



SÉNAT DU CANADA

Première session de la trente-troisième législature, 1984-1985-1986

VERS UNE PLUS GRANDE COMPÉTITIVITÉ DANS LE SECTEUR FINANCIER

Seizième rapport
Comité sénatorial permanent des
banques et du commerce

mai 1986

Première session de la
trente-troisième législature 1984-1985-1986

First Session
Thirty-third Parliament 1984-85-86

SÉNAT DU CANADA

SENATE OF CANADA

*Délibérations du Comité
Sénatorial permanent des*

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banques et du commerce

Banking, Trade and Commerce

Président
L'honorable LOWELL MURRAY

Chairman
The Honourable LOWELL MURRAY

Le jeudi 1^{er} mai 1986

Thursday, May 1, 1986

Fascicule No. 45

Issue No. 45

Quinzième fascicule concernant:

Fifteenth proceedings on:

«La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer» et le «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)»

“The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion” and the “Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)”

SEIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ

SIXTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE

COMPOSITION DU COMITÉ

(en date du 23 avril 1986)

L'honorable Lowell Murray, M.A., président

et

Les honorables sénateurs:

Anderson, Margaret	Kirby, Michael, Ph.D.
Barrow, A. Irvine, F.C.A., R.I.A.	MacDonald, Finlay (<i>Halifax</i>)
Buckwold, S.L., B.Comm., LL.D. (Hon.)	*MacEachen, Allan J., C.P.
*Doody, C. William	Olson, H.A., C.P.
Flynn, Jacques, C.P., C.R.	Perrault, Raymond J., C.P.
*Frith, Royce, C.R.	*Roblin, Duff, C.P., C.C., LL.D.
Godfrey, John Morrow, C.R.	Simard, Jean-Maurice, C.A.
Kelly, William M., M.E.I.C.	

*Membres d'office

Nota: Les honorables sénateurs Phillips and Steuart (*Prince Albert - Duck Lake*) ont aussi participé aux travaux du comité.

Personnel de recherche:

M. Thomas J. Courchene, conseiller, Département de science économique de l'Université de Western Ontario; École nationale d'administration publique, Montréal;
M^e. Gérald A. Lacoste, conseiller juridique, Martineau Walker, Montréal;
M. Bazil Zafiriou, chef, Division de l'économie, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 6 février 1985:

«Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Flynn,
C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à retenir les services des conseillers et du personnel technique, de bureau et autre jugés nécessaires aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui seront déférées.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 25 juin 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à faire une étude et un rapport sur le document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des conseillers et du personnel technique, de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de son enquête.

Après débat,
Avec la permission du Sénat et conformément à l'article 23 du Règlement, la motion est modifiée et se lit comme suit:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport de ce qui suit:

- (i) le document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985;
- (ii) le document intitulé: «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)», déposé au Sénat le 18 avril 1985; et
- (iii) la teneur des projets de loi se rapportant à ces documents, avant que ces projets de loi soient soumis au Sénat, ou toute question connexe.

Après débat,
La motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

RAPPORT DU COMITÉ

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

SEIZIÈME RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du 25 juin 1985, votre Comité a examiné les questions se rattachant à la réglementation des institutions financières du Canada et à la Société d'assurance-dépôts du Canada et soumet ci-après son rapport final.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	xi
RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS	1
PRÉFACE ET APERÇU: VERS UNE PLUS GRANDE COMPÉTITIVITÉ DANS LE SECTEUR FINANCIER	15

PARTIE I PROTECTION DU CONSOMMATEUR ET STABILITÉ DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

A. TOUR D'HORIZON DU SYSTÈME DE RÉGLEMENTATION	18
Imposer une discipline à l'ensemble du système	18
Les quatre secteurs d'activités: les quatre piliers	19
Réglementation par fonction	19
Les sociétés de portefeuille financières et les quatre piliers.....	20
Centralisation des fonctions de réglementation	20
B. ASSURANCES-DÉPÔTS	22
C. EFFICACITÉ ACCRUE DES ORGANISMES PRINCIPAUX DE RÉGLEMENTATION	23
Exercice des pouvoirs actuels	24
Élargissement des pouvoirs actuels	25
Dispositif d'alerte	26
D. VÉRIFICATEURS	27
Resserrement des normes	27
Accroissement des exigences en matière d'information	27
Nomination des vérificateurs	28
Vérificateurs et comités de vérification	28
E. RÉGIE DES SOCIÉTÉS	29
Normes de prudence et diligence exigées des administrateurs	29
Transactions intéressées	31
Position du Livre vert	31
Fond du problème	31
Procédure en trois volets à l'égard des transactions intéressées	32

	Premier volet: interdiction sélective	32
	Deuxième volet: Comité d'examen de la gestion des affaires	34
	Troisième volet: accord préalable de l'organisme principal de réglementation	34
	Mécanismes de dédommagement et de protection	34
	Récapitulation	35
F.	TRANSACTIONS INTÉRESSÉES AU SEIN D'UN CONGLOMÉRAT	36
	Doit-on réglementer les sociétés de portefeuille?	36
	Activités intersectorielles et transactions intéressées	38
	Activités financières et non financières	39
G.	CONFLITS D'INTÉRÊT	39
H.	SOMMAIRE	40

PARTIE II ACCROÎTRE LA CONCURRENCE

A.	INTRODUCTION	41
B.	ÉLARGISSEMENT DES SOURCES DE CRÉDIT ET DE L'ÉVENTAIL DES CHOIX OFFERTS AU CONSOMMATEUR	43
	Intégration financière	43
	Souplesse des institutions	43
C.	ÉLARGISSEMENT DES POUVOIRS AU SEIN DE L'INSTITUTION	44
	Crédit commercial	44
	• Sociétés de fiducie	44
	• Compagnies d'assurance	46
	• Caisses de crédit	46
	• Sommaire	47
	Autres activités intersectorielles	47
D.	DIVERSIFICATION PAR L'ENTREMISE DE FILIALES	49
E.	SOCIÉTÉS DE PORTEFEUILLE	49
F.	ÉTABLISSEMENT DE RÉSEAUX	50
G.	ASPECTS INTERNATIONAUX	51
H.	EXIGENCES EN MATIÈRE DE CAPITAL	52
I.	SECTEUR DES VALEURS MOBILIÈRES	52
	Structure de l'industrie des valeurs mobilières	52
	Participation étrangère croissante	53
	Les autres rapports officiels	54
	Position du comité	54

J. BANQUES À CHARTE	56
Exigences relatives aux réserves et uniformité des règles du jeu	56
Élargissement des pouvoirs des banques	57
Le calendrier législatif	58
K. CONCENTRATION	59

PARTIE III CONSIDÉRATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

A. RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES ET RÉFORME DU SECTEUR FINANCIER	61
B. HARMONISATION DES COMPÉTENCES	62
Mosaïque des pouvoirs	62
Harmonisation des compétences et processus législatif	62
Absence de réglementation et concurrence par la déréglementation	63
SADC, ACP et compétence en matière d'institutions financières	64
C. COORDINATION DE LA RÉGLEMENTATION	64
Compétence exclusive	64
Compétences provinciales	65
D. HARMONISATION DE LA POLITIQUE	66
E. CONCLUSION	67
ANNEXES	69
PROCÈS-VERBAUX	75

REMERCIEMENTS

En juin 1985, ce comité a été chargé par le Sénat d'étudier les documents suivants et de faire rapport à leur sujet: *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer* (le Livre vert); et le *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* (SADC) (le rapport Wyman).

