Fonds d'assurance-dépôts et préconise un niveau cible de 0,75 % des dépôts assurés, lequel serait atteint sur une période de dix ans. Cette proposition vise en fait à combler le déficit actuel et à établir un fonds d'assurance-dépôts à pré-cotisation. Pour accomplir ce réapprovisionnement, la SADC émettrait pour un milliard de dollars d'actions privilégiées à taux flottant que les institutions membres seraient tenues d'acheter au prorata de leur participation au système; ces actions rapporteraient des dividendes exempts d'impôt et pourraient être revendues. En outre, la prime de base annuelle passerait de 1/30 de 1 % à 1/10 de 1 % des dépôts assurés, et ce, en deux étapes et sur deux ans. Enfin, le comité Wyman propose que la SADC soit ou bien exemptée d'impôt ou bien autorisée à créer une réserve d'assurance avec des fonds déductibles du revenu imposable, dont la valeur serait égale à 0,75 % des dépôts assurés.

Le Comité a entendu plusieurs points de vue différents sur cette question. Selon l'Association des banquiers canadiens, le financement des activités courantes de la SADC devrait être distinct du refinancement nécessaire pour combler le déficit actuel. L'Association soutient par ailleurs que les institutions membres devraient, non pas assumer l'entière responsabilité de ce refinancement, mais le partager avec le gouvernement fédéral et les provinces, puisque le déficit est en partie dû à une surveillance inadéquate et à la décision du gouvernement de rembourser les dépôts non assurés et de porter rétroactivement la limite des dépôts assurés de 20 000 dollars à 60 000 dollars. Elle serait en faveur d'une émission d'actions privilégiées, à condition que celles-ci soient assorties de garanties de la part du gouvernement et vendues au prix du marché de façon à en faciliter la vente. Si le refinancement devait se faire à partir des primes, l'Association estime qu'une prime supplémentaire devrait être exigée expressément à cette fin. L'association est d'accord avec la proposition du comité Wyman voulant que la SADC soit exemptée d'impôt. L'Association des compagnies de

fiducie a, elle aussi, proposé l'imposition d'une prime supplémentaire temporaire équivalant à 50 % du taux actuel pour combler le déficit, sans pour autant augmenter la prime de base actuelle. L'Association s'oppose à ce que l'on tente de remédier au problème par une émission d'actions privilégiées et estime qu'il n'est pas du tout nécessaire de réapprovisionner immédiatement le Fonds pour combler le déficit.

Après avoir examiné les projections financières relatives à la SADC telles qu'elles sont présentées dans le rapport Wyman, le Comité conclut que ces projections ne tiennent plus étant donné que les récentes faillites bancaires ont sensiblement augmenté l'importance du déficit. Le Comité rejette par ailleurs l'idée d'un réapprovisionnement immédiat grâce à une émission d'actions privilégiées, qui constitue un élément important des projections du comité Wyman. Enfin, toutes les prévisions de cet ordre peuvent comporter des erreurs portant sur le taux d'intérêt présumé et l'importance des faillites éventuelles. Ces incertitudes incitent le Comité à douter qu'il soit possible de réaliser dans un délai approprié les objectifs de réapprovisionnement et de financement détaillés dans le rapport Wyman, et à penser que la période de remboursement des avances consenties à la SADC sur le Fonds du revenu consolidé pourrait être excessivement longue.

Bien qu'à son avis les institutions membres ne devraient pas avoir à assumer tout le fardeau du réapprovisionnement, comme il l'a déjà mentionné, le Comité propose que ce réapprovisionnement et le financement du nouveau fonds d'assurance-dépôts soient effectués séparément. À cette fin, il recommande que les primes d'assurance-dépôts soient immédiatement portées de 1/30 de 1 % à 1/10 de 1 % des dépôts assurés, et ce, provisoirement jusqu'au 31 décembre 1986. Le Comité propose que les primes exigées à partir de cette date soient fixées par l'ANAF, de manière à obtenir les fonds nécessaires au financement du Fonds d'assurance-dépôts, et que l'Agence impose une prime supplémentaire qui permettrait de combler le déficit actuel sur une période d'au moins dix ans et d'au plus vingt-cinq ans.

En conséquence, le Comité recommande :

37. **Que l'on ne cherche pas à réapprovisionner immédiatement le Fonds d'assurance-dépôts au moyen d'une émission d'actions privilégiées;**
38. **Que les primes d'assurance-dépôts passent immédiatement de 1/30 de 1 % à 1/10 de 1 % du montant des dépôts assurés, et ce, provisoirement jusqu'au 31 décembre 1986;**
39. **Que l'ANAF fixe les primes nécessaires au financement du Fonds d'assurance-dépôts et qu'elle impose une prime supplémentaire qui permettrait de combler le déficit actuel sur une période d'au moins dix ans et d'au plus vingt-cinq ans;**
40. **Que le Fonds d'assurance-dépôts géré par l'ANAF soit exempté de l'impôt.**

F. Dépôts non assurés

Aucun gouvernement, quel qu'il soit, ne peut nier ses obligations, directes ou indirectes, envers tous les déposants en cas d'insolvabilité. En fait, ces dernières années, la pleine protection contre les pertes a été assurée presque à chaque fois qu'il y a eu faillite. Le déposant non assuré place le gouvernement devant un dilemme. La pleine

protection des investissements ne peut être assurée au secteur des finances, pas plus qu'elle ne peut l'être aux autres secteurs de l'économie. Pourtant, le déposant, averti ou non, met inévitablement ses espoirs dans un système de paiements qui repose essentiellement sur la confiance. En outre, le gouvernement joue un rôle décisif dans le maintien de cette confiance dans le secteur financier en exerçant ses responsabilités en matière de réglementation et de surveillance.

Le Comité est d'avis que deux catégories de dépôts non assurés méritent d'être retenues dans le cadre d'une discussion sur la politique gouvernementale. Les municipalités, les petites entreprises, les coopératives et les collèges ne sont que quelques exemples typiques de groupes qui utilisent les institutions financières essentiellement comme un moyen d'accéder au système de paiements. Leurs dépôts servent principalement aux transactions courantes comme la paye des employés et les dépenses d'exploitation et, rarement, les fonds excédentaires sont investis dans des dépôts à court terme. Dans ces cas, les principaux facteurs qui entrent en ligne de compte sont les échéances, les rentrées et les dépenses. Dans le cadre du système de paiements, la fermeture d'une institution et le gel de ses dépôts peuvent mettre en danger des paiements qui constituent des rentrées pour d'autres particuliers ou entreprises de la collectivité. Il pourrait s'ensuivre un effet de boule de neige, c'est-à-dire du chômage et des faillites hors du secteur financier.

Entrent dans l'autre catégorie les déposants qui se servent de leurs dépôts comme forme d'investissement. Ils s'y connaissent habituellement très bien en placements et on peut donc s'attendre généralement à ce qu'ils soient avertis des risques qu'ils courent. Cependant, leurs connaissances ont des limites. L'analyse des investissements est un art autant qu'une science. Le système financier, contrairement à d'autres secteurs de l'économie, est un système d'information. Les biens sont fongibles et mobiles, et la confiance est essentielle à la stabilité. L'instinct compte autant que les faits et il arrive que les investisseurs interprètent mal des déclarations ou des mesures favorables ou anodines des gouvernements et du secteur privé. Même lorsqu'il devient apparent que, pour des raisons de rentabilité, il convient de fermer une institution financière, tout dépend du moment où est prise la décision qui influera directement sur les pertes subies par l'institution. Toutes ces imperfections font qu'il est impossible pour les investisseurs, même les mieux avertis, de se prémunir contre tous les risques.

De toute évidence, le gouvernement ne saurait se désintéresser du sort des déposants non assurés. Cependant, une garantie de quelque nature qu'elle soit non seulement serait injuste, mais pourrait amener les déposants et les institutions financières à prendre des risques excessifs. Ainsi, une couverture serait assurée aux institutions plutôt mal gérées, qui prennent des risques inutiles, par les institutions gérées de façon plus traditionnelle. Ce sont en fait les déposants et les actionnaires de ces dernières, et en fin de compte les contribuables, qui paieraient la note. Le Comité tient à épargner aux contribuables des pertes additionnelles résultant d'opérations de renflouage menées par le gouvernement.

Le Comité reconnaît toutefois les problèmes pécuniaires que peut entraîner la faillite d'une institution financière de même que la nécessité d'une action immédiate dans un tel cas. Il propose donc que l'Agence nationale d'administration financière élabore et mette en oeuvre un programme de maintien de l'encaisse à l'intention des déposants exposés à la faillite d'une institution financière.

Le programme d'avances de fonds tiendrait compte de la valeur de liquidation des biens. Le Comité tient à préciser qu'un tel programme ne devrait pas être considéré comme une assurance-dépôts, mais plutôt comme un programme de maintien de

l'encaisse destiné à atténuer les difficultés de trésorerie que pourraient éprouver les déposants durant la période de liquidation. Ainsi, les déposants non assurés demeurent susceptibles de subir des pertes que contrebalancerait la valeur des biens liquidés.

Lorsqu'il a étudié la structure du programme proposé, le Comité a retenu deux solutions de base. La première consisterait à avancer au déposant un pourcentage prédéterminé de ses dépôts non assurés compte tenu de la valeur de liquidation escomptée, lequel constituerait un règlement pour solde de tout compte. Un déposant pourrait décider de refuser l'avance et d'attendre la liquidation. L'ANAF absorberait la différence entre la valeur de liquidation et le montant des avances, qu'il y ait excédent ou déficit. Elle agirait également comme liquidateur et assumerait tous les frais de liquidation. Étant donné que l'ANAF serait financée directement par les institutions et qu'elle absorberait toutes les pertes, elle aurait intérêt à veiller minutieusement à la réglementation et à la surveillance des institutions financières de même qu'au processus de liquidation.

La principale difficulté inhérente à cette solution est l'instabilité financière dans laquelle risquerait de se retrouver l'ANAF si les valeurs de liquidation étaient notablement en-deçà des avances accordées, notamment si une institution relativement importante faisait faillite. Cela fait de la détermination du pourcentage des dépôts remboursé sous la forme d'avances de fonds, l'élément critique de cette solution. Si ce pourcentage était trop élevé, l'ANAF pourrait subir de lourdes pertes et il lui faudrait alors imposer des augmentations importantes et imprévisibles aux institutions au titre de frais de surveillance.

L'autre solution pourrait être de verser la même avance déterminée préalablement aux déposants non assurés sous réserve de rajustements futurs qui refléteraient la valeur de liquidation. Tout déficit ou tout excédent serait, dans ce cas, assumé par le déposant non assuré. Dans ce cas également, l'ANAF ferait fonction de liquidateur et prendrait à sa charge les frais de liquidation. Ces dépenses seraient imputées aux institutions et s'ajouteraient aux frais de surveillance de l'ANAF. Les pertes seraient ainsi absorbées par les déposants non assurés, mais parce que l'ANAF assumerait les frais de liquidation, elle aurait intérêt à chercher à améliorer la réglementation et la surveillance et à maximiser l'efficacité du processus de liquidation.

Cette deuxième solution nécessiterait l'émission de certificats qui préciseraient l'obligation de l'ANAF et du déposant non assuré de rajuster le montant de l'avance de fonds sur la base de la valeur de liquidation. Bien que cette mesure soit plus complexe sur le plan administratif, elle limiterait les possibilités de risques pour l'ANAF et donnerait aux déposants l'occasion de toucher une valeur de liquidation supérieure au montant avancé, tout en recevant une avance de fonds immédiate permettant de maintenir l'encaisse.

Le Comité reconnaît que l'ANAF devrait étudier de près ces deux solutions en collaboration avec les milieux financiers avant de faire son choix. Par conséquent, il propose qu'après cette période d'évaluation et de consultation, l'ANAF élabore et mette en oeuvre un programme d'avances de fonds à l'intention des déposants non assurés en tenant compte de la valeur de liquidation escomptée.

Le Comité en est arrivé à la conclusion qu'un programme de maintien de l'encaisse s'impose dans le secteur financier en raison des répercussions que pourraient avoir sur l'économie des difficultés associées au système de paiements et découlant de la faillite d'institutions. Ainsi, le gouvernement ne serait désormais plus obligé de renflouer des déposants non assurés aux frais des contribuables. Surtout, les bouleversements économiques seraient réduits au minimum alors qu'une certaine discipline règnerait sur les marchés.

En conséquence, le Comité recommande :

41. **Que le gouvernement cesse de renflouer les déposants non assurés dans les cas de faillite d'institutions financières;**
42. **Que l'ANAF élabore et mette en oeuvre un programme d'avances de fonds à l'intention des déposants non assurés, en tenant compte de la valeur de liquidation escomptée, après avoir soigneusement évalué les solutions et consulté les milieux financiers.**

G. Programme d'indemnisation des assurés

Les auteurs du Livre vert reconnaissent que la faillite d'une compagnie d'assurances peut être lourde de conséquences pour ses assurés. Ils appuient donc le principe d'un mécanisme quelconque de dédommagement des assurés en cas de faillite.

La protection des assurés contre la faillite d'un assureur préoccupe également les compagnies d'assurances. L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes et le Bureau d'assurance du Canada ont tous deux fait part au Comité de leurs propositions d'indemnisation des assurés dans leur secteur.

Il est évident que la meilleure forme de protection des assurés réside dans la solidité de l'assise financière de ce secteur. Il faudrait donc chercher à prévenir les faillites, en renforçant les règles et les normes de prudence et en habilitant les organismes de réglementation à agir rapidement lorsque la situation l'exige. Il y aurait lieu de créer des fonds d'indemnisation des assurés, qui représenteraient la garantie ultime de ces derniers, pour conserver la confiance du public dans le secteur des assurances.

La mise au point d'un mécanisme d'indemnisation des détenteurs d'une police d'assurance-vie ou d'assurance générale (incendie, accidents, risques divers) suppose l'examen de nombreux aspects techniques. D'autres consultations s'imposent entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les assurances avant que des propositions précises puissent être adoptées. Le Comité pense que ces consultations pourraient se dérouler sous l'égide de l'Agence nationale d'administration financière.

En ce qui concerne l'assurance-vie, la détermination du niveau de protection nécessaire n'est pas facile. En effet, outre la protection normale dont ils jouissent, les assurés ont souvent la possibilité d'accumuler des sommes par l'épargne sur de longues périodes. Le degré de protection peut donc varier selon le genre de produit. Les compagnies proposent un niveau maximum de 200 000 dollars au titre de l'assurance-vie et de 60 000 dollars au titre des épargnes accumulées. Par souci d'harmonisation des politiques fédérales et provinciales, le Comité estime qu'il devrait incomber à l'ANAF de déterminer le degré de couverture d'une police.

Pour ce qui est de l'assurance générale, le Comité est d'avis que l'objectif principal du fonds doit être la protection des assurés qui ont une réclamation en suspens et dont l'assureur est insolvable, car ils seraient les plus durement touchés. Selon le Bureau d'assurance du Canada, il serait préférable de rembourser les réclamations en suspens seulement et non les primes non acquises, de même que d'établir le niveau de couverture à 200 000 dollars par assuré et par sinistre, pour chaque police d'assurance générale ou d'assurance-responsabilité. Le Comité souscrit à l'avis du Bureau selon lequel il

conviendrait de limiter la couverture aux réclamations en suspens. En ce qui a trait à l'assurance générale, la somme de 200 000 dollars semble suffisante pour protéger totalement la majorité des assurés. Toutefois, le Comité croit qu'il faudrait pousser cette protection jusqu'à un maximum d'un million de dollars dans le cas de l'assurance-responsabilité, pour qu'un nombre suffisant d'assurés soient convenablement protégés.

Le Comité partage l'avis du Bureau d'assurance du Canada qui propose de déduire 500 dollars de chaque réclamation en suspens, dans le calcul du montant recouvrable.

Le Comité reconnaît que certains types d'assurances devraient être exclus du programme à cause de leurs caractéristiques distinctives. Tel devrait être le cas pour l'assurance hypothécaire, l'assurance-crédit et l'assurance-titre, et peut-être même pour l'assurance maritime et l'assurance aérienne.

Afin de limiter davantage les pertes financières des assurés ayant une réclamation en suspens, le Comité est d'avis qu'il y aurait lieu de modifier la législation appropriée et de donner la priorité aux réclamations en suspens par rapport aux primes non acquises en cas de faillite.

En conséquence, le Comité recommande :

43. **Que deux fonds distincts soient créés, l'un pour l'assurance-vie et l'autre pour l'assurance générale, et que l'assurance-accident et l'assurance-maladie soient couvertes par le fonds d'assurance-vie;**
44. **Que la participation aux deux fonds soit obligatoire pour les compagnies constituées sous le régime fédéral, et que les compagnies constituées sous le régime provincial soient admissibles, à condition de répondre aux normes de solvabilité et de prudence établies par l'ANAF;**
45. **Que chaque fonds soit financièrement indépendant et entièrement financé par le secteur concerné, et que des cotisations, dont le montant aura été déterminé préalablement à toute évaluation, soient versées jusqu'à ce que l'on atteigne un niveau suffisant pour prévenir tout problème grave de liquidités ou de financement en cas d'insolvabilité;**
46. **Que les fonds soient gérés par l'Agence nationale d'administration financière;**
47. **Que le degré de couverture déterminé par l'ANAF soit suffisant pour protéger la grande majorité des assurés contre d'éventuelles pertes financières graves en cas de faillite d'une compagnie d'assurances;**
48. **Que le fonds d'assurance générale serve uniquement à payer les réclamations en suspens et non les primes non acquises, et que la couverture s'applique à toutes les nouvelles réclamations présentées dans les quarante-cinq jours suivant l'ordonnance de liquidation;**
49. **Que la loi appropriée soit modifiée de façon à donner la priorité aux réclamations en suspens sur les primes non acquises en cas de liquidation d'une compagnie d'assurance générale.**

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

croisée. Par contre, il ne recommande aucunement de modifier le plafond des actions que peuvent détenir des intérêts étrangers; en fait, il n'est pour ainsi dire jamais question de ces plafonds ou de leur raison d'être dans le Livre vert.

Les auteurs du Livre vert proposent d'autoriser toutes les institutions financières à avoir un capital-actions fermé et à faire l'objet d'une participation croisée par le truchement d'une société de portefeuille financière inactive en amont, qui serait actionnaire d'autres types d'institutions financières. Cette proposition constitue un revirement, car les dispositions en vigueur sur la propriété du capital par des intérêts canadiens dans le secteur financier favorisaient les institutions financières à capital largement réparti. Conformément à cette proposition, les sociétés de fiducie et de prêt hypothécaire, les compagnies d'assurance-vie, les compagnies d'assurance générale et un nouveau type de banques à charte (Annexe «C») pourraient avoir un capital fermé et faire l'objet d'une participation croisée par le truchement d'une société de portefeuille financière. En outre, certaines institutions à l'exception des banques de l'Annexe «C», pourraient avoir un capital fermé sans que l'on ait recours à une société de portefeuille financière. Les auteurs du Livre vert proposent également d'inclure dans le groupe des institutions chapeautées par une société de portefeuille financière les maisons de courtage, si les provinces concernées y consentent.

De plus, les auteurs du Livre vert proposent de ne pas modifier le plafond des actions qu'un non-résident (10 %) et qu'un groupe de non-résidents (25 %) peuvent détenir dans une institution financière non bancaire existante (règle des 10-25), mais de continuer d'exempter les nouvelles institutions de toute restriction touchant la propriété étrangère. Les sociétés de portefeuille existantes seraient également visées par la règle des 10-25, contrairement aux nouvelles sociétés de portefeuille financières. Les banques de l'Annexe «C» dont on propose la création ne pourraient toutefois pas appartenir à des sociétés de portefeuille financières contrôlées par des intérêts étrangers et seraient tenues de se conformer à la règle des 10-25 que les banques de l'annexe «A» doivent respecter. Cette dernière proposition signifie que des entités étrangères désireuses de constituer une banque au Canada pourraient le faire uniquement sous le régime de l'Annexe «B». En bref, ces propositions auraient pour effet de maintenir le statu quo en ce qui concerne la participation des intérêts étrangers dans le secteur financier canadien.

Propriété canadienne

Conformément à la structure de capital proposée dans le Livre vert, seules les banques de l'Annexe «A» seraient tenues de demeurer des institutions à capital largement réparti; elles pourraient toutefois avoir un capital fermé en se transformant en banques de l'Annexe «C». Il faudrait alors qu'une société de portefeuille financière se porte acquéreur de plus de la moitié des actions en circulation d'une banque de l'Annexe «A». Il est techniquement possible que toutes les banques de l'Annexe «A» deviennent des banques à capital fermé faisant l'objet d'une participation croisée si on leur accorde ces pouvoirs. Toutefois, pour des raisons pratiques, les grandes banques de l'Annexe «A» ne seraient sans doute jamais reprises de cette façon, et les organes de réglementation n'approuveraient sans doute pas leur conversion. Selon les auteurs du Livre vert, toutes les institutions sauf les grandes banques de l'Annexe «A», les mutuelles d'assurance-vie et les coopératives financières pourraient avoir un capital fermé, et bon nombre d'entre elles pourraient également fonctionner sous l'égide d'une société de portefeuille financière diversifiée. Même en ce qui concerne les mutuelles d'assurance-vie, on a évoqué la possibilité de les autoriser à se «démutualiser» pour ensuite avoir un capital fermé et faire l'objet d'une participation croisée.

La proposition du Livre vert découle de la situation qui prévaut dans le secteur des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurance-vie, qui sont régies par des lois fédérales et provinciales ne limitant aucunement les actions que des intérêts canadiens peuvent détenir. Depuis la prise de contrôle de la société *Canada Trust* par la *Genstar Financial Corporation*, toutes les grandes sociétés de fiducie et de nombreuses compagnies d'assurance-vie ont désormais un capital fermé et plusieurs d'entre elles font l'objet d'une participation croisée par le truchement d'une société de portefeuille diversifiée. Pour conserver le principe de l'institution à capital largement réparti et l'appliquer à des institutions non bancaires, indépendamment de leur taille, il faudra réduire notablement cette participation et céder une part considérable de cette propriété au cours de la prochaine décennie. Selon les auteurs du Livre vert, cette décision perturberait le secteur financier et serait impraticable. Il semble qu'ils aient proposé cette structure du capital pour qu'elle s'adapte à la situation actuelle du secteur des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurance-vie. Par ailleurs, cette structure s'appliquerait au secteur bancaire en ce sens que les banques de l'Annexe «C» seraient autorisées à avoir un capital fermé et à faire l'objet d'une participation croisée par le truchement d'une société de portefeuille financière diversifiée.

L'application de cette structure du capital au secteur bancaire s'écarte tout à fait des règles de propriété régissant les banques à charte. Il en résulterait trois genres de disposition sur la propriété des banques canadiennes. Les banques de l'Annexe «A» continueraient d'avoir un capital largement réparti et d'appartenir à des intérêts canadiens. Les banques de l'Annexe «B» auraient un capital fermé pendant dix ans, après quoi il devrait y avoir cession des actions au profit d'un plus grand nombre d'actionnaires. Les banques de l'Annexe «C» auraient un capital fermé et feraient l'objet d'une participation croisée. Toutes ces banques auraient les mêmes pouvoirs et aucune restriction n'en interdirait la croissance. Dans ces conditions, si les banques de l'Annexe «A» et de l'Annexe «B» d'appartenance étrangère étaient autorisées à devenir des banques de l'Annexe «C», elles le feraient sans doute toutes, sauf les grandes banques de l'Annexe «A». On aboutirait ainsi à un système bancaire composé d'un petit nombre de banques de l'Annexe «A» à capital largement réparti, d'un nombre peut-être comparable de banques de l'Annexe «C» à capital fermé et à participation croisée et de banques de l'Annexe «B» appartenant à des intérêts étrangers.

La question qu'il convient avant tout de se poser au sujet de la propriété des institutions financières est la suivante : quels sont les avantages et les inconvénients de chacune des deux structures de capital? Si les institutions financières étaient autorisées à avoir un capital fermé, les transactions intéressées risqueraient d'être plus fréquentes. Au Canada, on a toujours cru que la répartition du capital dissuadait les institutions financières et les propriétaires de ces institutions de conclure des transactions intéressées. Certes, les risques de transactions intéressées entre les administrateurs et leurs autres intérêts non financiers demeurent présents, mais ils sont beaucoup moins grands que pour une institution à capital fermé, dont les actionnaires majoritaires peuvent influencer les institutions financières et abuser de leur situation privilégiée. Les auteurs du Livre vert en sont conscients et proposent plusieurs mécanismes de contrôle des transactions intéressées fondés sur l'interdiction pure et simple de ces transactions, avec quelques exceptions. Les propositions du Comité à ce sujet sont énoncées dans les parties suivantes du présent rapport portant sur les transactions intéressées et la régie des sociétés.

Pour ce qui est des transactions intéressées, il faut toutefois tenir compte du fait que la participation d'un actionnaire important aurait l'avantage de procurer un soutien financier à une institution à ses débuts, puis de façon permanente, surtout durant les

périodes de difficultés financières. Une institution financière nouvelle ou petite dont le capital est largement réparti arrive difficilement à mobiliser des capitaux. Peut-être serait-il possible d'aplanir les récentes difficultés auxquelles se sont heurtées de petites banques régionales au Canada en établissant des plafonds moins restrictifs dans le secteur bancaire. En fait, des témoins qui ont comparu devant le Comité et qui se sont prononcés en faveur des institutions à capital fermé ont souligné les avantages de ce genre de structure du capital dans la création de nouvelles institutions et au cours de la période initiale de croissance; ils ont ajouté qu'une institution petite ou en expansion dont le capital serait largement réparti pourrait avoir du mal à trouver des capitaux supplémentaires. Il a été souligné, notamment par la société *Atlantic Trust*, qu'un actionnaire important pourrait être davantage intéressé à fournir des capitaux supplémentaires à une institution nouvellement créée et serait mieux placé pour le faire, surtout pendant des périodes difficiles.

Cette structure proposée du capital des institutions financières soulève certaines inquiétudes, parce que des sociétés non financières pourraient, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une société de portefeuille financière, détenir un grand nombre d'actions d'une institution financière. Dans le secteur bancaire, les dispositions sur le capital largement réparti de la *Loi sur les banques* ont toujours constitué un rempart contre ce genre de situation, mais, selon les propositions du Livre vert, même des banques de l'Annexe «C» pourraient appartenir à des sociétés non financières. Dans le secteur des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurance-vie, les lois en vigueur ne limitent pas le degré de propriété des sociétés non financières; par conséquent, bon nombre d'entre elles font désormais partie de sociétés de portefeuille appartenant à des intérêts non financiers. Si les propositions du Livre vert étaient adoptées, cette acquisition des actions d'institutions financières par des sociétés non financières serait inévitable, car il serait impossible de limiter ou d'interdire ce genre de transaction.

Les principaux inconvénients concernant l'établissement de liens de propriété entre des institutions financières et des sociétés non financières ont trait à l'incidence qu'ont ces liens sur la concentration des capitaux dans l'économie et au degré de pouvoir économique et politique que se partageraient quelques grands groupes de propriétaires dans la société canadienne. C'est ce qui est ressorti du témoignage de la société *Cadillac Fairview* :

Cette préoccupation au sujet de l'intérêt public n'a pas simplement trait au fait que les sociétés investies de ce pouvoir feront des profits excessifs. Il faut plutôt se préoccuper du fait que ces groupes puissants seront en mesure de faire des profits acceptables (c.-à-d. suffisants pour empêcher une prise de contrôle) et pourront employer leur pouvoir à la réalisation d'objectifs autres que l'accroissement de la richesse des actionnaires. Ce pouvoir pourrait être utilisé pour modifier involontairement le comportement d'autres entreprises, notamment :

- en affaiblissant la position de rivaux par des moyens non conformes à la maximisation de la richesse de leurs propres actionnaires;
- en fournissant à la coalition de hauts dirigeants, qui contrôle en pratique la société, des récompenses excessives, pécuniaires ou autres; ou
- en utilisant leur pouvoir financier pour influencer la politique gouvernementale par le truchement du processus politique, c.-à-d. financement de groupes de pression, campagnes de publicité, relations publiques, souscription à des caisses électorales, et capacité de modifier les décisions d'implantation d'une entreprise.

Dans le secteur financier, la concentration des pouvoirs pourrait avoir des répercussions beaucoup plus graves que dans le secteur non financier de l'économie, à cause des caractéristiques particulières des avoirs monétaires et quasi-monétaires.

En outre, une fois que cette concentration des pouvoirs aura été permise, il sera politiquement très difficile de faire marche arrière et d'imposer à nouveau une structure à capital largement réparti dans le secteur financier. C'est également ce qu'a souligné la société *Cadillac Fairview* dans son témoignage :

Supposons que l'on permette d'accentuer la macro-concentration et que des sociétés non financières puissent prendre le contrôle de très grands groupes d'institutions financières, et supposons que le Parlement arrive à démontrer dans dix ans que cette situation est très préjudiciable à l'économie. Le Parlement consentira-t-il à forcer le démantèlement de ces méga-groupes et pourra-t-il le faire? On peut facilement imaginer les pressions qui seront exercées pour que le Parlement laisse les choses telles quelles, si l'on exclut peut-être le geste symbolique qu'il pourrait poser pour rassurer une opinion publique inquiète. Le problème que soulèvent les tentatives en vue de «tester» des niveaux de concentration encore plus grands, c'est qu'il s'agit d'un processus irréversible.

Une écrasante majorité des témoins entendus par le Comité ont exprimé leur inquiétude à l'égard de la concentration du pouvoir économique et, en particulier, de l'établissement de liens entre des institutions financières et des sociétés non financières. L'association des banquiers canadiens et des groupes de consommateurs comme l'Association des consommateurs canadiens, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et l'Organisation canadienne des petites entreprises ont toutes exprimé de sérieuses réserves sur cette question et ont recommandé de limiter le droit de propriété de toutes les institutions financières, et de décréter la diminution de la participation de sociétés non financières dans des institutions financières. La société *Cadillac Fairview* s'oppose à l'éventuelle adoption de mesures législatives à effet rétroactif et a suggéré que le principe des droits acquis s'applique aux intérêts actuels et que l'on interdise tout intérêt non financier nouveau ou accru dans les institutions financières.

Le Comité a conclu que la concentration du capital entre les mains d'un nombre restreint d'actionnaires pourrait être avantageuse pour les petites institutions nouvellement créées. À son avis, il pourrait également être intéressant de conserver cette formule pour les institutions moyennes en voie d'expansion. Si on ne les autorise pas à avoir un capital fermé, ces institutions seraient obligées de renoncer à une partie de leur capital au moment même où leur croissance et leur succès futurs appelleraient une injection de capitaux. Dans un tel contexte, l'obligation d'accroître le nombre des actionnaires pourrait compromettre les possibilités de financement de ces institutions. Cependant, le Comité s'inquiète de la présence croissante d'intérêts non financiers dans les institutions financières et estime nécessaire de restreindre la concentration du capital, notamment dans les grandes institutions financières. Pour permettre aux institutions financières d'avoir un capital fermé, tout en limitant le degré de contrôle non financier, le Comité propose un certain nombre de restrictions à la propriété fondées sur l'importance de l'actif national, lesquelles s'appliqueraient à toutes les institutions financières et sociétés de portefeuille, constituées en sociétés en vertu d'une loi canadienne, qui contrôlent des institutions financières affiliées.

En vertu de ces restrictions, une participation de 100 % serait autorisée dans le cas d'institutions financières ou de sociétés de portefeuille ayant un actif national inférieur

à 10 milliards de dollars; la participation serait respectivement limitée à 75 %, 50 % et 25 % pour un actif national supérieur à 10 milliards, mais inférieur à 20 milliards, supérieur à 20 milliards, mais inférieur à 30 milliards, et supérieur à 30 milliards, mais inférieur à 40 milliards; et elle ne pourrait être que de 10 % pour les sociétés ayant un actif national de plus de 40 milliards de dollars. Pour éviter qu'on ne tente de contourner ces restrictions en empruntant à l'échelle nationale des fonds qui seraient ensuite placés à l'étranger, le Comité recommande que les institutions financières constituées en vertu d'une loi canadienne soient tenues de maintenir un actif national égal ou supérieur à leur passif national.

Pour l'application de ces restrictions, les fonds détenus par les sociétés de fiducie en qualité d'administration d'une succession, de fiduciaire ou de mandataire et les fonds réservés des compagnies d'assurance-vie ne seraient pas considérés comme faisant partie de leur actif, puisque ces fonds n'ont rien à voir avec leurs activités d'intermédiaires financiers et ne peuvent se comparer aux éléments d'actif détenus par d'autres catégories d'institutions financières. Dans le cas des sociétés de portefeuille, on tiendrait compte du total de l'actif national de toutes les institutions financières qu'elles contrôlent. De même, on tiendrait compte de l'actif national global des différentes sociétés de portefeuille et institutions financières contrôlées par les mêmes intérêts. Par contrôle des institutions financières, on entendrait une participation globale d'au moins 30 % de la part des sociétés de portefeuille et de leurs sociétés liées. Les restrictions à la propriété s'appliqueraient dès le premier niveau de participation où il existe un intérêt non financier, exception faite des activités non financières autorisées en tant qu'activités auxiliaires.

D'après le tableau 4, ces restrictions n'exigeraient que très peu (ou pas du tout) de rajustements immédiats à la répartition du capital, sauf peut-être dans le cas de *Genstar Financial Corporation*, qui vient de faire l'acquisition de *Canada Trust*. Il en résulterait par contre une répartition plus large du capital au fur et à mesure que les institutions et les sociétés de portefeuille continueraient à croître. Un délai de cinq ans serait prévu à partir du moment où l'institution financière ou la société de portefeuille se verrait obligée de répartir son capital parmi un plus grand nombre d'actionnaires.

Dans le cas des sociétés de portefeuille, la répartition du capital devrait se faire au niveau de la société de portefeuille comme telle. Ces dernières auraient également la possibilité de réduire leur participation au capital de leurs filiales financières au-dessous du niveau prescrit.

Le Comité estime qu'une telle formule constituerait un moyen pratique de confirmer et d'étendre le principe des institutions financières à capital largement réparti au Canada. Elle permettrait aux institutions à capital fermé d'accroître le nombre de leurs actionnaires au fur et à mesure de leur croissance, sans pour autant perturber leurs activités ou leur régime de participation.

Pour ce qui est d'appliquer ces restrictions aux fusions et aux acquisitions, il convient de songer à empêcher une concentration excessive de la propriété en conférant au ministre des Finances le pouvoir discrétionnaire d'examiner les projets de fusion ou d'acquisition visant une institution existante et d'interdire une telle fusion ou acquisition. Le Comité propose que l'ANAF établisse des critères explicites permettant cet examen. Il éprouve actuellement des inquiétudes à ce sujet et recommande au ministre des Finances de ne pas approuver le projet de fusion entre *Canada Trust* et *Canada Permanent Trust* tant qu'une politique de la propriété des institutions financières n'aura pas été élaborée et mise en oeuvre.

Tableau 4

*ACTIF D'INTERMÉDIAIRES FINANCIERS ESTIMATIF DES
PRINCIPALES INSTITUTIONS FINANCIÈRES CANADIENNES
AU 31 DÉCEMBRE 1984*

I. *Banques à charte*

	<i>Actif national</i>	<i>Actif international*</i>
	(en milliards de \$)	
Banques canadiennes		
Banque Royale du Canada	Renseignements	90,5
Banque de Montréal	non publiés	76,1
Banque Canadienne Impériale de Commerce	par banque	71,7
Banque de Nouvelle-Écosse		58,2
Banque Toronto-Dominion	Actif national	47,0
Banque Nationale du Canada	des non-résidents	19,8
Banque Continentale du Canada	égal à 38 % de	6,1
Banque Mercantile du Canada	l'actif	4,5
Bank of British Columbia	international	3,1
Banques étrangères		
Citibank Canada		3,3
Chemical Bank of Canada		1,5
Barclays Bank of Canada		1,4
Banque d'Amérique du Canada		1,2
Banque Nationale de Paris Canada		1,1

* Données disponibles par trimestre seulement à compter du 31 janvier 1985.

II. *Compagnies d'assurance-vie*

	<i>Actif national</i>	<i>Actif international</i>
	(en milliards de \$)	
La Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie	5,7	10,0
La London Life, compagnie d'assurance-vie	5,5	5,5
La Mutuelle, compagnie d'assurance-vie	5,1	5,2
La compagnie d'assurance-vie Manufacturers	3,9	10,8
La Great West Life, compagnie d'assurance-vie	3,4	7,6
Canada-Vie, compagnie d'assurance-vie	3,2	4,8
La Confederation, compagnie d'assurance-vie	2,7	3,9
La Crown Life, compagnie d'assurance-vie	1,5	4,3
La North American Life, compagnie d'assurance-vie	2,0	2,6

* À l'exclusion des fonds réservés.

III. *Sociétés de fiducie*

	<i>Actif National*</i>	<i>Actif international</i>
	(en milliards de \$)	
Canada Trust	Comparable à	11,7
Trust Royal	l'actif	11,2
Trust National	international	8,0
Canada Permanent Trust	puisque l'actif	7,6
Guaranty Trust	international	3,2
First City Trust	des sociétés de	3,1
Central Trust	fiducie est	2,6
Montreal Trust	minimal.	2,5

* À l'exclusion des fonds détenus à titre d'administration d'une succession, de fiduciaire ou de mandataire.

IV. *Compagnies d'assurance des biens et des risques divers*

	<i>Actif national</i>
	(en millions de \$)
Co-operators General	740
Royal Insurance	717
Allstate	479
Wawanesa Mutual	462
Commercial Union	385
General Accident	377
Economical Mutual	359

V. *Sociétés de portefeuille*

	<i>Actif national*</i>
	(en milliards de \$)
**Genstar Financial Corporation	20
Trilon Financial Corporation	18
Power Financial Corporation	12
E-L Financial Corporation	11
Laurentian Group Corporation	8
Traders Group Limited	4
First City Financial Corporation	3
Crownx Incorporated	2

* Chiffres estimatifs. Ne comprend pas les fonds détenus à titre d'administration d'une succession, de fiduciaire ou de mandataire ni les fonds réservés.

** Genstar englobe Canada Trust.

Sources : Département des assurances
Bureau de l'Inspecteur général des banques.