En décembre 1985, nous avons déposé un rapport intérimaire contenant nos conclusions et nos recommandations au sujet du rapport Wyman et de l'assurance-dépôts en général.

Ce qui suit constitue notre rapport final sur la réglementation des institutions financières canadiennes.

Cette étude a été réalisée à un moment où la situation de l'industrie des services financiers au Canada était l'objet d'un débat public et d'une controverse sans précédent.

Le comité a dû se pencher sur certains événements ayant suscité cette controverse: la faillite de deux petites banques à charte en 1985 et les changements de propriété qu'a connus l'industrie au cours de notre étude. Cela aurait été un manque de responsabilité d'ignorer les implications de ces événements pour l'ensemble de notre étude, car il y avait là des enseignements à tirer. Toutefois, nous avons toujours cherché à porter notre regard vers l'avenir, sur le type d'industrie des services financiers qui servira le mieux à la fois le consommateur canadien et la nation, dans un monde changeant et de plus en plus concurrentiel.

En abordant ces questions, le comité a eu la chance de bénéficier des conseils et de l'aide de M. Thomas J. Courchene, professeur d'économie à l'Université Western Ontario, London, Ontario et ex-président du Conseil économique de l'Ontario; de M^e Gérald A. Lacoste, anciennement président de la Commission des valeurs mobilières du Québec et maintenant un associé de la firme légale Martineau Walker de Montréal; et M. Basil Zafiriou, chef de la section de l'économie pour la division de la recherche à la bibliothèque du Parlement.

Pendant la réalisation de cette étude, le comité s'est également penché sur un grand nombre de questions relatives à la taxation et à d'autres aspects économiques et financiers qui nous ont été déférés. Dans l'ensemble, nous avons siégé pendant plus de 106 heures et nous avons entendu les témoignages de 48 organismes et individus.

Cet horaire a certes exigé un effort extraordinaire de la part du personnel du Sénat. Aussi le comité tient-il à les remercier de leur aide et de leur collaboration et, tout particulièrement, celles de notre greffier, M. Timothy Ross Wilson.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

PRÉFACE ET APERÇU: VERS UNE PLUS GRANDE COMPÉTITIVITÉ DANS LE SECTEUR FINANCIER

PARTIE I PROTECTION DU CONSOMMATEUR ET STABILITÉ DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

A. TOUR D'HORIZON DU SYSTÈME DE RÉGLEMENTATION

Imposer une discipline à l'ensemble du système

Les quatre secteurs d'activités: les quatre piliers

Réglementation par fonction

Les sociétés de portefeuille financières et les quatre piliers

Centralisation des fonctions de réglementation

1. Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce considère l'évolution des rôles du gouvernement fédéral et des provinces dans la réglementation du secteur financier comme un élément important de la société canadienne. Il importe donc que la réforme du secteur financier au Canada respecte le plus possible l'actuel partage des pouvoirs et des responsabilités entre les institutions et entre les gouvernements fédéral et provinciaux.
2. Par conséquent, le comité s'oppose à la centralisation des pouvoirs de réglementation et de surveillance entre les mains d'un seul et même organisme tout-puissant.
3. La meilleure façon de protéger le consommateur et d'assurer la stabilité des institutions consiste à resserrer la discipline dans les quatre instances de réglementation — Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), organismes principaux de réglementation, vérificateurs, régie des sociétés — plutôt qu'à miser excessivement sur une seule de ces instances.
4. La solution aux problèmes de la solvabilité et des transactions intéressées réside dans la création d'organismes principaux de réglementation chargés de surveiller l'ensemble des activités d'une institution. Le comité est donc favorable au maintien du système actuel qui consiste à jumeler les organismes de réglementation et les institutions en fonction de leur principal champ d'activités. Cette méthode qui consiste à confier chaque secteur d'activités à un

organisme de réglementation distinct est connue sous le nom de «méthode des quatre secteurs d'activités», ou des «quatre piliers».

5. Les pressions engendrées par la concurrence et la technologie incitent les institutions financières à diversifier leurs activités, de sorte que les organismes de réglementation chargés de leur surveillance n'ont parfois plus la compétence ni l'autorité nécessaires pour continuer à jouer leur rôle. Comme la ligne de démarcation entre les différents instruments financiers s'estompe de plus en plus, il n'est ni possible, ni souhaitable de restreindre les activités d'une institution à son champ principal d'activités. Toutefois, il importe que les activités intersectorielles soient assujetties à la surveillance d'un organisme principal de réglementation.
6. Le défi consiste donc à faire en sorte que chaque dollar déposé dans une institution fasse l'objet d'une surveillance quelconque et à s'assurer, du même coup, qu'il n'y ait pas de chevauchement au chapitre de la réglementation, ni de distortion des «règles du jeu».

B. ASSURANCE-DÉPÔTS

7. La SADC devrait être un organisme indépendant ayant son propre conseil d'administration composé de représentants des deux paliers de gouvernement, du secteur privé et des institutions membres.
8. La SADC jouerait le rôle d'assureur. Elle se chargerait d'administrer les fonds d'assurance-dépôts. Comme ces fonds sont constitués des primes versées par les institutions assurées, la SADC servirait d'agent pour ces institutions et, à ce titre, se chargerait de gérer et de protéger l'avoir des fonds, en dernier ressort pour le bénéfice des déposants assurés.
9. Dans le cours normal des choses, la SADC déléguerait ses pouvoirs aux organismes principaux de réglementation. En retour, ces organismes mettraient au point un ensemble de mesures qui, tel un «système d'alerte», permettraient de repérer les institutions en difficulté.
10. Les institutions ainsi repérées seraient placées sous la responsabilité directe de la SADC. Pour les aider à recouvrer leur santé financière, la SADC aurait le droit de modifier les ratios de levier, de prononcer des interdictions visant certaines activités ou pratiques et de mettre sur pied sa propre équipe d'inspecteurs spécialisés.
11. Si la SADC venait à conclure qu'une institution n'est plus assurable, elle devra immédiatement faire part de sa décision à l'organisme principal de réglementation et au ministre responsable. De façon générale, ceci provoquerait la liquidation de cette institution.
12. Il se pourrait toutefois que le gouvernement responsable veuille maintenir en vie l'institution en cause, bien que la SADC la déclare inassurable. Le comité estime que c'est là une prérogative gouvernementale. Toutefois, il est d'avis que, dans tous les cas semblables, la protection offerte à l'institution devrait prendre fin à la date où la SADC fait savoir au ministre responsable que cette institution n'est plus assurable. Par conséquent, toutes les obligations ultérieures de l'institution seront prises en charge par le gouvernement concerné.
13. Le plafond actuel de 60 000\$ de dépôts entièrement assurés devrait être maintenu pendant au moins un an après la restructuration de la SADC. Passé

ce délai, la majorité des membres du comité estiment que seuls les premiers 25 000\$ devraient être entièrement assurés, et les 50 000\$ suivants, à raison de 80 p. 100.