En conséquence, le Comité recommande :

50. Que des restrictions à la propriété fondées sur l'importance de l'actif national soient imposées à toutes les institutions financières et sociétés de portefeuille constituées en sociétés en vertu d'une loi canadienne, conformément au tableau suivant :

<i>Actif national</i>		<i>Restriction à la propriété</i>
Moins de 10 milliards de dollars	—	100 %
Entre 10 et 20 milliards	—	75 %
Entre 20 et 30 milliards	—	50 %
Entre 30 et 40 milliards	—	25 %
Plus de 40 milliards	—	10 %

51. Que les institutions financières constituées en vertu d'une loi canadienne soient tenues de maintenir un actif national égal ou supérieur à leur passif national;
52. Que soient exclus de l'actif national, aux fins de ces restrictions, les fonds détenus par les sociétés de fiducie en qualité d'administrateur d'une succession, de fiduciaire ou de mandataire, de même que les fonds réservés des compagnies d'assurance-vie;
53. Que l'actif national des différentes sociétés de portefeuille contrôlées par les mêmes intérêts soit déterminé en fonction de l'actif national global de toutes les institutions financières affiliées, dans lesquelles ces sociétés et leurs sociétés liées ont une participation globale d'au moins 30 %;
54. Que les restrictions à la propriété s'appliquent dès le premier niveau où il existe un intérêt non financier, exception faite des activités non financières autorisées en tant qu'activités auxiliaires;
55. Qu'un délai de cinq ans soit accordé pour permettre aux sociétés de se conformer à ces restrictions;
56. Que les sociétés de portefeuille aient la possibilité de se conformer à ces restrictions, soit en augmentant le nombre de leurs actionnaires au niveau de la société de portefeuille comme telle, soit en ramenant leur participation au capital de leurs filiales financières au-dessous du niveau prescrit;
57. Que le ministre des Finances soit habilité à examiner et à interdire, le cas échéant, tout projet de fusion ou d'acquisition visant une institution existante et que l'ANAF établisse des critères explicites aux fins de cet examen;
58. Que le ministre des Finances refuse tout projet de fusion entre *Canada Trust* et *Canada Permanent Trust*, tant qu'une politique de la propriété des institutions financières n'aura pas été élaborée et mise en œuvre.

Propriété étrangère

La croissance rapide du commerce international dans la période d'après-guerre s'est accompagnée d'un accroissement parallèle de l'internationalisation des services financiers. Cette tendance s'est radicalement accentuée dans les années 1970, par suite de l'abandon du taux de change fixe prévu dans les Accords de Bretton Woods, de la première secousse occasionnée par la montée en flèche des prix pétroliers de l'OPEP et du recyclage des pétro-dollars qui en a résulté. Ces événements ont grandement accru les possibilités des banques et des maisons de courtage canadiennes. Les banques canadiennes, en particulier, ont réagi de façon dynamique, en s'engageant dans le domaine de la répartition des prêts, du financement en devises européennes et des activités bancaires directes par l'entremise de filiales et de succursales. Aujourd'hui, les prêts et les placements à l'étranger constituent près de 40 % de l'actif des banques à charte canadiennes. Ces activités sont d'une importance telle qu'elles procurent manifestement des avantages au Canada sur le plan de l'emploi, des revenus et des recettes fiscales. Bien que ce soit sur une plus petite échelle, les maisons de courtage canadiennes possèdent aussi un certain nombre de succursales dans des centres financiers internationaux. Les sociétés de fiducie ont, elles aussi, commencé à jouer un rôle plus actif en tant qu'intermédiaires financiers internationaux, tendance qui devrait s'accroître. Les progrès technologiques ont également contribué à cette internationalisation des services financiers, notamment en ce qui concerne les activités de financement des institutions financières canadiennes sur le marché international des capitaux.

Les tendances démographiques et la croissance rapide des revenus dans le monde occidental, notamment aux États-Unis, qui ont marqué la période de l'après-guerre, n'ont cessé de faire croître la demande d'assurance-vie et d'assurance-maladie et contribué, par conséquent, à la croissance générale de ces secteurs. Grâce à leur envergure, leur efficacité, leur compétence et leur compétitivité, les compagnies d'assurance-vie canadiennes ont réussi à s'assurer une part importante du marché international. Ainsi, on estime que 55 % du total des primes versées à des compagnies d'assurance-vie canadiennes proviennent de sources étrangères, ce qui a donné lieu à la création d'environ 3 000 emplois, soit 28 % du marché de l'emploi dans ce secteur.

D'un point de vue économique, l'internationalisation accrue des services financiers présente plusieurs avantages. Ceux-ci sont d'ailleurs exposés en détail dans les témoignages qu'a entendus le Comité, comme le démontre la déclaration de la compagnie d'assurance-vie Manufacturers reproduite ci-dessous :

Ses avantages se font sentir non seulement dans le secteur des services financiers comme tel, mais dans toute l'économie du pays, et peuvent notamment s'énoncer comme suit : i) accès aux innovations apparaissant sur les marchés étrangers; ii) emplois pour les Canadiens; iii) recettes provenant des exportations; et iv) stabilité du secteur des services financiers.

L'expérience acquise directement sur les marchés internationaux peut nous être extrêmement précieuse pour résoudre les problèmes propres au Canada. Des techniques novatrices sont souvent mises au point à l'étranger et utilisées ensuite dans l'ensemble du secteur financier canadien.

Les mesures favorisant l'apparition de produits novateurs et de méthodes nouvelles permettent à l'industrie canadienne de soutenir la concurrence des produits et services à la fine pointe du progrès. Quel que soit le degré de concentration des services financiers canadiens, la concurrence étrangère est inévitable. L'existence d'un secteur des services financiers compétitif et novateur finit par créer des marchés financiers efficaces et diversifiés, mieux capables de répondre aux exigences d'une économie en plein essor et en pleine mutation.

Étant donné que les activités internationales des institutions financières canadiennes leur rapportent depuis longtemps, il ne semble y avoir aucune raison pour que celles-ci s'attendent à une protection quelconque contre la concurrence étrangère sur le marché national. Il ne s'agit pas seulement ici d'une question de réciprocité, car une participation étrangère accrue peut également accentuer la concurrence sur les marchés financiers nationaux. Les modifications apportées en 1980 à la *Loi sur les banques*, qui autorisaient les banques étrangères à créer des filiales au Canada, traduisaient à la fois le souci d'assurer une certaine réciprocité et la volonté d'accroître la concurrence à l'échelle nationale. Les activités des banques étrangères étaient toutefois assujetties à un plafond égal à 8 % de l'actif national global. Le Comité a d'ailleurs conclu en 1983 que les filiales des banques étrangères avaient contribué de façon appréciable à intensifier la concurrence dans le domaine des prêts commerciaux d'importance moyenne au Canada et a recommandé la suppression du plafond global qui leur était imposé. Il n'a pas été donné suite à cette recommandation, mais, en 1984, le plafond a été relevé à 16 % de l'actif national. Dans le secteur de l'assurance-vie, des restrictions à la propriété étrangère ont été appliquées aux institutions existantes, mais les sociétés étrangères ont eu la possibilité soit de créer de nouvelles institutions échappant à ces restrictions, soit d'exercer directement leurs activités au Canada par l'entremise de succursales.

On a toujours craint qu'une participation accrue des institutions financières à capitaux étrangers nuise au contrôle canadien des services financiers. C'est ce qui explique l'existence de restrictions applicables à la propriété étrangère tant au niveau fédéral que provincial. Si le contrôle canadien doit être considéré comme l'un des objectifs primordiaux de la politique gouvernementale, les responsables des politiques gouvernementales doivent alors être prêts à accepter le fait que l'efficacité risque d'être moins grande que si les marchés nationaux étaient ouverts à la concurrence étrangère. Ils doivent également reconnaître que les actifs et les passifs sont particulièrement liquides et qu'ils peuvent être convertis avec une relative facilité. Par conséquent, en l'absence de restrictions à l'égard des mouvements de capitaux et compte tenu des améliorations technologiques constantes visant à les faciliter, la question de la propriété étrangère et du contrôle des institutions financières nationales perdra de son importance avec le temps.

L'exercice d'un contrôle sur l'implantation d'entreprises étrangères et les fusions et acquisitions effectuées par celles-ci est souvent cité comme condition lors des négociations de réciprocité pour les opérations à l'étranger d'entreprises nationales. Il est de toute évidence souhaitable que les institutions financières canadiennes aient accès aux marchés étrangers pour faciliter notre commerce d'exportation et la circulation des capitaux. Ce principe de réciprocité a toujours constitué un facteur important dans la rédaction de dispositions concernant la propriété étrangère applicables aux compagnies d'assurance-vie et aux banques du Canada. Aujourd'hui, la plupart des pays font un lien entre l'établissement et l'expansion des institutions financières étrangères et le traitement réciproque à l'étranger. Comme l'ont mentionné la Métropolitaine, la *Prudential Insurance of America* et la *Standard Life* dans un mémoire commun au Comité, le succès des sociétés canadiennes à l'étranger est attribuable au fait qu'elles se

sont vu accorder dans des marchés étrangers des pouvoirs équivalents aux sociétés nationales. Lorsqu'ils étudient les améliorations à apporter au système financier canadien, les responsables des politiques ne devraient pas perdre de vue le fait que les restrictions imposées aux sociétés étrangères au Canada peuvent entraîner l'imposition de restrictions semblables aux institutions canadiennes à l'étranger.

En outre, on considère que le Canada est privilégié sur le plan du commerce des services financiers, notamment en ce qui concerne les services bancaires, l'assurance-vie et l'assurance-maladie. Les discussions sur les règles régissant le commerce international des services financiers en sont actuellement à l'étape préliminaire dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Il se pourrait qu'à un moment donné les milieux financiers canadiens souhaitent engager le dialogue sur les objectifs à atteindre et les points sensibles à respecter au cours des négociations. En ce sens, la politique canadienne devrait avoir pour objet non seulement de maintenir l'accès actuel des institutions canadiennes aux marchés étrangers, mais également d'en faciliter l'accès. Pour ce faire, les restrictions applicables aux institutions financières exerçant leurs activités au Canada devraient être réduites sous condition de réciprocité dans d'autres pays. L'une des grandes restrictions qui déplaît particulièrement aux autorités étrangères est la limitation de la propriété étrangère dans le secteur financier canadien.

Certains gouvernements provinciaux ont déjà proposé et adopté l'allègement des restrictions concernant la propriété étrangère. Le Québec a choisi d'abandonner complètement les limites concernant la propriété étrangère imposées aux sociétés de portefeuille financières et aux institutions financières autres que les banques dans ses lois sur l'assurance-vie et se propose d'en faire autant dans les lois qu'il projette d'adopter sous peu relativement aux sociétés de fiducie. Cette mesure ne va pas du tout dans le sens de la notion de contrôle canadien dans le secteur non bancaire et est en contradiction avec le maintien des restrictions concernant la propriété étrangère imposées au niveau fédéral dans les secteurs bancaires et non bancaires. Récemment, l'*Ontario Securities Commission* a également reconnu les difficultés que posent les restrictions à la propriété étrangère et a recommandé le remplacement de la règle des 10 et 25 % applicable aux courtiers en valeurs mobilières en Ontario par une limite de 30 % des capitaux étrangers, à condition qu'une importante maison de courtage canadienne détienne plus de 50 % des actions en circulation. Étant donné que les mesures prises par les provinces jettent le doute sur les restrictions imposées aux activités des institutions étrangères au Canada, le Comité se demande pourquoi les auteurs du Livre vert n'ont pas proposé l'assouplissement des règles concernant les intérêts étrangers. Cela est surprenant étant donné le désir d'accroître le commerce canadien des services financiers et la nécessité de faciliter encore la réciprocité pour les institutions canadiennes implantées à l'étranger.

Il est également ressorti des témoignages entendus par le Comité que les propositions du Livre vert, concernant les sociétés de portefeuille financières et les banques de l'Annexe «C», soulèvent deux problèmes à l'échelle internationale. Premièrement, les compagnies d'assurance-vie sous contrôle étranger qui exercent déjà leurs activités au Canada par le biais de succursales seraient tenues de constituer en société une filiale canadienne, si elles désiraient prendre de l'expansion et diversifier leurs opérations. Outre que cela serait très coûteux pour elles, des mesures de rétorsion risqueraient d'être prises contre les institutions canadiennes exerçant leurs activités à l'étranger par le biais de succursales. Deuxièmement, une société canadienne qui chercherait à étendre ses opérations de crédit commercial devrait créer une banque de l'Annexe «C». Ainsi, ses opérations à l'étranger, notamment aux États-Unis, en feraient une société de portefeuille de banque étrangère et l'assujettiraient à des règles plus

strictes. C'est pourquoi le Comité rejette les deux propositions du Livre vert concernant la constitution de sociétés de portefeuille financières et de banques de l'Annexe «C».

En outre, on a attiré l'attention du Comité sur le fait que des dispositions de la *Loi sur les banques* sont susceptibles de restreindre excessivement les activités des institutions financières étrangères au Canada. La *Loi sur les banques* stipule en effet que toute institution financière étrangère ayant une banque à l'étranger, quelle que soit son importance par rapport à la société mère, doit être considérée comme une banque au Canada de telle sorte qu'il ne lui est permis d'effectuer ici que des opérations de banque. De nombreuses compagnies d'assurances et sociétés de financement étrangères risquent d'être affectées par ces dispositions. Certaines sociétés considèrent qu'elles restreignent leurs stratégies de diversification et pourraient fort bien provoquer des mesures de rétorsion à l'égard des sociétés canadiennes à l'étranger. Le Comité s'inquiète de cette injustice et propose que le Parlement modifie en conséquence les dispositions correspondantes de la *Loi sur les banques*.

Compte tenu des objectifs que constituent l'augmentation du commerce des services, la recherche de la réciprocité et l'accroissement de la concurrence nationale, le Comité est d'avis que les institutions financières sous contrôle étranger exerçant leurs activités au Canada devraient jouir d'un traitement analogue à celui offert aux sociétés nationales. Conformément à la nouvelle approche de la propriété fondée sur l'importance de l'actif national, définie dans le chapitre précédent, le Comité recommande que les institutions sous contrôle étranger soient assujetties à des restrictions analogues à celles imposées aux institutions nationales en matière de propriété. Cela supprimerait toutes les restrictions discriminatoires imposées aux opérations de crédit et de placement des sociétés à capitaux étrangers exerçant leurs activités au Canada. La notion de banque de l'Annexe «B» et la limite globale de 16 % de l'actif disparaîtraient également. Il n'y aurait plus qu'une seule catégorie de banques, qu'il s'agisse d'institutions étrangères ou nationales. Le Comité propose que la constitution en société, l'acquisition ou la fusion d'une institution financière mettant en cause une entreprise étrangère soient soumises à l'approbation du ministre des Finances sous condition de réciprocité.

En conséquence, le Comité recommande :

- 59. Que les institutions financières canadiennes sous contrôle étranger soient assujetties à des règles de propriété fondées sur l'importance de l'actif national analogues à celles imposées aux institutions nationales;**
- 60. Que la constitution en société, l'acquisition ou la fusion d'une institution financière mettant en cause une entreprise étrangère soient soumises à l'approbation du ministre des Finances sous condition de réciprocité;**
- 61. Que des modifications soient apportées à la *Loi sur les banques*, afin qu'une institution financière sous contrôle étranger liée à une société bancaire étrangère ne soit désormais plus tenue de limiter ses activités au Canada à des opérations de banque;**
- 62. Que la classification de banques de propriété étrangère de l'Annexe «B», de même que la limite globale de 16 % de l'actif national imposée à ces banques soient abandonnées;**

63. Que les placements canadiens faits au nom de déposants ou d'assurés canadiens soient considérés comme des éléments d'actif de propriété canadienne aux fins de l'application des dispositions concernant la propriété étrangère, y compris celles de la *Loi concernant l'investissement au Canada*.

B. Sociétés de portefeuille financières

Le Livre vert propose d'autoriser la diversification des intérêts à la condition d'en confier la responsabilité à une société de portefeuille financière inactive, située en amont et constituée en vertu d'une loi fédérale. Tout investisseur détenant, directement ou indirectement, plus de 10 % de l'actif d'au moins deux institutions financières, dont au moins une est constituée en vertu d'une loi fédérale, serait tenu de constituer une société de portefeuille financière.

Par contre, il serait interdit à la société de portefeuille financière d'opérer des transactions directes avec le public et d'émettre des titres de créance, celle-ci étant autorisée uniquement à détenir une participation dans des institutions financières constituées en vertu d'une loi fédérale ou provinciale. De leur côté, les institutions financières affiliées n'auraient pas le droit de détenir des titres émis par la société de portefeuille financière, ni par d'autres institutions affiliées ou détenant une participation importante dans la société de portefeuille financière. Toute transaction intéressée serait strictement interdite entre les institutions affiliées, membres de la même société de portefeuille financière, et entre cette dernière et les sociétés non financières affiliées. Toutefois, l'établissement de réseaux ou de systèmes de distribution en commun entre les institutions affiliées serait autorisé. Les institutions créées sous l'égide de la société de portefeuille constitueraient des entités juridiques distinctes faisant l'objet d'une surveillance individuelle.

À première vue, la société de portefeuille financière que propose le Livre vert paraît intéressante. Le même type de réglementation institutionnelle, assortie d'une gestion prudente du portefeuille, s'appliquerait aux institutions financières à capital fermé et à participation croisée. Les rapports consolidés permettraient aux organismes de surveillance de repérer les transactions dans tout le réseau des sociétés membres de la société de portefeuille financière, si besoin en était. Les restrictions imposées aux transferts de capitaux au sein du groupe pourraient constituer une protection supplémentaire contre les mauvaises transactions. Ces mesures permettraient de déceler tout problème de liquidité et de sous-capitalisation et toute difficulté inhérente aux transferts de capitaux entre sociétés.

La société de portefeuille financière proposée dans le Livre vert semble également faciliter la réglementation des conglomérats financiers, mais ceci implique aussi qu'une telle structure conviendrait à toutes les institutions. En outre, elle autoriserait des liens de propriété entre institutions financières et sociétés industrielles. Pour assurer le respect des normes de solvabilité et l'efficacité de la surveillance dite prudente, diverses opérations devraient être menées à l'intérieur d'une structure compartimentée, toute transaction entre sociétés étant, à toutes fins utiles, interdite. Du point de vue solvabilité, l'accroissement des pouvoirs commerciaux, surtout en ce qui concerne des services financiers disparates, pourrait comporter des risques considérables se traduisant par des pertes d'exploitation éventuelles plus importantes. Suivant les modalités proposées pour le fonctionnement de la société de portefeuille financière, chaque filiale – entité juridique distincte – offrirait un noyau de services financiers clairement définis, les risques courus par la société affiliée étant donc limités, du moins

en principe, à ses propres opérations. Au point de vue juridique, la société de portefeuille pourrait également se départir des filiales éprouvant des difficultés financières sans que les autres sociétés affiliées n'en soient affectées.

Le Comité estime que la société de portefeuille financière que propose le Livre vert est une structure rigide donnant une idée quelque peu simpliste d'un conglomérat financier. Pour interjeter appel par les canaux réglementaires, il faudra pouvoir repérer et isoler la société de portefeuille financière. Le cloisonnement des activités serait certainement possible si les sociétés de portefeuille fonctionnaient effectivement comme des sociétés de fonds mutuels (c'est-à-dire avec des investisseurs passifs n'exerçant aucun pouvoir de gestion, opérationnel et financier sur des sociétés indépendantes). En réalité, les sociétés de portefeuille et leurs sociétés affiliées sont ni plus ni moins des sociétés intégrées ou des sociétés d'investissement à capital fermé. Souvent, la société mère s'occupe directement d'aspects primordiaux du fonctionnement de ses filiales, comme la structure organisationnelle, la philosophie financière et administrative, de même que de fonctions spécifiques comme la gestion des capitaux, les relations avec les représentants, la gestion de l'actif et du passif, la capitalisation et l'établissement des budgets. Lorsque des activités financières sont soit fortement influencées, soit régies par des politiques centralisées, il devient de plus en plus difficile, voire impossible, de mettre les institutions financières à l'abri des risques que prennent les autres membres du conglomérat financier. Et cela est encore plus vrai s'il s'agit d'institutions à capital fermé et si la société de portefeuille financière, comme c'est souvent le cas, est dominée par une institution pour ses ressources et sa gestion.

Mis à part le fait qu'il serait, à ce que l'on croit, plus facile de réglementer efficacement les filiales (à condition que la société de portefeuille financière soit protégée), les modalités opérationnelles de cette dernière ne permettront peut-être pas de régler tous les problèmes de solvabilité inhérents aux opérations entre une société mère et ses filiales. Les sociétés de services financiers essaient de projeter une image de stabilité et de confiance. La faillite d'une société affiliée risque d'entacher la réputation de la société de portefeuille financière et, partant, d'avoir des répercussions négatives sur les activités des autres sociétés affiliées. L'expérience américaine montre que les sociétés de portefeuille n'«abandonnent» pas les filiales en difficulté, mais qu'elles s'ingénient à trouver des moyens nouveaux de transférer des fonds pour les aider à s'acquitter de leurs obligations. On constate qu'en dépit des règlements adoptés, il est possible de sortir en pratique du cadre juridique de fonctionnement d'une société et que, lorsqu'une branche d'une société de portefeuille éprouve des difficultés, toutes les autres en souffrent.

Le cadre opérationnel des sociétés de portefeuille financières que propose le Livre vert vise à protéger les institutions contre les risques excessifs et les abus. Toutefois, en réalité, on s'attend toujours à ce que la société mère soit le pilier des sociétés affiliées, et non l'inverse. Les limitations imposées aux transferts de capitaux, de même que les possibilités restreintes de mobiliser de nouveaux capitaux, pourraient compromettre la santé financière de la société de portefeuille et de ses filiales, surtout en période difficile. Si une filiale éprouve des difficultés, la société de portefeuille financière pourrait avoir du mal à émettre des actions sur le marché. Le public ne fait pas de distinction entre les risques auxquels s'expose une société affiliée et ceux que courent les autres membres du groupe, y compris la société mère. L'apport d'un nouveau capital-actions deviendrait alors nécessaire, mais l'émission des actions ne servirait probablement pas à grand-chose.

Et, dans le cas de sociétés affiliées diverses, il est fort possible que, dans la pratique, on s'adresse d'abord à une société de portefeuille non financière, et non à la

société de portefeuille financière, pour obtenir des capitaux en émettant des titres de créance qui seraient ensuite transformés en actif pour la société de portefeuille financière. Il pourrait donc s'avérer inutile de recourir à cette dernière comme point d'appui pour consolider les opérations.

Presque tous les témoignages présentés au Comité concordaient sur un point : par son caractère global et sa rigidité, la société de portefeuille financière que propose le Livre vert constitue une approche beaucoup trop globale et trop normalisée pour mener à bien une réforme en profondeur de la réglementation du système financier au Canada. En tant que telle, la structure opérationnelle proposée serait restrictive et inefficace, si elle s'appliquait de façon générale à toutes les institutions financières. Constamment soucieuses d'éviter l'écueil des transactions intéressées, les sociétés supprimeraient de nombreuses transactions légitimes et nécessaires à une synergie propre aux opérations multi-institutionnelles, empêchant ainsi de réaliser les économies internes qui sont souvent cruciales aux premiers stades de la vie d'une société. Des règles de conduite plus strictes pour le conseil d'administration, des normes de prudence plus sévères, une interdiction des transactions intéressées et un processus de divulgation plus souple rendent une structure rigide inutile. En pratique, la société de portefeuille financière passive, qui est proposée dans le Livre vert, nécessiterait l'incorporation d'une nouvelle société de portefeuille intermédiaire pour la plupart des sociétés de portefeuille financières actuelles, ce qui entraînerait des coûts directs considérables. Les clients des sociétés de services financiers ont dit qu'ils craignaient de devoir assumer ces frais.

La mise en œuvre de la société de portefeuille financière que propose le Livre vert nécessitera l'adoption de lois nouvelles, détaillées et complexes. Les organismes de surveillance auront plus à faire pour suivre les mouvements de capitaux, surveiller les transactions intéressées et pour régler les conflits d'intérêts. L'aspect juridique des définitions avancées à cet égard, par exemple celles de «sociétés affiliées», «compagnies liées», «compagnies associées», «intérêt commercial important» et «actionnaire important», pourrait bien se révéler inapplicable. En outre, il est impossible de déterminer à l'avance tous les cas éventuels de conflits d'intérêts ou de transactions intéressées pour les interdire et a fortiori pour les empêcher. Comme le fonctionnement de la société de portefeuille financière qui est proposée devient de plus en plus complexe, les frais afférents à la surveillance et à la réglementation augmenteront sans nécessairement accroître la qualité de cette dernière. En fait, le cadre opérationnel de la société de portefeuille financière pourrait très bien lier les mains de nos organismes de surveillance. Comme l'a si bien résumé un témoin, représentant la société *Excelsior Life*,

«[La structure de la société de portefeuille financière] nécessite l'adoption d'autres mesures de réglementation et de surveillance qui risquent de créer une situation où les compétences fédérales et provinciales feront double emploi et s'opposeront.»

Le Livre vert passe sous silence le mécanisme de mise en œuvre, plus particulièrement les mesures propres à favoriser la création d'une société de portefeuille financière fédérale. Les propriétaires d'institutions financières pourraient choisir de restructurer leur société en vertu d'une loi provinciale si, grâce à cette loi et aux règlements afférents, l'opération s'avérait moins onéreuse. La société de portefeuille financière pourrait très bien être envisagée comme solution politique à l'adoption de mesures uniformes de réglementation et de surveillance, ce qui, de façon générale, ne serait pas souhaitable. Si l'on impose la structure opérationnelle de la société de portefeuille

financière constituée en vertu d'une loi fédérale, les gouvernements pourraient très bien commencer à adopter des règlements (fédéraux-provinciaux, interprovinciaux) plus souples les uns que les autres, ce qui risquerait de déstabiliser tout le système financier. La surveillance financière impose un compromis entre les avantages que peut en retirer la société et les possibilités de profits, ce qui incite alors les sociétés à faire preuve d'innovation tout en respectant les règlements. La société de portefeuille financière proposée dans le Livre vert, chapeautant des entités distinctes assujetties à diverses réglementations et relevant d'autorités politiques différentes, peut s'avérer un moyen de profiter «des échappatoires de la réglementation» et de se frayer un chemin dans les «failles» des lois des divers gouvernements. Il ressort de l'expérience américaine que le mélange d'institutions régies par une charte ou par des règlements du gouvernement fédéral ou des États pouvait être source de graves conflits de compétence, écueil à éviter à tout prix.

La société de portefeuille financière proposée facilite l'intégration de la propriété, mais non l'intégration des fonctions. La prestation des services demeurerait divisée par type d'institution. La société ne disposerait pas d'une plus grande souplesse pour répondre aux besoins du marché. Seule la proposition sur l'établissement de réseaux, lequel n'est pas intégralement lié à la notion de société de portefeuille financière, permet la vente réciproque et assure une certaine souplesse dans la présentation intégrée de services. La concurrence n'est pas plus forte, à moins que de nouvelles sociétés ne soient créées. La structure opérationnelle imposée, son cadre et les restrictions qui lui sont inhérentes défavorisent les petites institutions financières. En fait, on risque d'assister à des fusions et au rachat de petites institutions spécialisées et régionales desservant des marchés restreints. La probabilité d'absorptions par fusion dans le secteur financier et le fait que des sociétés financières risquent d'être contrôlées par des intérêts non financiers donnent encore plus d'acuité au problème de la concurrence, au sujet duquel le Livre vert n'établit aucun critère. Les témoins qu'a entendus le Comité ont fait état à maintes reprises des dangers que pourrait représenter une concentration du pouvoir économique.

Le Comité n'est pas convaincu que la notion d'un omnimarché de services financiers, implicite dans le Livre vert, soit la solution de l'avenir, et il croit que les pouvoirs publics ne devraient pas indûment favoriser une évolution en ce sens. C'est là un rôle qu'il faut laisser aux forces du marché. Sous réserve d'une certaine sécurité, les sociétés et leurs investisseurs devraient être autorisés à choisir les moyens de diversifier leur actif, qui répondent à leurs besoins. À cet égard, la société de portefeuille active est un excellent véhicule de diversification, mais il doit demeurer optionnel. L'adoption d'une structure unique et obligatoire ne tient pas compte de la complexité et de la variété des moyens auxquels les institutions financières peuvent recourir pour diversifier leur actif; si cette structure est imposée, elle risque de causer de graves bouleversements sur le plan fiscal et financier.

En résumé, le Comité n'accepte pas qu'on oblige les institutions financières à utiliser la société de portefeuille financière comme seul moyen de diversifier leur actif. En outre, il n'est pas convaincu que cette structure rigide constituerait un cadre efficace de surveillance dite prudente. Le caractère obligatoire de cette proposition risque d'être une source encore plus grande de discorde entre le gouvernement fédéral et les provinces. Enfin, le Livre vert ne propose pas de solution aux problèmes de concurrence et de concentration.

Le Comité estime qu'il ne conviendrait pas d'imposer une structure opérationnelle unique à toutes les institutions financières. Les sociétés devraient avoir le droit de choisir le moyen de diversification de leur actif qui réponde le mieux à leurs besoins,

tout en prenant des précautions pour s'assurer que leurs placements sont relativement sûrs. Par conséquent, le Comité propose qu'on autorise la diversification par un ou plusieurs des moyens suivants : sociétés de portefeuille en amont ou en aval, filiales directes, expansion des pouvoirs internes et établissement de réseau. Pour ce qui est de la prudence, les investissements dans les filiales devraient être assortis de règles strictes concernant le double comptage des capitaux. Tout achat d'actions d'une filiale autre qu'une société immobilière devrait être déduit des capitaux de base de l'institution qui investit. Cette question est abordée plus en détail dans la partie consacrée aux pouvoirs des sociétés et au phénomène du double levier. L'expansion des pouvoirs internes devrait être assortie d'une limitation portant sur l'actif pour les divers types d'investissement, conformément à la «gestion prudente du portefeuille», dont il est question dans le *Supplément technique*.

En conséquence, le Comité recommande :

- 64. Que la structure opérationnelle obligatoire de la société de portefeuille financière que propose le Livre vert soit rejetée;**
- 65. Que les institutions financières non bancaires aient la possibilité de diversifier leur actif en investissant dans des sociétés de portefeuille en amont et des institutions affiliées, ainsi que dans des sociétés de portefeuille en aval et des filiales, tout en étant autorisées à procéder à une expansion limitée de leurs pouvoirs internes et à établir des réseaux;**
- 66. Qu'on interdise le double comptage des capitaux en cas d'investissement dans des sociétés de portefeuille en aval et dans des filiales, sauf pour les filiales immobilières, mais que ces investissements ne soient pas restreints à un pourcentage précis de l'actif ou des capitaux de la société mère.**

C. Banques de l'Annexe «C»

Le Livre vert propose d'accorder aux institutions financières non bancaires des pouvoirs en matière de crédit commercial autres que les pouvoirs restreints qu'elles peuvent exercer directement, en les autorisant à créer une banque de l'Annexe «C» à capital fermé, détenu par une société de portefeuille financière qui serait également actionnaire d'autres types d'institutions financières comprises dans cette société de portefeuille. Cette proposition traduit bien l'intention du gouvernement de conserver le contrôle des activités bancaires et facilite l'imposition de règles relatives aux réserves liquides dans le domaine bancaire en vue d'équilibrer les règles du jeu entre les banques à charte et les institutions financières non bancaires dans le domaine du crédit commercial. En outre, la proposition fut conçue comme un moyen de s'assurer que la réglementation des activités de toutes les institutions financières en matière de crédit commercial relève de l'organisme chargé de réglementer les banques. Le Livre vert propose également d'accorder aux institutions financières non bancaires des pouvoirs restreints en matière de crédit commercial (5 % de l'actif), sans qu'il leur soit nécessaire de constituer une société de portefeuille financière et une banque de l'Annexe «C». Ainsi, seules les institutions non bancaires qui souhaitent dépasser cette limite seraient tenues, pour ce faire, de se constituer en banque de l'Annexe «C».

Le fait de limiter à 5 % de l'actif les prêts commerciaux directs pourrait réduire la capacité des petites institutions non bancaires d'étendre et de diversifier leurs activités en s'engageant dans le domaine du crédit commercial puisqu'elles ne seraient pas en

mesure de constituer une société de portefeuille financière et une banque de l'Annexe «C». Même pour les institutions plus importantes, l'obligation de constituer une banque de l'Annexe «C» ne les aide en rien à multiplier et à diversifier les débouchés des fonds qui leur sont confiés et qui ne pourraient être transférés à leur filiale bancaire de l'Annexe «C» à cause de l'interdiction générale des transactions intéressées proposée dans le Livre vert. Ainsi, il se peut que la constitution de banques de l'Annexe «C» ne contribue guère à accroître la concurrence dans le domaine des prêts commerciaux si les institutions non bancaires ne peuvent pas ou ne veulent pas élargir leurs activités de cette façon.

Au lieu d'adopter la formule proposée dans le Livre vert, on pourrait élargir les pouvoirs directs en matière de crédit commercial en permettant à toutes les institutions non bancaires d'investir un pourcentage plus élevé de leur actif dans des prêts commerciaux de façon à accroître directement leurs activités dans ce domaine. Ces pouvoirs accrus seraient accordés à titre égal aux petites et aux grandes institutions, de sorte que les petites institutions auraient les mêmes possibilités de se lancer dans ce genre d'activités, ce qui ne serait pas le cas si l'on retenait la formule des banques de l'Annexe «C». Tant les petites institutions que les grosses pourraient ainsi multiplier et diversifier leurs débouchés de manière à résoudre le problème que pose l'investissement des fonds qui leur sont confiés dans un contexte où les débouchés traditionnels pourraient se resserrer et où la concordance des échéances entre les éléments d'actif et de passif est devenue une condition critique du succès financier.

Les problèmes de réglementation associés à un accroissement restreint des pouvoirs en matière de prêts commerciaux directs ne seraient pas sensiblement différents de ceux qu'entraînerait la clause omnibus ni de la proposition du Livre vert fixant à 5 % de l'actif la limite des prêts commerciaux. La compétence fédérale à l'égard de ces activités continuerait à s'exercer sur les institutions constituées en sociétés en vertu d'une loi fédérale et, même en supposant que la formule proposée dans le Livre vert soit retenue, cette compétence ne pourrait s'appliquer aux institutions constituées en sociétés selon une loi provinciale que si celles-ci étaient englobées dans une société de portefeuille financière. On trouvera dans une autre partie du présent rapport, celle qui traite du crédit commercial, les vues du Comité sur les réserves liquides obligatoires des banques à charte et les inégalités qui en découlent pour les institutions de dépôt.

Les témoignages qu'a entendus le Comité étaient en majorité contre la formule des banques de l'Annexe «C» et en faveur d'un élargissement des pouvoirs directs des institutions financières non bancaires en matière de crédit commercial. Les raisons qui expliquent cette préférence sont clairement énoncées dans le mémoire de l'Association des compagnies de fiducie du Canada :

À l'heure actuelle, les sociétés de fiducie disposent d'un certain nombre de moyens de mobiliser des capitaux pour des périodes variables. Malgré tout, les possibilités de prêts sont surtout limitées aux prêts de type hypothécaire, ce qui cause des problèmes de diversification difficiles à résoudre compte tenu des lois et des règlements en vigueur.

La proposition d'une banque de l'Annexe «C» ne change rien à la situation des sociétés de fiducie. En vertu des propositions fédérales, il existe deux solutions : soit trouver une façon de convertir toutes les opérations d'une société de fiducie, à l'exception des activités de fiducie proprement dites, en banque de l'Annexe «C» afin de pouvoir mobiliser des fonds et de diversifier l'actif plus efficacement; soit demeurer une société de fiducie avec des possibilités limitées et subir une concurrence

accrue sans pouvoir y répondre efficacement. Ni l'une ni l'autre de ces solutions n'est attrayante pour la majorité des sociétés. Dans un cas, les raisons sont évidentes, mais dans l'autre il ne serait tout simplement pas possible pour bien des sociétés de devenir une banque de l'Annexe «C». Par exemple, une telle conversion ne constitue pas une solution viable pour les petites sociétés, que leur charte soit fédérale ou provinciale. Ce n'est pas là non plus une solution intéressante pour les grandes sociétés de fiducie à charte provinciale parce qu'elles devraient devenir des sociétés fédérales avec toute la complexité de la réorganisation que cela supposerait. En effet, une telle réorganisation serait très coûteuse et devrait porter sur plusieurs années.

D'après ces arguments, le Comité conclut qu'il y a lieu d'accroître jusqu'à un certain point les pouvoirs des institutions financières non bancaires dans le domaine des prêts commerciaux directs afin de maintenir la position concurrentielle des petites institutions qui ne pourraient se constituer en banques de l'Annexe «C» pour élargir leurs activités de crédit commercial. Les pouvoirs accrus que nous proposons sont exposés en détail dans la partie suivante qui traite du crédit commercial. Le Comité estime par ailleurs que, même pour les grandes institutions, l'obligation de se constituer en une banque de l'Annexe «C» entraînerait de sérieux problèmes en raison de la nécessité de créer une société de portefeuille financière. Par conséquent, le Comité rejette cette formule. Il tient par contre à faire en sorte que les banques à charte puissent se livrer à toute activité du domaine de crédit commercial, et non pas seulement à celles prévues dans la clause omnibus. Aussi recommande-t-il que les institutions non bancaires étendent leurs activités de crédit commercial au-delà des prêts commerciaux directs, par l'entremise d'une banque à charte qui serait une filiale ou une société affiliée. Avec les limites que le Comité propose d'imposer à la participation canadienne, dans une partie antérieure de ce rapport qui traite de la propriété, une société de portefeuille ou une institution bancaire pourrait contrôler une banque à charte à capital fermé, qui serait une filiale ou une société affiliée. Ainsi, toutes les banques à charte auraient les mêmes pouvoirs, quels que soient les degrés de participation canadienne et étrangère.

En conséquence, le Comité recommande :

- 67. Que soit rejetée la formule des banques de l'Annexe «C»;**
- 68. Que les institutions financières non bancaires soient autorisées à élargir jusqu'à un certain point leurs pouvoirs en matière de prêts commerciaux directs;**
- 69. Que les institutions financières non bancaires soient tenues d'élargir leurs activités, en matière de crédit commercial au-delà des prêts commerciaux directs, par l'entremise d'une banque à charte qui serait une filiale ou une société affiliée;**
- 70. Que soit supprimée la classification des banques à charte en banques de l'Annexe «A» ou de l'Annexe «B», et que toutes les banques soient assujetties aux mêmes règles quels que soient les degrés de participation canadienne et étrangère.**

D. Établissement de réseaux

On entend par établissement de réseaux les ententes conclues entre des institutions financières pour permettre à l'une d'elles d'offrir au public un placement, un contrat ou un service produit par une autre institution. Les auteurs du Livre vert proposent de supprimer les restrictions qui s'appliquent à l'établissement de réseaux de services financiers. Ils suggèrent en particulier d'accorder aux associations coopératives de crédit, aux sociétés de fiducie et de prêt et aux compagnies d'assurances tous les pouvoirs d'une personne physique. L'établissement de réseaux serait alors autorisé, à moins d'interdiction expresse. Les ventes liées seraient formellement interdites, et la politique de concurrence fédérale renforcerait cette interdiction. Seules les institutions affiliées et les institutions indépendantes pourraient conclure des ententes de réseaux. Le cas des banques serait étudié au cours de la prochaine révision de la *Loi sur les banques*. Toutes les ententes devraient satisfaire aux règlements et aux conditions d'octroi de licences des gouvernements provinciaux. D'autre part, il faudrait clarifier les règles sur le mélange des fonds entre institutions différentes et l'identification des services offerts.

Les témoins entendus par le Comité se sont presque tous prononcés en faveur de l'établissement de réseaux. À leur avis, le concept permettrait aux consommateurs d'y trouver leur compte et de faire leur choix. En effet, des localités éloignées pourraient fournir des services financiers à des localités très dispersées. Les utilisateurs finals profiteraient de la diversité et de la souplesse des services offerts. Les institutions pourraient offrir des services standard ou individualisés, afin de répondre aux multiples besoins en matière de planification financière. Les institutions spécialisées pourraient ainsi coexister avec les grandes institutions plus diversifiées, et toutes pourraient se concurrencer directement sur tout marché donné. De leur côté, les petites institutions indépendantes pourraient offrir des services financiers plus complets que si elles agissaient isolément. En effet, l'établissement de réseaux ouvrirait de nouveaux horizons financiers, sans qu'il soit nécessaire pour les institutions d'engager les lourdes dépenses fixes qu'entraînent l'ouverture de succursales et la rémunération d'un personnel. La mise en commun des installations de commercialisation et de distribution permettrait aux sociétés parties à une entente de réseau de faire des économies, ce qui devrait contribuer à améliorer la productivité et à réduire le coût des services financiers fournis au consommateur.

L'établissement de réseaux favoriserait l'élargissement et le renforcement du marché financier. Aux institutions financières existantes viendraient s'ajouter de nouvelles sociétés qui fourniraient des services d'intermédiaire et de mise en commun des installations. En outre, il en résulterait une plus grande différenciation des produits, ce qui satisferait les besoins variés des consommateurs. Grâce aux progrès technologiques, les transactions seraient effectuées presque instantanément, accélérant ainsi la circulation des capitaux.

L'établissement de réseaux est compatible avec l'objectif de séparation des fonctions. L'interdiction frappant les ventes liées permettrait d'apaiser les craintes que soulèvent les transactions intéressées. Les conflits d'intérêts éventuels concerneraient des institutions et seraient par conséquent un peu plus faciles à surveiller. Les institutions pourraient tirer profit de l'intégration des produits sans prendre trop de risques financiers, car elles toucheraient des honoraires au moment de la distribution. De cette façon, les organismes de réglementation auraient moins à se soucier de voir des entreprises prendre des risques excessifs. L'établissement de réseaux permettrait également d'harmoniser les politiques et les règlements fédéraux et provinciaux. En

fait, cette harmonisation pourrait même être encore plus poussée car les provinces ont une responsabilité plus grande en ce qui a trait à la mise en place d'une nouvelle structure du système financier. Des institutions financières non fédérales, notamment les courtiers en valeurs mobilières et les associations coopératives de crédit, pourraient être admises dans ce nouveau système sur une base plus équitable. Cette forme de diversification, conjuguée à une coordination fédérale-provinciale améliorée, limiterait les avantages que certaines sociétés pourraient voir dans l'exploitation «d'échappatoires réglementaires». Mais, il importe avant tout de souligner que les forces du marché continueraient à déterminer l'évolution des services financiers. Aucune structure ne serait imposée à une institution.

La forme que prendront les ententes de réseaux entre sociétés est très importante pour le processus de réglementation. La création de réseaux pourrait se faire par la location par une institution de locaux appartenant à une autre institution, par la vente réciproque directe par des agents de commercialisation d'une institution, par des agences de courtage, et par la mise en commun des systèmes d'information et de traitement des données. En ce qui concerne les différents modèles d'ententes de réseaux qui pourront être conclues, le Comité désire insister sur la nécessité de prévoir des mécanismes de protection des renseignements personnels ainsi que des règles sur la circulation transfrontalière des données. Le Comité craint qu'il n'existe aucun mécanisme de protection du consommateur qui puisse empêcher des institutions financières de se communiquer des données confidentielles sur un client. Certains dossiers sont même vendus à quiconque accepte de payer le prix demandé. L'établissement de réseaux, surtout de nature technologique, faciliterait le partage des bases de données concernant les clients. La circulation transfrontalière des données constitue un problème technologique connexe au sujet duquel le gouvernement fédéral n'a pas encore élaboré de politiques. Cette question a de multiples facettes. La communication de renseignements sur le système de paiements est source d'inquiétudes en ce qui a trait à la sécurité nationale, la surveillance et la réglementation. En outre, étant donné l'existence de réseaux internationaux intégrés, la survie des sociétés financières dépend de l'élaboration de règles sur les télécommunications. Le Comité recommande donc de mettre en place sans tarder une politique de protection des renseignements personnels et de circulation transfrontalière des données, afin de garantir le fonctionnement efficace et sûr du système financier canadien.

Le Comité prend bonne note du problème soulevé par les agents d'assurance et les courtiers indépendants, qui craignent que l'établissement de réseaux n'entraîne la multiplication des conflits d'intérêts et des ventes liées. Par exemple, une institution pourrait obliger un consommateur à souscrire une assurance auprès d'une institution choisie par elle comme condition d'octroi d'un prêt. Les agents d'assurances et les courtiers indépendants craignent également que les banques ne jouissent d'un avantage concurrentiel excessif si elles concluent une entente de réseau comportant des services de courtage, car elles disposent déjà d'un système de distribution très étendu. Le Comité estime qu'il y a lieu d'encourager l'établissement de réseaux, mais que la participation des banques doit faire l'objet d'un examen approfondi et d'une décision au cours de la prochaine révision de la *Loi sur les banques*. Le Comité tient à souligner que le principe de l'établissement de réseaux entre toutes les institutions a reçu l'appui des témoins qui lui ont soumis des mémoires, y compris les compagnies d'assurance-vie et les sociétés de fiducie.

Le Comité admet que l'établissement de réseaux consacrerait les tendances actuelles en matière d'élaboration et de prestation de services financiers. Cette pratique serait avantageuse, notamment parce qu'elle entraînerait l'élargissement et le renforcement des marchés financiers. Les provinces seraient davantage responsables de

l'évolution d'une nouvelle structure. Les forces du marché continueraient à déterminer l'évolution des services financiers. En conclusion, l'établissement de réseaux constituerait une solution réalisable pour les institutions, indépendamment de leur taille ou de leur structure, et n'entraînerait pas la modification en profondeur du cadre de réglementation.

En conséquence, le Comité souscrit aux propositions suivantes des auteurs du Livre vert :

71. **Que les ventes liées soient interdites;**
72. **Que les sociétés de prêt et de fiducie, les compagnies d'assurances et les associations coopératives de crédit soient autorisées à conclure des ententes de réseau;**
73. **Que la participation des banques à charte à l'établissement de réseaux soit étudiée attentivement dans la révision de 1990 de la *Loi sur les banques*;**
74. **Que des politiques régissant la protection des renseignements contenus dans les bases de données et la circulation transfrontalière des données soient élaborées au plus tard le 31 décembre 1986 pour garantir le caractère confidentiel et le fonctionnement sûr et efficace du système financier canadien;**
75. **Que les institutions financières s'abstiennent de se transmettre des renseignements confidentiels au sujet d'un client sans le consentement écrit de ce dernier.**

E. Transactions intéressées

Le Livre vert propose d'interdire aux sociétés de portefeuille financières et à toutes leurs sociétés associées, constituées en vertu d'une loi fédérale ou provinciale, d'effectuer des opérations comportant un lien de dépendance. Cette interdiction s'appliquerait à tous les services commerciaux des institutions financières, y compris aux prêts, aux emprunts et au transfert d'éléments d'actif impliquant des personnes ou des groupes de personnes avec lesquels ces institutions ont un lien de dépendance. Quelques rares exceptions seraient autorisées pour toutes les institutions, et d'autres pourraient être appliquées à une institution donnée dans des circonstances particulières. Les organismes de surveillance, les corporations professionnelles et, éventuellement, les tribunaux auraient à leur disposition toute une gamme de sanctions, plus ou moins sévères, en cas de manquements graves à ces règles.

Le contrôle des transactions intéressées est un des sept principes énoncés dans le Livre vert, et il a été étudié en profondeur dans le document de travail. Quatre grandes options ont été examinées : les restrictions en matière de propriété, la réglementation par les institutions elles-mêmes, l'interdiction sélective et l'interdiction totale.

Les restrictions en matière de propriété seraient possibles pour les banques à charte, mais non pour les institutions financières non bancaires, puisque toute politique visant à obliger les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurances à disperser leur capital aurait des effets négatifs. Quant à la possibilité d'obliger les institutions à s'autoréglementer, en mettant sur pied un comité spécial de leur conseil d'administra-

tion afin de surveiller les transactions intéressées, le gouvernement doute que cette solution soit souhaitable, sauf pour quelques rares exceptions.

L'interdiction sélective a aussi été rejetée puisqu'il n'est possible ni de distinguer les transactions intéressées dangereuses de celles qui ne le sont pas, ni d'en établir une définition générale pour les fins de la réglementation. On a donc opté pour l'interdiction de toute transaction intéressée.

Les témoins et les membres du Comité ont eu du mal à évaluer pleinement les répercussions probables d'une interdiction totale des transactions intéressées, en raison de deux questions complexes d'ordre technique. Tout d'abord, il faut se demander ce qu'englobe cette notion de «transaction intéressée» et quelles sont les opérations devant faire l'objet d'une exception. Ensuite – et c'est encore plus difficile, particulièrement dans le cas des sociétés de portefeuille – il faut définir avec qui une société entretient un lien de dépendance. Aucun de ces aspects n'est particulièrement clair dans le Livre vert, mais les témoins n'en ont pas moins exprimé un point de vue sur la question et, de façon générale, ont dit douter sérieusement du bien-fondé de cette proposition.

Il semble de plus en plus évident que les mécanismes actuels de surveillance par les institutions elles-mêmes et par les organismes de réglementation n'ont pas permis d'empêcher les abus dans ce domaine. L'interdiction totale serait assez facile à appliquer, en ce sens qu'il ne serait pas nécessaire de déterminer quelles sont les transactions nuisibles et les parties à exclure en raison de leur lien de dépendance avec une institution. Par ailleurs, l'interdiction partielle laisserait trop de pouvoirs discrétionnaires aux organismes de réglementation, ce qui entraînerait des incertitudes et des retards. L'interdiction générale semble donc être la solution qui inspire le plus confiance au public.

Toutefois, si cette option comporte des avantages administratifs pour les organismes de réglementation, elle présente également plusieurs lacunes. En effet, elle ne tient pas compte du fait que les transactions intéressées ne sont pas toutes nuisibles aux institutions financières ou à leurs clients, et qu'elles ne sont pas toutes de la même gravité. En fait, certaines transactions entre apparentés sont même courantes dans le domaine de l'assurance générale et répondent à des objectifs commerciaux légitimes et essentiels. Un grand nombre de compagnies d'assurance générale font partie, pour diverses raisons, de groupes d'assureurs affiliés; la plupart de ces groupes, sinon tous, pratiquent la réassurance réciproque afin de répartir les risques d'assurance parmi leurs divers membres. Les titulaires de polices sont ainsi mieux protégés, en règle générale, puisque les opérations d'assurance s'appuient sur une assise financière plus importante et que le risque est mieux réparti. Une interdiction touchant les opérations de réassurance réciproque obligerait donc beaucoup de compagnies à restreindre leurs opérations et aurait des répercussions sensibles sur l'offre de services d'assurance au Canada. Or, il est possible de déterminer quelles transactions intéressées sont nuisibles et de les interdire, ce qui se fait d'ailleurs déjà.

Cependant, aucun règlement ne pourra tenir compte de tous les types de transactions pouvant menacer la solvabilité d'une institution ainsi que les parties susceptibles d'être touchées. Bien que l'interdiction totale semble en principe intéressante, elle serait en pratique assujettie à tellement d'exceptions qu'elle deviendrait en fait une politique d'interdiction sélective; il faudrait en outre de très nombreux agents de réglementation pour en surveiller l'application.

À quelques notables exceptions près, il est vrai que la plupart des témoins préconisent une interdiction partielle plutôt que totale.

Le groupe *Investors Syndicate* juge la solution proposée indûment restrictive et souligne qu'en exigeant l'établissement d'une structure opérationnelle totalement isolée, on réduirait considérablement l'efficacité d'une structure intégrée; l'autoréglementation des institutions, assortie d'un processus de surveillance, permettrait d'éviter une trop grande rigidité. L'Association des banquiers canadiens fait valoir pour sa part que les restrictions réglementaires proposées pour contrôler les transactions intéressées seraient extrêmement coûteuses, difficiles à appliquer et inefficaces; elle préconise plutôt une large répartition du capital, soulignant par ailleurs que des personnes malhonnêtes ne seraient pas facilement dissuadées par une interdiction touchant les transactions intéressées, qu'il n'est pas possible de prévoir tous les types de transactions intéressées nuisibles et que l'application d'une interdiction nécessiterait une armée d'agents de réglementation. L'Association estime aussi que, si une politique d'interdiction était adoptée, il serait inutile et coûteux d'en imposer le respect aux institutions dont le capital est déjà largement réparti. Le Bureau d'assurance du Canada propose quant à lui d'interdire seulement les transactions intéressées considérées comme particulièrement dangereuses et ajoute qu'une interdiction totale priverait le système de la souplesse nécessaire dans la conjoncture actuelle; afin d'assurer un certain contrôle, le conseil d'administration de chaque institution devrait constituer un comité formé d'administrateurs de l'extérieur et chargé d'étudier toutes les transactions intéressées, ou alors, toutes les transactions de cette nature dépassant un montant donné devraient être soumises à l'approbation d'un organisme de réglementation.

Le *Canada Trust* estime que la meilleure façon de combattre les problèmes liés aux transactions intéressées consiste à imposer des restrictions en matière de propriété; la seule autre possibilité, bien que coûteuse, serait l'imposition d'une interdiction. Il faudrait cependant, selon le *Trust*, autoriser exceptionnellement des transactions et des transferts d'éléments d'actif entre sociétés affiliées, liées ou associées, sous réserve de l'approbation du ministre ou d'un organisme de surveillance; toute interdiction visant les transactions intéressées devrait en outre être assouplie pour les institutions à capital largement réparti. La Chambre des notaires du Québec affirme pour sa part qu'une interdiction partielle serait inefficace et ne permettrait pas de protéger les épargnants et les petits actionnaires; selon elle, une interdiction générale, assortie de sanctions sévères en cas d'infraction, serait préférable. Le groupe *Co-operators* se prononce contre l'interdiction totale, et recommande que les transactions soient étudiées par un comité d'administrateurs indépendants et qu'il incombe à l'organisme de réglementation de prouver qu'une transaction est déloyale. Quant à *Sun Life*, elle craint que l'interdiction proposée n'entrave gravement l'activité commerciale normale et ne nuise à l'efficacité des services; les transactions intéressées jugées inoffensives devraient donc être autorisées, moyennant quelques restrictions établies par législation pour certaines opérations considérées comme nuisibles.

Pour plusieurs raisons, dont l'insolvabilité récente de diverses institutions financières, l'existence de sociétés fermées, l'établissement de grands conglomerats financiers et les investissements effectués conjointement par une société financière et une société non financière, les transactions intéressées constituent l'une des principales questions d'intérêt public qui se posent aujourd'hui.

La solution choisie pour y répondre aura un effet important sur les autres grands objectifs de la politique gouvernementale, c'est-à-dire l'efficacité des services, la stabilité du système et la protection du consommateur.

Le Comité a étudié attentivement les quatre options présentées dans le Livre vert, ainsi que les arguments des témoins pour ou contre chaque option. Tout compte fait, il en est arrivé à la conclusion que, pour résoudre les problèmes posés par les transactions

intéressées, il faut une solution à plusieurs volets qui réduira les possibilités de transactions abusives et permettra d'en corriger les effets au besoin.

Cette solution comprendrait notamment une interdiction des transactions intéressées qui semblent menacer la solvabilité et la viabilité à long terme d'une institution financière. Cette interdiction se traduirait par de nouvelles mesures législatives et réglementaires touchant chaque secteur financier; elle serait complétée par une meilleure autoréglementation des institutions et par la création de comités d'administrateurs spécialisés chargés d'étudier les problèmes soulevés par les transactions intéressées.

En outre, les organismes de réglementation seraient dotés de ressources accrues pour travailler de façon plus vigilante et plus efficace; ils recevraient notamment du personnel supplémentaire et les pouvoirs d'application nécessaires. Enfin, des peines civiles et criminelles adaptées à la gravité des abus seraient mises en place.

Le Comité estime qu'une interdiction absolue ne tiendrait pas compte du fait que les transactions intéressées ne sont pas toutes nuisibles, bien au contraire, et qu'elles n'ont pas toutes la même incidence sur la solvabilité de l'institution en cause. Comme de nombreux témoins l'ont souligné, une telle interdiction nuirait considérablement à la réalisation de plusieurs autres objectifs énoncés dans le Livre vert, notamment l'accroissement de la concurrence, l'amélioration de la combinaison de produits offerts et l'action coordonnée résultant de la création de groupements financiers.

Lorsqu'ils ont comparu devant le Comité, les fonctionnaires du ministère de la Consommation et des Corporations ont soumis un mémoire détaillé sur les transactions intéressées, préparé par le cabinet d'avocats Goodman and Carr. Le Comité a étudié les propositions contenues dans ce document et s'en est inspiré largement pour la formulation des recommandations que voici.

En conséquence, le Comité recommande :

- 76. Que les institutions financières soient autorisées à effectuer des transactions intéressées, sauf si celles-ci peuvent compromettre sérieusement leur solvabilité, et que les cas particuliers soient soumis à l'ANAF;**
- 77. Que les transactions interdites soient énumérées dans les règlements régissant l'activité de chacun des grands domaines du secteur financier;**
- 78. Que les associations professionnelles (regroupant notamment les comptables, les avocats, les évaluateurs et les actuaires), ainsi que les représentants des institutions financières et des organisations syndicales soient consultés pour l'établissement de la liste des transactions interdites;**
- 79. Que l'ANAF prépare et distribue de nouvelles directives et de nouvelles règles relatives aux transactions interdites et aux parties visées par cette interdiction;**
- 80. Que l'ANAF établisse au besoin des limites touchant l'importance de chaque transaction autorisée et de l'ensemble de celles-ci;**

81. Que l'ANAF soit chargée de statuer sur toutes les transactions intéressées pendant une période donnée après la création d'une nouvelle institution financière ou un changement de main de cette institution;
82. Que l'ANAF ait plein pouvoir d'interdire à une institution d'effectuer certaines transactions si elle est convaincue que celles-ci seraient contraires à l'intérêt public;
83. Que l'ANAF soit autorisée, dans certains cas précis, à annuler des transactions ou à obliger une institution à se débarrasser de biens acquis lors d'une transaction entre apparentés;
84. Que, dans certains cas précis, l'ANAF puisse interdire à une institution de tenir compte, dans le calcul de sa capacité d'emprunt, des éléments d'actif acquis grâce à une transaction de ce genre;
85. Que toutes les institutions financières soient tenues d'adopter un règlement dans le but de créer un comité du conseil d'administration chargé d'étudier et d'approuver toutes les transactions intéressées, ce comité devant comprendre au moins trois membres de l'extérieur choisis au sein du conseil d'administration de l'institution financière;
86. Que, pour aider le comité de révision à assumer ses responsabilités, les administrateurs, la direction, les vérificateurs, les actuaires-évaluateurs, les avocats et les évaluateurs des institutions financières soient tenus de signaler immédiatement toute transaction intéressée dont ils entendent parler.

F. Conflits d'intérêts

Le Livre vert propose quatre nouvelles initiatives visant à assurer aux consommateurs une protection accrue contre les conflits d'intérêts :

- cloisonnement ou compartimentage destiné à limiter le cheminement de renseignements confidentiels entre les activités fiduciaires d'une société et toutes les autres opérations de cette société;
- renforcement des exigences de divulgation;
- droits de recours accrus, grâce principalement à la création d'un Bureau des conflits d'intérêts financiers;
- autoréglementation accrue.

Il y a conflit d'intérêts lorsqu'une institution financière agissant à titre d'intermédiaire doit choisir entre son propre intérêt et celui d'un client ou entre les intérêts de plusieurs clients. Bien que susceptibles d'entraîner des pertes considérables pour les clients, de tels conflits ne menacent généralement pas la solvabilité de l'institution. L'existence de conflits réels ou apparents peut avoir d'importantes répercussions sur la confiance du public dans une institution en particulier et dans le système financier en général.

À quelques rares exceptions près, il y a eu très peu d'abus causés par des conflits d'intérêts dans les institutions financières canadiennes et cette question n'a pas vraiment été un sujet d'inquiétude ni pour les consommateurs ni pour les organismes de surveillance.

L'importance qu'accorde le Livre vert aux abus susceptibles de découler des conflits d'intérêts est peut-être due à l'élargissement des pouvoirs des institutions financières, à l'accroissement de la concentration du capital entre les différentes institutions et aux propositions concernant l'établissement de réseaux.

Le Livre vert retient trois grandes options en matière de conflits d'intérêts :

- limiter la participation individuelle ou commune à la propriété des institutions financières;
- limiter la combinaison de certaines activités précises au sein d'une institution ou d'un groupe de sociétés;
- permettre une certaine combinaison d'activités et une certaine participation commune tout en prévoyant une réglementation accrue de la part des institutions et des organismes de surveillance.

Cette dernière option nécessiterait trois grandes modifications : le cloisonnement, le renforcement des exigences de divulgation auxquelles sont assujetties les institutions et la création d'un Bureau des conflits d'intérêts financiers.

Cloisonnement

Le cloisonnement ou compartimentage désigne un ensemble de règles, de structures et de pratiques destinées à empêcher l'information de circuler entre les divisions opérationnelles d'une société, de même qu'entre les sociétés affiliées et liées appartenant à un même groupe. Les organismes de réglementation seraient appelés à déterminer le type d'information dont le cheminement doit être contrôlé, de même que les personnes visées par ce contrôle.

La responsabilité de veiller à l'établissement des restrictions nécessaires reviendrait aux organes de surveillance tandis que les administrateurs et les dirigeants des institutions seraient responsables de leur application.

Le cloisonnement vise à empêcher la divulgation volontaire ou non de certains renseignements réservés aux initiés. Certes, le cloisonnement n'est pas à l'abri des violations intentionnelles, mais il est un moyen parmi d'autres de réduire les abus dus aux conflits d'intérêts.

Le Livre vert propose qu'on laisse aux institutions financières le soin de prévoir un cloisonnement lorsque le besoin s'en fait sentir. Le cloisonnement ne serait obligatoire que pour les activités fiduciaires qui seraient ainsi séparées de toutes les autres activités financières.

À en juger d'après la grande expérience des Américains, le cloisonnement s'est avéré un mécanisme relativement efficace pour contrôler le cheminement de renseignements confidentiels, notamment entre les opérations de crédit commercial et les activités fiduciaires des banques américaines. Le cloisonnement est également bien accepté et très répandu au Royaume-Uni et dans d'autres pays. C'est une mesure qui vient s'ajouter aux lois et aux règles de la *common law* existantes, destinées à protéger le public.

Même si elle permet jusqu'à un certain point de protéger le public, l'étanchéité du cloisonnement est loin d'être à toute épreuve. Aussi, ne serait-il pas efficace dans les cas où certains décideraient de ne pas en tenir compte. Dans la plupart des institutions, le directeur général, par son rôle hiérarchique, a accès à certains renseignements que le

cloisonnement vise justement à contrôler. Le cloisonnement peut s'avérer utile en période de prospérité économique, mais, lorsque les temps sont durs, il pourrait, comme disait un témoin, n'être guère plus qu'une simple «clôture de jardin».

Le Comité a entendu des témoignages contradictoires quant à l'efficacité du cloisonnement et aux avantages qu'il présente. Ainsi, la Mutuelle était d'accord avec le principe du cloisonnement, mais elle recommandait également que le conseil d'administration adopte un code de déontologie en vue de réduire au minimum les problèmes éventuels de respect de la vie privée et de conflits d'intérêts (Annexe «E»). *Canada Trust* s'inquiétait, pour sa part, des conséquences du cloisonnement à l'échelle provinciale et a fait remarquer qu'il ne saurait s'appliquer aux questions de fiducie que s'il est mentionné expressément dans la législation provinciale correspondante. Le Bureau d'assurance du Canada a souligné la difficulté qu'il y aurait à déterminer quelles seraient les activités visées, de même que le fait qu'il s'agirait probablement d'un processus très lourd. L'Association des banquiers canadiens était d'avis que le cloisonnement est plus efficace en théorie qu'en pratique. Si nous décidons de retenir le principe du cloisonnement, il pourrait être souhaitable de l'appliquer à toutes les activités susceptibles de donner lieu à des conflits d'intérêts. Le Groupe Laurentien s'est dit inquiet des abus qui pouvaient découler du cheminement de l'information et de l'établissement d'une base commune de données sur les clients. Il a recommandé que chaque société adopte un code de déontologie régissant l'utilisation de renseignements confidentiels sur les clients. Si cette formule était rejetée, le Groupe Laurentien serait en faveur de l'adoption de lois générales sur le traitement de l'information.

Après avoir examiné les avantages et les inconvénients du cloisonnement, le Comité a conclu qu'il y a lieu de l'adopter. Avec le temps, il pourrait jouer un rôle utile dans le contrôle des abus découlant des conflits d'intérêts. Le Comité reconnaît cependant qu'il présente des lacunes et qu'il ne peut manifestement pas empêcher la fraude. Par ailleurs, il semble y avoir des possibilités d'application beaucoup plus restreintes dans les petites institutions financières où les membres de la direction remplissent plusieurs fonctions différentes et où il est parfois difficile, sinon impossible, de séparer physiquement les employés et les divers services. Bien que la séparation physique soit jusqu'à un certain point nécessaire pour restreindre le cheminement de certains renseignements confidentiels, le succès du cloisonnement dépend surtout des normes et des valeurs adoptées par la direction et par le conseil d'administration pour la conduite de leurs activités commerciales. Le Comité espère qu'avec le temps le cloisonnement, en tant que mesure venant s'ajouter à la création de comités d'examen des pratiques commerciales et à une surveillance accrue, permettra de réduire considérablement les possibilités d'abus découlant des conflits d'intérêts.

Dans son mémoire au Comité, le ministère fédéral de la Consommation et des Corporations a présenté une étude sur les conflits d'intérêts préparée par le cabinet d'avocats Goodman et Carr. Le Comité a examiné certaines des propositions contenues dans cette étude et en a repris plusieurs dans les recommandations énoncées ci-après.

Le Comité recommande :

- 87. Que les institutions financières cloisonnent leurs opérations afin d'éviter la transmission de renseignements entre certains services d'une même institution ou entre des institutions affiliées, lorsque l'information transmise risque d'entraîner un conflit d'intérêts mettant en cause (i) des clients de l'institution ou (ii) un client et l'institution;**

88. Que les règles et mécanismes devant régir chaque secteur des services financiers soient laissés à la discrétion de l'ANAF;
89. Que les institutions et l'ANAF mettent au point des mécanismes propres à garantir l'établissement et le maintien efficaces du cloisonnement;
90. Que les institutions soient dégagées de toute responsabilité dans certaines situations dont elles auraient normalement été responsables, s'il peut être établi que deux services n'ont pu transmettre des renseignements à cause du compartimentage.

Renforcement des exigences de divulgation

Le Livre vert recommande d'accroître les exigences de divulgation afin de mieux informer les clients. Parmi les renseignements qu'il est proposé de divulguer, il y a l'identité « claire » de la société partie à une entente de réseaux avec l'institution contractante, les honoraires, frais et commissions perçus et l'existence d'un cloisonnement.

L'accroissement des exigences de divulgation s'impose, d'autant plus que le choix des produits tend à être de plus en plus vaste et que les institutions pourraient être autorisées à établir des réseaux entre elles.

Les produits et les services sont, la plupart du temps, vendus en tant que partie d'un tout, à l'avantage aussi bien du vendeur que du consommateur. Le premier subit des coûts moindres, tandis que le second y trouve son intérêt, souvent au niveau des prix. Pour ces raisons, les organismes de réglementation hésitent généralement à mettre un frein au groupement des produits et préfèrent plutôt laisser le consommateur faire son choix parmi ceux qui lui sont offerts.

Il y a toutefois des circonstances exceptionnelles dans lesquelles le groupement des services financiers n'est pas dans l'intérêt du consommateur. Des difficultés surgissent dans deux situations bien particulières, qui sont toutes deux préjudiciables à la notion de concurrence. En premier lieu, une institution financière peut obliger le consommateur qui achète un service à en acheter un autre ou à s'abstenir de transiger avec une autre institution. Cette pratique est communément appelée « vente liée ».

Dans le deuxième cas, les acheteurs de services financiers ne connaissent pas toujours, pour différentes raisons, toutes les conditions de la vente et ne sont donc pas en mesure de faire des choix éclairés. Les solutions à ce problème sont de deux ordres. Premièrement, il pourrait être interdit de combiner certaines activités; c'est ce que prévoit depuis toujours la législation fédérale pour certains services susceptibles de donner lieu à des conflits d'intérêts (par ex. les prêts commerciaux et la souscription de titres, les services fiduciaires et les prêts commerciaux, etc.). Deuxièmement, on pourrait autoriser la combinaison ou le groupement de certains services, tout en prévoyant des mécanismes destinés à éviter les abus dus aux conflits d'intérêts. Les dispositions sur les ventes liées de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ainsi que les lois fédérales et provinciales sur la protection du consommateur, qui comprennent des règles de divulgation, sont les principaux mécanismes de réglementation qui existent à l'heure actuelle.

Dans le Livre vert, il est recommandé d'accroître les dispositions sur la divulgation en tant que principal mécanisme de limitation des abus dus aux conflits d'intérêts qui

pourraient provenir de la multiplicité des produits offerts par une institution, soit directement, soit par affiliation ou en concluant des ententes de réseau avec d'autres institutions.

La plupart des témoins entendus se sont montrés favorables à l'accroissement des exigences de divulgation ainsi qu'aux améliorations proposées. Les représentants, pour la Colombie-Britannique, de l'Association des consommateurs du Canada ont souligné que l'efficacité du système dépendrait dans une large mesure de la nature et de la forme des renseignements dont la divulgation serait exigée. La Chambre de commerce de la province de Québec a exprimé sa préférence pour une plus grande autoréglementation et a recommandé, entre autres choses, l'élaboration d'une politique sur la divulgation des intérêts d'une institution dans d'autres institutions et d'un code de déontologie. L'Association des banquiers canadiens s'est dite en faveur de la proposition, mais elle a ajouté que cette dernière n'allait pas assez loin et a recommandé certains autres changements, notamment la publication de bilans et d'états des résultats tous les trimestres, en plus des rapports annuels. La *Central Credit Union* de la Colombie-Britannique a souligné que cette divulgation pourrait être difficile, étant donné les règles régissant le caractère confidentiel des renseignements concernant les clients, prévues dans la législation.

Le Comité partage l'avis des auteurs du Livre vert, qui proposent d'accroître les exigences de divulgation quant aux conditions auxquelles les institutions financières offrent leurs services : les honoraires, les frais et les commissions perçus, ainsi que l'existence d'un cloisonnement et ses répercussions pour le consommateur.

En conséquence, le Comité recommande :

- 91. Que le gouvernement élabore, en consultation avec les associations commerciales, les groupes professionnels, les institutions financières et les groupes de consommateurs, des lignes directrices renforçant les exigences de divulgation afin d'aider les consommateurs à faire des choix éclairés, étant donné l'augmentation possible du nombre de conflits d'intérêts qui pourraient découler du groupement des produits, des affiliations et des ententes de réseau.**

Bureau des conflits d'intérêts financiers

Les auteurs du Livre vert proposent la création d'un organisme public qui aiderait les consommateurs victimes de conflits d'intérêts à obtenir réparation. Cet organisme serait composé de juristes et de personnes ayant l'expérience des institutions financières, qui feraient des démarches auprès de ces institutions au nom des consommateurs lésés et intenteraient, au besoin, des actions au civil.

À l'heure actuelle, un particulier peut très difficilement poursuivre une institution financière pour cause d'abus réels ou perçus liés à des conflits d'intérêts, en raison du coût des actions en justice et de l'absence de renseignements concrets sur l'abus allégué et parce qu'il incombe au consommateur de prouver l'infraction commise par l'institution. D'autre part, étant donné la multitude de ministères fédéraux et provinciaux responsables de la protection des consommateurs, ceux-ci éprouvent des difficultés à connaître leurs droits et à obtenir que des mesures administratives ou juridiques soient prises en temps opportun. Par conséquent, ils pourraient obtenir plus facilement réparation en s'adressant à un Bureau des conflits d'intérêts financiers.

De nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité s'opposent à la création d'un tel bureau. Comme très peu d'éléments de preuve de conflits d'intérêts ont été recueillis jusqu'à maintenant, il faudrait consacrer les maigres ressources allouées à la supervision à d'autres secteurs où elles seraient fort utiles. Les recours civils dont disposent actuellement les consommateurs semblent convenir. Les questions que le bureau proposé serait chargé d'examiner relèvent presque toutes de la compétence des provinces, et la création de ce bureau susciterait des désaccords non souhaités entre les autorités fédérales et provinciales. Les autorités provinciales pourraient élargir le champ d'application de leurs mécanismes de réglementation, de manière à englober les questions dont le bureau fédéral proposé serait responsable. Finalement, il serait dangereux que le Bureau des conflits d'intérêts financiers annonce les abus dans les médias avant d'avoir pris une décision, car il pourrait nuire ainsi à la réputation de l'institution financière concernée.

Le Bureau d'assurance du Canada s'est opposé avec vigueur à la création d'un tel organisme qui serait à son avis inutile, car la législation sur les assurances et la *Loi sur les pratiques déloyales* protègent les consommateurs de multiples façons. Les surintendants provinciaux des assurances sont habilités à examiner des problèmes précis d'assurance. Au lieu de créer un Bureau des conflits d'intérêts financiers, la *Central Credit Union* de la Colombie-Britannique a proposé d'obliger toutes les institutions financières constituées sous le régime fédéral à respecter la législation provinciale sur la protection du consommateur. La Chambre des notaires du Québec a recommandé que le Bureau des conflits d'intérêts financiers relève de la compétence des provinces et soit rattaché au ministère de la Justice de chacune d'elles. Les représentants, pour la Colombie-Britannique, de l'Association des consommateurs canadiens ont mis en doute l'utilité de ce bureau qui, selon eux, ne pourrait intervenir qu'*a posteriori*.

Le Comité estime qu'il est inutile de créer un Bureau des conflits d'intérêts au palier fédéral. Il se pourrait que surgissent des situations de conflits d'intérêts dans l'avenir, mais il ne s'agit pas d'un problème qui risque de s'aggraver au point qu'on doive lui consacrer de maigres ressources de surveillance et mettre en place d'autres mécanismes de surveillance. Par ailleurs, étant donné la compétence des provinces à l'égard de bon nombre de questions dont s'occuperait le bureau proposé, la situation risquerait de s'envenimer entre les responsables fédéraux et provinciaux de la réglementation. En dernier lieu, comme il le précise dans d'autres parties du rapport, le Comité estime que l'autoréglementation, le cloisonnement et une divulgation améliorée permettront de régler les conflits d'intérêts à venir.

En conséquence, le Comité recommande :

92. Que ne soit pas créé le Bureau des conflits d'intérêts financiers proposé.

G. Régie des sociétés

Dans le Livre vert, on recommande de stimuler la réglementation interne des institutions financières constituées en vertu d'une loi fédérale en augmentant le rôle du conseil d'administration. On propose notamment de mettre à jour les dispositions sur la régie des sociétés applicables aux institutions financières non bancaires, de relever les normes de soin des administrateurs et des comités du conseil d'administration, de réglementer la taille et la composition des conseils d'administration et d'imposer des sanctions en cas d'infraction.

Les auteurs du Livre vert prônent un remaniement de la régie des sociétés qui, parallèlement au renforcement des mesures de surveillance et à la mise à jour de la réglementation, constituera la base de la réforme de la réglementation. La plupart des modifications apportées à la régie des sociétés auront des répercussions sur l'évolution du rôle des conseils d'administration.

Le Livre vert part du principe que, compte tenu du rôle spécial des institutions financières dans l'économie, celles-ci doivent appliquer des normes de gestion élevées pour garantir l'efficacité, la stabilité et la santé du système. Les membres des conseils d'administration seraient les premiers responsables de l'action des sociétés dans la perspective des objectifs de la politique publique et des normes de la collectivité. En proposant des normes et un rôle nouveaux pour les conseils d'administration, le Livre vert soulève d'importantes questions en ce qui concerne les normes d'évaluation du rendement des sociétés, à qui elles doivent s'appliquer et qui doivent en être les bénéficiaires. D'autres autorités, au Canada et ailleurs, se penchent sur les mêmes questions.

Le présent chapitre porte sur les points suivants concernant la régie des sociétés en général et le rôle des conseils d'administration :

1. Sociétés constituées par une loi spéciale
2. Normes de soin
3. Registre des administrateurs
4. Responsabilité envers un groupe de sociétés
5. Degré de surveillance et d'attention
6. Taille des conseils d'administration
7. Administrateurs de l'extérieur
8. Cumul de sièges d'administrateur

Sociétés constituées par une loi spéciale

Comme on le souligne dans le Livre vert, l'une des modifications les plus importantes résultant de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* considérée en tant que modèle pour les sociétés de prêts, de fiducie et d'assurance, réside dans le fait que celles-ci obtiendraient les caractéristiques d'une personne physique et ne seraient plus réputées être des «sociétés constituées par une loi spéciale». Les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance-vie réclament depuis plusieurs années ces changements qui les autoriseraient, comme c'est le cas pour les banques à charte et les sociétés commerciales, à exercer n'importe quelle activité qui n'est pas expressément interdite par la loi.

Les témoins représentant les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurances se sont dits en faveur de cette proposition, et les autres ne s'y sont pas opposés.

Le Comité estime injustifié de continuer à considérer les sociétés de fiducie, les sociétés de prêts et les compagnies d'assurances comme des «sociétés constituées par une loi spéciale», d'autant plus que cela défavorise ces sociétés sur le plan de la concurrence à cause de l'évolution rapide des produits et des fréquentes innovations.

En conséquence, le Comité recommande :

- 93. Que la législation régissant les sociétés de fiducie et de prêts et les compagnies d'assurances soit modifiée, afin de donner à celles-ci les**

pouvoirs d'une personne physique et que des modifications analogues soient apportées, au besoin, aux pouvoirs que confère la loi aux coopératives financières et aux mutuelles d'assurance.