14. La SADC administrerait plusieurs fonds distincts: un pour les banques, un pour les sociétés de fiducie et un autre pour les caisses de crédit. Les pertes subies par une institution membre seraient compensées par l'imposition de surprimes aux autres institutions affiliées au même fonds. Ces fonds distincts inciteraient l'industrie à s'autoréglementer. La SADC serait prête à accueillir dans ses rangs l'Association des compagnies d'assurance de personnes et l'industrie des valeurs mobilières, mais le comité constate que ces secteurs préfèrent, pour le moment, administrer leur propre fonds ou leur propre régime de protection du consommateur.
15. Enfin, le comité conçoit l'assurance-dépôts comme un privilège et non comme un droit. La SADC devrait donc avoir le droit d'établir des normes d'assurabilité et même de refuser d'assurer les institutions qui ne s'y conforment pas ou dont les organismes principaux de réglementation dérogent à ses lignes directrices.

C. EFFICACITÉ ACCRUE DES ORGANISMES PRINCIPAUX DE RÉGLEMENTATION

Exercice des pouvoirs actuels

16. Dans une large mesure, les récents déboires du secteur financier sont beaucoup plus attribuables au mauvais exercice des pouvoirs actuels plutôt qu'à leur insuffisance. Si tel est le cas, il importe que les législateurs ne réagissent pas aux récents événements en accordant indûment des pouvoirs excessifs aux organismes de réglementation.

Élargissement des pouvoirs actuels

17. L'élargissement des pouvoirs de réglementation devrait se limiter aux secteurs où l'exercice des pouvoirs actuels restreint l'aptitude des organismes de réglementation à évaluer la santé financière et la solvabilité d'une institution ou à aider les institutions en difficulté à recouvrer leur santé financière. Ces pouvoirs ne devraient pas supplanter la prérogative de la direction d'orienter et de diriger les activités de l'institution.
18. La plus grande faiblesse du cadre de réglementation actuel réside dans l'absence de mécanismes ou de moyens permettant de repérer à temps les institutions en difficulté.

Dispositif d'alerte

19. Les organismes principaux de réglementation devraient être tenus de créer une banque de données informatisées devant servir d'assise à un dispositif d'alerte. Ce dispositif prévoirait aussi la surveillance des dépôts effectués par l'entremise de courtiers et l'établissement d'un système de notation s'inspirant, par exemple, du système américain CAMEL (acronyme utilisé pour *Capital adequacy, Asset quality, Management ability, Earnings quality and Liquidity*). La SADC participerait directement à la surveillance et à la réglementation des institutions qui tomberaient au-dessous d'un seuil minimum selon qu'il s'agit du système de notation ou, de façon plus générale, des indicateurs du dispositif d'alerte.

D. VÉRIFICATEURS

Resserrement des normes

Accroissement des exigences en matière d'information

Nomination des vérificateurs

Vérificateurs et comités de vérification

20. Le comité recommande que la SADC, les organismes principaux de réglementation, les représentants de l'industrie et l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) unissent leurs efforts pour établir des normes d'information et d'évaluation qui reflètent plus fidèlement les risques courus par une institution. Il importe notamment que les états financiers rendent compte de la valeur actuelle ou marchande de l'actif, ce qui exige l'uniformisation, d'une institution à l'autre, des méthodes servant à comptabiliser les prêts improductifs et les provisions pour pertes.
21. Toutes les institutions financières devraient être tenues de présenter annuellement des rapports de vérification préparés par deux cabinets distincts. L'un de ces cabinets devrait être nommé par l'organisme principal de réglementation. Cette recommandation se justifie pour deux raisons: d'abord, elle accroîtrait l'autonomie des vérificateurs et, ensuite, elle permettrait une vérification qui tient compte des intérêts des déposants aussi bien que des actionnaires. Contrairement au rapport de la Chambre des communes qui préconise que le deuxième cabinet se plie à des normes de vérification distinctes et fasse rapport à l'organisme de réglementation plutôt qu'à la direction de l'institution, nous croyons que les deux cabinets devraient être assujettis aux normes actuelles de vérification et d'information et à la réglementation en vigueur.
22. Le comité recommande que les vérificateurs soient tenus d'assister aux réunions du comité de vérification de l'institution.
23. La procédure actuelle voulant que les vérificateurs ne soient tenus de faire état des méthodes ou des pratiques douteuses que s'ils les jugent de nature à affecter l'institution de façon «importante», leur impose une responsabilité qui ne leur incombe point. Le comité recommande que les vérificateurs soient tenus de rendre compte de toutes les irrégularités financières, transactions intéressées et opérations qui dépassent apparemment les pouvoirs d'une institution financière, conformément aux lignes directrices établies par le comité de vérification.
24. Les rapports de vérification préparés à l'intention de la direction et du comité de vérification du conseil d'administration devraient être communiqués en même temps à l'organisme principal de réglementation.

E. RÉGIE DES SOCIÉTÉS

Normes de prudence et diligence exigées des administrateurs

25. Le comité recommande que les administrateurs fassent preuve, dans l'exercice de leurs pouvoirs et fonctions, d'un degré de compétence qu'on est raisonnablement en droit d'attendre de personnes ayant leurs connaissances et leur expérience.
26. Le comité recommande d'adopter des dispositions complètes prévoyant l'indemnisation d'un administrateur à l'égard des coûts et dépenses subis à la suite d'une poursuite civile, pénale ou administrative à laquelle il a été partie, si l'administrateur a agi honnêtement et de bonne foi en visant les meilleurs intérêts de l'institution, et s'il a des motifs raisonnables de croire que ses actes étaient légaux.

Transactions intéressées

Position du Livre vert

Fond du problème

27. Le comité rejette la proposition du Livre vert préconisant l'interdiction totale de toutes les transactions comportant un lien de dépendance. Il faudrait plutôt faire échec aux transactions intéressées potentiellement néfastes et non aux transactions productives. À cette fin, le comité propose une procédure en trois volets qui prévoit un examen des transactions avec lien de dépendance. Nous préconisons aussi l'exercice d'une surveillance suffisante de la part des organismes de réglementation, l'instauration de mécanismes de dédommagement et de protection du public et l'imposition de sanctions.

Procédure en trois volets à l'égard des transactions intéressées

Premier volet: interdiction sélective

28. Le premier volet est une interdiction totale portant sur certain nombre de transactions intéressées qui, de par leur nature même, compromettent la protection du consommateur et la stabilité des institutions. Le comité endosse ici la recommandation du rapport de la Chambre des communes préconisant que des représentants des organismes principaux de réglementation, des associations professionnelles (tels qu'avocats, comptables, évaluateurs et actuaires) et des institutions financières participent à l'établissement de la liste des transactions interdites.