Normes de soin

Les devoirs et les normes de soin des administrateurs se sont développés en *common law*, et ce n'est que dernièrement qu'on a tenté de les améliorer et de les codifier dans les lois au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Aux termes de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*, les administrateurs et les dirigeants doivent s'acquitter de leurs fonctions avec le soin, la diligence et la compétence dont une «personne raisonnablement avisée» ferait preuve dans des circonstances comparables.

Il est intéressant de remarquer que, au moment où a été présenté le premier projet de loi sur les corporations commerciales, dans les années 1970, on parlait d'administrateur raisonnablement avisé. Cette expression a, par la suite, été remplacée par «personne raisonnablement avisée» à cause des doléances des financiers qui soutenaient que les normes relatives aux conseils d'administration étaient si strictes que cette formule était susceptible de décourager des non-professionnels représentatifs de devenir administrateurs.

Dans le Livre vert, on propose de remplacer l'expression «personne avisée» par l'expression «homme ou femme d'affaires expérimenté et prudent».

Dans l'avant-projet de loi sur les sociétés de fiducie et de prêts de l'Ontario, daté de juin 1985, on recommande de relever la norme de devoir et de soin des sociétés de fiducie et d'utiliser l'expression «administrateur prudent». De plus, il est précisé que, lorsque les administrateurs évaluent si une transaction ou une mesure sont dans l'intérêt de la société, ils doivent également réfléchir aux intérêts des déposants, ainsi qu'à ceux des actionnaires.

Le Comité, à l'instar de nombreux témoins, tient à ce que les normes de soin reflètent le rôle et les responsabilités spéciales des administrateurs des institutions financières, mais il veut éviter l'imposition de critères trop stricts qui restreindraient indûment la composition des conseils. Beaucoup ont recommandé au Comité un conseil d'administration équilibré garantissant que la majorité des administrateurs ont l'expérience des affaires, mais permettant en même temps l'élection d'administrateurs ayant divers intérêts ou compétences sur les plans international, régional et non financier. Le Comité se rend bien compte qu'il est difficile d'élaborer une norme de soin uniforme pour toutes les institutions financières, qu'il s'agisse de petites institutions locales ou de banques internationales dotées d'un capital de plusieurs milliards de dollars. Le Comité souhaite vivement, comme on le recommande dans le Livre vert, que l'on relève la norme de soin des administrateurs des institutions financières. Il préférerait cependant que l'on adopte l'expression «administrateur avisé» plutôt que «homme ou femme d'affaires expérimenté et prudent». Il estime en effet que la norme proposée dans le Livre vert ne constituerait pas nécessairement une norme plus exigeante que celle d'administrateur avisé et que sa nouveauté pourrait entraîner certains malentendus dans les institutions financières. Le Comité espère qu'en appliquant la nouvelle norme, les fonctionnaires de l'ANAF préciseront clairement, surtout en ce qui concerne le nouveau registre des administrateurs, que même cette norme plus sévère n'empêche pas la nomination d'administrateurs qualifiés ayant des

intérêts et des compétences dans des secteurs autres que ceux des affaires et des finances.

En conséquence, le Comité recommande :

- 94. Qu'on relève la norme de soin des conseils d'administration en substituant à l'expression «personne avisée» l'expression «administrateur avisé».**

Registre des administrateurs

Pour veiller à ce que seules des personnes compétentes siègent aux conseils d'administration des institutions financières, il conviendrait d'adopter des mesures législatives exigeant que ces personnes soient inscrites auprès de l'organisme de réglementation approprié. Les responsables de la réglementation pourront ainsi vérifier si les administrateurs des institutions financières ont les compétences, l'expérience et la personnalité voulues pour administrer une institution à laquelle le public confie son argent. Ce processus serait utile non seulement pour l'étude des candidatures des administrateurs, mais également au moment de la constitution en société ou encore de la délivrance ou du renouvellement de permis.

Une procédure analogue est utilisée au Royaume-Uni où l'on exige depuis quelques années des renseignements complets sur les antécédents de tous les administrateurs. Elle est également appliquée dans le secteur des valeurs mobilières aux États-Unis et au Canada. On pourrait s'en inspirer pour adopter des procédures et des critères analogues.

Le Comité admet que cette procédure alourdira la réglementation pour les sociétés et pour les administrateurs, mais il considère qu'elle est justifiée, notamment parce qu'il est essentiel d'entretenir la confiance du public dans la santé et l'efficacité des institutions financières et parce que des normes de soin et de surveillance plus élevées seront imposées aux conseils d'administration.

En conséquence, le Comité recommande :

- 95. Que seules les personnes inscrites auprès de l'ANAF puissent être administrateurs d'une institution financière et que l'inscription soit accordée seulement lorsque les responsables de la réglementation sont convaincus que la personne possède les qualités requises.**

Responsabilité envers un groupe de sociétés

Le Comité souhaite, comme le propose le Livre vert, que les administrateurs des sociétés de portefeuille financières réglementées soient également visés par les normes de soin et de surveillance plus élevées proposées pour les administrateurs des sociétés financières. En revanche, il s'oppose à l'adoption du principe de la «responsabilité envers un groupe de sociétés» selon lequel les administrateurs des filiales appartenant à une société financière réglementée seraient responsables des actions de toutes les sociétés du groupe.

Comme on le signale dans le Livre vert, l'adoption de ce principe obligerait à modifier profondément les tâches des administrateurs. En outre, il ne peut pas être appliqué aux sociétés comptant un grand nombre d'actionnaires minoritaires.

En conséquence, le Comité recommande :

96. Que la notion de «responsabilité envers un groupe de sociétés» ne soit pas intégrée à la législation régissant les institutions financières constituées en vertu d'une loi fédérale.

Degré de surveillance et d'attention

Le Livre vert prône l'imposition de normes plus élevées d'attention aux affaires de la société. On y recommande notamment de forcer les membres du conseil d'administration à assister au moins aux trois-quarts des réunions autorisées par le président du conseil, afin qu'ils soient mieux informés sur les affaires de la société.

Les auteurs du Livre vert ont envisagé le rôle et la composition d'un comité spécial du conseil d'administration qui serait chargé de régir les transactions intéressées, mais ils ont finalement rejeté cette option en faveur d'une interdiction générale de ces transactions, même s'il est de rares cas où un tel comité du conseil pourrait être utile. On y recommande par ailleurs le cloisonnement pour éviter les conflits d'intérêts, mais on n'envisage aucun rôle de surveillance précis pour le conseil d'administration.

La plupart des témoins sont en faveur du relèvement des normes d'attention, mais beaucoup ne voient aucune raison d'exiger des membres du conseil d'administration qu'ils assistent aux réunions. L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes estime que cette règle serait trop restrictive. Elle propose que l'on exige simplement des institutions qu'elles informent les actionnaires et les assurés de l'assiduité des administrateurs. L'Association des banquiers canadiens se demande s'il est nécessaire d'imposer de telles règles et signale que, en vertu de la *Loi sur les banques*, le registre de présence des administrateurs aux réunions est publié et que les administrateurs en poste outre-mer peuvent participer aux réunions par téléphone. L'Association des compagnies de fiducie du Canada est en faveur de la proposition du Livre vert, mais elle suggère que des exceptions soient prévues pour les absences légitimes.

Dans son mémoire au Comité, le *Trust Royal Limited* décrit en détail le rôle et la structure du Comité responsable du code de déontologie qu'il a récemment institué, ainsi que les critères de nomination des membres. Ce comité est chargé, d'une part, de faire respecter une certaine éthique commerciale générale et, d'autre part, de régir les transactions avec des parties intéressées, dans les cas de fiducie et dans les autres cas (Annexe «F»). Plusieurs autres témoins ont également fait savoir qu'ils avaient eux aussi constitué des comités du conseil d'administration en leur confiant un mandat analogue.

Le Comité est en faveur de la proposition voulant que l'on relève les normes d'attention attendues des administrateurs, mesure qui complèterait le relèvement des normes de soin. Par contre, il ne souscrit pas à la recommandation ayant pour objet d'exiger des administrateurs qu'ils assistent aux trois-quarts de toutes les réunions du conseil d'administration.

Vu les nouvelles normes de soin et de rendement que l'on compte imposer aux administrateurs, le Comité estime que la plupart s'acquitteront de leurs responsabilités sans qu'il soit nécessaire d'imposer des critères légaux d'assiduité aux réunions. La maladie et d'autres facteurs empêchent souvent les administrateurs de participer à certaines réunions. De plus, comme l'ont fait valoir les représentants de l'Association

des banquiers canadiens, la publication des registres de présence des administrateurs aux réunions et leur diffusion aux actionnaires incitent souvent à l'assiduité.

Comme on l'a dit ailleurs, le Comité est tout à fait d'accord pour que l'on rende les conseils d'administration plus vigilants en créant des comités spéciaux chargés d'étudier les conflits d'intérêts et les transactions intéressées.

En conséquence, le Comité recommande :

97. Que l'on relève les normes de surveillance applicables aux administrateurs, ce qui comprend, au besoin, le recours plus fréquent à des comités de surveillance spécialisés des conseils d'administration, comités chargés de prévenir les abus éventuels découlant de conflits d'intérêts et de transactions intéressées et, en règle générale, d'empêcher l'utilisation à mauvais escient des pouvoirs des sociétés;

98. Que l'on n'adopte pas de mesure législative exigeant une certaine assiduité aux réunions des conseils d'administration, mais que, comme dans le cas de la *Loi sur les banques*, l'assiduité des administrateurs aux réunions du conseil d'administration soit obligatoirement rendue publique.

Nombre maximum d'administrateurs

Le Comité a longuement débattu de la question de la taille maximum des conseils d'administration et, notamment, de l'usage, répandu dans les banques à charte, consistant à avoir des conseils d'administration de plus de 25 membres comprenant des administrateurs représentant de gros clients. Dans le Livre vert, on soutient qu'il convient de plafonner le nombre des administrateurs pour préserver la valeur du vote de chacun d'eux.

Plusieurs témoins s'opposent au plafonnement à 25 membres pour les motifs suivants :

- Cette mesure rendrait peut-être les conseils d'administration plus efficaces sur le plan administratif, mais elle limiterait la représentation d'intérêts régionaux, internationaux, ou autres, lesquels se sont révélés utiles dans de nombreuses institutions financières.
- Le recours aux droits de vote cumulatifs et la création de comités spécialisés des conseils d'administration permettent à chaque administrateur, même si le conseil en compte un grand nombre, de jouer un rôle actif important dans les affaires du conseil.
- Dans certaines institutions financières, par exemple dans les caisses de crédit, on conçoit le conseil comme un moyen d'informer les membres des questions auxquelles l'institution fait face et des possibilités qui s'offrent à elle. Le plafonnement du nombre des administrateurs pourrait dans certains cas réduire cette possibilité de se familiariser avec les activités de l'institution et d'y contribuer.

Pour sa part, le Comité est d'avis que rien ne prouve que chaque administrateur n'a pas la possibilité de jouer un rôle important, même au sein d'un gros conseil d'administration, d'autant plus que l'utilisation des droits de vote cumulatifs est de plus en plus répandue et que les comités spécialisés des conseils d'administration prennent une importance accrue.

Le Comité est conscient des risques que comportent les transactions intéressées lorsque des prêts sont consentis aux administrateurs ou aux sociétés qu'ils représentent, mais il estime que les règles et procédures recommandées dans le présent rapport, combinées aux mesures législatives actuelles, suffisent amplement à prévenir ces risques.

En conséquence, le Comité recommande :

- 99. Que le nombre minimum des administrateurs des institutions financières continue d'être déterminé par la loi actuelle et que le nombre total des administrateurs ne soit pas plafonné.**

Administrateurs de l'extérieur

Dans le présent rapport, on recommande la création d'un comité du conseil d'administration chargé d'étudier et d'approuver toutes les transactions intéressées autorisées. Il est donc essentiel que les administrateurs siégeant à ce comité soient véritablement indépendants de la direction de l'institution et des actionnaires majoritaires. Étant donné que les mesures législatives actuelles ne sont pas suffisamment strictes, il faudra élaborer de nouvelles normes d'indépendance pour les administrateurs siégeant à un comité chargé expressément d'examiner, de surveiller et d'approuver toutes les transactions intéressées et les transactions pouvant donner lieu à des conflits d'intérêts.

Comme on le souligne dans le Livre vert, l'indépendance sera une caractéristique essentielle des comités de régie interne qui compteront parmi leurs membres des administrateurs qui :

- ne sont ni des dirigeants ni des employés (ni des personnes apparentées à ceux-ci);
- ne sont pas de gros emprunteurs et n'ont pas d'intérêts importants dans l'institution ou dans ses filiales;
- n'appartiennent pas à une entreprise fournissant des services de vérification, des services juridiques ou d'autres services professionnels à l'institution.

Le Comité n'a pas étudié la question de la proportion des membres du conseil d'administration venant de l'extérieur, ni les critères d'évaluation de leur indépendance. Il remarque cependant que la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* et la *Loi sur les banques* prévoient l'indépendance des administrateurs dans le cas des comités de vérification. Le Comité note également que l'avant-projet de loi sur les sociétés de prêt et de fiducie de l'Ontario prévoit qu'un tiers du conseil d'administration doit être composé d'administrateurs de l'extérieur qui ne sont ni des employés ni des dirigeants, qui ne l'ont pas été dans les deux dernières années, et qui en outre ne possèdent pas 10 % ou plus des actions et ne sont pas apparentés aux personnes appartenant aux deux catégories précitées.

Peu de témoins ont parlé de la question des administrateurs de l'extérieur. Cependant, plusieurs y ont fait allusion indirectement en mettant en garde les responsables de la réglementation contre l'imposition de critères trop élevés pour le choix des administrateurs, car cela risquerait d'empêcher le recrutement d'administrateurs n'ayant pas d'expérience dans le domaine des affaires. Le Bureau d'assurance du Canada a fait remarquer que les administrateurs de l'extérieur sont monnaie courante dans le secteur des assurances générales et sont très utiles. La *London Life* signale que,

dans son propre cas, au moins un tiers des administrateurs représentent les intérêts des assurés et sont élus par eux. Celle-ci est également d'accord pour que l'on exige qu'au moins un tiers des administrateurs soient de l'extérieur.

Le Comité est pour sa part d'avis que les institutions financières ont un besoin de plus en plus pressant de se doter de conseils d'administration indépendants de la direction et des actionnaires majoritaires. Le conseil d'administration doit pouvoir en même temps traiter des questions d'efficacité et de rentabilité de la société et connaître les besoins et les attentes du public et des collectivités, et y répondre. La tendance à nommer des administrateurs de l'extérieur devrait améliorer tant l'indépendance apparente que la capacité à doter convenablement des comités de surveillance chargés d'étudier et d'approuver toutes les transactions intéressées autorisées. Le Comité n'estime pas nécessaire d'imposer par la loi un nombre minimum d'administrateurs de l'extérieur pour les institutions financières.

En conséquence, le Comité recommande :

- 100. Que tous les membres des comités des conseils d'administration constitués pour surveiller, revoir et approuver les transactions intéressées soient des membres indépendants du Conseil d'administration et que les critères d'indépendance s'inspirent de ceux qui s'appliquent à la nomination des vérificateurs, énoncés dans la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* et dans la *Loi sur les banques*.**

Cumul de sièges d'administrateur

Plusieurs aspects des propositions contenues dans le Livre vert, notamment celles qui portent sur les sociétés ayant peu d'actionnaires, sur les liens entre sociétés financières et sociétés non financières, sur la structure des sociétés de portefeuille financières et sur l'établissement de réseaux, sont à l'origine de la proposition visant à limiter le cumul de sièges d'administrateur. Lors de la révision de 1967 de la *Loi sur les banques*, on a imposé des restrictions sur le cumul de sièges d'administrateur entre banques et sociétés de fiducie. Actuellement, rien ne restreint le cumul de sièges d'administrateur entre sociétés de fiducie, compagnies d'assurance-vie, compagnies d'assurance générale et maisons de courtage.

Certains témoins s'opposent à ce que l'on restreigne le cumul de sièges d'administrateur, mais la plupart n'ont pas abordé la question. La *Sun Life* a signalé que, sur les 17 personnes que compte son conseil d'administration, 10 sont administrateurs de banque, et deux de sociétés de fiducie. Selon la *Sun Life*, l'interdiction du cumul de sièges d'administrateur serait à la fois inutile et gênante. Pour sa part, le Bureau d'assurance du Canada s'oppose à l'interdiction du cumul de sièges d'administrateur. Il a fait remarquer que ce type d'interdiction pourrait convenir aux institutions de dépôt, mais qu'il ne serait pas approprié pour les compagnies d'assurance générale où la question des conflits d'intérêts ne joue pas. Le groupe La Laurentienne a recommandé l'élimination de toute restriction, figurant dans la *Loi sur les banques* ou dans toute autre loi future, empêchant une personne de siéger aux conseils d'administration de sociétés affiliées.

Compte tenu des recommandations du Comité touchant la propriété et la structure des sociétés de portefeuille financières, il ne semble pas nécessaire de limiter le cumul

de sièges d'administrateur, que ce soit à l'intérieur d'un groupe de sociétés appartenant à une même société de portefeuille financière ou entre institutions financières.

En conséquence, le Comité recommande :

- 101. Qu'aucune restriction ne soit imposée en ce qui concerne le cumul de sièges d'administrateur dans d'autres institutions financières non bancaires ou le pourcentage des administrateurs siégeant à au moins un conseil d'administration à l'intérieur d'un groupe de sociétés appartenant à une même société de portefeuille financière.**

VII. Normes de prudence et pouvoirs des sociétés

A. Diversification des pouvoirs

Le Livre vert propose que toutes les institutions financières conservent leurs fonctions de base exclusives (prêts commerciaux dans le cas des banques à charte, activités fiduciaires dans le cas des sociétés de fiducie, souscription d'assurances dans le cas des compagnies d'assurances, souscription d'actions et d'obligations de sociétés dans le cas des courtiers en valeurs mobilières) et que l'engagement dans d'autres fonctions de base ne puisse se faire que par la création d'institutions financières affiliées, par l'intermédiaire d'une société de portefeuille financière. Cette proposition était fondée dans le Livre vert sur l'acceptation implicite de la participation croisée d'institutions à capital fermé. Si la participation croisée d'institutions devait être permise dans le contexte d'une société de portefeuille financière, le maintien de fonctions de base pour chaque catégorie d'institutions dans ce contexte correspondrait à la logique inhérente à celui-ci. Ce contexte paraît également souhaitable du point de vue de la réglementation, puisque chaque institution au sein de la structure à participation croisée serait régie par l'ensemble des lois et de l'appareil réglementaire correspondant à la nature de ses activités. En vertu de cette proposition, les institutions financières elles-mêmes ne pourraient accroître directement leurs pouvoirs, mais un groupe de propriétaires pourrait se doter de pouvoirs accrus en créant une société de portefeuille financière, qui pourrait posséder différents types d'institutions financières dont les fonctions de base seraient différentes.

L'un des principaux problèmes que pose cette proposition, c'est que les institutions financières qui doivent accroître leurs pouvoirs pour des raisons de concurrence, mais qui ne peuvent pas ou ne veulent pas créer une société de portefeuille financière, se verraient imposer des limites à cet égard. La proposition aurait pour effet de réduire la marge de manoeuvre des institutions financières en ce qui concerne l'organisation et l'expansion de leurs activités, tout en obligeant la totalité des institutions à adopter la même structure si elles désiraient étendre leurs pouvoirs. Ces contraintes seraient particulièrement gênantes pour les petites institutions financières régionales qui se trouveraient cantonnées à leurs fonctions de base actuelles et n'auraient guère la possibilité de pénétrer d'autres fonctions de base. En réalité, les institutions qui ne s'intégreraient pas à une société de portefeuille pourraient obtenir uniquement les pouvoirs prévus dans la législation dont elles relèvent. Les petites institutions pourraient donc se retrouver dans une situation non concurrentielle par rapport aux grands groupes de sociétés de portefeuille financières qui pourraient diversifier leurs activités par la création d'institutions affiliées engagées dans d'autres fonctions de base.

D'autres limites évoquées dans le Livre vert ont également suscité des inquiétudes concernant cette façon d'aborder la question de la diversification des pouvoirs. En effet, les propositions se rapportant à l'expansion des pouvoirs se limitaient uniquement, dans le Livre vert, aux institutions financières non bancaires. L'expansion des pouvoirs des banques à charte n'est pas envisagée avant la prochaine révision de la *Loi sur les banques* prévue pour 1990. L'équilibre dans la concurrence entre les institutions

bancaires et les institutions non bancaires pourrait s'en retrouver altéré pendant la période intermédiaire, et le potentiel de croissance des divers groupes de propriétaires et institutions risquerait d'en subir le contrecoup. Les propositions du Livre vert relatives au traitement des compagnies mutuelles d'assurances et des coopératives financières manquaient aussi de cohérence. Ces institutions, en raison de leur structure particulière de propriété, ne sont pas autorisées à créer «en amont» des sociétés de portefeuille financières grâce auxquelles elles pourraient participer à d'autres activités de base. Ce qu'on propose plutôt, c'est de leur permettre de former en aval des sociétés de portefeuille financières ou des institutions financières affiliées comme mode principal de diversification. La proposition aurait donc pour effet de mettre ces institutions dans une situation particulière et de leur accorder un traitement différent de celui des autres institutions analogues en raison uniquement de leur structure, en l'occurrence celle de compagnies mutuelles d'assurances plutôt que de sociétés à capital-actions.

Comme solution de rechange à la proposition du Livre vert, on pourrait leur permettre de diversifier leurs pouvoirs en leur octroyant des pouvoirs internes supplémentaires au sein de leurs structures institutionnelles actuelles. Par exemple, le pouvoir d'accorder des prêts commerciaux et du crédit à la consommation dont jouissent les compagnies de fiducie et d'assurances pourrait être étendu de manière à autoriser ces compagnies à investir un plus grand pourcentage de leurs avoirs dans ce type de prêts, sous réserve de certaines limites ou par le truchement d'une extension de la clause omnibus. Cet accroissement de pouvoir serait limité à un pourcentage déterminé de l'actif.

Une autre solution qu'on pourrait substituer à la proposition du Livre vert sur l'extension des pouvoirs serait de permettre la diversification au moyen de la formation en aval d'institutions financières affiliées, que ce soit directement ou par l'entremise d'une société de portefeuille en aval. Si une compagnie d'assurance-vie, par exemple, désirait se lancer dans des activités fiduciaires, elle pourrait créer une société fiduciaire affiliée investie de ce pouvoir. Les participations dans des filiales, à l'exception des filiales immobilières, seraient déduites du capital de la société mère de manière à éviter le double comptage du capital. Cette méthode permettrait de maintenir la séparation des pouvoirs de base, comme le préconise le Livre vert, sans pour autant imposer le recours à des sociétés de portefeuille financières en amont, puisqu'il n'y aurait pas nécessairement propriété croisée. Chaque catégorie d'institutions pourrait continuer à être régie par les lois et l'appareil de surveillance de son domaine propre, mais chacune serait tenue également de présenter des états consolidés. La principale difficulté que comporte cette méthode, c'est qu'elle ne permettrait pas aux institutions d'étendre leurs activités au crédit commercial par l'intermédiaire d'une filiale bancaire, à moins qu'on ne modifie la réglementation relative à la propriété des institutions bancaires à capital fermé. Le point de vue du Comité à cet égard est présenté dans la section qui porte sur les banques de l'Annexe «C» et sur la propriété.

Le Comité a entendu un grand nombre de témoignages au sujet de l'extension des pouvoirs proposée dans le Livre vert et des autres formules possibles. On a fait valoir qu'il était à la fois nécessaire et souhaitable d'assouplir les mécanismes de diversification, car les institutions non bancaires, de tailles et de catégories diverses, se trouvent dans des situations fort différentes. De nombreux témoins ont affirmé qu'il serait néfaste d'obliger toutes les institutions à recourir à une société de portefeuille financière en amont pour diversifier leurs activités, car il s'ensuivrait non seulement une grave discrimination entre les grandes et les petites institutions, mais également une restructuration injustifiée et coûteuse, même pour les institutions et les groupes de propriétaires importants. La majorité des témoins penchaient vers l'accroissement des

pouvoirs internes, notamment dans le secteur du crédit commercial, combiné à la capacité de former des filiales directes pour mener des activités fiduciaires et d'assurance, les institutions étant libres d'adopter la structure de leur choix.

Le Comité convient du bien-fondé de ces témoignages et de la nécessité de mettre en place des mécanismes souples pour que toutes les institutions non bancaires jouissent de possibilités équitables d'étendre leurs activités. Le Comité juge que ces mécanismes pourraient comprendre l'extension des pouvoirs au moyen d'une société de portefeuille en amont chapeautant des institutions affiliées, au moyen de sociétés de portefeuille en aval comprenant des filiales, au moyen de filiales directes, de même qu'au moyen d'un accroissement limité des pouvoirs internes des institutions actuelles. Dans le cas des sociétés de portefeuille en aval et de leurs filiales, à l'exception des filiales immobilières, le Comité est d'avis que si l'on applique des règles strictes à l'égard du double comptage du capital, les investissements ne devraient pas alors être limités à des pourcentages prédéfinis de l'actif ou du capital de la société mère. Le Comité juge enfin que l'extension des pouvoirs devrait se limiter aux institutions financières non bancaires, car les faits présentés ne justifient pas l'extension des pouvoirs des banques à charte avant la prochaine révision de la *Loi sur les banques* prévue pour 1990.

Pour faire en sorte que l'expansion future des institutions financières ne se fasse pas au détriment de la stabilité ou de la solvabilité du système, les pouvoirs de placement, dont il est question ci-après pour chaque catégorie d'institutions, ont été réexaminés et révisés dans le cadre global d'une réglementation fondée sur des principes de prudence. Le Comité s'est penché en particulier sur les questions de suffisance de capitaux et de levier. Il s'est interrogé plus précisément sur le genre d'instruments à autoriser aux termes d'une définition uniforme du capital s'appliquant à toutes les institutions financières assujetties à une réglementation fédérale, sur le traitement à accorder aux différentes catégories de capital du point de vue de l'effet de levier et sur le traitement du capital-actions investi par une société mère dans une filiale, dans l'optique de l'effet de levier.

B. Capitalisation initiale

Les exigences relatives à la mise de fonds minimale en vue de la création d'une société de fiducie, de prêt et d'assurances sont en vigueur depuis plusieurs décennies et n'ont jamais été révisées. C'est pourquoi le Comité est d'accord pour qu'on relève le capital initial minimum requis, suivant les modalités présentées ci-dessous, comme le propose le *Supplément technique*.

Capital initial minimum proposé par catégorie d'institutions

	Minimum statutaire actuel	Minimum statutaire proposé
Sociétés de fiducie	1 million de \$	5 millions de \$
Sociétés de prêt	0,5 million de \$	5 millions de \$
Compagnies d'assurance-vie	2 millions de \$	6 millions de \$
Compagnies d'assurance générale	1,5 million de \$	5 millions de \$

Alors que les nouvelles exigences de capitalisation initiale ne toucheraient vraisemblablement pas la plupart des compagnies d'assurance générale constituées en vertu d'une loi fédérale, on a porté à l'attention du Comité que de nombreuses sociétés à charte provinciale pourraient avoir énormément de difficultés à respecter cette exigence, au cas où elles voudraient participer au régime d'indemnisation des assurés que l'on propose de faire administrer par l'ANAF. Aussi le Comité est-il d'avis qu'il ne serait pas déraisonnable de prévoir une clause des droits acquis pour les sociétés d'assurance générale incapables de respecter cette exigence.

En outre, le Comité recommande :

- 102. Que le ministre des Finances ou le ministre d'État (Finances) soit investi du pouvoir discrétionnaire de réexaminer et de réviser, suivant les besoins, les exigences en matière de capital initial minimum;**
- 103. Que les sociétés d'assurance-vie et de fiducie disposent d'une période de transition de cinq ans pour leur permettre de satisfaire aux nouvelles exigences de capitalisation initiale, et que les compagnies existantes d'assurance générale puissent se prévaloir d'une clause de droits acquis si elles ne peuvent respecter lesdites exigences.**

C. Définition du capital

Il est proposé dans le *Supplément technique* que la définition du capital des institutions financières réglementées soit révisée et que les éléments autorisés par la définition du capital obéissent aux normes suivantes :

- les éléments non assortis d'une date d'échéance ou non remboursables et qui sont subordonnés aux réclamations des déposants et détenteurs de police en cas de liquidation;
- les éléments permettant de suspendre le versement de revenus en fonction des bénéfices de l'institution;
- les éléments non assortis d'une clause restrictive relative à l'émission ultérieure d'actions.

Il est généralement admis que les lignes directrices énoncées par l'Inspecteur général des banques en mars 1983 sur la définition du capital aux fins de l'évaluation de la suffisance du capital des banques à charte canadiennes forment un ensemble cohérent et complet sur la question. À vrai dire, les règles de la permanence, de la liberté à l'égard des charges fixes obligatoires à imputer aux revenus, et de la subordination par rapport aux droits des déposants et des autres créanciers constituent les facteurs déterminants pour décider de l'admissibilité des éléments de capital dans l'assise financière des banques à charte.

Alors que les actions ordinaires, le surplus d'apport, les bénéfices non répartis et les affectations accumulées pour éventualités entrent sans difficulté dans la composition de l'assise financière, du fait qu'ils respectent les trois principes énoncés ci-dessus, la façon de traiter les actions privilégiées et les obligations subordonnées est beaucoup moins évidente. Toute institution désireuse de mobiliser des capitaux doit trouver le juste milieu entre la nécessité de disposer de fonds pour faire face aux risques normaux inhérents au marché et la nécessité d'obtenir un rendement suffisant des capitaux propres de manière à rendre les nouvelles émissions attrayantes pour les investisseurs éventuels. Ce compromis entre le besoin de fonds et le besoin de rentabilité est d'autant plus difficile à réaliser que les divers éléments du capital ne sont pas tous soumis au

même régime fiscal et n'offrent donc pas tous le même intérêt pour l'investisseur. C'est pourquoi les actions privilégiées et les obligations subordonnées ont été autorisées, jusqu'à un certain point et compte tenu de conditions particulières, par les autorités de réglementation des États-Unis et du Royaume-Uni, comme éléments de l'assise financière des banques. Conscient de la portée de cette règle pour les banques canadiennes sur le plan de la concurrence, l'Inspecteur général des banques a, à son tour, adopté la distinction entre, d'une part, le capital primaire (désigné également par le terme d'assise financière) fait d'actions ordinaires, de surplus d'apport, de bénéfices non répartis et d'affectations accumulées pour éventualités, et, d'autre part, le capital secondaire (ou d'appoint) composé d'actions privilégiées et d'obligations subordonnées.

Bien que les actions privilégiées et les obligations subordonnées soient en règle générale considérées comme des éléments du capital secondaire, l'Inspecteur général des banques, dans les lignes directrices qui nous intéressent, a décidé que certaines actions privilégiées pourraient être jugées admissibles comme capital primaire. Il s'agirait des actions suivantes :

- les actions privilégiées permanentes pour lesquelles l'obligation globale de remboursement de l'institution émettrice représente 15% ou moins du montant de l'émission;
- les actions privilégiées convertibles à long terme, sous réserve des trois conditions suivantes:
 - l'échéance est de 20 ans ou plus,
 - il n'y a pas de remboursement dans les dix premières années,
 - l'obligation de remboursement maximal est limitée pour une même année à 5 % du montant de l'émission originale.

Pour les obligations subordonnées à inclure dans le capital secondaire, l'Inspecteur général des banques impose les normes suivantes :

- subordination aux obligations de dépôt,
- échéance d'au moins cinq ans sans privilège de remboursement ou de rachat dans les cinq premières années, et
- absence de clauses restrictives relatives au rendement et susceptibles d'entraver le déroulement des activités bancaires courantes de l'institution, comme le remboursement accéléré dans le cas de non-respect du critère de gains applicable.

Il a été porté à l'attention du Comité que l'Inspecteur général des banques a récemment autorisé l'émission par une banque à charte d'obligations subordonnées à titre de capital primaire. La décision était fondée sur les considérations suivantes :

- échéance de 99 ans,
- absence de privilèges de remboursement ou de rachat pour les détenteurs du titre,
- remboursement et rachat par l'institution soumis à l'approbation préalable des autorités de surveillance,
- rendement des obligations assujéti à une moins-value proportionnelle en cas de baisse du rendement des dividendes exigibles sur les actions ordinaires.

Enfin, l'Inspecteur général des banques prescrit deux restrictions générales concernant l'utilisation du capital secondaire :

- la valeur du capital secondaire ne peut être supérieure à celle du capital primaire;
- les actions privilégiées et les obligations subordonnées incluses dans le capital primaire ne peuvent dépasser 20 % de l'avoir ordinaire.

Le Comité avale la méthode utilisée par l'Inspecteur général des banques pour distinguer entre capital primaire et secondaire, car c'est là une façon souple et pratique de respecter les règles de prudence édictées par les autorités de réglementation tout en répondant aux besoins des institutions en matière de capital. Le Comité est convaincu qu'une définition uniforme du capital n'est pas sans mérite du point de vue de l'équité concurrentielle. Les sociétés de fiducie n'ont guère eu recours jusqu'à présent aux obligations subordonnées comme source de capital. Les compagnies d'assurances ne sont pas autorisées à émettre des obligations pour mobiliser des capitaux et ce n'est que depuis un an à peine qu'elles utilisent les actions privilégiées comme source de capital. Les compagnies mutuelles d'assurances se trouvent dans une position particulière vis à vis des règles proposées de diversification des pouvoirs. En effet, le seul apport extérieur de capitaux dont elles bénéficient actuellement provient de la vente de polices participantes. La capacité de mobiliser des capitaux à partir de sources extérieures, par l'émission d'actions privilégiées et d'obligations subordonnées, rendra les propositions du présent rapport relatives à la diversification des pouvoirs beaucoup plus intéressantes pour ces compagnies. En conséquence, le Comité recommande :

- 104. Que l'ANAF soit encouragée à adopter, dans la définition du capital pour les compagnies d'assurances et de fiducie, une structure à deux volets analogue à celle qui s'applique aux banques à charte;**
- 105. Que les sociétés à capital-actions et les compagnies mutuelles d'assurances soient autorisées, de même que leurs filiales, à émettre des actions privilégiées et des obligations subordonnées.**

D. Levier

La capacité d'injecter des capitaux est certes déterminante du point de vue de la solvabilité, mais la rentabilité des capitaux engagés (c.-à-d. le rendement des capitaux propres) dépend de l'effet de levier (c.-à-d. du ratio d'endettement) ainsi que de la qualité de l'actif. Toutes choses égales par ailleurs, c'est la société qui jouit du ratio de levier le plus élevé qui obtient le meilleur rendement pour ses capitaux propres. Bien que le désir de rentabiliser les capitaux investis ait tendance à inciter les institutions à adopter le ratio de levier le plus élevé qu'autorisent les règlements, les autorités de surveillance doivent pour leur part veiller à ce que ce ratio soit assez élevé pour que les actionnaires bénéficient d'un rendement suffisant pour conserver leur mise de fonds dans l'institution, sans pour autant mettre en danger sa solvabilité globale.

L'introduction d'une norme uniforme applicable aux capitaux propres des banques, des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurances n'aurait de sens que si le ratio de levier autorisé pour les diverses catégories d'institutions était fixé sur une base comparable.

Dans le cadre de la législation et de la réglementation actuelles, les grandes banques canadiennes bien diversifiées peuvent choisir un ratio de levier (rapport de l'actif et des capitaux propres) ne dépassant pas trente. Les banques petites et plus fragiles, y compris les filiales de banques étrangères, sont limitées à un ratio de vingt. Les filiales importantes de banques étrangères, dont les capitaux propres dépassent 15 millions de dollars et dont l'actif total est supérieur à 500 millions de dollars, ont droit à un ratio de levier de vingt-cinq. Le multiple d'emprunt actuel autorisé pour les sociétés de fiducie varie de 12½ à vingt-cinq. Dans le but de renforcer les normes de prudence et de définir des lignes directrices comparables qui seraient applicables au levier financier de toutes les institutions de dépôt, le Comité recommande :

106. Que la fourchette des ratios de levier autorisés pour toutes les institutions de dépôt soit ramenée, pendant un certain temps, à entre 10 et 20 et que l'ANAF soit incitée à établir des normes et des critères comparables pour l'octroi de toute augmentation du ratio de levier à ces institutions;

107. Que les institutions soient autorisées à choisir un ratio de levier supérieur au plafond admis, uniquement lorsque leur solvabilité et la conjoncture sont jugées favorables par l'ANAF.

Après avoir déterminé la fourchette souhaitable des ratios de levier, il est essentiel de veiller à ce que les divers éléments du capital, des deux catégories d'institutions soient traités sur le même pied aux fins de l'effet de levier, en particulier en ce qui a trait au capital secondaire. Les actions privilégiées et les obligations subordonnées des banques à charte font l'objet d'un amortissement linéaire dans les cinq dernières années avant l'échéance. En outre, pour la détermination du ratio de levier, ces éléments du capital secondaire sont réputés n'avoir que le tiers de la valeur du capital primaire. En revanche, les actions privilégiées des sociétés de fiducie ne sont pas soumises à l'amortissement et ont la même valeur que les actions ordinaires dans le calcul de la capacité d'emprunt. Les obligations subordonnées ne comptent pas dans les capitaux propres lorsqu'il s'agit de déterminer les limites d'emprunt. Enfin, le Surintendant des assurances est revêtu du pouvoir discrétionnaire d'autoriser que les prêts d'actionnaires de rang inférieur (c.-à-d. les prêts consentis par un actionnaire à une société de fiducie pour une période de temps déterminée pendant laquelle les droits de l'actionnaire sont subordonnés à ceux des déposants et des autres créanciers) entrent en ligne de compte, à titre temporaire, dans la détermination de la capacité d'emprunt de la société de fiducie qui a de la difficulté à mobiliser des capitaux permanents. Pour assurer une base uniforme à la détermination du ratio de levier des sociétés de fiducie et des banques à charte, le Comité recommande :

108. Que toutes les actions privilégiées et les obligations subordonnées, qui ne deviendront pas exigibles ou qui ne feront pas l'objet d'un droit de rachat avant cinq ans et qui font partie du capital secondaire d'une institution, soient autorisées à obtenir un coefficient de valeur correspondant au tiers de la valeur des actions ordinaires pour la fixation du ratio de levier, et que les éléments portant une date d'échéance ou un droit de rachat de moins de cinq ans soient assujettis à un amortissement linéaire aux fins de la détermination du ratio de levier.

E. Double levier

Lorsqu'une institution financière crée des filiales en aval, du type envisagé par la proposition de diversification des pouvoirs contenue dans le rapport, il importe de mettre en place des mécanismes de prudence pour éviter que les capitaux propres investis dans la filiale par la société mère ne soient comptabilisés comme tels aux deux niveaux. Du point de vue de la prudence, les répercussions de ce genre de double comptage des capitaux propres sont particulièrement graves lorsque la filiale elle-même est également une institution financière utilisant comme levier de son exploitation les fonds qui lui sont confiés par le grand public. Le double comptage du capital revient à utiliser deux fois les capitaux propres comme base du levier, ce qui donne un double

effet de levier. Or, cette pratique aurait pour conséquence de compromettre les tentatives visant à définir les ratios de levier des banques à charte et des sociétés de fiducie en s'appuyant sur une définition comparable du capital. Elle irait également à l'encontre de l'intention de renforcer les normes de prudence par l'abaissement de la fourchette réglementaire des ratios de levier autorisés.

En vertu du régime réglementaire actuel, les compagnies d'assurance-vie sont habilitées à compter deux fois les capitaux propres investis dans une filiale d'assurance-vie étrangère ou dans une filiale nationale d'assurance générale. Pour leur part, les banques à charte ont droit au double levier lorsque leurs investissements dans les actions d'une société associée ne sont pas supérieurs à 20 % des capitaux propres de cette société. Toutefois, si ces participations dépassent les 20 %, le montant des actions est déduit de l'assise financière de la banque. Les autorités de surveillance n'ont pas attiré l'attention sur les dangers que pouvaient comporter les doubles leviers du point de vue de la prudence en raison des pouvoirs limités dont jouissent actuellement les compagnies de fiducie et d'assurances, aux termes de la législation actuelle, pour créer des filiales financières. La question revêtirait, cependant, une très grande importance si l'on adoptait les propositions du présent rapport concernant la diversification des pouvoirs par l'intermédiaire de filiales financières en aval, créées par les compagnies de fiducie et d'assurance.

En vertu de la proposition du Livre vert, la diversification des pouvoirs des compagnies de fiducie et d'assurances qui s'exercerait dans d'autres secteurs des services financiers se ferait par le truchement de sociétés de portefeuille financières en amont et en aval. Les restrictions proposées au sujet des transactions entre affiliés, de même que le fait que les compagnies mutuelles d'assurances et les coopératives financières ne soient pas en mesure, en raison de leurs structures sociales, de réunir des capitaux de l'extérieur, ont incité le gouvernement à examiner la possibilité d'autoriser le double comptage du capital par ces institutions pour leurs investissements dans une société de portefeuille financière en aval et dans les filiales, en imposant toutefois un plafond global correspondant à 5 % de l'actif de la société qui investit. De l'avis du Comité, si les compagnies mutuelles d'assurances et les coopératives financières ne sont pas tenues de créer une société de portefeuille pour participer à des activités dans d'autres secteurs financiers au moyen de filiales, et si par ailleurs elles sont habilitées à émettre des actions privilégiées et des obligations subordonnées, il ne serait pas nécessaire de leur accorder un traitement privilégié au chapitre du levier financier. Il semblerait également plus équitable d'appliquer la même règle à toutes les institutions financières. En conséquence, le Comité recommande :

- 109. Que le montant des capitaux propres investis dans des filiales, à l'exception des filiales immobilières, créées par toutes les institutions financières réglementées en vertu d'une loi fédérale soit déduit de l'assise financière de l'institution investissante.**

Comme protection contre les doubles leviers réalisés par l'acquisition d'institutions financières existantes sous le couvert de placements de portefeuille, le Comité recommande en outre :

- 110. Que, lorsqu'une prise de participation dans une institution financière existante porte sur l'acquisition de plus de 20 % des actions avec droit de vote de cette institution, la totalité des sommes investies soit déduite de l'assise financière de l'institution investissante.**

F. Crédit commercial

L'une des raisons pour lesquelles les compagnies de fiducie et d'assurances demandent la révision en profondeur de la législation qui les régit, c'est qu'elles aimeraient obtenir une plus grande marge de manoeuvre dans certaines de leurs activités non traditionnelles, comme le crédit à la consommation et à l'entreprise. En ce qui a trait au crédit commercial, le Livre vert et le *Supplément technique* proposent d'allier à un pouvoir de prêt pouvant s'élever à 5 % de l'actif, chez les compagnies de fiducie et d'assurances, la possibilité illimitée d'accorder des prêts commerciaux grâce à la création d'une banque de l'Annexe «C», dans le cadre d'une société de portefeuille financière. La proposition se fonde sur plusieurs facteurs énoncés par la ministre d'État (Finances) ainsi que par le gouverneur de la Banque du Canada. Tout d'abord, il y a le fait que le crédit commercial est la fonction de base des banques à charte. De plus, cette activité est historiquement réglementée par la *Loi sur les banques* qui stipule que les principaux fournisseurs de crédit commercial au Canada, en l'occurrence les banques à charte, sont soumis aux exigences de réserve définies par la Banque du Canada. La proposition reconnaît qu'il importe d'assouplir la réglementation pour permettre aux institutions financières non bancaires de faire du crédit commercial dans le cadre de leur structure institutionnelle respective. Mais au delà de la limite de 5 % de l'actif, le Livre vert considère que les institutions non bancaires exerceraient des activités d'envergure dans le domaine du crédit commercial. Il conviendrait donc que ces institutions créent des organismes distincts, désignés par le terme de banques de l'Annexe «C», pour pouvoir entrer de plain pied sur le marché du crédit commercial. Le fait que les banques de l'Annexe «C» sont tenues de conserver à la Banque du Canada des réserves de fonds ne portant pas intérêt serait ainsi une garantie d'équité de la concurrence que se livrent les fournisseurs de crédit commercial.

Sur les 137 mémoires qui ont été présentés au Comité, quatre groupes seulement sont en faveur du principe de la banque de l'Annexe «C». Qui plus est, un seul de ces quatre groupes était formé par une institution non bancaire. L'argument le plus important qu'on a fait valoir pour s'opposer à la proposition relative aux banques de l'Annexe «C» a trait au caractère peu pratique de sa mise en oeuvre. En plus des coûts élevés inhérents à la création d'une banque, l'un des bénéficiaires visés par cette proposition, à savoir les sociétés de fiducie, serait ainsi amené à se doter d'une double fonction de dépôt. Ces deux facteurs réunis auraient pour effet d'empêcher les petites sociétés de fiducie d'entrer sur le marché du crédit commercial. Enfin, la plupart des institutions non bancaires ont déclaré devant le Comité qu'elles ne tenaient pas à créer des banques, mais désiraient simplement disposer d'un plus grand pouvoir de crédit commercial.

Les arguments présentés par les compagnies de fiducie et d'assurance-vie en faveur du renforcement du pouvoir de crédit commercial sous le régime de leur législation respective étaient sensiblement différents. Les sociétés de fiducie, pour leur part, soutenaient que leur marché traditionnel de prêts hypothécaires résidentiels avait été soumis à une âpre concurrence de la part des banques à charte depuis la révision de 1967 de la *Loi sur les banques* autorisant les banques à charte à offrir des hypothèques résidentielles. Avec les années, alors que les sociétés de fiducie remportaient relativement plus de succès dans leurs activités de dépôt, la portée de leur activité traditionnelle de crédit s'est avérée limitée. Un pouvoir renforcé de crédit commercial élargirait les possibilités d'utilisation de leur actif dans un marché marqué par l'évolution de la concurrence. Au surplus, en raison de la volatilité des taux d'intérêt, il serait souhaitable d'augmenter les éléments d'actif soumis à des taux flottants pour des raisons d'équilibre. En défendant sa cause devant le Comité, un porte-parole d'une société de fiducie a affirmé que la plupart des sociétés fiduciaires ne seraient pas

engagées dans le crédit commercial si les banques à charte se voyaient interdire de prêter sur hypothèque résidentielle.

Les compagnies d'assurance-vie, quant à elles, ont soutenu que le crédit commercial sous forme de placements privés était une activité qui leur convenait parfaitement. Étant donné que les éléments du passif de ces compagnies ne deviennent exigibles qu'à assez long terme et comportent des taux relativement fixes, la plupart des placements privés effectués par les compagnies d'assurance-vie sont caractérisés par des taux fixes et une échéance de plus de cinq ans. Cette concordance des conditions et des taux applicables à l'actif et au passif, qui semble bien respecter le principe de la prudence, profiterait de surcroît à un segment du marché des prêts où il est généralement reconnu que l'offre n'est pas excessive.

Aux termes des règles d'investissement contenues dans les lois fédérales actuelles sur les compagnies d'assurances et de fiducie, les investissements admissibles sont déterminés en fonction d'un certain nombre de critères de qualité de l'actif, comme le bilan des bénéficiaires et des dividendes ou le ratio du prêt à la valeur hypothéquée. Tous les autres investissements non admissibles, dont les prêts commerciaux, tombent dans la catégorie des placements effectués en vertu de la clause omnibus, soumis à un plafond global de 7 % de l'actif d'une compagnie de fiducie ou d'assurances. Une autre difficulté que crée le *Supplément technique* a trait à la définition qu'on se propose de donner aux prêts commerciaux. Ceux-ci sont définis comme étant toutes les formes d'avance de fonds, de crédit ou de garantie de fonds consenties aux entreprises à l'exception des titres émis en vertu d'un prospectus, des titres émis par placements privés auprès d'une clientèle composée de souscripteurs suffisamment nombreux et variés pour équivaloir virtuellement à une offre sur le marché, des effets commerciaux émis en vertu d'un prospectus ou qui sont l'équivalent d'une offre sur le marché, ainsi que des prêts hypothécaires aux sociétés, qui ne dépassent pas 75 % de la valeur du bien hypothéqué ou qui sont assurés. Cette définition proposée pour les prêts commerciaux aurait pour conséquence de faire tomber dans la catégorie des investissements omnibus bon nombre des placements admissibles actuellement en vertu des critères de qualité de l'actif, avec une exception notable, à savoir les placements privés des compagnies d'assurance-vie. Du reste, le niveau actuel des placements privés de nombreuses compagnies dépasse déjà le plafond autorisé de 5 % de l'actif qu'on se propose d'instaurer. Même si les compagnies d'assurance-vie n'ont pas donné de définition du crédit commercial, elles ont tout de même soutenu devant le Comité que les placements privés devraient être exclus de la définition, quelle qu'elle soit. Elles ont en outre suggéré un plafond de 20 % de l'actif qui, à leur avis, serait plus acceptable si ces activités ne devaient être permises qu'en fonction d'un pourcentage de l'actif total. Les sociétés de fiducie ont recommandé un plafond de 20 à 25 % de l'actif et ont plaidé elles aussi en faveur de la méthode de l'exclusion, préférant que l'on continue à appliquer les critères de qualité de l'actif pour déterminer les placements admissibles. En conséquence, les prêts dont l'échéance est de plus d'un an et les placements privés seraient exclus à condition que le bilan des gains de la société réponde aux critères de qualité de l'actif. De la même manière, les hypothèques commerciales seraient exclues pourvu que le ratio du prêt à la valeur hypothéquée de 75 % soit respecté. Tandis que les représentants des sociétés de fiducie assimilaient le crédit commercial aux prêts non garantis, aux prêts garantis par des éléments d'actif courants, tels les produits à recevoir, aux prêts de fonds de roulement et à l'affacturage, les banques à charte semblaient plutôt concevoir le crédit commercial comme des prêts consentis à des entreprises. Il n'est pas sans intérêt de faire remarquer que la *Loi sur les banques* a elle aussi recours à la méthode de l'exclusion pour déterminer le champ d'activité des banques.

Le Comité n'a pas réussi à s'entendre sur la définition du crédit commercial, se demandant même s'il est possible ou pratique de s'appuyer sur une telle définition, compte tenu des innovations dans les techniques financières. Il appert par ailleurs que, si le crédit commercial est la fonction fondamentale des banques, sa définition correspondrait à la définition même de l'activité bancaire. Par conséquent, la question de la définition du crédit commercial conviendrait mieux à un débat entamé dans le cadre de la révision décennale de la *Loi sur les banques*.

Pour des raisons de caractère pratique, de souplesse et d'équité concurrentielle, le Comité recommande :

- 111. Que tous les placements qui ne sont pas soumis à des plafonds globaux particuliers soient considérés comme des placements omnibus pour les besoins des institutions financières non bancaires;**
- 112. Que le plafond global applicable aux placements omnibus de toutes les institutions financières non bancaires soit fixé à 15 % de l'actif.**

Le Comité partage les préoccupations des banques à charte qui craignent que l'octroi d'un pouvoir étendu en matière de crédit commercial aux institutions financières non bancaires n'aboutisse à l'inéquité concurrentielle. De l'avis du Comité, le fait d'imposer aux banques à charte de conserver à la Banque du Canada des réserves de fonds ne portant pas intérêt constitue une forme de taxation occulte. Comme ces réserves s'élevaient à près de 2,5 milliards de dollars à la fin du mois d'août de cette année, le coût réel que doit assumer le système bancaire canadien pour le maintien de ces réserves, si l'on se fonde sur l'hypothèse d'un taux d'intérêt de 10 %, serait de l'ordre de 250 millions de dollars. Malgré la proposition du Livre vert visant à supprimer cette exigence pour les dépôts à terme dont l'échéance est de plus d'un an, et compte tenu du fait qu'il semble y avoir des divergences d'opinion chez les spécialistes au sujet de la nécessité des réserves pour les fins de l'administration de la politique monétaire, le Comité recommande :

- 113. Que soit supprimée l'exigence applicable aux banques à charte de conserver des réserves de fonds ne portant pas intérêt à la Banque du Canada;**
- 114. Que le ministre des Finances, s'il le juge utile pour combler le manque à gagner, étudie l'opportunité d'imposer un impôt sur l'ensemble des dépôts confiés aux institutions de dépôt.**

G. Hypothèques de qualité

En ce qui a trait aux propriétés résidentielles occupées par le propriétaire, le *Supplément technique* a défini la notion d'hypothèque de qualité comme étant toute première hypothèque ne dépassant pas le ratio du prêt à la valeur hypothéquée de 75 %, sauf si l'excédent est assuré ou autrement garanti par un organisme d'État, ainsi que les hypothèques de second rang assurées ou garanties de la même façon. Les institutions financières s'inquiètent de cette définition qu'elles jugent indûment restrictive dans les cas où aucune créance détenue par des tiers ne grève la propriété et où la même institution financière détient les première et deuxième hypothèques de l'emprunteur, pour un montant total ne dépassant pas 75 % de la valeur foncière. Dans de telles situations, on peut faire valoir que l'institution n'a pas accordé de crédit au delà du plafond de prudence si la limite générale de 15 % des avoirs propres a été respectée. Le

corollaire de cet argument est que les hypothèques de deuxième rang dans ce cas mériteraient sans doute d'être considérées comme des hypothèques de qualité.

Par conséquent, le Comité recommande :

115. Que la définition d'hypothèque de qualité pour les propriétés résidentielles occupées par le propriétaire englobe les premières hypothèques et les hypothèques de second rang, sous réserve des conditions suivantes :

- la même institution financière détient la première hypothèque et l'hypothèque de second rang,
- la propriété en question est libre de toute créance détenue par des tiers,
- la valeur totale de la première hypothèque et de l'hypothèque de second rang ne dépasse pas le ratio du prêt à la valeur hypothéquée de 75 %,
- aucun prêt hypothécaire ne dépasse 15 % des capitaux propres de l'institution prêteuse.

Pour ce qui est des autres propriétés, le *Supplément technique* propose de substituer au critère du ratio du prêt à la valeur hypothéquée de 75 % un certain nombre de règles destinées à renforcer la protection contre le risque dans les prêts immobiliers. Ces règles se rapportent à la suffisance des rentrées de fonds provenant de l'hypothèque, aux biens grevés par une hypothèque détenue par des tiers et à l'assurance des hypothèques. Dans les témoignages présentés au Comité par certains porte-parole des institutions, il appert que la définition proposée pour l'hypothèque de qualité d'un bien immobilier, autre qu'une propriété résidentielle occupée par son propriétaire, pourrait empêcher parfois ces institutions d'assurer le financement de la construction en raison de difficultés inhérentes à l'application du critère des rentrées de fonds au financement de la construction. Ce financement pourrait alors être considéré comme des hypothèques de qualité inférieure soumises à un plafond global de 5 % de l'actif. Ce plafond correspondrait à 100 % des capitaux propres d'une entreprise ayant un ratio d'emprunt de 20 fois. Compte tenu de la recommandation du Comité de faire passer de 7 à 15 % de l'actif les montants prévus dans la clause omnibus, les règles proposées ne seraient pas aussi limitatives et lourdes qu'elles le semblent. Comme le Comité ne croit pas que les institutions de prêt devraient être exposées au même degré de risque que les promoteurs immobiliers, il en est arrivé à la conclusion que les règles proposées dans le *Supplément technique* sont raisonnables et utiles pour protéger les institutions de prêt contre le risque d'opérations spéculatives dans le domaine de l'immobilier.

H. Sociétés de fiducie

Le Comité recommande les règles de placement suivantes pour les sociétés de fiducie et de prêt :

116.

A. CAPITALISATION INITIALE MINIMUM	5 millions de dollars
B. MULTIPLE D'EMPRUNT (sociétés de fiducie uniquement)	10x – 20x sur une base consolidée

C. COMPOSITION DE L'ACTIF	POURCENTAGE DE L'ACTIF
Titres de créance et hypothèques de qualité	Minimum 60 %
Actions privilégiées	Maximum 10 %
Hypothèques de qualité inférieure	Maximum 5 %
Biens immobiliers et filiales immobilières	Maximum 5 %
Filiales :	
financières	Pas de plafond statutaire
non financières	Maximum global de 5 %
	Maximum de 2 % pour chaque filiale
Clause omnibus	Maximum 15 %

D. PLACEMENT MAXIMUM AUPRÈS D'UN PARTICULIER, D'UNE SOCIÉTÉ OU D'UN GROUPE LIÉ	20 % des capitaux propres
---------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------

E. PLACEMENT DE PORTEFEUILLE	Maximum de 20 % des actions avec droit de vote
-------------------------------------	-------------------------------------------------------

Lorsque les plafonds proposés ci-dessus diffèrent de ceux qui se trouvent dans le *Supplément technique*, des explications sont présentées dans les sections qui suivent.

Biens immobiliers

Même si le *Supplément technique* définissait diverses règles concernant les avoirs en biens immobiliers, suivant qu'ils sont détenus à titre de placements ou à des fins d'usage personnel, et suivant qu'ils sont productifs de revenus ou non, l'opinion du Comité est que le plafond de 5 % de l'actif pour tous les avoirs en biens immobiliers, dont ceux destinés à un usage personnel, serait suffisant pour respecter la règle de prudence. Pour une société de fiducie dont le ratio de levier réglementaire maximum est établi à 20, un pourcentage de 5 % de l'actif équivaut à 100 % des capitaux propres. Le risque maximum en matière de biens immobiliers auquel serait exposée une société de fiducie au ratio de levier maximum équivaldrait donc à la totalité de l'avoir des actionnaires. Les fonds des déposants ne seraient pas exposés à de tels risques. Au surplus, il serait peu réaliste d'essayer de faire respecter des sous-plafonds en matière de placements immobiliers, car il y aura toujours des circonstances atténuantes que les sociétés pourront alléguer pour justifier une exemption auprès de l'organisme de surveillance. Du fait que toutes les institutions financières sont censées adopter la «règle de gestion prudente» dans leurs placements et demander à leur conseil d'administration de suivre des normes plus élevées de circonspection, les sous-plafonds en matière de placements immobiliers semblent superflus. Quoi qu'il en soit, les avoirs en biens immobiliers dépassant 5 % de l'actif ne seraient pas autorisés par la clause omnibus.

Filiales

Le Comité fait une distinction entre les prises de participation par une institution financière dans des filiales, suivant que la filiale en question est une société financière

ou non financière. Dans le cas de la filiale financière, il n'est pas nécessaire d'imposer une limite statutaire aux placements du fait que les doubles leviers seront interdits. Par conséquent, les risques auxquels s'exposent les institutions par des participations dans des filiales financières en aval n'augmenteraient pas de façon disproportionnée. Le plafond proposé pour les participations dans des filiales non financières reflète le point de vue du Comité sur l'amalgamation des activités financières et non financières qui a été présenté ailleurs dans ce rapport. Le Comité est d'avis que les fonds publics sont confiés aux institutions financières en leur qualité d'intermédiaires financiers et que celles-ci ne devraient pas, par conséquent, être soumises à des risques découlant d'activités non financières. Le Comité souscrit à la proposition contenue dans le *Supplément technique* de traiter les biens immobiliers détenus par l'intermédiaire d'une filiale immobilière exactement de la même manière que s'il s'agissait d'un placement direct en biens immobiliers. Le Comité aimerait enfin insister sur le fait que les filiales immobilières doivent être limitées à des activités se rapportant aux biens immobiliers et qu'elles ne disposeraient pas du pouvoir dévolu à une personne physique de s'engager dans d'autres entreprises.

Clause omnibus

Le *Supplément technique* proposait de supprimer la clause omnibus pour les placements non précisés. Il préconisait plutôt de permettre aux sociétés fiduciaires d'investir jusqu'à 5 % de leur actif dans le crédit commercial et jusqu'à 10 % dans le crédit à la consommation. Pour les raisons présentées plus haut dans la partie sur le crédit commercial, le Comité en est arrivé à la conclusion qu'il convenait de conserver une clause omnibus pour les placements non soumis à des plafonds globaux, comme les actions ordinaires, le crédit-bail, l'affacturage, le crédit à la consommation et les prêts commerciaux. Du reste, on pourrait appliquer la clause omnibus à tous les placements précisés, à l'exception des biens immobiliers ayant dépassé le plafond global imposé.

Placements de portefeuille

Alors que les plafonds de placement dans la catégorie des filiales s'appliquent aux sociétés affiliées nouvellement créées par la société mère, le plafond des placements de portefeuille se rapporte à des participations dans des sociétés existantes. Le Comité pense qu'il est important de distinguer entre les placements passifs et les placements actifs. Le *Supplément technique* a proposé d'établir le seuil de contrôle d'une entreprise ou de participation active à 10 % des actions avec droit de vote. Il s'agit là d'un resserrement important par rapport à la règle actuelle de 30 %. Le Comité est d'avis qu'un seuil de 20 % serait plus contraignant que la règle actuelle et tiendrait mieux compte des méthodes plus perfectionnées qui permettent aujourd'hui d'exercer un contrôle sur une société. Parallèlement, ce seuil ne serait pas aussi contraignant que celui des 10 %, du point de vue de la diversification. Ainsi, à titre d'exemple, si une institution financière désirait prendre une participation de plus de 20 % du capital-actions d'une société existante, les règles de participation dans des filiales seraient immédiatement applicables, du fait que les participations dépassant le seuil de 20 % seraient considérées comme un placement actif par lequel l'institution devient partie prenante aux activités de l'entreprise. Conformément à la proposition du Comité sur les doubles leviers, le montant total du placement serait déduit de l'assise financière de la société investissante. Il s'agit par là de veiller à ce que la règle du double comptage relative aux participations dans des filiales demeure neutre, qu'elle s'applique à des filiales nouvellement créées ou à des filiales acquises par l'achat d'actions.

I. Compagnies d'assurance-vie

Le Comité recommande les règles de placement suivantes pour les sociétés à capital-actions et les mutuelles d'assurances :

117.

A. CAPITALISATION INITIALE MINIMUM	6 millions de \$
B. LEVIER	À déterminer en attendant l'adoption des exigences relatives au minimum de capital permanent et d'excédents en fonction de la nature du passif
C. COMPOSITION DE L'ACTIF	PLAFOND
Titres de créance et hypothèques de qualité	Pas de plafond statutaire
Actions privilégiées	Maximum de 10 % de l'actif
Hypothèques de qualité inférieure	Maximum de 5 % de l'actif
Biens immobiliers à titre de placement, dont les filiales immobilières	35 % des capitaux propres et 25 % du passif sur polices participantes et 15 % du passif sur polices non participantes
Biens immobiliers à usage personnel, dont ceux des filiales immobilières	35 % des capitaux
Actions ordinaires	35 % des capitaux propres et 25 % du passif sur polices participantes et 15 % du passif sur polices non participantes
Actions ordinaires de sociétés à capital de risque	10 % des capitaux propres
Total cumulatif des actions ordinaires et des biens immobiliers	100 % des capitaux propres et 40 % du passif sur polices participantes et 20 % du passif sur polices non participantes
Filiales :	
financières	Pas de plafond statutaire
non financières	Maximum global de 5 % de l'actif et de 2 % de l'actif de chaque filiale
Clause omnibus	Maximum de 15 % de l'actif
D. PLACEMENT DE PORTEFEUILLE	Maximum de 20 % des actions avec droit de vote

Comme le reconnaît le *Supplément technique*, ce qui incite à accorder aux compagnies d'assurance-vie une plus grande marge de manoeuvre qu'aux sociétés fiduciaires pour les investissements en actions ordinaires et en biens immobiliers, c'est

qu'une part importante du passif des compagnies d'assurance-vie correspond à des titres dont la date d'échéance est beaucoup plus éloignée que ceux des institutions de dépôt. Pour des raisons de gestion prudente, le Comité approuve également la proposition du *Supplément technique* de lier ces plafonds de placement aux capitaux propres (dans le cas des sociétés à capital-actions), à l'excédent non réparti (pour les mutuelles), au passif sur polices d'assurance-vie participantes et au passif sur polices d'assurance-vie non participantes.

Les plafonds définis pour les placements de portefeuille, les participations dans des filiales et les investissements en biens immobiliers des sociétés fiduciaires s'appliqueraient également aux compagnies d'assurance-vie.

Le Comité a entendu le témoignage de nombreux représentants du secteur de l'assurance-vie qui demandaient le pouvoir d'administrer en fiducie les fonds versés au titre de contrats d'assurance, de fonds de pensions enregistrés et de régimes enregistrés d'épargne-retraite. Compte tenu de la portée des pouvoirs de diversification recommandés pour ce secteur, ces pouvoirs additionnels de fiducie pourraient s'intégrer logiquement à l'activité de l'assurance-vie. En conséquence, le Comité recommande :

- 118. Que les compagnies d'assurance-vie soient autorisées à administrer en qualité de fidéicommissaires les fonds versés au titre de contrats d'assurances, de régimes de pensions enregistrés et de régimes enregistrés d'épargne-retraite.**

Actuaire chargé de l'évaluation

Selon la loi actuelle, chaque compagnie d'assurance-vie est tenue de nommer un actuaire chargé de l'évaluation. La principale responsabilité de celui-ci consiste à attester que les réserves actuarielles figurant dans les états financiers sont suffisantes pour couvrir les engagements prévus de la compagnie, compte tenu des polices d'assurance en vigueur à la date des états financiers. Donc, la seule chose que l'attestation confirme, c'est que la compagnie aurait des réserves suffisantes si elle cessait de conclure de nouveaux contrats à la date des états.

La portée de cette attestation semble trop restreinte pour véritablement garantir que la compagnie pourra respecter ses obligations financières envers les détenteurs de polices. Ces derniers doivent être certains que la compagnie aura suffisamment de liquidités lorsqu'ils auront besoin de l'assurance qu'ils ont souscrite ou des épargnes qu'ils ont placées.

Dans le cas de l'assurance, il faut que la politique de placement de l'assureur concorde avec les types de contrats qu'il vend. L'échéance des placements doit correspondre à peu près à celle des engagements, de façon que la compagnie dispose de suffisamment de liquidités au moment où les engagements deviennent exigibles.

Un deuxième aspect de la question concerne les placements et les pratiques d'établissement des prix actuels et futurs de la compagnie. Une compagnie pourrait avoir suffisamment de réserves pour couvrir les polices vendues dans le passé, mais à la longue, si sa politique d'établissement des prix des nouveaux contrats est malsaine, sa situation financière pourrait progressivement se détériorer au point où elle ne serait peut-être plus en mesure de respecter ses engagements.

Pour pallier ces problèmes éventuels, le Comité estime que le rôle de l'actuaire chargé de l'évaluation devrait être élargi. En étudiant le rôle de l'actuaire désigné au

Royaume-Uni, le Comité s'est rendu compte que celui-ci a des attributions qu'il conviendrait d'envisager au Canada.

Au Royaume-Uni, l'actuaire désigné est nommé par le conseil d'administration. Il informe le conseil de toute situation ou de toute pratique qui, à son avis, pourrait grandement influencer sur la situation financière de la compagnie. En vertu de la loi, son mandat consiste à analyser régulièrement la situation financière de la compagnie et à faire rapport à ce sujet, ce qui comprend notamment l'évaluation du passif. Son étude porte sur ce qui suit :

- a) les taux des primes des contrats en vigueur et des nouveaux contrats;
- b) la nature des contrats en vigueur et des nouveaux contrats, y compris de toutes les garanties;
- c) les placements courants et la politique de placement;
- d) les projets de mise en marché, en particulier le volume et les coûts prévus des ventes;
- e) les niveaux actuels et futurs probables des dépenses;
- f) le montant du capital mobilisé et des excédents de la compagnie;
- g) les contrats de réassurance;
- h) une évaluation de la solvabilité de la compagnie à court et à long terme.

La Loi confère également à l'actuaire désigné des responsabilités et des obligations vis-à-vis du ministère du Commerce et de l'Industrie, il est tenu d'informer les autorités de réglementation de toute situation qui, à son avis, pourrait nuire à la protection des assurés.

Le Comité estime que le rôle de l'actuaire chargé de l'évaluation devrait être élargi et il recommande par conséquent :

- 119. Que l'ANAF étudie le rôle actuel de l'actuaire chargé de l'évaluation, en consultation avec l'Institut canadien des actuaires, en vue d'élargir ce rôle en y ajoutant des attributions analogues à celles de l'actuaire désigné au Royaume-Uni, attributions qui visent à assurer la solvabilité à long terme de la compagnie.**

J. Compagnies d'assurance générale

Les normes de prudence des compagnies d'assurance générale doivent être renforcées à la lumière des difficultés financières qu'ont éprouvées certaines d'entre elles ces dernières années. Voici quelques facteurs importants qui ont contribué à leur insolvabilité : sous-capitalisation, primes insuffisantes, sous-évaluation du passif et réassurance insuffisante. Il est donc essentiel que la révision des normes de prudence porte sur ces questions précises.

Capital de départ

Le Comité appuie la proposition du Livre vert visant à porter le capital de départ d'une compagnie de 1,5 à 5 millions de dollars. Toutefois, les compagnies existantes ne devraient pas être assujetties à cette nouvelle exigence, comme le précise une recommandation énoncée dans le chapitre sur le capital de départ.

Besoins de capitaux courants

Chaque assureur devrait toujours avoir suffisamment de capitaux pour ses opérations courantes.

Les règlements en vigueur disposent que l'excédent de capital «rajusté» d'une compagnie doit équivaloir au moins à 1) 15 % du passif correspondant aux réclamations en souffrance, plus 2) à un maximum de 15 % du passif correspondant aux primes éventuelles, suivant la valeur des réclamations réglées et éventuelles de la compagnie. L'excédent de capital est rajusté pour exclure certains éléments de l'actif non admissibles, comme les coûts d'achat reportés.

Il semble que, dans certains cas, ces dispositions n'ont pas permis de déceler très tôt certains problèmes. Le Surintendant des assurances a proposé d'ajouter à la loi une disposition qui renforcerait les règles actuelles concernant le capital de départ. Ainsi, il serait précisé que l'excédent de capital doit être suffisant pour couvrir le plus important des deux montants suivants, à savoir :

- a) 15 % des revenus bruts de la compagnie tirés des primes au cours de la dernière année financière, ajoutés à la plus petite des sommes suivantes : 500 000 dollars ou 5 % des primes; et
- b) 22 % de la moyenne annuelle des réclamations imputées à la compagnie durant les trois années financières précédentes ajoutés à la plus petite des sommes suivantes : 490 000 dollars ou 7 % de ladite moyenne.

Des crédits affectés à la réassurance seraient accordés à toutes les compagnies à l'exception des compagnies de réassurance, de façon à ce que l'excédent de capital nécessaire atteigne au moins 50 % des sommes calculées en ne tenant pas compte de la réassurance.

Globalement, l'ajout de cette disposition n'aurait pas d'impact majeur sur la marge de solvabilité des compagnies d'assurance générale. Cette mesure permettrait de combler certaines lacunes techniques inhérentes au calcul du capital de départ et aurait des répercussions sur quelques compagnies qui fonctionnent aujourd'hui avec une très petite assise financière par rapport aux opérations qu'elles effectuent et ce, tout en respectant la loi. Ainsi, les organismes de surveillance seraient plus facilement en mesure de recourir à des pouvoirs discrétionnaires dans ces cas précis. Dans ce contexte, le Comité est d'accord pour que l'on tienne compte de cette exigence supplémentaire dans le calcul du capital de départ.

Placements

Dans l'ensemble, les compagnies d'assurance générale ont toujours adopté une gestions prudente de leurs placements. En fait, les règlements leur accordent une plus grande souplesse que celle dont jouissent la plupart des compagnies. La qualité du

portefeuille de placement ne semble pas avoir joué un rôle dans les faillites récentes des compagnies d'assurance générale. La révision des règlements concernés ne paraît donc pas aussi urgente que celle des autres normes de prudence.

Le Bureau d'assurance du Canada a affirmé au Comité que les règles actuelles concernant les placements étaient satisfaisantes et qu'elles devraient être conservées. Ses représentants ont dit préférer l'approche qualitative actuelle aux restrictions quantitatives proposées dans le *Supplément technique*.

Par contre, certains prétendent que l'approche qualitative est gênante du point de vue administratif et ne garantit guère en soi la qualité globale du portefeuille de placements des compagnies d'assurance générale.

Dans l'ensemble, les propositions du Livre vert sur les règles régissant les placements ne restreindraient pas les modalités de fonctionnement des compagnies d'assurances, à deux grandes exceptions près.

D'abord, il est proposé de limiter à 10 % de l'actif les placements sous forme d'actions privilégiées, qui ne sont soumis aujourd'hui à aucune restriction précise. Comme les compagnies d'assurance générale n'ont pas des possibilités d'emprunt des sociétés de fiducie et de prêt, la limitation proposée se traduirait par une restriction plus sévère en ce qui concerne les actions privilégiées que les actions ordinaires, qui ne pourraient pas constituer plus de 100 % de l'actif des actionnaires. Il serait alors préférable de ne pas imposer de restriction aux actions privilégiées en tant que telles, mais de plafonner l'ensemble des placements sous forme d'actions privilégiées, d'actions ordinaires et d'actifs immobiliers à 150 % de l'actif des actionnaires, tout en maintenant les restrictions corollaires pour les actions ordinaires et les actifs immobiliers.

Les placements dans les filiales sont un deuxième cas où les propositions du Livre vert seraient plus restrictives que la loi actuelle. Cette question a été discutée en détail dans un chapitre précédent du rapport. Les placements dans des filiales devraient être assujettis à des critères et à des limitations semblables, tant pour les compagnies d'assurance générale que pour les sociétés de fiducie et de prêt et les compagnies d'assurance-vie.

En conclusion, le Comité n'a pas eu l'impression que beaucoup de gens tenaient à ce que les règles régissant les placements des compagnies d'assurance générale soient modifiées. Cependant, si la loi devait être réexaminée et si les règles concernant les placements des compagnies d'assurance-vie devaient être soumises non plus à des critères qualitatifs mais quantitatifs, il semblerait alors pertinent de revoir en même temps les règles concernant les placements des compagnies d'assurance générale. L'approche proposée dans le Livre vert semble acceptable dans l'ensemble, à condition de l'assortir des deux modifications qui sont recommandées ci-dessus concernant les achats d'actions privilégiées et les placements dans les filiales, et d'y ajouter une clause omnibus (15 % de l'actif), comme il en a été question dans le chapitre sur les prêts commerciaux.

Pour que des placements qui étaient auparavant légaux ne tombent pas dans l'illégalité lorsque la loi sera modifiée, une période de transition devrait être accordée aux compagnies pour qu'elles puissent se conformer aux exigences nouvelles.

Le Comité préconise les règles suivantes pour les compagnies d'assurance générale :

120.

A. CAPITAL DE DÉPART : MINIMUM REQUIS	5 millions de dollars
B. CAPITAL COURANT : MINIMUM REQUIS	Continuer d'appliquer l'article 103 de la <i>Loi sur les compagnies d'assurance</i>. Ajouter la nouvelle disposition proposée par le Surintendant des assurances, fondée sur 15 % des primes et 22 % des réclamations.
C. DIVERS ÉLÉMENTS DE L'ACTIF	
Titres de créance et hypothèques de qualité	Aucune limite imposée par la loi
Avoirs immobiliers pour fins d'investissement, y compris filiales immobilières	35 % de l'avoir des actionnaires
Avoirs immobiliers pour usage personnel, y compris filiales immobilières	35 % de l'avoir des actionnaires
Actions ordinaires	100 % de l'avoir des actionnaires
Actions ordinaires de sociétés de capital de risque	10 % de l'avoir des actionnaires
Total des actions ordinaires et privilégiées et des avoires immobiliers	150 % de l'avoir des actionnaires
Filiales	
Financières	Aucune limite imposée par la loi
Non financières	5 % de la valeur maximale de tous les éléments d'actif 2 % de l'actif pour chaque filiale
Clause omnibus (sauf l'immobilier)	Maximum 15 % de l'actif
D. PORTEFEUILLE DE PLACEMENTS	Maximum 20 % du capital donnant droit de vote

Réassurance

Le Surintendant des assurances a proposé un certain nombre de mesures restrictives concernant la réassurance. Ses principales recommandations sont les suivantes :

- Interdire aux nouvelles compagnies et aux autres compagnies ayant un actif inférieur à 25 millions de dollars de céder des contrats de réassurance à des réassureurs non autorisés à faire affaire au Canada;
- Obliger toutes les compagnies autres que les compagnies de

réassurance, qui cèdent des contrats de réassurance, à en confier au moins 50 %, à des des réassureurs autorisés;

- Obliger toutes les compagnies à conserver pour elles-mêmes un minimum de 50 % de leurs activités. Une exception serait faite toutefois pour les nouvelles compagnies; au cours de leurs cinq premières années d'exploitation, celles-ci auraient le droit de céder jusqu'à concurrence de 75 % de leurs activités.

Le Comité reconnaît que certaines compagnies ont éprouvé des difficultés financières pour avoir trop compté sur la réassurance, ou dans certains cas pour s'être réassurées auprès de réassureurs non autorisés qui n'étaient pas solvables au moment requis.