Deuxième volet: Comité d'examen de la gestion des affaires

29. Chaque institution financière devrait être tenue d'instituer, au sein de son conseil d'administration, un Comité d'examen de la gestion des affaires (CEGA) chargé d'étudier, à l'avance, toutes les transactions avec lien de dépendance pour s'assurer qu'elles ne portent pas préjudice aux actionnaires minoritaires et aux clients de l'institution ni qu'elles ne compromettent la solvabilité de l'institution.
30. Le CEGA se composerait d'au moins trois administrateurs «externes», «désintéressés» ou «indépendants». Un administrateur ne pourrait faire partie du CEGA:

- s'il est dirigeant, employé, avocat ou vérificateur de l'institution financière ou s'il maintient avec elle ou avec une entreprise qui lui est affiliée des rapports quelconques d'ordre professionnel ou encore s'il a un lien de parenté avec l'une ou l'autre des personnes susmentionnées;
 - s'il est un actionnaire important de l'institution financière, c'est-à-dire s'il détient, seul ou avec des associés, plus de 10 p. 100 des actions assorties d'un droit de vote;
 - s'il a des intérêts financiers importants dans l'institution ou avec elle, par exemple s'il figure parmi les gros emprunteurs.
31. Pour garantir l'indépendance des membres du CEGA, le comité propose d'adopter une disposition permettant aux parties intéressées de présenter une requête au tribunal pour déterminer si ces membres sont vraiment indépendants et s'ils ont, par conséquent, l'aptitude d'agir. Ce droit pourrait être exercé par les organismes de réglementation, les actionnaires minoritaires ou le public.
32. Le rôle du CEGA consiste à s'assurer que les transactions avec lien de dépendance sont compatibles avec les prix et conditions applicables aux transactions sans lien de dépendance.
33. Le CEGA aurait le droit de retenir les services de conseillers professionnels indépendants.
34. Le CEGA s'occuperait d'établir les procédures et lignes directrices nécessaires pour s'assurer que toutes les transactions intéressées sont soumises à son approbation préalable et qu'elles sont approuvées ou rejetées.
35. Si le CEGA interdit une transaction avec lien de dépendance, celle-ci ne peut être conclue.
36. Le comité recommande que tous les administrateurs, la haute direction, les vérificateurs, les avocats de l'institution financière et les professionnels à son emploi soient tenus de signaler au CEGA toutes les transactions intéressées.
37. Toutes les décisions du CEGA seront immédiatement communiquées aux vérificateurs, au comité de vérification de l'institution financière et aux membres du conseil d'administration.

Troisième volet: accord préalable de l'organisme principal de réglementation

38. Le troisième volet de notre proposition porte sur l'accord préalable de l'organisme principal de réglementation à l'égard de certains types de transactions intéressées. Ces transactions comprendraient notamment:
- les transactions intéressées mettant en cause des éléments d'actif particulièrement difficiles à évaluer, comme des biens immobiliers, des sociétés fermées ou d'autres actifs non liquides impossibles à estimer de façon précise et impartiale;
 - les transactions individuelles dépassant un certain montant ou les transactions multiples dépassant un certain pourcentage de l'actif; et
 - toutes les transactions intéressées conclues au cours d'une période déterminée après la création d'une institution financière ou le transfert d'une institution existante à d'autres intérêts.

Mécanismes de dédommagement et de protection

39. Le comité propose que les tribunaux soient autorisés, à la demande du public ou des organismes de réglementation, à invalider une transaction intéressée illégale et que les parties concernées restituent à l'institution tout profit ou gain réalisé grâce à cette transaction. Cette disposition existe déjà dans la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes* (LCCC), mais elle devrait aussi s'appliquer à toutes les institutions financières réglementées.

Récapitulation

40. Le comité estime que l'adoption de ces dispositions garantirait dans une très grande mesure à toutes les tierces parties et aux organismes de réglementation que toutes les transactions intéressées sont effectuées dans l'intérêt de l'institution, de ses actionnaires et de ses clients aux prix qui auraient normalement cours pour des transactions sans lien de dépendance.
41. Le comité est d'avis qu'après une certaine période de rodage, les institutions financières n'auront aucun mal à s'adapter à ces dispositions. Nul doute qu'elles devront beaucoup plus tenir compte, dans la gestion de leurs affaires, des intérêts de leurs clients et de leurs actionnaires minoritaires. Comme nous l'expliquerons plus loin, ce changement est tout à fait souhaitable, étant donné que les institutions jouiront d'une plus grande souplesse et d'une plus grande marge de manoeuvre sur le marché.

F. TRANSACTIONS INTÉRESSÉES AU SEIN D'UN CONGLOMÉRAT

Doit-on réglementer les sociétés de portefeuille?

42. La réglementation des sociétés de portefeuille financières alourdirait considérablement le processus de réglementation. Si l'objectif est d'exercer un contrôle plus serré sur les transactions intéressées, une telle réglementation nous semble injustifiée étant donné les recommandations déjà faites au sujet de ce genre de transactions. Comme chaque transaction met toujours en présence deux parties, l'institution financière, au moins, se chargera de l'examiner. Si la transaction est conclue entre deux institutions affiliées, elle est assujettie au contrôle de deux CEGA. Le comité rejette donc la proposition du Livre vert visant à assujettir les sociétés de portefeuille financières à la réglementation fédérale.

Activités intersectorielles et transactions intéressées

43. Lorsqu'une institution financière détient une participation majoritaire dans une autre institution financière engagée dans un secteur d'activités différent, cette institution, ou sa filiale, doit avoir 35 p. 100 de ses actions dans les mains du public. Dans le cas des conglomérats financiers, si la société de portefeuille n'a pas 35 p. 100 de ses actions dans les mains du public, les actions de chacune de ses filiales doivent être dans les mains du public jusqu'à concurrence de 35 p. 100. Les banques de l'annexe A, les compagnies mutuelles d'assurance et les caisses de crédit sont considérées comme des institutions à capital largement réparti et peuvent ainsi acquérir des filiales en propriété exclusive. L'objectif de cette disposition est d'accroître le rôle des institutions elles-mêmes dans la surveillance des transactions intéressées. Le pourcentage fixé à 35 p. 100 des actions dans les mains du public est suffisant pour permettre aux analystes financiers de contrôler les activités de chaque institution. Cette surveillance accrue et la plus grande sensibilisation du public seront autant d'éléments qui

inciteront les institutions à faire en sorte que leur comité d'examen de la gestion des affaires s'acquitte bien de ses responsabilités.

44. Lorsqu'il y a une différence entre le pourcentage des actions dans les mains du public et le pourcentage des droits de vote dans les mains du public, il faut retenir le deuxième pourcentage aux fins de l'application de cette recommandation.

Activités financières et non financières.