La réassurance est une activité essentielle des compagnies d'assurance générale. Les risques de catastrophe doivent être répartis entre un très grand nombre de compagnies dans le monde entier. Les réassureurs autorisés à faire affaire au Canada ne constituent qu'une portion des réassureurs mondiaux. Certaines formes ou certains niveaux de réassurance de catastrophe ne pourraient peut-être pas être offerts aux assureurs canadiens si ceux-ci se voyaient refuser l'accès au marché de la réassurance non autorisée. Les compagnies d'assurances appartenant à des intérêts canadiens seraient particulièrement désavantagées, puisque de nombreuses compagnies canadiennes appartenant à des intérêts étrangers continueraient d'avoir accès indirectement au marché de la réassurance non autorisée par le truchement de leur compagnie mère.

Le Comité croit qu'il ne serait ni pratique ni souhaitable d'interdire totalement l'accès au marché de la réassurance non autorisée. Cependant, il appuie la deuxième recommandation du Surintendant des assurances qui vise à restreindre les activités des réassureurs non autorisés.

Obliger les compagnies à conserver au moins 50 % de leurs activités et ce après seulement cinq ans d'existence, semble être une mesure sévère qui pourrait, dans certains cas, avoir un effet contraire à l'objectif visé. L'ajout de la disposition supplémentaire concernant le capital de départ qui autorisera au maximum 50 % de crédit de réassurance, ainsi que la limitation proposée concernant la réassurance non autorisée font penser au Comité qu'il n'est pas essentiel d'établir un critère minimum concernant les activités de réassurance.

En conséquence, le Comité recommande :

- 121. Que la valeur des primes qu'une compagnie, autre qu'une compagnie de réassurance, serait autorisée à céder à un réassureur non autorisé, ne puisse dépasser la valeur des primes cédées à une compagnie autorisée.**

Actuaire en évaluation

Depuis de nombreuses années, les compagnies d'assurance-vie doivent faire attester leurs réserves actuarielles par un actuaire compétent, membre de l'Institut canadien des actuaires.

Le Surintendant des assurances a proposé que cette disposition s'applique également aux compagnies d'assurance générale, et sa proposition a reçu l'appui du Bureau d'assurance du Canada.

La nécessité d'imposer une telle mesure aux compagnies d'assurance générale a fait l'objet de nombreuses discussions. La principale raison pour laquelle cette disposition n'est toujours pas incluse dans la loi fédérale est probablement la pénurie actuelle d'actuaire compétents dans le domaine de l'assurance générale. Cependant, bien que toujours insuffisant, le nombre d'actuaire s'occupant d'assurance générale s'accroît rapidement. Le Comité estime qu'il est opportun de modifier la loi sur l'assurance pour y inclure une disposition prévoyant l'attestation des réserves des compagnies d'assurance générale par des actuaire.

Suivant la proposition du Surintendant des assurance, l'objectif principal d'une telle mesure serait de vérifier si les compagnies ont constitué des réserves suffisantes pour les primes éventuelles et les réclamations en souffrance. En principe, le rôle et les responsabilités de l'actuaire d'évaluation seraient semblables pour les compagnies d'assurance-vie et les compagnies d'assurance générale. Le Comité a recommandé qu'on ajoute au rôle de l'actuaire d'évaluation d'une compagnie d'assurance-vie les principales responsabilités qu'assume l'actuaire désigné (*Appointed Actuary*) au Royaume-Uni. Il conviendrait également que des responsabilités semblables soient confiées à l'actuaire d'évaluation d'une compagnie d'assurance générale dans la mesure où ces responsabilités sont propres à ce domaine.

On devrait envisager une période de transition de cinq ans, au cours de laquelle le surveillant pourrait accepter une attestation par une personne autre qu'un actuaire pleinement compétent, à la condition toutefois qu'une compagnie puisse faire la preuve qu'elle n'a pu retenir les services d'un actuaire dans des conditions normales. L'organisme de surveillance, en accordant une telle permission, pourrait prendre en considération la taille et la situation financière de la compagnie en cause.

En conséquence, le Comité recommande :

122. **Que les compagnies d'assurance générale soient tenues le plus rapidement possible de désigner un actuaire d'évaluation et de joindre à leurs états financiers un rapport actuariel attestant que les réserves pour primes éventuelles et réclamations en souffrance sont suffisantes;**
123. **Que soit prévue une période de transition de cinq ans, au cours de laquelle une compagnie pourrait désigner une personne autre qu'un actuaire pleinement compétent si elle peut faire la preuve à l'ANAF qu'elle n'a pu raisonnablement retenir les services d'un actuaire pleinement compétent;**
124. **Que, conformément à la recommandation du Comité, on procède à l'examen du rôle de l'actuaire d'évaluation pour les compagnies d'assurance-vie et pour les compagnies d'assurance générale.**

K. Caisses de retraite

Le Comité n'a reçu qu'un seul mémoire au sujet des modifications proposées aux règles de placement des fonds des régimes de pension. Les prises de position et les réflexions du Comité s'appuient donc sur le mémoire commun de l'Association canadienne des administrateurs de régimes supplémentaires de rentes et de l'*Investment Counsel Association of Ontario*. Comme le mémoire était fondé sur le consensus de 50 administrateurs de caisses de retraite représentant près de 90 %, ou 89 milliards de dollars, de tous les fonds de caisses de retraite en fiducie au Canada, rien ne s'oppose à

ce que le Comité accepte les points de vue exprimés dans le mémoire comme représentatifs de ceux de ce secteur tout entier.

Le Comité souscrit aux propositions suivantes énoncées dans le *Supplément technique* :

- que les règles et objectifs de placement soient clairement exposés dans le contrat passé entre le promoteur du régime et les participants;
- que les fonds de pension adoptent des critères précis de placement, en conformité avec les règles et objectifs et avec le devoir de prudence, et que les administrateurs des fonds soient liés par ce devoir;
- que les fiduciaires du régime soient tenus d'établir un comité de gestion où siègeraient les représentants du promoteur du régime et des participants au régime avec pour mandat de surveiller le respect des règles et objectifs du régime.

Bien que la méthode de «gestion prudente» du portefeuille ait été examinée dans le *Supplément technique*, celui-ci propose également de nombreuses règles concernant la diversification, le contrôle des sociétés et des petites entreprises et les investissements étrangers.

Diversification

Le *Supplément technique* propose que le plafond applicable aux placements dans une entreprise donnée ou dans un groupe d'entreprises liées ne puisse représenter plus de 5 % de l'actif total, comparativement au plafond actuel de 10 %. On a porté à l'attention du Comité que le plafond de 5 % relatif à un groupe d'entreprises liées limiterait les possibilités d'investissement des fonds de pension dans les valeurs sûres des grandes sociétés canadiennes, comme Bell Canada, du fait que le nombre de sociétés liées à ces grandes sociétés représente beaucoup plus que 5 % des obligations et des actions en circulation au Canada. Il semble donc arbitraire et inapproprié de ne pas permettre la détention de ce genre de valeurs en fonction de la place qu'elles occupent sur le marché. Par surcroît, cette règle aurait pour effet de détourner des fonds placés dans des sociétés stables vers des entreprises moins stables. La proposition de diversification pourrait donc se révéler en contradiction avec le principe sous-jacent de diversification et de prudence.

En conséquence, le Comité recommande :

- 125. Que soit conservé le plafond actuel de 10 % de l'actif pour les placements dans une même société ou dans un groupe de sociétés liées.**

Plafond des placements de portefeuille

Le *Supplément technique* propose que le plafond de 30 % actuellement imposé aux actions avec droit de vote, qu'un régime de retraite peut détenir dans une même société, soit ramené à 10 %. La plupart des caisses de retraite ne dépasseraient pas le nouveau plafond du fait de leur diversification. Il reste cependant que bien peu de régimes de pensions possèdent actuellement 30 % des actions avec droit de vote d'une société. Si le plafond proposé vise à garantir que les prises de participation des caisses de retraite demeurent de caractère «passif», il semble cependant aller à l'encontre de l'objectif d'encouragement d'acquisition des participations dans la petite et la moyenne entreprises. Par exemple, 1 % d'un milliard de dollars pourrait représenter beaucoup plus que 10 % des actions avec droit de vote d'une petite entreprise privée. En

conformité avec le principe qui a motivé sa décision à ce sujet dans le cas d'autres institutions financières non bancaires, le Comité recommande :

- 126. Que la participation dans une même société soit limitée à 20 % des actions avec droit de vote.**

Avoirs en défaut de paiement

Les auteurs du *Supplément technique* proposent d'interdire les placements en avoirs qui sont en défaut de paiement. Le bien-fondé de cette interdiction est évident. Mais ces placements ne seraient pas forcément incompatibles avec le principe de «gestion prudente de portefeuille». Il peut arriver que l'investisseur soit contraint de faire de nouveaux placements dans une petite entreprise viable mais éprouvant des difficultés provisoires de trésorerie. Le fait de permettre ce genre de placement en vertu de la clause omnibus ne compromettrait pas la solvabilité d'une caisse de retraite et pourrait promouvoir l'investissement dans la petite entreprise. L'interdiction pure et simple ne semble pas nécessaire, eu égard au fait que les caisses de retraite seront tenues de préciser les règles et objectifs de leurs placements ainsi que de créer un comité de gestion pour les faire respecter.

En conséquence, le Comité recommande :

- 127. Qu'une clause omnibus de 15 % de l'actif soit prévue pour les placements dans des valeurs non admissibles;**
- 128. Que l'interdiction proposée des placements dans des valeurs «en défaut de paiement» soit annulée et que chaque caisse de retraite décide elle-même de l'opportunité d'adopter une telle interdiction dans le cadre de ses propres règles et objectifs de placement.**

L. Banques à charte

Les propositions du Livre vert ne s'appliquent pas aux banques à charte. Les révisions envisagées dans l'immédiat portent essentiellement sur la législation des institutions financières non bancaires, dont le processus de révision, non régi par un texte de loi, a grandement besoin de s'adapter aux réalités actuelles du marché. D'importantes modifications ont été apportées à la *Loi sur les banques* en 1980 et on ne prévoit pas d'autres modifications d'importance avant la prochaine révision décennale. Le gouvernement s'est cependant déclaré disposé à entamer des consultations sur la révision de la *Loi sur les banques* prévue pour 1990. Il a également proposé que les banques à charte ne soient plus tenues, à partir de cette date, de conserver des réserves primaires pour les dépôts à terme de plus d'un an.

Lors des audiences du Comité, l'Association des banquiers du Canada a soutenu que l'exclusion des banques à charte de la réforme planifiée priverait de nombreux Canadiens de l'accès à une gamme accrue de services financiers — point de vue également exprimé par certains groupes de consommateurs. L'idée d'établissement de réseaux a été universellement ratifiée par les banques qui ont recommandé qu'elle soit intégrée à des systèmes de distribution partagés ou communs. En outre, certaines banques ont exprimé le désir d'offrir au Canada des services bancaires de placement analogues à ceux qu'elles offrent actuellement à l'étranger en faisant valoir que leurs clients canadiens bénéficieraient d'une réduction de frais. En règle générale, les banques souscrivaient à l'idée d'accroître la diversité de leurs produits par la création de

filiales. Collectivement, elles ont suggéré que les pouvoirs de toutes les institutions financières fassent l'objet d'un examen simultané. En plus de préserver le principe de l'équité concurrentielle, on réduirait ainsi les incertitudes auxquelles, autrement, toutes les institutions se heurteront sur le plan de la planification.

Sous l'angle des services financiers offerts aux usagers, l'Organisation canadienne de la petite entreprise, s'est montrée favorable à l'orientation concurrentielle et à l'esprit de «fair play», en demandant que les banques à charte aient la possibilité de pénétrer les marchés qui sont maintenant l'apanage des institutions non bancaires, si celles-ci étendaient leurs activités de crédit personnel et de prêts commerciaux. Le Conseil économique, qui depuis 1976 préconise la réglementation par activité – c'est-à-dire la réglementation fonctionnelle – a lui aussi appuyé l'élargissement des services offerts par toutes les institutions financières. Le mouvement coopératif du Canada s'est dit du même avis.

Le Comité reconnaît que le Livre vert n'explique pas clairement le rôle que les banques à charte seraient appelées à jouer dans le cadre de l'élargissement des services financiers offerts. Il pourrait effectivement s'ensuivre des incertitudes sur le plan de la planification, non seulement pour les banques, mais aussi pour les autres institutions financières et leurs clients. Le Comité recommande que l'on examine la possibilité d'accorder aux banques à charte les mêmes libertés que celles offertes aux autres institutions financières, à condition toutefois que soient maintenus des dispositifs raisonnables de sécurité et de solvabilité. Le corollaire de la proposition du Comité serait de permettre aux banques de constituer des réseaux et de jouir des autres pouvoirs de diversification recommandés dans le présent rapport pour les institutions non bancaires.

Cependant, compte tenu de la recommandation du Comité au sujet de la propriété de toutes les institutions financières, à l'exception des compagnies mutuelles d'assurance et des caisses de crédit, toute la question de l'extension des pouvoirs des banques à charte en tant que sociétés devrait être examinée sous tous ses aspects, dans le cadre de la révision des règles touchant la propriété des institutions. Par ailleurs, aucun des témoignages présentés au Comité n'a abordé les problèmes relatifs à l'extension des services bancaires. Par conséquent, le Comité souhaite que la question soit étudiée lors de la prochaine révision de la *Loi sur les banques*. Il ne voit pas pourquoi les consultations ne pourraient commencer immédiatement et prie instamment le gouvernement de mettre en marche le plus tôt possible le processus devant mener à la révision de 1990. Tout retard à cet égard ne ferait que prolonger les incertitudes qui pèsent sur le marché et pourrait décourager l'adoption de stratégies d'entreprise efficaces.

Le Comité a fait connaître son point de vue sur la question des réserves liquides ne portant pas intérêts, dans la partie traitant du crédit commercial, et désire réitérer sa recommandation :

- 129. Que soit supprimée l'obligation pour les banques à charte de déposer auprès de la Banque du Canada des réserves liquides ne portant pas intérêts.**

M. Institutions coopératives de crédit

Le Livre vert propose que les associations coopératives de crédit enregistrées sous le régime de la *Loi fédérale sur les associations coopératives de crédit* (LACC) soient

autorisées à étendre leurs activités financières par la création de groupes financiers en aval, que ce soit individuellement ou collectivement. Les placements dans les sociétés de portefeuille financières seraient soumis aux règles de placement proposées et aux restrictions provinciales actuelles. On a reporté à des pourparlers ultérieurs avec ce secteur la question des modalités d'application de l'interdiction générale des transactions intéressées. La raison en est que le mouvement coopératif implique, par définition, des activités avec lien de dépendance. On a avancé le principe que la définition du capital devrait être élargie pour mettre les coopératives sur un pied d'égalité avec les autres institutions financières. Le gouvernement est en outre disposé à réviser les exigences statutaires relatives aux liquidités, exigences qui seraient fondées sur la notion de regroupement des liquidités de tout le réseau des coopératives financières.

Le Comité est conscient des difficultés que pourrait engendrer l'adoption d'une structure obligatoire des sociétés de portefeuille financières. Il considère que les modalités de diversification devraient être du ressort de la direction, sous réserve de garanties suffisantes de sécurité et de solvabilité. D'après les témoignages qui lui ont été présentés, les coopératives financières préféreraient se diversifier grâce à l'extension des pouvoirs internes. Le Comité tient à faire remarquer que bon nombre des innovations canadiennes en matière de finances sont nées du mouvement coopératif, et propose donc qu'une étude soit entreprise sur l'extension des pouvoirs de ces institutions dans le cadre désiré. Il importe de mentionner, toutefois, qu'il s'agit d'une question qui relève essentiellement de la compétence des provinces et qui, partant, échappe au Comité.

Dans le domaine de compétence fédérale, le Comité ne voit pas pourquoi la Société canadienne de crédit coopératif (SCCC) ne se verrait pas octroyer les mêmes pouvoirs que ceux dévolus aux autres institutions financières. Plus précisément, le crédit à la consommation et les prêts commerciaux pourraient être consentis de façon interne jusqu'à concurrence de 15 % de l'actif de la SCCC, et des filiales pourraient être créées pour pénétrer d'autres domaines de l'activité financière sous réserve d'observer la règle du double comptage du capital. La définition du capital (primaire et secondaire) s'appliquerait pour elle de la même façon que pour les autres institutions financières. Il faudrait peut-être affiner la définition de capital primaire pour tenir compte de la nature particulière des capitaux propres d'une coopérative. De plus, le capital secondaire maximum autorisé devrait sans doute être défini en pourcentage des avoirs regroupés. Ces questions pourraient être confiées aux autorités compétentes pour qu'elles en débattent avec ce secteur. La SCCC pourrait également passer des accords d'établissement de réseaux avec d'autres institutions financières.

Le Comité est convaincu que cet ensemble de propositions est conforme à l'objectif du Livre vert de donner aux coopératives, au niveau consolidé, un moyen régulier de mobiliser des capitaux extérieurs et de leur permettre de placer leurs excédents dans des prêts et des placements non coopératifs. Sous le régime de propriété proposé, le Comité ne voit pas pourquoi les centrales provinciales ne seraient pas habilitées à transformer la SCCC en banque, si des pouvoirs encore plus étendus de prêt et de placement sont envisagés. Dans ce cas, seule la SCCC et sa filiale bancaire seraient soumises à la réglementation fédérale, et non pas les caisses centrales ou locales. Le Comité est d'avis que cette approche offrirait une plus grande liberté tout en reconnaissant le caractère unique de la propriété du mouvement coopératif et du rôle spécial que jouent les provinces dans le partage des compétences en matière financière au Canada.

En conséquence, le Comité recommande :

130. Que la Société canadienne de crédit coopératif se voie octroyer les mêmes pouvoirs de diversification que ceux envisagés pour les institutions financières non bancaires;

131. Que l'ANAF soit encouragée à élaborer des méthodes et des moyens permettant à la SCCC de créer une banque, si les caisses centrales provinciales le désirent.

N. Secteur des valeurs

Comme le souligne le Livre vert, l'activité des courtiers en valeurs mobilières a toujours été réglementée par les provinces. Puisqu'un certain nombre de gouvernements provinciaux révisent déjà leurs politiques touchant ce secteur et examinent l'opportunité de modifier les restrictions concernant la participation des étrangers et des Canadiens au capital des maisons de courtage, le Livre vert propose que le gouvernement fédéral s'abstienne d'intervenir dans les politiques provinciales à ce sujet. En même temps, il suggère que les sociétés de portefeuille financières soient autorisées éventuellement à investir dans les maisons de courtage, dans la mesure où les divers gouvernements provinciaux le permettraient lorsqu'ils auront terminé leur processus de révision.

Le Comité reconnaît que le secteur des valeurs mobilières relève exclusivement de la compétence des provinces et qu'il devrait continuer d'en être ainsi. Par conséquent, ce secteur ne serait pas visé par l'extension des pouvoirs ni par les fonctions de surveillance de l'ANAF proposées par le Comité. Cependant, le Comité recommande de réserver un poste au conseil d'administration de l'ANAF à un représentant du secteur des valeurs mobilières pour le cas où les règles provinciales sur la propriété du capital autoriseraient d'autres institutions financières à détenir une participation dans les maisons de courtage. Le Comité ne voit pas pourquoi, en principe, ce type de participation ne pourrait pas être autorisé.

En conséquence, le Comité recommande :

132. Qu'un poste au conseil d'administration de l'ANAF soit réservé à un représentant du secteur des valeurs mobilières, pour le cas où les règles des gouvernements provinciaux permettraient à d'autres institutions financières de détenir une participation dans les entreprises de courtage.

... l'importance de la coopération internationale dans le domaine de la santé publique, en particulier en ce qui concerne la lutte contre les maladies infectieuses et les maladies non transmissibles. Le rôle de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) est primordial dans ce domaine, et il est essentiel de renforcer ses capacités et de promouvoir son rôle de leadership mondial.

N. Secteur des valeurs

Le secteur des valeurs est un domaine d'importance croissante, qui concerne les principes éthiques, les normes sociales et les comportements individuels. Il est essentiel de promouvoir des valeurs positives, telles que l'honnêteté, l'intégrité et le respect, afin de créer une société plus juste et plus prospère. Les institutions éducatives et les médias jouent un rôle crucial dans la diffusion de ces valeurs.

En ce qui concerne le secteur des valeurs, il est important de noter que les valeurs ne sont pas universelles et peuvent varier d'une culture à l'autre. Cependant, certaines valeurs fondamentales, telles que la dignité humaine et la justice, sont communes à toutes les cultures. Il est donc essentiel de promouvoir ces valeurs fondamentales tout en respectant les différences culturelles.

Le secteur des valeurs est également lié à la notion de responsabilité sociale des entreprises (RSE). Les entreprises ont une responsabilité non seulement envers leurs actionnaires, mais aussi envers la société dans son ensemble. Promouvoir des valeurs positives au sein des entreprises peut contribuer à améliorer leur performance et à renforcer leur réputation.

VIII. Relations fédérales-provinciales

L'argent se moque des frontières. Il est interchangeable et mobile. Les progrès technologiques n'ont fait qu'accentuer ces qualités d'avoirs financiers. De nos jours, on peut assurer des services financiers instantanément, à l'intérieur ou par delà les frontières nationales, ce qui revêt une importance vitale pour un pays comme le Canada, extrêmement varié sur le plan géographique et économique, et très actif au chapitre du commerce international et des mouvements de capitaux. Le flux normal des biens et des services dans l'économie exige absolument un marché financier vraiment national, libre de toute entrave. L'intermédiation financière permet d'utiliser les capitaux excédentaires d'une région ou d'un secteur d'activité donnés dans d'autres régions et activités économiques, ce qui favorise une répartition rationnelle des ressources financières affectées à des fins productives. C'est grâce à l'intermédiation financière que tous les Canadiens jouissent de réserves de capitaux plus grandes, de taux d'intérêt moins élevés et de services financiers plus variés. Les avantages réels de ce processus se traduisent en dernière analyse par la croissance de l'emploi et de la production dans les secteurs non financiers de l'économie. Cependant, pour qu'un marché financier national fonctionne bien, il faut, d'une part, que les mesures de réglementation et de surveillance des institutions financières de tout le pays soient uniformes et, d'autre part, ce qui est tout aussi important, que ces mesures soient dûment respectées. Sans ces conditions préalables, le coût des services financiers monterait en flèche et la confiance dans le système financier serait minée, ce qui finirait par nuire à la distribution des ressources financières.

Au Canada, la répartition des attributions entre les autorités fédérales et provinciales en ce qui concerne la réglementation et la surveillance des institutions financières a entraîné l'instauration d'un double régime de réglementation qui rend difficile et politiquement délicate l'harmonisation des diverses règles. Le jeu de la concurrence a atténué les distinctions entre les divers types de marchés desservis par chaque genre d'institution financière. De la même façon, les limites des secteurs de compétence en matière de réglementation et de surveillance se sont également estompées, de sorte qu'il est devenu nécessaire de clarifier les règles et les règlements que doivent observer les institutions. Tous les intéressés, c'est-à-dire les institutions financières et les autorités fédérales et provinciales, ont dit qu'ils craignaient dans une certaine mesure une balkanisation éventuelle du système de réglementation financière du Canada.

On redoute notamment un doublement des mesures de réglementation et de surveillance qui pourrait entraîner une augmentation des coûts pour les entreprises. Il y a aussi la question du manque d'uniformité de l'application des normes, qui risque d'inciter les institutions financières à aller s'établir là où les mesures de réglementation et de surveillance sont les moins strictes, ce qui peut faire craindre pour leur solvabilité et pour la confiance globale dans le système. On peut appréhender également que les provinces et le gouvernement fédéral se fassent concurrence sur le plan de la déréglementation, ce qui risquerait de fausser les mouvements de capitaux. Vu l'internationalisation croissante des marchés financiers, le Canada ne peut pas se

permettre de rompre l'harmonie traditionnelle des diverses réglementations. Les conséquences qui en résulteraient pour l'évolution de nos institutions financières et pour leur position concurrentielle sur le plan international seraient extrêmement graves. De plus, toute discordance retarderait la réforme de la réglementation qui s'impose pour garantir la stabilité, la compétitivité et l'efficacité du système canadien dans le contexte d'un marché global des capitaux.

Jusqu'à récemment, la répartition des attributions en matière législative et réglementaire entre le gouvernement fédéral et les provinces était à peu près la même qu'il y a plus d'un siècle. Les institutions financières constituées en vertu d'une loi fédérale, qu'il s'agisse de sociétés de fiducie, de compagnies d'assurance-vie ou de compagnies d'assurance générale, sont assujetties, d'une part, aux lois fédérales, et, d'autre part, aux lois de la province dans laquelle elles exercent leurs activités. Les institutions financières constituées en vertu d'une loi provinciale souhaitant exercer leurs activités dans une autre province doivent obtenir au préalable l'autorisation de cette dernière et respecter les lois de la province où elles sont en activité, notamment pour les contrats.

Cette répartition des attributions en matière législative et réglementaire n'a jamais posé de problème aux institutions financières désireuses d'exercer leurs activités au niveau régional et au niveau national. La plupart des institutions financières sont constituées en vertu d'une loi fédérale; c'est le cas des banques à charte, des compagnies d'assurance-vie, des compagnies d'assurance générale et des sociétés de fiducie. Dans ces trois dernières catégories, 91 %, 71 % et 66 % respectivement de l'avoir des entreprises sont détenus par des sociétés relevant de la compétence des autorités fédérales. Pour leur part, les courtiers en valeurs mobilières, les caisses de crédit et les régimes de pensions sont pour la plupart réglementés par les provinces. Les normes de surveillance des institutions financières en vigueur aux divers niveaux sont en général assez uniformes. Par conséquent, sur le plan de la réglementation, il y a eu très peu de concurrence dont l'objet aurait été d'inciter les institutions financières à exercer leurs activités en relevant d'un gouvernement donné. Cette harmonie se caractérise d'autre part par une bonne collaboration fédérale-provinciale au niveau de la surveillance qui, en vertu d'accords a permis au gouvernement fédéral d'assurer, dans certaines provinces, la surveillance des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurances constituées en vertu de lois provinciales. De plus, la création de la SADC en 1967 a amélioré la coordination de la surveillance et l'uniformité des règlements portant sur la dotation en capital et sur les pratiques commerciales acceptables. Cependant, malgré ces efforts de collaboration et de coordination, l'application uniforme des normes ne saurait être considérée comme acquise.

Les études effectuées, de même que les modifications apportées surtout aux régimes réglementaires de l'Ontario et du Québec témoignent d'un effritement de la coordination traditionnelle en matière de réglementation. Il pourrait en résulter des différences notables entre les onze secteurs de compétence en ce qui a trait aux pouvoirs, à la structure, à la régie et à la propriété des institutions financières. Les modifications concernant les assurances, récemment adoptées au Québec en vertu du projet de loi 75, influent sur la structure, les pouvoirs et la régie interne des institutions financières de cette province. On prévoit d'ailleurs que des mesures législatives analogues de déréglementation seront adoptées pour les sociétés de fiducie et les caisses populaires. Par ces modifications, on cherche à améliorer la réglementation provinciale pour l'adapter à l'évolution rapide de la situation du marché et, par conséquent, pour encourager les institutions financières à s'établir dans la province où la réglementation est moins contraignante et où elles peuvent donc mieux soutenir la concurrence.

En juin 1984, le gouvernement de l'Ontario a constitué un groupe de travail chargé de revoir en profondeur l'organisation et le fonctionnement des institutions financières de l'Ontario. Un rapport provisoire a été publié en décembre 1984 et le rapport définitif devrait paraître à la fin de 1985. D'autres études ont également été effectuées ces dernières années sur des secteurs donnés, notamment sur les courtiers en valeurs mobilières, sur les sociétés de fiducie et sur les caisses de crédit. Les remaniements de la réglementation découlant de ces études pourraient entraîner l'adoption d'un modèle ontarien qui se démarquerait sensiblement de ceux du Québec et du gouvernement fédéral en ce qui concerne la propriété, les pouvoirs et la structure des institutions financières.

Ces initiatives provinciales témoignent de la nécessité de faire davantage d'efforts pour harmoniser la réglementation nationale, car des différences importantes et éventuellement gênantes commencent à poindre dans un certain nombre de domaines importants, notamment les suivants : pouvoirs de placement et de prêt, dispositions relatives au capital et au levier; structure des sociétés; sociétés de portefeuille et filiales en amont et en aval; propriété; et relations entre les sociétés financières et les sociétés non financières. Il devient de plus en plus possible qu'une société constituée en vertu d'une loi d'une certaine province jouisse de pouvoirs plus vastes que les sociétés constituées en vertu d'une loi d'une autre province ou d'une loi fédérale. Or, cela pourrait entraîner des conflits de réglementation inter-provinciaux ou fédéraux-provinciaux si la société en questions cherche à étendre ses activités dans d'autres secteurs de compétence.

Selon le Comité certaines propositions du Livre vert, particulièrement celles qui concernent la structure obligatoire des sociétés de portefeuille financières, les banques de l'Annexe «C», le Bureau des conflits d'intérêts financiers et la propriété, auraient tendance à miner l'harmonie entre le gouvernement fédéral et les provinces, plutôt qu'à l'améliorer. Comme en témoignent les recommandations qui suivent, le Comité a décidé d'éviter ce qui pourrait être perçu comme une confrontation avec les provinces. Par exemple, il rejette les notions de société de portefeuille financière et de banque de l'Annexe «C» parce qu'elles se traduiraient par une trop grande intrusion dans un secteur de compétence provinciale. Le Comité recommande pour sa part une diversification souple qui prendrait la forme d'une expansion des pouvoirs internes, ou de règles nouvelles concernant les sociétés affiliées ou les filiales, ou encore d'une combinaison de ces éléments. Cette méthode est d'ailleurs beaucoup plus conforme à l'attitude du Québec et à celle de l'Ontario en matière de réforme. Par contre, le Comité approuve l'établissement de réseaux comme moyen de diversification et il est en faveur de la participation des provinces à cette importante initiative nouvelle concernant le système financier. Quant à la question de la propriété, dans sa recommandation, le Comité essaie de trouver un compromis entre les vues du Québec et de l'Ontario sur cette question fort controversée. En rejetant la notion de Bureau des conflits d'intérêts financiers, le Comité supprime tout risque de discordance découlant de cette proposition.

Le Comité est fermement convaincu que les gouvernements fédéral et provinciaux ont intérêt à promouvoir la stabilité, la concurrence et l'efficacité au sein du système financier canadien. Les grands éléments communs de la réalisation de tous ces objectifs sont la réglementation, la surveillance et la protection des consommateurs. Le Comité estime que l'harmonisation des efforts en ce sens constitue la meilleure façon de maximiser les avantages pour tous les Canadiens. L'Agence nationale d'administration financière (ANAF) dont il propose la création serait le mécanisme idéal pour obtenir l'harmonisation nécessaire. Le Comité tient à souligner que ce nouvel organisme de réglementation est un organisme national, et non fédéral, tout à fait autonome, qui

permet aux autorités fédérales, aux autorités provinciales et aux institutions financières de collaborer à l'élaboration et à l'administration de la politique.

L'ANAF est structurée expressément pour permettre la participation des provinces, de façon à faciliter les échanges et la mise en oeuvre, en permanence, de réformes du système financier. Premièrement, cette formule permettrait beaucoup plus facilement de tenir compte des intérêts des provinces et des régions lors de l'élaboration des normes et des mécanismes de surveillance et de mise en vigueur de la loi. Deuxièmement, on pourrait prendre des dispositions pour que les institutions financières qui relèvent incontestablement de la compétence des provinces, à savoir les courtiers en valeurs mobilières et les coopératives financières, puissent participer équitablement au processus de réforme. Troisièmement, l'ANAF permettrait de mieux coordonner les échanges d'information entre les divers pouvoirs publics, ce qui serait avantageux pour les organes de réglementation tant nationaux que provinciaux. Enfin, la création de l'ANAF permettra au gouvernement fédéral et aux provinces d'assumer conjointement la responsabilité des régimes d'assurance-dépôts dans les secteurs où il y a chevauchement des compétences, et elle autorisera aussi l'élaboration de programmes d'établissement de systèmes de protection nouveaux ou améliorés dans le secteur de l'assurance et dans celui des coopératives financières. Par-dessus tout, l'ANAF est une tribune où les autorités fédérales et provinciales et les institutions financières pourront se consulter au sujet des politiques de réglementation et de la gestion des mécanismes de surveillance et de mise en vigueur de la loi. Ce processus ne serait pas limité aux réformes immédiates proposées par le Comité, mais se prêterait à un dialogue continu sur toutes les questions qui touchent le système financier.

En dehors des problèmes de réglementation, certaines questions précises intéressant à la fois le gouvernement fédéral et les provinces devront être réglées par la consultation, peut-être par le truchement de l'ANAF.

A. Établissement de réseaux

La législation fédérale peut contenir des dispositions autorisant l'établissement de réseaux et interdisant les ventes liées, mais c'est la politique provinciale en matière de licences et de contrats qui jouera un rôle déterminant dans la mise sur pied de systèmes de distribution nationaux communs. En outre, les courtiers en valeurs mobilières et les coopératives financières qui relèvent exclusivement de la compétence des provinces ne pourront participer à l'établissement de réseaux que dans la mesure où le permettront les provinces. En principe, le Comité trouverait normal qu'on autorise toutes les institutions financières à établir des réseaux. Il presse par conséquent les autorités fédérales et provinciales de coordonner et d'harmoniser leurs politiques en la matière. Comme on l'indique dans le chapitre portant sur l'établissement de réseaux, le Comité a néanmoins des réserves quant à la protection des renseignements financiers confidentiels des clients des réseaux.

B. Courtier en valeurs mobilières

Le commerce des valeurs mobilières relève exclusivement de la compétence des provinces et le Comité convient qu'il doit en demeurer ainsi. En conséquence, ce secteur d'activité ne serait pas visé par les mécanismes de surveillance et il ne serait pas représenté au conseil de l'ANAF. Cependant, le Comité propose que l'on réserve un siège au conseil de l'ANAF pour les courtiers en valeurs mobilières dans le cas où les provinces autoriseraient que des firmes de courtiers en valeurs mobilières soient contrôlées par une autre institution financière, ou bien puissent avoir pour société mère

une institution financière elle-même actionnaire d'un autre type de société. Le Comité ne voit pas pour quelle raison ce genre de propriété ne pourrait pas être autorisé.

C. Coopératives financières

Le Comité comprend les inquiétudes des coopératives financières au sujet de la relation entre leurs fonds de stabilisation provinciaux et le régime d'assurance-dépôts. Il convient que les fonds de stabilisation ont bien fonctionné dans le passé, mais il souligne que, dans l'esprit des consommateurs, il y a un problème de perception qui entraîne des injustices sur le plan de la concurrence entre les caisses de crédit au niveau local et d'autres institutions financières couvertes par l'assurance-dépôts. En conséquence, le Comité propose qu'un fonds distinct financé par les coopératives financières soit créé par l'ANAF. Ce fonds offrirait une couverture supplémentaire s'ajoutant à celles des fonds de stabilisation provinciaux. Ce nouveau fonds permettrait aux succursales locales des caisses de crédit d'être accréditées auprès du système national de protection des consommateurs. Le Comité propose que les consultations concernant l'élaboration et la mise en oeuvre de ce type de régime s'effectuent par le biais de l'ANAF.

D. Régime d'indemnisation des assurés

La création et l'administration de régimes d'indemnisation des assurés exigent, elles aussi, des consultations entre les autorités fédérales et provinciales. Là encore, le Comité estime que l'ANAF constituerait une tribune appropriée. Étant donné que les compagnies provinciales seraient invitées à participer aux régimes, il est nécessaire d'harmoniser l'élaboration et l'application des règlements de prudence. Les provinces pourraient également choisir d'exiger de toutes les compagnies d'assurances qui relèvent d'elles qu'elles soient couvertes par un tel régime. La détermination des niveaux de couverture adéquats exigera également la participation des provinces.

En conclusion, les témoignages entendus par le Comité militent clairement en faveur d'une harmonisation de la réglementation, des mécanismes de surveillance et des mesures d'application de la loi au sein du système financier canadien, afin de garantir la stabilité, la compétitivité et l'efficacité des institutions financières. Cela profiterait à tous les Canadiens et permettrait aux institutions financières canadiennes de jouer un rôle actif et efficace sur les marchés financiers mondiaux. Le Comité est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de modifier le cadre constitutionnel actuel régissant le secteur financier, mais que, dans un esprit de collaboration fédérale-provinciale, l'Agence nationale d'administration financière (ANAF) constituerait un moyen efficace d'atteindre ces objectifs d'harmonisation. Le Comité recommande fortement que les consultations relatives à l'élaboration et à la mise en oeuvre des recommandations du présent rapport s'effectuent sous les auspices de l'ANAF.

En conséquence, le Comité recommande :

- 133. Que les autorités fédérales et provinciales poursuivent leurs consultations en vue d'harmoniser les lois, les règlements et les mesures de surveillance et de mise en oeuvre de la loi concernant le système financier canadien, et ce, sous les auspices de l'ANAF.**

IX. Conclusion

En conclusion, le Comité espère que les résultats de ces délibérations sur le Livre vert, le *Supplément technique* et le rapport Wyman permettront au gouvernement d'accélérer la révision des lois concernant l'assurance-dépôts, les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurances. Parce qu'il tient à ce que les lois régissant tous les secteurs de la finance soient équitables et adaptées aux méthodes modernes en matière de commerce et de finances, le Comité souscrit au Livre vert et recommande :

134. Que toutes les lois fédérales régissant les institutions financières soient revues et révisées une fois par décennie.

Il espère également que sa recommandation concernant la création d'une Agence nationale d'administration financière facilitera l'harmonisation des réglementations fédérales et provinciales, améliorera le régime actuel de réglementation et de surveillance, et renforcera les normes de prudence. De l'avis du Comité, cet ensemble de recommandations restaurera la confiance dans le système financier du Canada et contribuera à sa stabilité, accroîtra la compétitivité des institutions financières canadiennes sur la scène internationale et protégera davantage tous les consommateurs canadiens.

Par conséquent, le Comité implore le gouvernement de procéder le plus rapidement possible à la mise en oeuvre des recommandations contenues dans le présent rapport. S'il n'agit pas promptement en cette période de changements rapides et d'instabilité, il ne ferait qu'accroître l'incertitude dans laquelle se trouvent les services financiers et les consommateurs. Un examen exhaustif des lois concernant les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurances s'impose et ne saurait être retardé du fait des récentes faillites. Comme l'a déjà mentionné le Comité dans l'introduction du présent rapport, les objectifs de déréglementation et de réglementation ne s'excluent pas mutuellement. C'est dès maintenant qu'il faut agir. Ne pas le faire équivaldrait à un aveu d'irresponsabilité.

IX Conclusion

En conclusion, le Comité espère que les résultats de ses délibérations sur le Livre vert, le Subcomité technique et le rapport Wynand parviendront au gouvernement d'accélérer la révision des lois concernant l'assurance-dépense, les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance. Parce qu'il tient à ce que les lois régissant tous les secteurs de la finance soient équilibrées et adaptées aux méthodes modernes de gestion de commerce et de finances, le Comité souhaite que le Livre vert et les recommandations

134. Que toutes les lois fédérales régissant les institutions financières soient revues et révisées une fois par décennie.

Il espère également que sa recommandation concernant la création d'une Agence nationale d'administration financière facilitera l'harmonisation des réglementations fédérales et provinciales, améliorera le régime actuel de réglementation et de surveillance et renforcera les normes de prudence. De lavis du Comité, ces recommandations relatives à la stabilité, à la confiance dans le système financier du Canada et à la compétitivité des institutions financières canadiennes sur la scène internationale et protégera davantage tous les consommateurs canadiens.

Par conséquent, le Comité implore le gouvernement de prendre le plus rapidement possible la mise en oeuvre des recommandations contenues dans le présent rapport. S'il n'est pas possible de procéder à ces changements rapides et décisifs, il ne faut pas accroître l'incertitude dans laquelle se trouvent les services financiers et les consommateurs. Un examen exhaustif des lois concernant les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance s'impose et ne devrait être retardé du fait des électorales fédérales. Comme il est mentionné le Comité dans l'introduction de son rapport, les objectifs de dérégulation et de réglementation ne s'excluent pas mutuellement. C'est dès maintenant qu'il faut agir, et pas le faire plus tard à un moment d'insouciance.

ANNEXE A

Liste des témoins

Le Comité remercie l'Honorable Barbara McDougall, ministre d'État (Finances), d'avoir discuté avec les députés des questions relatives aux institutions financières au Canada.

Liste des témoins qui ont comparu devant le Comité au cours de son étude sur les institutions financières, indiquant le n° du fascicule où figure leur témoignage.

	No. de fascicule
ASSOCIATION CANADIENNE DES COMPAGNIES D'ASSURANCES DE PERSONNES	62
ASSOCIATION DES BANQUIERS CANADIENS	60
ASSOCIATION DES COMPAGNIES DE FIDUCIE DU CANADA	58
ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS DU CANADA	67
ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS DU CANADA - MANITOBA	54
ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS DU CANADA DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE	52
ASSOCIATION OF CANADIAN PENSION MANAGEMENT (ACPM)	67
ASSURANCES (DÉPARTEMENT DES)	
BANQUE DE COLOMBIE-BRITANNIQUE	72
BANQUE CANADIENNE IMPÉRIALE DE COMMERCE	69
BANQUE DE MONTRÉAL	60

BANQUE DU CANADA	47
BANQUE NATIONALE DU CANADA	70
BANQUE DE NOUVELLE-ÉCOSSE	63
BANQUE ROYALE DU CANADA	65
BANQUE TORONTO DOMINION	69
BENSTON, GEORGE J.	49
BINHAMMER, H.H.	49
BOREHAM, GORDON	48
BRITISH COLUMBIA CENTRAL CREDIT UNION	52
BUREAU D'ASSURANCE DU CANADA	63
CADILLAC-FAIRVIEW CORPORATION	68
CANADIAN AUTOMOTIVE LEASING ASSOCIATION	57
CANADIAN REINSURANCE COMPANY	63
CHAMBRE DE COMMERCE D'EDMONTON (LA)	53
CHAMBRE DE COMMERCE DU QUÉBEC (LA)	69
CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC (LA)	72
CHANT, JOHN	48
COMPAGNIE D'ASSURANCE DU CANADA SUR LA VIE (LA)	66
CONFÉDÉRATION DES CAISSES POPULAIRES ET D'ÉCONOMIE DESJARDINS	70
CONSEIL CANADIEN DES ANALYSTES FINANCIERS	61
CONSEIL DE RECHERCHE EN RÉASSURANCE DU CANADA	63
CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA	64
CONSOMMATION ET DES CORPORATIONS (MINISTÈRE DE LA)	49
COOPÉRATIVE DE CRÉDIT DU SERVICE CIVIL LIMITÉE	57
CORPORATION DU GROUPE LA LAURENTIENNE	59
CREDIT UNION CENTRAL OF ONTARIO	63
CROWNX INCORPORÉE	69
DE SAINT PHALLE, THIBAUT	70
DEY, PETER	47
E-L FINANCIAL CORPORATION	72
EXCELSIOR, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE	66
FEDERATION OF AUTOMOBILE DEALERS ASSOCIATION OF CANADA	71
FÉDÉRATION CANADIENNE DES ASSOCIATIONS D'AGENTS ET DE COURTIERS D'ASSURANCE	60

FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE	69
FIDELITY LIFE INSURANCE COMPANY	52
FINANCES (MINISTÈRE DES)	46, 47, 55
FINANCIAL TRUST (COMPAGNIE)	53
FIRST CITY TRUST COMPANY	52
GENERAL MOTORS ACCEPTANCE CORPORATION	72
GREAT WEST LIFE, COMPAGNIE D'ASSURANCE SUR LA VIE	54
GROUPE CO-OPERATORS	63
HOUSEHOLD FINANCE CORPORATION OF CANADA	65
INSPECTEUR GÉNÉRAL DES BANQUES	55
INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES	58
INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS	60
INSTITUT CANADIEN DES ÉVALUATEURS	57
INSURANCE AGENTS' ASSOCIATION OF BRITISH COLUMBIA	52
INSURANCE AGENTS' ASSOCIATION OF MANITOBA	54
INSURANCE ASSOCIATION OF SASKATCHEWAN	53
INSURANCE BROKERS ASSOCIATION OF ALBERTA	53
INVESTORS GROUP	68
KANE, EDWARD J.	50
LONDON, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE	66
MALLINCKRODT, GEORGE	57
MANITOBA CENTRAL CREDIT UNION	54
MANUFACTURERS, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE	66
MARITIME, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE (LA)	73
McLEOD, WILLIAM E.	61
McMURCHY-RAMSEY INVESTMENTS LIMITED	53
MÉTROPOLITAINE, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE	66
MORRISON, JAMES A.	50
MUTUELLE, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE	66
PARIZEAU, JACQUES	72
PEACE HILLS TRUST COMPANY	53
PESANDO, JAMES E.	45
PETERS AND COMPANY LIMITED	53
PRINCIPAL GROUP LIMITED	53
PRUDENTIELLE D'AMÉRIQUE, COMPAGNIE D'ASSURANCE (LA)	66

QUÉBEC (GOUVERNEMENT DU)	47
REGIONAL TRUST COMPANY	52
REINSURANCE COUNCIL OF CANADA	63
RICHARDSON GREENSHIELDS OF CANADA LIMITED	54
SECURITIES INDUSTRY CAPITAL MARKETS COMMITTEE	56
SECURITY HOME MORTGAGE INVESTMENT CORPORATION	53
SERVICES FINANCIERS EATON BAIE LIMITÉE	65
SOCIÉTÉ «ATLANTIC ALLIANCE OF INSURANCE AGENTS AND BROKERS ASSOCIATIONS»	73
SOCIÉTÉ «ATLANTIC TRUST COMPANY OF CANADA»	73
SOCIÉTÉ CANADIENNE DE CRÉDIT COOPÉRATIF LIMITÉE	63
SOCIÉTÉ «CREDIT UNION CENTRAL OF NOVA SCOTIA»	73
SOCIÉTÉ D'ASSURANCE-DÉPÔTS DU CANADA	44
SOCIÉTÉ L'ASSOMPTION	73
SODARCAN INCORPORÉE	72
SOUVERAINE, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE DU CANADA	53
STANDARD, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE (LA)	66
STANDARD GUARANTEE CORPORATION	52
SUN LIFE, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE	66
SYKES, ROD	53
TRADERS GROUP LIMITED	59
TRILON FINANCIAL CORPORATION	72
TRUSTCO ROYAL LIMITÉE	71
WYMAN, W. ROBERT	51

(Président, Comité de travail sur les sociétés d'assurance-dépôts du
Canada)

ANNEXE B

Liste des soumissionnaires qui n'étaient pas témoins

Liste des particuliers et des organismes qui ont présenté des mémoires et des lettres au Comité.

ASSOCIATION DES COMPAGNIES FINANCIÈRES CANADIENNES
BANQUE MERCANTILE DU CANADA
BERMAN, JOSEPH
CANADA TRUST COMPANY
CANADIAN JOURNAL OF LIFE INSURANCE
COLHOUN, J.L.A.
COMITÉ CONJOINT DU SECTEUR DES VALEURS MOBILIÈRES SUR LA RÉFORME DES PENSIONS
COMMONWEALTH INSURANCE COMPANY
CONFEDERATION OF REGIONS PARTY OF ALBERTA
CO-OPERATIVE TRUST COMPANY OF CANADA
ENTREPRISES BELL CANADA INCORPORÉE
FINSETH, WILLIAM D.
FRIEDLAND, SEYMOUR
FULCHER, E.E.
GIBSON, J. DOUGLAS
HYPOTHÈQUES TRUSTCO CANADA
INSTITUTE OF OBJECTIVE ECONOMICS
JARISLOWSKY, FRASER & COMPANY LIMITED
L'ASSOCIATION DES DIRECTEURS D'AGENCE-VIE DU CANADA
L'ASSOCIATION DES ASSUREURS-VIE DU CANADA
LE GROUPE COMMERCE COMPAGNIE D'ASSURANCE
LINCLUDEN MANAGEMENT LIMITED
MACGREGOR, K.R.

MCLEAN, BUDDEN LIMITÉE	47
METALEX INVESTMENTS LIMITED	52
MIDLAND DOHERTY LIMITÉE	63
OPSTAD, ALBERT	54
ORGANISATION CANADIENNE DES PETITES ENTREPRISES	56
POOLE, JOHN E.	53
PRAIRIE POOLS INCORPORATED	55
QUITTNER, J.	57
REED, D.A.	73
SOCIÉTÉS D'ASSURANCE DES MEMBRES DES CAISSES	73
TRUST GÉNÉRAL DU CANADA	63
UNITED BOND & SHARE LIMITED	75
WAITZER, EDWARD	76

ANNEXE C

Lois fédérales touchées par les changements proposés

LOI SUR LES COMPAGNIES FIDUCIAIRES

LOI SUR LES COMPAGNIES DE PRÊT

LOI SUR LES COMPAGNIES D'ASSURANCE CANADIENNES ET
BRITANNIQUES

LOI SUR LES COMPAGNIES D'ASSURANCE ÉTRANGÈRES

LOI SUR LES BANQUES D'ÉPARGNE DU QUÉBEC

LOI SUR LES ASSOCIATIONS COOPÉRATIVES DE CRÉDIT

LOI SUR LES NORMES DES PRESTATIONS DE PENSION

LOI SUR LES BANQUES

LOI SUR LES CORPORATIONS COMMERCIALES CANADIENNES

LOI SUR LA SOCIÉTÉ D'ASSURANCE-DÉPÔTS DU CANADA

LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES SUR LES COALITIONS

CAPITAL FERMÉ

CAPITAL LAIEMENT
RÉPARTI

CAPITAL PRIMAIRE

MICHAEL BUDENLINDER
METAL INVESTMENT LIMITED
MIDLAND TRADING COMPANY

ANNEXE C

TABLE DES MATIÈRES

Lois fédérales touchées par les changements
proposés

LES SOCIÉTÉS D'ASSURANCE DES MEMBRES DES CAISSES

LE CANADA

DEVELOPMENT BANK LIMITED

DEVELOPMENT BANK

LOI SUR LES COMPAGNIES FIDUCIAIRES

LOI SUR LES COMPAGNIES DE PRÊT

LOI SUR LES COMPAGNIES D'ASSURANCE CANADIENNES ET
BRITANNIQUES

LOI SUR LES COMPAGNIES D'ASSURANCE ÉTRANGÈRES

LOI SUR LES BANQUES D'ÉPARGNE DU QUÉBEC

LOI SUR LES ASSOCIATIONS COOPÉRATIVES DE CRÉDIT

LOI SUR LES NORMES DES PRESTATIONS DE PENSION

LOI SUR LES BANQUES

LOI SUR LES CORPORATIONS COMMERCIALES CANADIENNES

LOI SUR LA SOCIÉTÉ D'ASSURANCE-DÉPÔTS DU CANADA

LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES SUR LES COALITIONS

ANNEXE D

Glossaire

ACTION PRIVILÉGIÉE	Catégorie d'actions dont le propriétaire détient certains privilèges qui ne sont pas accordés aux actionnaires ordinaires, par exemple le versement de dividendes et le remboursement de la valeur nominale des actions en cas de liquidation. Les actions privilégiées ne donnent généralement pas droit de vote.
ASSURANCE-DÉPÔTS	Système fédéral prévoyant le remboursement des dépôts jusqu'à concurrence de 60 000 dollars par personne et par institution.
AUTORÉGLEMENTATION	Surveillance de l'activité des sociétés et de leur respect des lois et règlements, par une association regroupant des membres du secteur ou par le conseil d'administration et la haute direction des sociétés elles-mêmes.
CAPITAL	Ensemble des fonds investis dans une société par les actionnaires et représentant la participation de ces derniers dans cette société.
CAPITAL FERMÉ	Possession d'une société par un seul actionnaire ou un nombre limité d'actionnaires qui peuvent exercer un contrôle sur son activité.
CAPITAL LARGEMENT RÉPARTI	Capital réparti entre de nombreux actionnaires dont aucun ne peut exercer de contrôle absolu sur l'activité de la société. Traditionnellement, on considère que le capital des institutions financières canadiennes est largement réparti lorsqu'aucun actionnaire ne détient plus de 10 % des capitaux propres de la société.
CAPITAL PRIMAIRE	Portion du capital qui est permanente et représente les fonds propres des actionnaires. Le capital primaire se compose, en gros, des actions ordinaires, du surplus

	d'apport, des bénéfices non répartis et du montant cumulatif des provisions pour éventualités.
CAPITAL SECONDAIRE	Portion du capital composée d'actions privilégiées et de débetures subordonnées, dont le rachat, l'encaissement par anticipation et l'échéance sont assujettis à certaines restrictions.
CLAUSE DE DROITS ACQUIS	Clause qui a pour objet d'exempter une entité de se conformer à une loi ou à un règlement une fois que la loi ou le règlement a été modifié.
CLAUSE OMNIBUS	Disposition législative permettant aux institutions financières non bancaires d'effectuer des opérations d'investissement ou de prêt qui ne sont pas définies explicitement, jusqu'à concurrence d'un certain pourcentage de leur actif total.
CLOISONNEMENT	Dans une société, ensemble des règles des structures et des pratiques destinées à empêcher les conflits d'intérêts pouvant découler du cheminement de certains éléments d'information interne entre les divers secteurs opérationnels d'une société, ainsi qu'entre des sociétés affiliées ou liées.
CONFLIT D'INTÉRÊTS	Situation qui se produit lorsqu'une institution financière, dans l'exercice de ses fonctions d'intermédiaire, doit choisir entre ses propres intérêts et ceux de ses clients, ou encore entre les intérêts de divers clients. Les conflits d'intérêts ne menacent généralement pas la solvabilité d'une institution financière.
CURATEUR	Personne nommée par le ministre des Finances, en vertu des dispositions de la <i>Loi sur les banques</i> , pour surveiller l'activité d'une banque lorsque celle-ci a suspendu le remboursement de ses dettes ou que l'Inspecteur général croit qu'elle ne pourra pas s'acquitter de ses obligations au moment de leur échéance.
DÉBENTURE SUBORDONNÉE	Obligation non garantie constituant une dette directe de la société émettrice et subordonnée à toutes les dettes à court terme en cas de liquidation; comprend des dépôts acceptés par les institutions de dépôt.
DIVERSIFICATION DES INTÉRÊTS (OU PARTICIPATION CROISÉE)	Possession d'institutions financières de plusieurs types par le même propriétaire, souvent par l'entremise d'une société de portefeuille.
DOUBLE LEVIER	Phénomène de multiplication artificielle de l'actif qui se produit lorsqu'une institution financière mère investit des fonds dans une de ses filiales, si ces fonds

	<p>sont intégrés dans l'assise financière de la filiale sans avoir été au préalable déduits de l'assise financière de l'institution mère.</p>
ÉTABLISSEMENT DE RÉSEAUX	<p>Entente de distribution commune ou partagée entre institutions, affiliées ou non.</p>
FILIALE	<p>Société active appartenant à une autre société active ou à une société de portefeuille, et s'occupant souvent d'activités liées à celles de la société mère.</p>
FONDS DE SUCCESSION, DE FIDUCIE ET D'AGENCE	<p>Élément d'une société de fiducie dont l'institution n'est pas propriétaire. L'acte de fiducie définit les pouvoirs dont jouit le fiduciaire pour l'administration de l'actif de ses clients, ainsi que le droit des clients de disposer des revenus découlant de l'administration de cet actif. De même, l'institution, en vertu d'ententes précises, peut servir d'agent ou de registraire pour divers types d'éléments d'actif.</p>
FONDS RÉSERVÉS	<p>Dans les compagnies d'assurances et les mutuelles, élément d'actif enregistré et conservé séparément des autres éléments d'actif afin de servir à des fins d'investissement, sous réserve des restrictions rigides imposées par les diverses lois en matière d'assurance. Bien que ces éléments d'actif soient la propriété des institutions, les investisseurs peuvent acquérir une participation en achetant des unités dont le prix est fonction de la valeur nette du fonds au moment de l'achat; s'ils décident de revendre ces unités, le prix en est fixé selon la valeur nette du fonds au moment de la vente.</p>
LEVIER	<p>En gros, ratio d'endettement. Il s'agit pour les banques à charte, du rapport entre l'actif et les capitaux propres, pour les sociétés de fiducie, du rapport entre les dépôts et les capitaux propres et, pour les compagnies d'assurances, du rapport entre les obligations et les capitaux propres. Ce ratio reflète la santé et la stabilité d'une institution.</p>
NORME DE PRUDENCE	<p>Norme de comportement imposée aux institutions financières par les organismes de réglementation afin d'assurer leur stabilité et leur santé, et de protéger les consommateurs de services financiers contre toute perte due à une fraude ou à une mauvaise gestion.</p>
NORME DE SOIN IMPOSÉE AUX ADMINISTRATEURS	<p>L'obligation, pour les administrateurs, d'agir honnêtement et de bonne foi, dans les meilleurs intérêts de la société, et de faire preuve de la prudence, de la diligence et de la compétence qu'un «administrateur avisé» exercerait normalement dans des circonstances comparables. L'établissement d'une règle de prudence</p>

	par voie législative est quelque chose de relativement nouveau dans la législation fédérale sur les sociétés.
ORDONNANCE DE CESSATION ET D'ABSTENTION	Recours judiciaire utilisé par les organismes américains de surveillance bancaire, et exigeant que des personnes ou des institutions mettent fin à une pratique ou à une infraction donnée, s'en abstiennent ou prennent des mesures pour corriger la situation. L'interdiction contenue dans l'ordonnance est levée lorsque le problème a été résolu et que l'institution est de nouveau en bonne posture. Si l'institution ne respecte pas l'ordonnance qui la vise, l'organisme de surveillance compétent peut en prendre possession, la fermer, la vendre ou la fusionner.
POUVOIR DIRECT	Activité de prêt et d'investissement qui peut être effectuée à l'intérieur de la structure opérationnelle d'une seule institution financière.
RÉCIPROCITÉ	Fait d'accorder aux institutions étrangères le même traitement que celui que reçoivent les institutions canadiennes à l'étranger.
RÉGLEMENTATION	Imposition de règles, assorties de sanctions en cas d'infraction, afin de modifier le comportement de particuliers ou de sociétés. Le terme «déréglementation» désigne la suppression ou l'assouplissement de ces règles.
SOCIÉTÉ AFFILIÉE	Société active reliée à d'autres sociétés actives appartenant à la même société de portefeuille mère, mais ne s'occupant pas nécessairement d'activités liées à celles de la société mère ou d'autres sociétés du groupe.
SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE EN AMONT	Structure opérationnelle regroupant plusieurs sociétés actives qui en général, ne sont pas des filiales d'autres sociétés actives, mais qui leur sont affiliées par l'entremise d'une société mère commune qui est le propriétaire passif de nombreuses sociétés.
SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE EN AVAL	Structure opérationnelle unifiée dans laquelle une société active sert également de société mère à une ou à plusieurs filiales actives, y compris à des chaînes de filiales actives.
SOLVABILITÉ	Situation financière d'une société, caractérisée soit par son aptitude à s'acquitter de ses obligations à l'échéance, soit par le fait que son actif est supérieur à son passif.
SURVEILLANCE DE LA RÉGLEMENTATION	Application des lois et règlements.

**TRANSACTION
INTÉRESSÉE**

Transaction comportant un lien de dépendance, c'est-à-dire effectuée entre une institution financière et ses principaux actionnaires, administrateurs ou cadres supérieurs, ou les sociétés dans lesquelles ils ont des intérêts, ou entre une institution financière et ses filiales ou sociétés affiliées. Les transactions intéressées abusives sont graves et peuvent menacer la solvabilité d'une institution financière.

**VALEUR DE
LIQUIDATION**

Valeur nette de l'ensemble des éléments d'actif à la liquidation.

VENTE LIÉE

Pratique selon laquelle une institution demande à un client achetant un service financier d'en acheter aussi un autre ou de ne pas faire affaire avec d'autres institutions financières. La vente liée est interdite par les lois fédérales.

Le présent Code énonce, pour la première fois, les principes qui régissent la conduite des affaires de La Mutualité du Canada ainsi que les normes de conduite que doivent respecter tous les employés de la Compagnie.

Tantefois, certains services peuvent nécessiter l'établissement de normes particulières à l'égard de leurs employés et de leur fonctionnement interne.

Le Conseil d'administration a adopté le présent Code à sa réunion du 12 novembre 1987.

Objectif

La Mutualité du Canada, compagnie d'assurance sur la vie, s'engage à respecter, dans la conduite de ses affaires, les normes les plus strictes des exigences de la loi et de la morale, ainsi qu'à ce que La Mutualité, en tant que Compagnie, fasse preuve d'intégrité et agisse, en tout temps, de façon juste et équitable envers ses clients, ses employés et ses agents.

Le présent Code de conduite établit les normes minimales de conduite qui permettront à la Compagnie de mériter la confiance de ses clients et celle du public en général.

Application

Le Code de conduite s'applique aux membres du Conseil d'administration ainsi qu'à tous les employés de la Compagnie et de ses filiales.

La Compagnie reconnaît par le fait que les agents à représenter respectent les normes du présent Code dans toutes leurs activités relatives aux affaires de la Compagnie.

Le Code ne couvre pas toutes les situations mais il exprime l'engagement de la Compagnie à faire respecter des normes éthiques élevées et à prendre la conduite souhaitable en tout temps. Le responsable complet de l'application de ces normes est des employés dans l'application de ces normes. Tout personnel qui doute de l'application de

ANNEXE E

La Mutuelle – Code de déontologie

Le présent livret énonce, pour la première fois, les principes qui régissent la conduite des affaires de La Mutuelle du Canada ainsi que les normes de conduite que doivent respecter tous les employés de la Compagnie.

Toutefois, certains services peuvent nécessiter l'établissement de normes particulières à l'égard de leurs employés et de leur fonctionnement interne.

Le Conseil d'administration a adopté le présent Code à sa réunion du 12 novembre 1981.

Objectif

La Mutuelle du Canada, compagnie d'assurance sur la vie, s'engage à respecter, dans la conduite de ses affaires, les normes les plus strictes des exigences de la loi et de la morale. Il est essentiel que La Mutuelle, en tant que Compagnie, fasse preuve d'intégrité et agisse, en tout temps, de façon juste et équitable envers ses clients, ses employés et ses agents.

Le présent Code de déontologie établit les normes minimales de conduite qui permettront à la Compagnie de mériter la confiance de ses clients et celle du public en général.

Application

Le Code de déontologie s'applique aux membres du Conseil d'administration ainsi qu'à tous les employés de la Compagnie et de ses filiales.

La Compagnie compte sur le fait que les agents à commissions respecteront les normes du présent Code dans toutes leurs activités reliées aux affaires de la Compagnie.

Le Code ne couvre pas toutes les situations mais il exprime l'engagement de la Compagnie à faire respecter des normes éthiques élevées et il précise la conduite souhaitable en tout temps. La Compagnie compte beaucoup sur le bon jugement de ses employés dans l'application de ces normes. Toute personne qui doute de l'application du

Code dans une situation donnée devrait consulter ses supérieurs ou le secrétaire de la Compagnie.

L'observation de ce Code est obligatoire et on compte qu'il sera respecté en tout temps. La Compagnie prendra les mesures nécessaires pour s'assurer de son respect. Toute personne consciente d'une dérogation au Code doit communiquer l'infraction immédiatement aux autorités appropriées. La violation du présent Code entraînera des mesures correctives qui pourront aller jusqu'au licenciement.

Observation des lois et des règlements

La Compagnie et les personnes qui agissent en son nom doivent respecter les lois et les règlements régissant ses affaires dans les districts juridictionnels où la Compagnie exerce son activité.

La complexité et les modifications fréquentes des lois et règlements auxquels sont soumises les affaires de la Compagnie peuvent occasionner des infractions involontaires. Lorsqu'un employé doute de l'application ou de l'interprétation d'une exigence de la loi, il doit présenter le cas à son supérieur; s'il y a lieu, ce dernier communiquera avec le service du contentieux.

Respect de la vie privée

Dans l'accomplissement de ses fonctions d'assureur, d'intermédiaire financier, d'investisseur et d'employeur, La Mutuelle du Canada, compagnie d'assurance sur la vie, doit recueillir et utiliser certains renseignements personnels.

Par respect de la vie privée de ses clients, de ses employés et de ses agents, la Compagnie entend conduire ses affaires en se conformant aux principes suivants :

- (a) La Compagnie ne recueille que les renseignements personnels qui ont trait à ses affaires, et ne conserve ces renseignements qu'aussi longtemps qu'ils sont pertinents ou que la loi l'exige.
- (b) Les sources principales de renseignements sur les particuliers sont ces personnes elles-mêmes. La cueillette de renseignements d'autres sources requiert le consentement de la personne ou le respect des exigences de la loi. Sur demande, la Compagnie informe la personne et ses autres sources de renseignements de la pertinence des renseignements requis et de l'usage qu'elle entend en faire.
- (c) Les moyens de conservation, d'utilisation et de disposition des renseignements personnels sont à la mesure de leur nature confidentielle. La Compagnie restreint l'accès à ces renseignements aux employés et aux agents dont le travail l'exige.
- (d) La communication de renseignements personnels à l'extérieur de la Compagnie ne se fait pas sans le consentement de la personne intéressée, sauf lorsque ces renseignements sont requis par les autorités compétentes, pour des fins juridiques ou en vertu d'obligations contractuelles, ou lorsque ces communications sont reconnues comme des pratiques acceptées dans le domaine des affaires.

- (e) La Compagnie communique à toute personne, sur demande, les renseignements qu'elle détient à son sujet, sans en dévoiler la source et en respectant les restrictions ou les privilèges légaux ou moraux pertinents. Les renseignements sur la santé de l'intéressé ne lui sont transmis que par l'entremise d'un professionnel de la santé. Les employés et les agents n'ont pas accès aux renseignements servant à la planification interne de la Compagnie.
- (f) Toute personne peut demander à la Compagnie de rectifier ou de clarifier certains renseignements personnels. La Compagnie apporte les corrections nécessaires au dossier de la personne dans la mesure où elle convient avec elle que les renseignements initiaux sont inexacts, déformés ou superflus. En cas de désaccord, on ajoute l'opinion de la personne au dossier. La Compagnie communique les corrections ou les modifications apportées à tout autre organisme qui aurait reçu ces mêmes renseignements.

Conflit d'intérêts

Les membres du Conseil d'administration et les employés doivent se tenir à l'écart des situations où leurs intérêts personnels peuvent entrer en conflit avec leurs fonctions dans la Compagnie. Ils doivent éviter d'acquérir tout intérêt financier et de participer à toute activité commerciale qui pourraient

- (a) priver la Compagnie du temps ou de l'attention nécessaire à l'exercice de leurs fonctions, ou
- (b) créer une obligation ou une distraction capable d'influencer leur jugement ou leur possibilité d'agir dans le meilleur intérêt de la Compagnie.

Lorsqu'une personne possède des intérêts dans une entreprise, il se peut que ses intérêts privés et son devoir de promotion des intérêts de la Compagnie soient contradictoires ou créent des situations propices au conflit.

Les membres du Conseil d'administration et les employés doivent faire connaître, par écrit, ou autrement s'ils en sont autorisés, leurs activités ou leurs intérêts financiers qui pourraient nuire aux fonctions qu'ils doivent remplir dans la Compagnie. Si un membre du Conseil d'administration ou un employé fait partie d'un comité ou d'un organisme qui considère l'éventualité d'une transaction et que ses intérêts privés soient opposés à la transaction, il doit dévoiler à temps ses intérêts afin qu'on en tienne compte dans la décision.

Les membres du Conseil d'administration et les employés ne doivent pas se servir de leur position à la Compagnie ni de renseignements confidentiels acquis dans l'exercice de leurs fonctions pour obtenir directement ou indirectement des avantages personnels pour eux-mêmes ou pour d'autres personnes.

Ceux dont les fonctions permettent l'autorisation de dépenses, le traitement de biens de la Compagnie ou l'accès à des renseignements confidentiels doivent respecter les normes de conduite élevées imposées par ces positions de confiance. En vertu de la loi, une personne est tenue de rendre compte des avantages personnels qu'elle retire de la violation de ces normes.

Il ne faut pas simplement se conformer à la loi. On doit agir de telle sorte que sa conduite puisse être jugée irréprochable si elle était soumise à une enquête.

Tout employé de la Compagnie qui occupe un poste de directeur, de gestionnaire ou de superviseur doit s'assurer que les mesures et les décisions prises dans son champ d'action ne soient pas influencées par des intérêts qui pourraient s'opposer à ceux de la Compagnie.

Cadeaux et faveurs

Il est interdit d'accepter, pour soi-même ou pour un membre de sa famille immédiate, des faveurs d'importance ou des cadeaux personnels offerts par quiconque fait affaire avec la Compagnie.

De même, on ne doit pas donner de cadeaux ni faire de faveurs importantes à des gens qui font affaire avec la Compagnie ni aux familles de ces personnes.

Ces lignes de conduite ne visent pas à restreindre les pratiques généralement acceptées en affaires, telles que repas et réceptions d'affaires, échanges de souvenirs et de cadeaux de peu de valeur. Toutefois, tout ce qui pourrait être considéré comme pots-de-vin, paiement de faveur ou paiement secret est interdit. Si l'on doute de la légitimité d'une façon d'agir dans une situation donnée, on doit s'abstenir.

Participation aux affaires publiques

La Mutuelle du Canada encourage ses employés à participer de façon active à la vie politique de leur municipalité, de leur province ou de la nation. Néanmoins, on doit exercer ses activités en son nom personnel et non comme représentant de la Compagnie.

La Compagnie ne participe pas à la politique de façon partisane et elle n'entend pas verser de cotisations politiques de quelque nature que ce soit. Seul le Conseil d'administration peut modifier cette ligne de conduite, si cela est permis par la loi pertinente. Personne n'est autorisé à verser des cotisations politiques qui sembleraient être faites au nom de la Compagnie, et personne ne pourra obtenir de la Compagnie le remboursement de ses cotisations. Toutefois, les cadres supérieurs peuvent prendre des mesures pour exprimer les vues de la Compagnie, ou appuyer celles d'autres personnes, sur les questions touchant le milieu social, politique et économique où elle évolue.

Lorsqu'on fait affaire avec un homme public, on doit veiller à ne pas compromettre l'intégrité de cette personne ni celle de la Compagnie, non plus qu'à nuire à la réputation de l'un ou l'autre. Comme il se peut qu'on considère les cadeaux et les divertissements de peu de valeur comme des pots-de-vin, seuls les dirigeants de la Compagnie et les préposés autorisés par un dirigeant ont le droit d'accorder ces faveurs aux hommes publics.

Renseignements confidentiels

Comme le milieu des affaires connaît des changements rapides et une forte concurrence, il faut tenir secrets les projets de nouvelles polices, de nouveaux systèmes et d'investissements de la Compagnie, ainsi que les documents qui y ont trait. Cela englobe les systèmes, les programmes et les méthodes de travail mis au point à l'intérieur de la Compagnie et toute autre étude et réalisation pouvant constituer un avantage concurrentiel. On ne doit dévoiler ce genre de renseignements confidentiels à **quiconque** à l'extérieur de la Compagnie, à moins qu'une autorisation n'ait été obtenue de son supérieur immédiat.

Les renseignements confidentiels et le matériel breveté ou de droit réservé provenant d'autres sources ne doivent pas être utilisés dans l'intérêt de la Compagnie ni dévoilés à un tiers sans autorisation.

Inscription des transactions et divulgation au public

Il est nécessaire d'enregistrer tous les biens, les obligations et les transactions de la Compagnie en bonne et due forme. Il est interdit de conserver des sommes qui ne paraissent pas officiellement dans les livres de la Compagnie. On doit également rendre compte de toutes les dépenses.

Il est essentiel de communiquer au Conseil d'administration, aux directeurs et aux vérificateurs internes et externes les données complètes et précises de toutes les matières qui les concernent.

La Compagnie considère que les rapports complets et exacts faits aux organismes désignés et les mesures relatives à l'information du public, telles que le requiert la loi, constituent une attitude responsable en matière de divulgation au public.

COMITÉ RESPONSABLE DU CODE DE DÉONTOLOGIE DIRECTIVES GÉNÉRALES SUR LES ACTIVITÉS COMMERCIALES IMPORTANTES IMPLIQUANT DES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET SUR LE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ RESPONSABLE DU CODE DE DÉONTOLOGIE

1. Introduction

Le Règlement n° 2 de la Société prévoit la création d'un comité de conseil d'administration portant le nom de «Comité de déontologie» (ci-après appelé le «Comité») qui s'occupera d'un certain nombre de questions générales portant sur l'éthique commerciale et les conflits d'intérêts et touchant les employés, les administrateurs et les actionnaires de la Société. Plus précisément, le Règlement n° 2 dispose que le Comité a le devoir d'examiner et d'approuver tous les placements, prêts ou autres activités commerciales importantes de la Société ou de ses filiales ne procédant pas d'officiers autorisés, notables exceptions de droit, les à de graves conflits d'intérêts.

Conformément au mandat qui lui a été confié, le Comité a élaboré et approuvé un code de déontologie interne par le conseil d'administration le 11 janvier 1985. De plus, la direction de la Société a rédigé un code de conduite et d'éthique à l'intention de ses employés, code qui reflète les principes essentiels du code de déontologie.

Le Comité établit les présentes directives pour aider les cadres de la Société ou de l'une ou l'autre de ses filiales, soumise aux présentes directives par suite d'une décision en le sein de son propre conseil d'administration, à déterminer si, en procédant ou une activité commerciale doit lui être soumise avant approbation. Conformément au Règlement n° 2 de la Société, une fois qu'il s'est exprimé, le Comité doit l'approuver ou le rejeter.

ANNEXE F

Royal Trust – Comité responsable du code de déontologie

COMITÉ RESPONSABLE DU CODE DE DÉONTOLOGIE

DIRECTIVES GÉNÉRALES SUR LES ACTIVITÉS COMMERCIALES IMPORTANTES IMPLIQUANT DES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET SUR LE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ RESPONSABLE DU CODE DE DÉONTOLOGIE

I. Introduction

Le Règlement n° 2 de la Société prévoit la création d'un comité du conseil d'administration portant le nom de «Comité de déontologie» (ci-après appelé le «Comité») qui s'occupera d'un certain nombre de questions générales portant sur l'éthique commerciale et les conflits d'intérêts et touchant les employés, les administrateurs et les actionnaires de la Société. Plus précisément, le Règlement n° 2 dispose que le Comité a le pouvoir et le devoir d'examiner et d'approuver tous les placements, prêts ou autres activités commerciales majeures de la Société ou de ses filiales ne possédant pas d'intérêts minoritaires notables susceptibles de donner lieu à de graves conflits d'intérêts.

Conformément au mandat qui lui a été confié, le Comité a élaboré et approuvé un code de déontologie entériné par le conseil d'administration le 31 janvier 1985. De plus, la direction de la Société a rédigé un code de conduite et d'éthique à l'intention de ses employés, code qui reflète les principes énoncés dans le code de déontologie.

Le Comité établit les présentes directives pour aider les cadres de la Société ou de l'une ou l'autre de ses filiales, soumises aux présentes directives par suite d'une décision en ce sens de son propre conseil d'administration, à déterminer si un prêt, un placement ou une activité commerciale doit lui être renvoyé avant approbation. Comme le stipule le Règlement n° 2 de la Société, une fois saisi d'une question, le Comité doit l'approuver ou la rejeter.

Les directives trouvent leur fondement dans les règles sur les conflits d'intérêts applicables aux sociétés de fiducie qui offrent des services fiduciaires, en conformité des dispositions juridiques correspondantes. Ces règles s'appliquent à la *Compagnie Trust Royal* (régie par la *Loi sur les compagnies de fiducie du Québec*) et à la *Royal Trust Corporation of Canada* (régie par la *Loi sur les compagnies fiduciaires du Canada*). Pour ces sociétés, les directives générales ne doivent pas être considérées comme une dérogation aux règles juridiques qui régissent leurs activités fiduciaires. Parallèlement, elles n'imposent pas non plus à la Société les devoirs juridiques d'un fiduciaire à l'égard d'activités étrangères à son rôle de fiduciaire. Le Comité traitera de questions sans rapport avec le domaine fiduciaire en fonction des principes du droit corporatif et commercial applicables à la société et à ses activités non fiduciaires.

Le Comité a l'intention de revoir périodiquement les directives au fur et à mesure qu'elles seront appliquées pour, en même temps, tenir compte des changements dans les lois et règlements afférents.

Les directives s'appliquent aux activités de la Société et également à celles des principales filiales de la Société et de leurs filiales qui n'y détiennent pas d'intérêts minoritaires importants.

II. Application des directives

Le secrétaire de la Société élaborera des mesures administratives qui permettront aux administrateurs en fonction de s'assurer que leurs services respectifs se conforment aux directives. De plus, les modalités suivantes régissant les comptes rendus ont été établies :

1. Comité des placements

Le comité des placements du conseil d'administration doit, selon son mandat, soumettre certains types de transactions au Comité. Comme le comité des placements examine les grandes décisions en matière de placements et de politiques relatifs aux fonds propres de la Société, aux fonds garantis et aux fonds des clients, il doit donc soumettre plusieurs dossiers au Comité de déontologie.