45. Il faudrait interdire aux sociétés de portefeuille financières de se livrer à des activités non financières. Cette interdiction totale ne devrait toutefois pas empêcher ces sociétés d'exploiter des filiales (par exemple, des services de traitement de données) pour répondre aux besoins du conglomérat financier.
46. Les institutions non financières devraient pouvoir se livrer à des activités dans le secteur financier, à condition de le faire par l'intermédiaire d'une société de portefeuille financière. Cette société ou l'ensemble de ses filiales doit alors avoir 35 p. 100 de leurs actions dans les mains du public.

G. CONFLITS D'INTÉRÊT

47. Le comité est d'avis que le resserrement des exigences de divulgation, la gestion efficace des institutions, le cloisonnement et la surveillance du cloisonnement constituent un train de mesures satisfaisantes pour faire échec aux conflits d'intérêt. C'est d'autant plus vrai qu'un bon nombre des nouvelles activités intersectorielles seront probablement entreprises par des institutions distinctes sous la surveillance d'organismes principaux de réglementation distincts.

H. SOMMAIRE

48. Le comité est d'avis que l'application des recommandations précédentes permettra de mettre en place un système de surveillance et de contrôle suffisamment efficace pour assurer la protection du consommateur, la santé financière des institutions et la stabilité du système.

PARTIE II ACCROÎTRE LA CONCURRENCE

A. INTRODUCTION

49. Le comité endosse les principes énoncés dans le Livre vert au sujet de la concurrence et de l'efficacité. D'autres considérations sont cependant venues guider notre réflexion à cet égard, à savoir:
- que l'objectif ultime du système financier est le transfert rapide et efficace de fonds des prêteurs aux emprunteurs;
 - que la politique publique en matière financière doit éviter d'imposer au système financier une structure préétablie;
 - que le cadre réglementaire qui régit le secteur financier doit encourager l'innovation plutôt que d'y faire obstacle;

- que toutes les réformes proposées doivent permettre à nos institutions prospères de conserver le rang qu'elles occupent déjà sur la scène internationale, et donner aux autres institutions la souplesse voulue pour leur emboîter le pas; et
- que dans la mesure du possible, toute la réforme doit viser à consolider et à parfaire nos acquis.

B. ÉLARGISSEMENT DES SOURCES DE CRÉDIT ET DE L'ÉVENTAIL DES CHOIX OFFERTS AU CONSOMMATEUR

Intégration financière

Souplesse des institutions

50. Sous réserve de certains critères et priorités qui seront exposés en détail plus loin, le comité favorise quatre méthodes générales de diversification financière:
- élargissement des pouvoirs au sein de l'institution;
 - filiales;
 - sociétés de portefeuille en amont et en aval; et
 - établissement de réseaux.

C. ÉLARGISSEMENT DES POUVOIRS AU SEIN DE L'INSTITUTION

Crédit commercial

- Sociétés de fiducie
 - Compagnies d'assurance
 - Caisses de crédit
 - Sommaire
51. Il y aurait lieu de remplacer les règles qualitatives actuelles par des règles quantitatives, ou méthode de gestion prudente du portefeuille, dont l'application serait confiée au comité d'investissement du conseil d'administration. Cela reviendrait essentiellement à limiter quantitativement la proportion des titres d'un portefeuille pouvant être investis dans chaque type de valeurs.
52. Le comité préconise que les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance puissent investir jusqu'à concurrence de 20 p. 100 de leur actif dans les secteurs du crédit commercial et du crédit-bail. Cette limite pourrait être augmentée graduellement jusqu'à son maximum en fonction, par exemple, du capital de l'institution.
53. À condition que la réglementation des caisses de crédit et des caisses populaires à l'extérieur du Québec soit conforme aux normes de prudence établies par la SADC, le comité est également en faveur d'accroître graduellement, encore une fois en fonction du capital, les pouvoirs dévolus aux caisses de crédit en matière de crédit commercial, jusqu'à concurrence de 20 p. 100 de leur actif. Étant donné que la réglementation des caisses de crédit relève essentiellement des provinces, l'application de cette recommandation serait d'abord laissée à la discrétion de la SADC qui devrait fixer les modalités en

vertu desquelles les caisses de crédit pourraient bénéficier de l'assurance-dépôts ainsi que les autres normes de prudence applicables en la matière.

Autres activités intersectorielles

54. Il y a probablement place pour d'autres activités intersectorielles en autant qu'elles sont réglementées ou surveillées par les organismes de réglementation compétents. Le comité préconise la souplesse à moins qu'il ne soit prouvé que l'accroissement des pouvoirs au sein de l'institution va à l'encontre de l'intérêt public.
55. Le comité endosse la recommandation du rapport de la Chambre des communes voulant que les compagnies d'assurance-vie soient autorisées à agir comme fiduciaires de fonds payables en vertu de contrats d'assurance, de régimes enregistrés de retraite et d'épargne-retraite. En règle générale, le comité préfère toutefois que les institutions désireuses de s'engager dans des activités relatives aux successions, aux fiducies et à la gestion des biens d'autrui, le fassent par l'intermédiaire d'institutions affiliées plutôt qu'en élargissant leurs pouvoirs internes.

D. DIVERSIFICATION PAR L'ENTREMISE DE FILIALES

56. Il y aurait lieu de permettre aux intermédiaires financiers de diversifier leurs activités par l'entremise de filiales. Les filiales d'institutions financières ne devraient pas, quant à elles, s'engager dans des secteurs non financiers au delà de la limite recommandée dans le précédent chapitre. De plus, 35 p. 100 des actions de l'institution elle-même ou de sa filiale doivent être dans les mains du public.
57. Le montant des capitaux propres investis dans des filiales devrait être déduit du capital social de l'institution investissante pour éviter les doubles leviers, dès que le seuil de participation atteint 20 p. 100. De cette façon, seules les institutions financièrement solides pourront diversifier leurs activités par l'entremise de filiales.

E. SOCIÉTÉS DE PORTEFEUILLE

58. Il y aurait lieu de permettre la diversification intersectorielle au moyen de sociétés de portefeuille en amont et en aval.
59. Le double comptage du capital serait interdit, même aux compagnies mutuelles d'assurance et aux caisses de crédit. Ces institutions devraient toutefois être autorisées à émettre des actions privilégiées et des débentures subordonnées.
60. Les institutions qui veulent disposer de pouvoirs accrus en matière de crédit commercial devraient être autorisées à le faire par le biais d'une banque de l'annexe B dans le cadre d'une société de portefeuille. Les possibilités d'expansion de ces banques seraient limitées. Pour passer outre à ces restrictions, la banque devrait se constituer en établissement de l'annexe A, c'est-à-dire répartir largement son capital. Cette façon de procéder favoriserait l'expansion de banques régionales et permettrait à des institutions régionales de diversifier leur actif dans diverses régions par l'entremise d'une banque de l'annexe B.

F. ÉTABLISSEMENT DE RÉSEAUX

61. Le comité est nettement favorable à l'établissement de réseaux, mais nous faisons deux réserves à cet égard. Il faudrait que les ventes liées soient interdites et que les taux de rémunération ne prêtent à aucune équivoque, soient connus et fassent l'objet d'une surveillance de la part de l'organisme de réglementation compétent.