2. Divulgaration par les administrateurs

Tout conflit d'intérêts divulgué à la Société par un administrateur ou un dirigeant (aux termes d'une loi afférente ou autrement) à l'égard de questions étudiées au conseil, sera signalé au Comité. À ce titre, l'administrateur ou le dirigeant doit s'assurer que ce rapport ou un exemplaire du rapport soit adressé au secrétaire de la Société qui, en retour, devra en prendre note et le transmettre au Comité.

3. Personnes affiliées

Pour permettre à la direction et au Comité d'appliquer les directives, une liste des personnes, entreprises et sociétés ayant des relations importantes avec la Société ou l'un de ses administrateurs, sera dressée et mise à jour de façon continue sur approbation du Comité. Cette liste («liste des affiliations») sera fondée sur l'hypothèse qu'une transaction impliquant la Société et toute personne, entreprise ou société dont le nom figure sur la liste, mérite une attention spéciale de la part de la direction afin de déterminer si elle doit ou non être soumise au Comité.

4. *Vérificateurs*

Les vérificateurs (internes et externes) de la Société seront tenus de signaler au Comité toute transaction avec des parties affiliées décelée en conformité des pratiques comptables et des normes de vérification généralement acceptées. À cette fin, les vérificateurs seront informés de l'existence des directives et de la liste des affiliations.

5. *Chef du contentieux*

Le chef du contentieux sera le secrétaire du Comité et il aura la responsabilité générale de conseiller et d'aider le Comité. Plus précisément, il devra aider le Comité et le secrétaire de la Société à élaborer les normes relatives aux comptes rendus et à dresser la liste des affiliations. Le Comité peut en tout temps retenir les services de conseillers juridiques externes indépendants.

6. *Code de déontologie et code de conduite et d'éthique*

Le premier vice-président de la Société (Ressources humaines) est tenu de signaler au Comité les questions de politique soulevées par le code de déontologie ou le code de conduite et d'éthique. De plus, le Comité peut demander à l'ombudsman de la Société des renseignements sur des questions de politique dont il traite et qui touchent les sujets décrits dans le code de déontologie et dans le code de conduite et d'éthique.

7. *Activités de Trilon*

Les directives s'appliquent non seulement aux prêts et aux placements proposés, mais également aux activités commerciales. Eu égard aux conflits d'intérêts, les activités commerciales que le Comité considère actuellement comme étant les plus susceptibles d'exiger un examen périodique sont celles qu'offrent ensemble la Société et un ou plusieurs membres du Groupe Trilon. En voici quelques exemples :

1. Échange de biens et de services, y compris services de gestion tels l'informatique et le traitement de données à temps partagé.
2. Vente réciproque ou conjointe.
3. Accords sur le partage d'honoraires.
4. Activités communes de marketing ou autres.
5. Transactions sans frais ni honoraires.

Bien que ces activités commerciales mixtes doivent normalement être à l'avantage de la Société, si elles sont importantes il faut se rappeler qu'elles ne doivent s'exercer qu'en conformité des règles et des plans globaux approuvés par le Comité.

III. Conflits d'intérêts

Il peut y avoir conflit d'intérêts dans le cas de prêts, de placements ou d'activités commerciales importantes. On trouvera ci-après les principes juridiques régissant les conflits d'intérêts applicables aux sociétés de fiducie, lesquelles règles peuvent dans certains cas découler du droit civil général applicable aux fiduciaires. Toute transaction

susceptible de provoquer un conflit d'intérêts décelé à la lumière de ces principes doit être soumise au Comité conformément aux modalités d'approbation prévues lorsqu'il s'agit d'un conflit d'intérêts grave et d'une transaction importante. Toutefois, la décision de ne pas soumettre une question au Comité sous prétexte qu'elle n'est ni importante ni majeure ne doit être prise que par la haute direction et sur avis du chef du contentieux.

1. Règles juridiques sur les conflits d'intérêts

La Loi fédérale sur les compagnies fiduciaires interdit ce qui suit à une société de fiducie régie par elle :

- a) investir ses propres fonds ou des fonds en fidéicommiss garantis sous forme de prêts à
 - i) un administrateur ou dirigeant de la société de fiducie ou à un conjoint ou enfant d'un tel administrateur ou dirigeant, ou
 - ii) un particulier, son conjoint ou ses enfants âgés de moins de vingt-et-un (21) ans si l'un d'entre eux, ou la totalité d'entre eux comme groupe, constitue un actionnaire important de la société de fiducie; ou
- b) prêter des fonds en fidéicommiss à un administrateur ou dirigeant de la société de fiducie ou au conjoint ou enfant d'un tel administrateur ou dirigeant ou à une société dont plus de la moitié du capital-actions appartient à l'administrateur ou au dirigeant de la société de fiducie ou à un conjoint ou enfant d'un tel administrateur ou dirigeant; ou
- c) investir (sous forme de prêts ou d'achat de titres de participation ou de créance) ses propres fonds ou tous fonds garantis, dans toute entreprise qui est soit un important actionnaire de la société de fiducie, soit une entreprise dans laquelle :
 - i) un administrateur ou dirigeant de la société de fiducie ou un conjoint ou enfant de cet administrateur ou dirigeant possède une participation d'importance;
 - ii) un particulier qui est un important actionnaire de la société de fiducie possède une participation importante;
 - iii) une entreprise qui est un important actionnaire de la société de fiducie possède une participation importante, ou
 - iv) un groupe formé exclusivement d'un administrateur ou d'un dirigeant de la société de fiducie ou d'un conjoint ou enfant de cet administrateur ou dirigeant, possède une participation importante.

Une participation importante dans une entreprise signifie en général, dans le cas d'une personne, que plus de 10 % des actions en circulation de l'entreprise lui appartiennent ou, dans le cas d'un groupe, que plus de 50 % des actions en circulation de l'entreprise appartiennent au groupe. Une personne ou un groupe constitue un actionnaire important d'une entreprise si la personne ou le groupe possède, directement ou indirectement, des actions de l'entreprise comportant plus de 10 % des droits de vote se rattachant à l'ensemble des actions en circulation de l'entreprise.

2. Principes relatifs aux conflits d'intérêts exposés dans la common law

Certains principes régissant les conflits d'intérêts et les activités des fiduciaires se trouvent également dans la *common law*. En voici un résumé :

- i) Il y a conflit d'intérêts lorsque les intérêts propres du fiduciaire entrent ou peuvent entrer en conflit avec ses responsabilités envers des tiers. Pour qu'il y ait conflit d'intérêts, il n'est pas nécessaire que le fiduciaire ait déjà effectué un choix qui a favorisé ses intérêts au détriment de ses responsabilités envers des tiers. Le seul fait que le fiduciaire se soit mis dans une position où il devra éventuellement effectuer un choix entre ses propres intérêts et les intérêts des tiers envers qui il a un devoir de fiduciaire, constitue en soi un conflit d'intérêts. Lorsqu'il y a conflit d'intérêts, la transaction donnant lieu au conflit peut être révoquée même si la société n'a subi ni perte ni dommage. Dans le cas contraire, le fiduciaire devra en assumer les conséquences. De plus, si le fiduciaire agit de façon à ce que ses propres intérêts puissent entrer en conflit avec ses devoirs et lui permettre d'en tirer gain ou profit, il sera alors comptable de ses actes.
- ii) Si le fiduciaire participe à une transaction susceptible de favoriser ses propres intérêts et d'être contraires à ceux de ses clients, à savoir les bénéficiaires d'une fiducie, il importe peu qu'il agisse de bonne foi. La bonne foi ne justifie pas de manquer à ses devoirs à ce titre.
- iii) Il importe peu que le profit réalisé par un fiduciaire en cas de conflit d'intérêts n'aurait pu être attribué directement au client. Le fiduciaire doit en rendre compte quand même.
- iv) Il y a conflit d'intérêts lorsqu'un fiduciaire traite avec une entreprise dans laquelle il possède une «participation importante». Pour déterminer ce qu'est une «participation importante», il faut tenir compte tant des intérêts financiers que non financiers du fiduciaire dans l'entreprise visée.

IV. Importance des transactions ou des conflits d'intérêts

Le Règlement n° 2 de la Société précise que le Comité examinera seulement les transactions majeures qui peuvent donner lieu à un conflit d'intérêts important. La disposition précisant que seul un conflit d'intérêts important doit être examiné par le Comité a été ajoutée au Règlement n° 2 pour des motifs d'efficacité commerciale et des considérations d'ordre pratique, tout en respectant les normes d'éthique. En fait, même en ce qui concerne un fiduciaire, les tribunaux ont retenu que dans certains cas, un conflit d'intérêts peut être si peu important (c'est-à-dire que son intérêt dans le conflit peut être si minime) qu'il est possible, en pratique, de ne pas tenir compte du conflit, alléguant que celui-ci ne pourrait être considéré comme ayant influencé le jugement exercé par le fiduciaire. Toutefois, il s'agit là d'une décision très subjective. Par conséquent, il ne faudrait pas décider de ne pas soumettre une transaction à l'examen du Comité sous prétexte qu'elle n'est pas importante, sauf si la haute direction, sur avis du chef du contentieux, en décide autrement.

V. Transactions importantes

Le Règlement n° 2 stipule que pour qu'une transaction soit soumise au Comité, elle doit impliquer un conflit d'intérêts important et doit également être elle-même importante. «L'importance» d'une transaction doit être évaluée tant du point de vue de la Société que de celui de l'autre partie à la transaction. Et ce parce que, compte tenu de la taille de la Société, une transaction qui peut paraître relativement peu importante pour la Société peut paraître toute différente aux yeux des autres parties. De même, lorsqu'il évalue l'importance d'une transaction, le Comité doit s'assurer qu'il n'y a ni partage ni scission de la transaction en plusieurs composantes qui la fasse paraître peu importante. À cette fin, les seuils mentionnés ci-dessous sont considérés comme des montants globaux.

Pour que, du point de vue de la Société, une transaction soit considérée comme importante, le Comité a décidé que les prêts ou les placements totalisant plus de 2 % de l'actif net de la Société devraient être considérés comme importants. Et ce, dans les secteurs suivants :

Services financiers personnels / Prêts hypothécaires

Services aux sociétés / Prêts hypothécaires

Crédit aux entreprises et aux gouvernements

Fonds garantis / Placements locatifs

Fonds garantis / Placements à titre de participation

Placements dans le domaine de l'énergie

Placements à titre de participation effectués avec l'avoir propre

Fonds des clients

Placements immobiliers / Capitaux de construction

Pour déterminer l'importance d'une transaction du point de vue des autres parties, il est recommandé que les prêts personnels garantis totalisant un million de dollars ou plus, les prêts personnels non garantis totalisant 150 000 dollars ou plus et les prêts hypothécaires avalisés de 500 000 dollars ou plus, soient considérés comme importants. Ces prêts nécessitent l'approbation du vice-président délégué, Services financiers personnels. En ce qui concerne le crédit aux entreprises ou les placements dans celles-ci, tout placement qui ferait en sorte que la Société possède une participation de plus de 10 % dans une entreprise ou une société ou qui ferait que la Société assume plus de 10 % de la dette de l'entreprise ou de la société ou qui, dans l'un ou l'autre cas, n'est pas conforme aux critères d'admissibilité pour les placements des sociétés de fiducie en vertu de la Loi fédérale sur les compagnies fiduciaires, doit être considéré comme important.

Directives générales établies par le
Comité responsable du Code de déontologie
le 14 février 1985

ANNEXE G

Divergence d'opinions

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

RAPPORT SUR

LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU CANADA : PROPOSITIONS À CONSIDÉRER

DIVERGENCE D'OPINIONS

par

Nelson A. Riis, Député
(Kamloops-Shuswap)

&

Simon de Jong, Député
(Régina-Est)

À notre avis, le principal facteur de pressions pour passer de services divisés à des services intégrés n'est pas le fruit de la demande des consommateurs, mais plutôt celui du rôle estompé des «quatre piliers», sans cesse manipulés par certaines compagnies avides d'obtenir davantage de titres sur le marché existant, dans le but d'accroître leurs bénéfices.

Association des consommateurs du Canada (Ontario)
Soumission à la Commission Dupré.

Introduction

Jamais autant que ces derniers mois le système financier au Canada n'a subi d'examen aussi minutieux. La chute de la Banque Commerciale du Canada, de la Norbanque et celle de plusieurs compagnies de prêt et de fiducie ont toutes ébranlé la traditionnelle confiance des Canadiens dans la stabilité de leur système financier.

C'est pour parer à cette situation que le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques a étudié les propositions du Livre vert du gouvernement sur la réglementation des institutions financières. Lors de la préparation de son rapport, le Comité a consulté un grand nombre de particuliers et de compagnies appartenant ou non à la communauté financière et à la société canadienne en général. Beaucoup de ces compagnies ont émis de sérieuses réserves, presque dès le début des audiences relatives aux propositions du Livre vert. Finalement, le Comité n'a pu déterminer de consensus, d'après les nombreuses propositions que contenait ce document.

Le Comité a plutôt élaboré un programme de plus de 100 recommandations, dont nous appuyons une grande partie, impliquant des changements radicaux de nos institutions financières et de l'environnement réglementaire dans lequel elles fonctionnent. Cependant, nous pensons, dans l'ensemble, que ces recommandations ont passé sous silence un certain nombre de domaines vitaux d'intérêt public tel que prévu par la déréglementation financière. Nous discutons de ces points dans les parties suivantes.

Propositions de propriété

Au Canada

Le rapport du Comité propose une échelle mobile des limites de la propriété canadienne pour toutes les institutions financières constituées en corporation au Canada. Nous pensons que cela produirait probablement dans le secteur financier un niveau de concentration des capitaux plus élevé que le niveau actuel.

Nous nous opposons fermement à cette proposition qui risque de créer de nouvelles occasions, impossibles à contrôler, d'opérer des transactions intéressées et de faire naître des conflits d'intérêts. L'expérience montre qu'une large répartition de la propriété est en réalité nécessaire à l'activité bancaire pour servir de rempart efficace contre de tels abus. Ainsi que l'indiquait l'Association des consommateurs du Canada, dans son communiqué au Comité : «la règle des 10 % du secteur bancaire a protégé les consommateurs des conséquences de quelques-uns des pires types d'abus» (Procès-verbal du Comité des finances, le jeudi 19 septembre 1985; 67A:31).

Nous avons aussi remarqué que se sont ajoutés à l'Association des consommateurs du Canada d'autres éminents témoins, tels que le Conseil économique du Canada, la Fédération canadienne des entreprises indépendantes et l'Organisation canadienne de la petite entreprise, qui étaient opposés au concept d'élargissement du champ d'action des institutions financières à capital fermé.

Nous croyons qu'il faudrait envisager sérieusement d'étendre la limite de propriété de 10 % à toutes les institutions financières.

À l'étranger :

En plus des changements à apporter à la limitation de la propriété canadienne, le Comité recommande de lever toutes les restrictions imposées aux opérations de banques

étrangères au Canada, ce qui impliquerait l'élimination du plafond de 16 % appliqué sur les capitaux disponibles de la totalité de l'actif intérieur actuellement imposé aux banques de l'Annexe «B» sous contrôle étranger.

Nous sommes fermement opposés à cette recommandation pour deux raisons. Tout d'abord, l'expérience montre que les banques de l'Annexe «B» préfèrent, dans la plupart des cas, s'orienter vers le marché de la moyenne entreprise pour accorder leurs prêts et n'intervenir que de façon relativement limitée dans le secteur de la petite entreprise. Ceci révèle un refus des banques de l'Annexe «B» de chercher à mener des affaires dans ce secteur, qui est pourtant une source principale d'emploi, bien que chroniquement sous-capitalisé.

En second lieu, le Canada bénéficie, par habitant, du plus haut niveau de propriété de capitaux étrangers, parmi tous les pays industrialisés. Les problèmes qui en découlent font l'objet de plusieurs dossiers. Ouvrir aux banques étrangères un accès sans limites au marché intérieur canadien ne ferait qu'exacerber ces problèmes et en créer d'autres en matière de surveillance. En effet, nous nous demandons si les autres membres du Comité ont choisi cette proposition d'après son fond ou plutôt pour montrer la bonne foi du Canada envers le débat entamé avec les États-Unis, sur le libre-échange.

Nous n'avons, pour notre part, trouvé aucune preuve convaincante que le libre accès des banques étrangères à notre marché intérieur servirait mieux les intérêts des Canadiens. Nous sommes, par conséquent, contre la suppression des restrictions actuelles sur les banques étrangères.

Sociétés de portefeuille financières : La menace de la concentration

Le rapport du Comité propose de sanctionner la croissance de conglomérats de sociétés complexes qui risqueraient de regrouper des éléments financiers et non financiers sous la tutelle de compagnies à capital fermé. Ce phénomène n'est pas nouveau : Genstar, Trilon et Power Corporation sont des noms déjà bien connus de compagnies géantes. Elles totalisent environ à elles seules un actif de 50 milliards de dollars. En réalité, il ne passe pas une semaine sans qu'un nouveau rapport n'annonce l'acquisition, par l'une de ces sociétés de portefeuille, d'une autre compagnie, qui vient s'ajouter à la longue liste de leurs actifs.

La recommandation du Comité pour cette concentration croissante du pouvoir économique a été d'exiger que les sociétés de portefeuille financières se conforment aux limites de la propriété canadienne, telles qu'elles ont été déterminées pour toutes les institutions financières. Nous croyons que cette disposition est totalement inadéquate et craignons qu'une croissance de la concentration des compagnies ne menace le consommateur canadien et le bon fonctionnement de l'économie du pays.

Puissance du marché trop forte, gaspillage, inefficacité, augmentation de la possibilité et de la capacité d'influencer la politique publique ne sont que quelques-uns des nombreux abus qui proviennent d'un accroissement de la concentration du pouvoir économique. On peut remarquer qu'un grand nombre des témoins qui ont comparu devant le Comité ont fait ressortir les éventuelles concentrations importantes du pouvoir en tant que sujet de premier ordre. Il est impératif que toute discussion sur la réforme de la réglementation touchant au secteur financier mette au premier plan la concentration des compagnies.

Nous estimons que le Comité n'a pas accordé au sujet toute l'importance qu'il méritait. Cela a été une très grave omission de sa part. Nous croyons que le pouvoir économique est déjà aux mains de trop peu de particuliers et d'entreprises au Canada et que le consommateur en paie le prix par des coûts plus élevés et une qualité inférieure des biens et des services.

Par conséquent, nous rejetons fermement cette partie du rapport et demandons plutôt une extension de la limite de propriété de 10 % imposée à toutes les institutions financières.

De plus, nous appuyons tout à fait la recommandation de l'Association des consommateurs du Canada, selon laquelle le gouvernement fédéral devrait accorder la plus grande priorité au renforcement de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, avant d'entreprendre une nouvelle restructuration du secteur financier.

Établissement de réseaux

On entend par ce terme une entente entre deux institutions financières ou plus qui se partagent un réseau de distribution commun pour la prestation de leurs services respectifs. Le Comité propose d'ailleurs d'accorder une large étendue de ces ententes de réseaux. Il croit en effet qu'une interdiction réglementaire contre les ventes liées contrôlerait parfaitement l'abus des rapports services professionnels-clientèle et producteur-acheteur et abaisserait le niveau de la concurrence sur le marché des services financiers.

Nous pensons que la confiance du Comité dans la capacité de contrôler les ventes liées est trop forte, si l'on autorise l'établissement de réseaux. N'est-il pas raisonnable de dire, par exemple, qu'en situation de récession et de ralentissement des affaires, la concurrence serait telle que les pressions exercées pour tomber dans ce type d'abus pourraient augmenter? Comment détecter les techniques subtiles, et de plus très efficaces des ventes liées, et comment protéger le consommateur contre cette menace pour sa liberté en matière d'économie?

Nous pensons que cette question doit être étudiée plus à fond. Il est raisonnable de dire que l'établissement de réseaux permet d'augmenter l'efficacité de l'entreprise et d'améliorer le service au consommateur. Cependant, les abus peuvent être importants, comme le faisait remarquer la Fédération canadienne des entreprises indépendantes, dans son témoignage devant le Comité. Il serait sage d'examiner plus amplement cette question.

Transactions intéressées

Le rapport du Comité traite du problème des transactions intéressées comme d'un problème essentiel de réglementation. Les institutions financières devraient avoir l'autorisation d'engager des transactions avec lien de dépendance, «à l'exception de celles qui ont probablement des incidences profondes sur la solvabilité de l'institution [...]» (page 129).

Le Livre vert, par ailleurs, proposait d'interdire aux sociétés de portefeuille financières et aux compagnies connexes, de telles transactions.

Comme l'ont pensé bon nombre de témoins qui ont comparu devant le Comité nous croyons également que la meilleure protection contre les transactions intéressées est de déterminer, pour toutes les institutions financières, des limites de propriété, quelle que soit l'importance de leur actif.

Cependant, les restrictions applicables à la propriété ne sont pas suffisantes. Il faudrait mettre en place des mécanismes stricts qui interdiraient les transactions intéressées et un système de sanctions sévères que les coupables de tels abus se verraient infliger.

Nous hésitons à recommander une interdiction étendue à toutes les transactions avec lien de dépendance, car nous reconnaissons qu'elle pourrait gêner l'efficacité normale de l'entreprise. Ainsi, serait-il peut-être judicieux d'envisager un cadre réglementaire, à l'intérieur duquel une société de portefeuille financière serait tenue de faire d'abord approuver, par l'organisme investi du pouvoir de réglementation, une transaction intéressée, avant de l'engager.

Conflits d'intérêts

Le cloisonnement

Le Comité propose que les institutions financières soient tenues d'instaurer et de maintenir un cloisonnement entre leurs divers services ou ceux d'une institution affiliée, afin d'éviter, entre elles, le cheminement interne de l'information, source éventuelle de conflits d'intérêts.

Nous pensons, malheureusement, que ce cloisonnement risque de devenir une véritable «passoire», surtout dans un marché où la concurrence ne cesse de croître. Nous croyons donc qu'il faut infliger de sévères sanctions aux coupables d'abus de conflits d'intérêts.

Bureau des conflits d'intérêts

Le Livre vert propose de créer un Bureau des conflits d'intérêts financiers, chargé de faire enquête sur les plaintes émanant de ceux-ci.

Le Comité propose, quant à lui, de ne pas créer ce bureau.

Nous estimons, pour notre part, qu'il faudrait instaurer un «Bureau du médiateur», qui aurait le pouvoir réglementaire de traiter particulièrement des plaintes des consommateurs victimes d'abus de la part d'institutions financières. Il est vrai qu'à l'heure actuelle ces consommateurs ne peuvent faire appel à aucune autorité accessible, spécialement chargée d'enquêter sur leurs plaintes.

Régie des sociétés

Conseils d'administration

Nous croyons que d'importantes réformes des règlements régissant les conseils d'administration doivent également faire partie des changements à apporter à nos

institutions financières. Étant donné le rôle difficile que nos institutions doivent jouer dans l'économie, nous sommes d'avis que leurs conseils d'administration devraient refléter plus fidèlement les préoccupations de la communauté en général. Il faudrait donc rendre obligatoire la représentation au conseil d'administration des institutions financières, des consommateurs, des agriculteurs et des ensembles de petites et moyennes entreprises, selon un pourcentage minimum.

De plus, bien que le Comité recommande de n'imposer aucune restriction sur la nature cumulative des sièges d'administrateur financier et d'administrateur non financier, nous croyons fermement que ce domaine demande une réforme immédiate. Le cumul des sièges d'administrateur traduit la concentration du pouvoir économique au Canada et la pérennité d'une élite économique.

Nous recommandons, par conséquent, d'imposer des restrictions fermes qui mettraient fin au cumul des sièges d'administrateur dans les conseils d'administration des institutions financières.

Crédit commercial

Le Comité recommande, dans ce domaine, que la limite actuelle de 7 % sur les prêts commerciaux des institutions financières non bancaires passe à 15 %. Si ces institutions souhaitent dépasser cette limite de 15 %, elles seront tenues de créer une banque à charte.

Permettre aux institutions non bancaires d'étendre leurs pouvoirs, en matière de crédits commerciaux, augmentera sans aucun doute la concurrence du marché du crédit commercial. Cependant, dans le cadre des limites strictes de la propriété, dont nous avons parlé plus haut, nous ne voyons pas pourquoi cette limite de 15 % ne pourrait être remontée.

Nous suggérons une limite convenable de 25 ou de 30 %. Cependant, une institution financière non bancaire pourrait profiter de cette augmentation de la limite du crédit commercial de 10 à 15 %, à la condition d'en faire bénéficier le secteur des petites et moyennes entreprises. Cela encouragerait des institutions financières non bancaires plus petites, installées dans la région, à investir leurs capitaux dans des petites et moyennes entreprises locales, créatrices d'emplois.

Nous croyons que cette politique constituerait l'élément important d'une stratégie globale visant à investir les capitaux dans les régions du pays et les secteurs de l'économie actuellement sous-capitalisés et donc sous-développés.

Le Comité recommande également que soit levée l'obligation pour les banques à charte de déposer des réserves liquides auprès de la Banque du Canada. Cette obligation, paraît-il, est nécessaire, afin de répondre à la préoccupation des banques à charte, selon laquelle accorder aux institutions financières non bancaires un plus grand pouvoir sur l'octroi de crédits commerciaux «peut faire l'objet d'une injustice sur le plan de la concurrence». (p. 171)

Nous croyons donc qu'il faudrait maintenir cette obligation, ces réserves pouvant servir à diriger la politique monétaire et à apporter des liquidités à la Banque du Canada, si celle-ci devait aider une institution financière solvable, mais temporairement en difficulté.

Afin de répondre à la question de l'injustice sur le plan de la concurrence, nous suggérons de continuer à exiger de toutes les institutions financières non bancaires qu'elles maintiennent à la Banque du Canada, une quantité de réserves de caisse proportionnelle au montant de leur crédit commercial. Nous considérons cette proposition plus adaptée à la solution du problème posé par la concurrence.

Banques à charte

Le Comité propose d'accorder aux banques à charte les mêmes pouvoirs de diversification que ceux prévus pour les institutions non bancaires, lors de la prochaine révision décennale de la *Loi sur les banques*, prévue pour 1990.

D'une part, nous reconnaissons que c'est un argument légitime à apporter au nom de l'uniformité de la réglementation. D'autre part, nous admettons aussi que, comparées aux institutions financières non bancaires, les banques à charte sont très importantes et très puissantes. Nous pensons qu'il est tout à fait possible que, si l'on attribue si rapidement des pouvoirs identiques de diversification, la pénétration des banques sur le marché actuel leur fournira, à court terme, d'importants avantages, au niveau de la concurrence, sur les institutions financières non bancaires.

Nous croyons donc qu'un «équilibre des forces» serait l'objectif à long terme d'une réforme de la réglementation, mais qu'il ne serait pas sage de l'envisager à court terme.

Conclusion

Nul doute que le secteur financier canadien est en train de subir des changements. La distinction traditionnelle entre les quatre piliers s'estompe peu à peu, les institutions financières trouvant de nouveaux moyens créatifs d'empiéter sur les territoires interdits jusque-là. Notre but, dans cette divergence d'opinions, n'a pas été de prêcher pour le changement. Le changement, dans une économie dynamique, en perpétuel mouvement, n'est pas seulement inévitable, il est aussi le bienvenu. La question est donc de savoir, non pas s'il doit y avoir changement, mais plutôt quels changements effectuer et pour le bénéfice de qui.

Nous croyons que le rapport du Comité n'a pas répondu à certaines préoccupations importantes exprimées par de nombreuses entreprises, lors de leur comparution devant nous. Nous espérons que nos observations et critiques aideront à élargir l'étendue du débat sur la réglementation des institutions financières au Canada.

Nous ne pouvons discuter des questions économiques, de façon réaliste, hors du contexte du monde réel. La réalité du monde des affaires, comme celle de la politique, est la suivante : arrivé au pouvoir, la tentation de l'exercer complètement est presque irrésistible. Ceux qui le possèdent sont souvent prêts à faire beaucoup d'efforts pour ne pas l'abandonner.

Bernard I. Ghert
Président & agent administratif en chef,
Cadillac-Fairview Corp. Ltd.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques (*fascicules nos 40, 42 à 73 inclusivement et n° 74 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Don Blenkarn, député

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 11 JUILLET 1985
(72)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à huis clos à 12 h 33, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents : Bill Attewell, Don Blenkarn, Claude Lanthier, George Minaker, Nelson Riis, Norm Warner et Geoff Wilson.

Substituts présents : Simon de Jong et Paul McCrossan.

Aussi présents : De la Bibliothèque du parlement : Randall Chan, attaché de recherche. De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.» : E. Wayne Clendenning. De la firme «Dennis Madden & Associates» : Dennis Madden.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*. (Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 juin 1985, fascicule n° 46); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46.)

Sur motion de Geoff Wilson, il est convenu, — Que le Comité félicite le travail des greffiers du Comité et des experts-conseils pour l'organisation des séances du Comité des 9, 10 et 11 juillet 1985.

À 14 h 01, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 30 SEPTEMBRE 1985
(103)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, à huis clos, à Halifax, à 14 h 25, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents : Bill Attewell, Don Blenkarn, Claude Lanthier, George Minaker, Aideen Nicholson et Geoff Wilson.

Substituts présents : Simon de Jong et Nic Leblanc.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Randall Chan, attaché de recherche. De la firme Dennis Madden & Associates : Dennis Madden. Consultant : Brian Carter.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*. (Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 juin 1985, fascicule n° 46); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46.)

Le Comité procède à l'étude des lignes directrices ayant trait à un projet de rapport à la Chambre.

À 16 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 2 OCTOBRE 1985

(104)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à huis clos à Mont-Gabriel, ce jour à 16 h 05, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents : Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Paul McCrossan, George Minaker, Louis Plamondon, Nelson Riis, Norm Warner et Geoff Wilson.

Substituts présents : Simon de Jong, Jim Jepson et Nic Leblanc.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Randall Chan, attaché de recherche. De la firme E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd. : E. Wayne Clendenning. De la firme Dennis Madden & Associates : Dennis Madden. Consultants : Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*. (Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 juin 1985, fascicule n° 46); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46.)

Le Comité reprend l'étude des lignes directrices ayant trait à un projet de rapport à la Chambre.

À 18 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE LA SOIRÉE

(105)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à huis clos à Mont-Gabriel, ce jour à 20 h 25, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents : Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Paul McCrossan, George Minaker, Louis Plamondon, Nelson Riis, Norm Warner et Geoff Wilson.

Substituts présents : Simon de Jong et Nic Leblanc.

Aussi présents : *De la Bibliothèque du Parlement* : Randall Chan, attaché de recherche. *De la firme E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.* : E. Wayne Clendenning. *De la firme Dennis Madden & Associates* : Dennis Madden. *Consultants* : Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer*. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du 27 juin 1985, fascicule n° 46*); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer*, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*.)

Le Comité reprend l'étude des lignes directrices ayant trait à un projet de rapport à la Chambre.

À 22 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 3 OCTOBRE 1985

(106)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à huis clos à Mont-Gabriel, ce jour à 9 h 07, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents : Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Paul McCrossan, George Minaker, Louis Plamondon, Nelson Riis, Norm Warner et Geoff Wilson.

Substituts présents : Simon de Jong, Jim Jepson et Nic Leblanc.

Aussi présents : *De la Bibliothèque du Parlement* : Randall Chan, attaché de recherche. *De la firme E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.* : E. Wayne Clendenning. *De la firme Dennis Madden & Associates* : Dennis Madden. *Consultants* : Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*. (Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 juin 1985, fascicule n° 46); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46.)

Le Comité reprend l'étude des lignes directrices ayant trait à un projet de rapport à la Chambre.

À 10 h 58, le Comité interrompt les travaux.

À 11 h 05, le Comité reprend les travaux.

Le Comité reprend l'étude des lignes directrices ayant trait à un projet de rapport à la Chambre.

À 12 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE LA SOIRÉE

(107)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à huis clos à Mont-Gabriel, ce jour à 14 h 05, sous la présidence de Don Blenkarn (président.)

Membres du Comité présents : Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Paul McCrossan, George Minaker, Louis Plamondon, Nelson Riis, Norm Warner and Geoff Wilson.

Substituts présents : Simon de Jong, Jim Jepson et Nic Leblanc.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Randall Chan, attaché de recherche. De la firme E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd. : E. Wayne Clendenning. De la firme Dennis Madden & Associates : Dennis Madden. *Consultants* : Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*. (Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 juin 1985, fascicule n° 46); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46.)

Le Comité reprend l'étude des lignes directrices ayant trait à un projet de rapport à la Chambre.

À 15 h 33, le Comité interrompt les travaux.

À 15 h 40, le Comité reprend les travaux.

Le Comité reprend l'étude des lignes directrices ayant trait à un projet de rapport à la Chambre.

À 17 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE LA SOIRÉE

(108)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à huis clos à Mont-Gabriel, ce jour à 19 h 40, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents : Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Paul McCrossan, George Minaker, Louis Plamondon, Nelson Riis et Geoff Wilson.

Substituts présents : Simon de Jong, Jim Jepson et Nic Leblanc.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Randall Chan, attaché de recherche. De la firme E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd. : E. Wayne Clendenning. De la firme Dennis Madden & Associates : Dennis Madden. *Consultants :* Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer. (Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40)*; de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. (Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 juin 1985, fascicule n° 46)*; et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46.)*

Le Comité reprend l'étude des lignes directrices ayant trait à un projet de rapport à la Chambre.

À 22 h 03, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE VENDREDI 4 OCTOBRE 1985

(109)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à huis clos à Mont-Gabriel, ce jour à 8 h 47, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents : Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Paul McCrossan, George Minaker, Nelson Riis et Geoff Wilson.

Substituts présents : Simon de Jong, Jim Jepson et Nic Leblanc.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Randall Chan, attaché de recherche. De la firme Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd. : E. Wayne Clendenning. De la firme Dennis Madden & Associates : Dennis Madden. *Consultants* : Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*. (Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 juin 1985, fascicule n° 46); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46.)

Le Comité reprend l'étude des lignes directrices ayant trait à un projet de rapport à la Chambre.

À 11 h 08, le Comité interrompt les travaux.

À 11 h 20, le Comité reprend les travaux.

Le Comité reprend l'étude des lignes directrices ayant trait à un projet de rapport à la Chambre.

À 12 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 16 OCTOBRE 1985 (110)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à huis clos, ce jour à 15 h 35, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents : Don Blenkarn, Murray Dorin, Donald Johnston, Shirley Martin, Paul McCrossan, George Minaker, Aideen Nicholson, Nelson Riis, Norm Warner et Geoff Wilson.

Substituts présents : Raymond Garneau et Jim Jepson.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Randall Chan, attaché de recherche. De la firme E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd. : E. Wayne Clendenning. De la firme Dennis Madden & Associates : Dennis Madden. *Consultants* : Brian Carter et Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada* :

Propositions à considérer. (Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. (Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 juin 1985, fascicule n° 46); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 relatif au document intitulé La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46.)

Le Comité procède à l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 18 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 17 OCTOBRE 1985

(111)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à huis clos, ce jour à 9 h 35, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents : Don Blenkarn, Murray Dorin, Donald Johnston, George Minaker, Aideen Nicholson, Norm Warner et Geoff Wilson.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Randall Chan, attaché de recherche. De la firme E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd. : E. Wayne Clendenning. De la firme Dennis Madden & Associates : Dennis Madden. *Consultants :* Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer. (Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. (Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 juin 1985, fascicule n° 46); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 relatif au document intitulé La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46.)*

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 12 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(112)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à huis clos, ce jour à 16 heures, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents : Don Blenkarn, Murray Dorin, Donald Johnston, George Minaker, Audeen Nicholson, Norm Warner et Geoff Wilson.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Randall Chan, attaché de recherche. De la firme Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd. : E. Wayne Clendenning. De la firme Dennis Madden & Associates : Dennis Madden. Consultants : Brian Carter et Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer. (Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40)*; de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. (Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 juin 1985, fascicule n° 46)*; et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46.)*

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 18 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 22 OCTOBRE 1985 (113)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à huis clos, ce jour à 10 h 08, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents : Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Donald Johnston, Paul McCrossan, George Minaker, Norm Warner et Geoff Wilson.

Substituts présents : Paul Gagnon et Nic Leblanc.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Randall Chan, attaché de recherche. De la firme E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd. : E. Wayne Clendenning. De la firme Dennis Madden & Associates : Dennis Madden. Consultants : Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer. (Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40)*; de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. (Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 juin 1985, fascicule n° 46)*; et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46.)*

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 11 h 58, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE LA SOIRÉE
(114)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 20 h 10, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents : Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Paul McCrossan, Aideen Nicholson, Nelson Riis, Norm Warner et Geoff Wilson.

Substitut présent : Paul Gagnon.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Randall Chan, attaché de recherche. De la firme E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd. : E. Wayne Clendenning. De la firme Dennis Madden & Associates : Dennis Madden. *Consultants* : Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*. (Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 juin 1985, fascicule n° 46); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46.)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 22 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 23 OCTOBRE 1985
(115)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à huis clos, ce jour à 15 h 42, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents : Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Donald Johnston, Paul McCrossan, George Minaker, Aideen Nicholson et Nelson Riis.

Substitut présent : Raymond Garneau.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Randall Chan, attaché de recherche. De la firme E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd. : E. Wayne Clendenning. De la firme Dennis Madden & Associates : Dennis Madden. *Consultants* : Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*. (Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du*

Canada. (Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 juin 1985, fascicule n° 46); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 relatif au document intitulé La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46.)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 17 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE LA SOIRÉE

(116)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, à huis clos, ce jour à 20 h 05, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents : Bill Attewell, Don Blenkarn, Paul McCrossan, George Minaker, Aideen Nicholson et Nelson Riis.

Substitut présent : Raymond Garneau.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Randall Chan, attaché de recherche. De la firme E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd. : E. Wayne Clendenning. De la firme Dennis Madden & Associates : Dennis Madden. *Consultants :* Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer. (Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. (Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 juin 1985, fascicule n° 46); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 relatif au document intitulé La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46.)*

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 21 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 29 OCTOBRE 1985

(117)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, à huis clos, à 9 h 55, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents : Bill Attewell, Don Blenkarn, Steven Langdon, Paul McCrossan, George Minaker, Louis Plamondon, Nelson Riis et Geoff Wilson.

Substituts présents : Jim Jepson et Robert Toupin.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Randall Chan, attaché de recherche. De la firme E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd. : E. Wayne Clendenning. De la firme Dennis Madden & Associates : Dennis Madden. *Consultants* : Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*. (Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 juin 1985, fascicule n° 46); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer*, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46.)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

Il est convenu, que le Comité autorise l'impression de l'opinion dissidente de Simon de Jong, député, et de Nelson Riis, député, en appendice au Onzième rapport du Comité.

Sur motion de Paul McCrossan, il est convenu, que le projet de rapport, modifié, soit adopté.

IL EST ORDONNÉ.—Que le président présente à la Chambre le projet de rapport à titre du Onzième rapport du Comité.

À 10 h 45, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Robert Vaive