G. ASPECTS INTERNATIONAUX

62. Le comité appuie la politique actuelle concernant la propriété étrangère de compagnies de fiducie et d'assurance-vie canadiennes. Il y aurait cependant lieu de restreindre le transfert de propriété ou de contrôle d'institutions financières canadiennes existantes à des intérêts étrangers, ou du moins de l'assujettir à l'approbation du ministre, mais d'autoriser librement l'entrée de nouveaux participants.
63. Étant donné l'internationalisation croissante des marchés de crédit et de capitaux, la politique de réglementation canadienne devrait éviter toute initiative de nature à compromettre l'accès de nos institutions aux marchés étrangers.
64. Les compagnies mutuelles d'assurance constituées au Canada devraient être considérées comme des institutions canadiennes.

H. EXIGENCES EN MATIÈRE DE CAPITAL

65. Le comité convient qu'il faut établir des exigences plus strictes relativement au capital de départ des institutions financières, en autant qu'elles ne restreignent pas indûment l'entrée de nouveaux participants dans le marché.

I. SECTEUR DES VALEURS MOBILIÈRES

Structure de l'industrie des valeurs mobilières

Participation étrangère croissante

Les autres rapports officiels

Position du comité

66. Le comité reconnaît que la politique régissant le secteur des valeurs mobilières relève de la compétence provinciale. Ce secteur joue néanmoins un rôle si essentiel sur les marchés des capitaux canadiens que toute étude de la réglementation des marchés financiers du Canada ne saurait être complète sans que soit abordée la question du fonctionnement du marché des valeurs mobilières.
67. Le comité reconnaît aussi que le Livre vert et le rapport de la Chambre des communes semblent s'accorder, en principe, pour inclure le secteur des valeurs mobilières dans leur plan de réforme globale. Ainsi, ces rapports proposent, sous réserve de la volonté des provinces, que les maisons de courtage puissent relever d'une société de portefeuille financière (Livre vert et rapport de la Chambre des communes) ou devenir une filiale d'une institution financière

appartenant à un secteur d'activités ou pilier différent (rapport de la Chambre des communes).

68. Conformément à sa position générale à l'égard de l'assouplissement de la réglementation du système financier, le comité recommande que les provinces prennent en considération la possibilité de:
- traiter les maisons de courtage de la même façon que n'importe quelle autre institution financière en leur permettant de s'associer à une société de portefeuille en amont ou en aval ou de devenir des filiales d'institutions financières appartenant à d'autres piliers ou secteurs d'activités; et
 - d'accorder aux maisons de courtage elles-mêmes des pouvoirs semblables à ceux des autres institutions financières en leur permettant d'acquérir des filiales et de constituer des sociétés de portefeuille en aval.
69. Le comité appuie la recommandation du groupe de travail ontarien préconisant que la province de l'Ontario revoie sa politique en matière de propriété étrangère des maisons de courtage.

J. BANQUES À CHARTE

Exigences relatives aux réserves et uniformité des règles du jeu

70. Le fait que les banques à charte soient tenues de placer une partie de leurs réserves dans les coffres de la Banque du Canada sous la forme de dépôt ne portant pas intérêt leur impose un fardeau fiscal supplémentaire par rapport aux autres institutions financières. Comme les sociétés de fiducie, par exemple, déposent auprès des banques à charte une partie de leurs réserves, la Banque du Canada pourrait fixer le taux d'intérêt applicable aux dépôts effectués chez elle en fonction du taux consenti pour les dépôts effectués dans les banques à charte.
71. Aucun intérêt ne devrait être versé sur les réserves excédentaires (c'est-à-dire, les montants dépassant les réserves exigées) gardées à la Banque du Canada. Ensemble, ces deux dispositions — versement d'intérêts sur les réserves exigées et aucun intérêt sur les réserves excédentaires — permettraient d'empêcher que l'aptitude de la Banque du Canada à exercer un contrôle monétaire ne soit compromise.

Élargissement des pouvoirs des banques

72. En principe, le comité ne voit pas pourquoi l'assouplissement du système financier ne s'appliquerait pas aussi aux banques à charte. Il faudrait inviter ceux qui s'opposent à la diversification des activités des banques à charte à démontrer en quoi l'accroissement des pouvoirs des banques serait contraire à l'intérêt public.
73. Cela est particulièrement vrai pour le secteur des valeurs mobilières. Si les provinces décident de permettre aux maisons de courtage et aux banques d'affaires étrangères («merchant banks») de s'établir chez elles, le comité estime essentiel d'accorder les mêmes privilèges aux banques à charte ou, du moins, à leurs filiales étrangères qui sont des banques d'affaires.
74. Le comité recommande de maintenir les restrictions à la propriété applicables aux banques de l'annexe A.

Le calendrier législatif

75. Le comité recommande que la mise à jour des lois sur les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance ait priorité sur la révision de la Loi sur les banques de 1990.

K. CONCENTRATION

76. Le comité s'inquiète du niveau de concentration dans le secteur financier. Nous profitons de l'occasion pour signaler notre intention d'entreprendre un examen approfondi de la question de la concentration, à la fois dans les secteurs financier et non financier, et de traiter également des problèmes soulevés par la fusion des activités financières et non financières.

PARTIE III CONSIDÉRATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

A. RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES ET RÉFORME DU SECTEUR FINANCIER

77. Le comité croit que le gouvernement fédéral peut, dès à présent, appliquer les recommandations qui précèdent, confiant qu'elles respectent l'évolution historique et juridique des pouvoirs et des responsabilités propres au système financier canadien.

B. HARMONISATION DES COMPÉTENCES

Mosaïque des pouvoirs

Harmonisation des compétences et processus législatif

Absence de réglementation et concurrence par la déréglementation

SADC, ACP et compétence en matière d'institutions financières

78. Le comité reconnaît que l'existence de compétences multiples peut compliquer, et complique effectivement, le fonctionnement du secteur financier canadien. Cette situation est toutefois très profitable car elle favorise la souplesse, l'innovation, l'expérimentation et la saine concurrence. En outre, les deux plus récents changements apportés au système financier, en l'occurrence la création de l'assurance-dépôts et de l'Association canadienne des paiements, ont marqué une étape importante dans l'évolution du système financier canadien en reconnaissant et en enchâssant son cadre de fonctionnement actuel dans le contexte fédéral-provincial.

C. COORDINATION DE LA RÉGLEMENTATION

Compétence exclusive

Compétences provinciales

79. L'objectif ultime consiste à trouver une structure permettant que la réglementation soit suffisamment compatible d'une province à l'autre pour permettre la création de marchés à l'échelle du pays. Certains secteurs sont plus avancés que d'autres à cet égard. Il arrive fréquemment que la pierre d'achoppement soit non pas l'absence de mécanismes de coordination, mais plutôt le manque d'harmonisation des politiques provinciales.

D. HARMONISATION DE LA POLITIQUE

80. Le comité constate que l'infrastructure permettant l'harmonisation des politiques en matière financière est inadéquate. Nous recommandons donc que le gouvernement fédéral, de concert avec ses homologues provinciaux, prenne l'initiative de créer un Comité permanent des ministres responsables des institutions financières. En plus de l'harmonisation des politiques, cet organisme s'occuperait de dégager, à l'échelle du pays, une vue d'ensemble du marché où évoluent nos institutions financières. Cette vue d'ensemble est essentielle, étant donné que le marché financier canadien déborde largement le seul domaine d'un organisme de réglementation ou d'une juridiction donnés.

E. CONCLUSION

81. Le comité conclut que nous n'avons pas besoin de repenser les structures actuelles du secteur financier. Nous devons plutôt les réorienter en fonction des défis à relever dans les années '80 et après. En ce sens, les effets de nos recommandations sur les gouvernements fédéral et provinciaux exigeront surtout un effort renouvelé et créateur pour remédier aux éternels problèmes de l'harmonisation et de la coordination.

PRÉFACE ET APERÇU

VERS UNE PLUS GRANDE COMPÉTITIVITÉ DANS LE SECTEUR FINANCIER

En abordant l'étude des différents aspects de la réglementation des institutions financières au Canada, nous endossons, d'entrée de jeu, les neuf principes énoncés à la première page du Livre vert. Nous faisons ainsi écho aux points de vue exposés dans la quasi-totalité des mémoires reçus et par la plupart des témoins entendus. Mais au lieu de simplement reprendre les neuf principes dans l'ordre où ils figurent dans le Livre vert, nous avons choisi de les regrouper en trois grandes catégories:

1. Protection du consommateur et stabilité des institutions financières:

- améliorer la protection du consommateur;
- assurer la santé des institutions financières et la stabilité du système financier;
- contrôler les transactions intéressées;
- prévenir les abus éventuels dus aux conflits d'intérêts.

2. Promouvoir la concurrence:

- promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficacité;
- accroître la commodité et les possibilités de choix pour le consommateur;
- élargir les sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises;
- promouvoir la compétitivité internationale et la croissance économique intérieure.

3. Relations fédérales-provinciales:

- promouvoir l'harmonisation des politiques réglementaires fédérales et provinciales.

À cette liste, nous ajouterions un autre précepte (également tiré de la page 1 du Livre vert) selon quoi, «dans un monde financier en évolution rapide, la politique réglementaire doit éviter autant que possible d'imposer une structure préétablie au système financier». Cette marge de souplesse est essentielle pour permettre aux institutions canadiennes d'accéder et de se maintenir au rang d'établissements internationaux dans le climat concurrentiel actuel.

Contrastant avec l'appui quasi unanime manifesté à l'égard des principes énoncés dans le Livre vert, seul un très petit nombre de mémoires approuvent la restructuration du secteur

financier proposée dans ce document. Cette réticence est attribuable au caractère obligatoire des structures proposées (obligation pour les institutions qui diversifient leurs activités de se constituer en sociétés de portefeuille financières (SPF) sous le régime fédéral, ou pour celles qui veulent accroître leurs activités de crédit commercial, d'obtenir le statut de banque de l'annexe C), plutôt qu'aux structures elles-mêmes. De fait, il semble que ces recommandations reviennent, ni plus ni moins, à «imposer une structure préétablie au système financier», ce que les auteurs du Livre vert voulaient justement éviter.

Nous avons choisi, dans le cadre de notre mandat, de porter notre attention sur ces structures controversées comme les SPF et les banques de l'annexe C qui, comme l'indiquent les mémoires reçus, sont une source d'inquiétude. Toutefois, en raison de l'étroite corrélation entre les questions d'ordre financier, nous avons vite constaté que cette méthode d'approche déborderait sur l'ensemble du système financier. C'est pourquoi l'analyse suivante de la réglementation des institutions financières au Canada sera exhaustive.

Le cadre retenu pour cette étude s'inspire directement des neuf principes du Livre vert regroupés ci-dessus. La 1^{ère} partie portera sur la protection du consommateur et la stabilité du système financier; la 2^e partie sera consacrée à la «promotion de la concurrence» et la 3^e, aux «relations fédérales-provinciales».

Le comité s'est inspiré, pour ses travaux, des rapports qu'il a récemment publiés sur l'assurance-dépôts et sur la teneur du Projet de loi C-79, «Loi sur l'indemnité aux déposants de certaines institutions financières». Bien que nous n'ayons pas l'intention de revenir en détail sur le contenu et les recommandations de ces rapports, il nous faudra quand même les résumer brièvement lorsque nous aborderons la question de la protection du consommateur et de la stabilité du système financier et, dans une moindre mesure, lorsqu'il sera question des relations fédérales-provinciales.

Toutefois, contrairement aux deux rapports précédents qui mettaient avant tout l'accent sur l'amélioration de la protection et sur la réglementation en matière financière, celui-ci insistera davantage, d'une part, sur la promotion de la concurrence et, d'autre part, sur l'assouplissement des institutions financières canadiennes pour leur permettre de s'adapter à l'essor rapide de la technologie et à l'internationalisation croissante des marchés de crédit et de capitaux.

Le Livre vert met, lui aussi, l'accent sur l'efficacité et la concurrence. Toutefois, les faillites spectaculaires de la BCC et de Norbanque, qui se sont produites quelques mois après la publication du Livre vert, ont, dans le débat sur la réforme du secteur financier, relégué au second plan la question de l'efficacité et de la concurrence au profit de celle de la solvabilité et de la stabilité du système. Nous accorderons, nous aussi, une attention particulière aux problèmes issus des transactions intéressées, des conflits d'intérêts, des procédures de vérification et d'autres sujets connexes. Nous sommes d'avis néanmoins, quelle que soit l'importance que revêtent les questions de solvabilité et de stabilité, qu'il est essentiel de ne pas négliger les autres objectifs consistant à promouvoir la concurrence et l'efficacité dans le secteur financier.

Nous voulons, enfin, signaler deux études étoffées sur le secteur financier, dont nous nous sommes largement inspirés, à savoir: celle du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques intitulée *Institutions financières du Canada* (ci-après désignée rapport de la Chambre des communes) et le *Rapport final* du groupe de travail ontarien sur les institutions financières (ci-après désigné Rapport du groupe de travail ontarien).

PARTIE I

PROTECTION DU CONSOMMATEUR ET STABILITÉ DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

La récente vague de faillites d'institutions financières a eu pour effet d'exacerber les inquiétudes du public à l'égard de la protection du consommateur, de la solvabilité, du système de réglementation et, de façon plus générale, de la stabilité du système financier. Même si nous insistons surtout sur la question de la concurrence et de l'efficacité de ce secteur, il est essentiel que chacune des recommandations visant à accroître la concurrence soit appliquée dans un cadre financier qui jouit de la confiance des Canadiens. C'est pourquoi, il convient d'aborder en premier lieu la question de la protection du consommateur et de la stabilité des institutions et du système.

L'analyse commence par un tour d'horizon du régime de réglementation. Faut-il conserver la réglementation actuelle, dite «réglementation par institution», ou bien la remplacer par une «réglementation par fonction»? Faut-il centraliser les pouvoirs de réglementation, comme le proposent les auteurs du rapport de la Chambre des communes lorsqu'ils recommandent la création d'une Agence nationale d'administration financière (ANAF), ou bien, maintenir le statu quo à cet égard? Les réponses à ces questions auront des répercussions importantes sur la façon de structurer l'ensemble du système de surveillance. Par exemple, avec la création d'un organisme de réglementation centralisé tel que l'ANAF, il serait superflu d'avoir une institution autonome comme la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). Comme nous le soulignons dans nos précédents rapports, nous croyons que la réforme du système financier doit, de préférence, se situer dans le cadre institutionnel et fédéral-provincial actuel. En outre, nous estimons que la meilleure façon d'assurer la protection du consommateur et la stabilité des institutions consiste à accroître la surveillance et la discipline dans un large éventail de secteurs, plutôt qu'à confier à un seul organisme de réglementation la lourde tâche de veiller au bon fonctionnement de tout le système.

La suite du présent chapitre portera, à tour de rôle, sur chacun des éléments du système de réglementation: la SADC, les organismes principaux de réglementation, les vérificateurs et l'autoréglementation de chaque société que nous appellerons dorénavant «régie des sociétés». Nous étudierons, sous cette rubrique générale, les préoccupations relatives aux transactions intéressées conclues non seulement entre des institutions, mais aussi entre conglomerats financiers.

Tout en veillant à ce que chacun de ces intervenants soit doté des pouvoirs et des responsabilités adaptés à son rôle, il conviendra aussi d'insister sur la façon dont il s'imbriquera dans l'ensemble du système de réglementation et de surveillance. En ce sens, le

quotient d'efficacité de tout le système dépasse la somme des quotients d'efficacité de ses composantes.

A. TOUR D'HORIZON DU SYSTÈME DE RÉGLEMENTATION

Imposer une discipline à l'ensemble du système

Les organismes de réglementation n'ont jamais eu la tâche facile, mais l'essor de la technologie leur a sérieusement compliqué la vie. Comme l'a si éloquemment fait remarquer M. W.D. Mulholland, président et chef de la direction de la Banque de Montréal, lorsqu'il a témoigné devant le comité:

On peut aujourd'hui transférer de l'argent tellement vite et dans tellement de pays différents, dont certains ont des règles très strictes en matière de divulgation que ce n'est même pas drôle. Je peux cacher de l'argent dans le temps de le dire et même si vous lancez à ma poursuite tous les limiers que vous voulez, j'aurais tellement d'avance sur eux qu'ils ne pourraient espérer me retracer. Je ne vous fais pas marcher. Avec les techniques d'aujourd'hui, on peut faire ce type de choses par des moyens électroniques. En une journée, on peut faire passer de l'argent de Winnipeg à Toronto puis vers New York, Miami, les Îles Caïmans, les Bahamas et la Suisse et je défie quiconque de découvrir la piste. La meilleure chose à faire est de créer une structure dans laquelle personne ne dépend des policiers pour attraper les voleurs — une structure qui offre le moins d'incitations possible et le plus d'obstacles possible à cet égard. (11:24)

À la lumière de ces observations et de remarques semblables formulées par plusieurs autres témoins, le comité a conclu que la meilleure façon, d'une part, de protéger le consommateur et l'actionnaire et, d'autre part, d'assurer la santé des institutions financières, consistait à resserrer la discipline dans un large éventail de secteurs. En misant plus qu'il ne faut sur une seule méthode d'intervention (par exemple, sur l'interdiction formelle de toute transaction intéressée ou bien sur une structure rigide des sociétés de portefeuille financières pour que chaque institution distincte limite ses activités à un seul «pilier»), on ne résoudra pas pleinement la question de la corrélation inhérente entre l'argent et la technologie, sans compter qu'une telle approche favorisera beaucoup moins l'innovation et la concurrence qu'une autre solution plus mesurée.

Une telle démarche doit, bien sûr, améliorer l'efficacité des organismes de réglementation. Comme nous le soulignons plus loin, nous recommandons la mise au point d'un dispositif perfectionné d'alerte, pour repérer à temps les institutions en difficulté. Nous recommandons aussi que les vérificateurs jouent un plus grand rôle et soient davantage intégrés à l'ensemble du système de réglementation. Mais quels que soient les pouvoirs dévolus aux organismes de réglementation et aux vérificateurs, les institutions continueraient quand même, pour reprendre l'expression de M. Mulholland, «de dépendre des policiers pour attraper les voleurs». Il faut donc pousser la surveillance plus loin grâce à un meilleur système de gestion au sein même des sociétés. À cette fin, nous recommandons que toutes les institutions financières créent un ou plusieurs comités formés d'administrateurs indépendants chargés, entre autres, d'approuver à l'avance toutes les opérations comportant un lien de dépendance. C'est pour cette raison aussi que des actions devraient, à notre avis, être détenues par le public et que des administrateurs indépendants devraient siéger au conseil d'administration de toutes les institutions financières qui, par le biais de filiales ou de sociétés de portefeuille financières, opèrent dans des activités intersectorielles.

Il appert donc que si les organismes de réglementation occupent une place de choix, il ne sont pas la seule composante du système de réglementation. La gamme de pouvoirs qui leur sont dévolus doit être agencée de façon à tenir compte d'autres intervenants clés qui contribuent largement à assurer la santé du système financier.

Les quatre secteurs d'activités: les quatre piliers

Il est de tradition au Canada, que les organismes principaux de réglementation régissent les institutions selon leur principal secteur d'activités plutôt que selon leur genre d'opérations. Mais comme les institutions canadiennes s'en sont tenues jusqu'ici à leur principal secteur d'activités, la distinction entre les deux méthodes était négligeable. Toutefois, il est de bon ton, depuis peu, de classer les institutions suivant les quatre secteurs d'activités ou les quatre piliers, à savoir: les banques, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance et les maisons de courtage, chacun étant doté de son organisme principal de réglementation.

Cette répartition est toutefois imparfaite puisqu'il existe d'autres types d'institutions. Les caisses de crédit constituent peut-être un cinquième secteur d'activités et les fonds de pension, un sixième. En outre, la ligne de démarcation entre les différents types d'instruments financiers s'estompe peu à peu. Il suffit pour s'en rendre compte de voir tout ce qui s'écrit déjà au sujet de la transformation des prêts bancaires en valeurs mobilières négociables afin de permettre la revente d'une partie d'un prêt à une autre institution. Si cette tendance devait s'accroître, les contrats de prêt prendraient de plus en plus la forme de prospectus et les prêts bancaires, celle de valeurs mobilières négociables.

Enfin, l'apparente simplicité de cette répartition en quatre piliers d'activités est vite remise en question dès qu'entrent en jeu la nature fédérale-provinciale de la réglementation. En effet, les banques relèvent entièrement du gouvernement fédéral, tandis que les maisons de courtage en valeurs mobilières et les caisses de crédit (à l'exception de leur organisme de surveillance, en l'occurrence la Société canadienne de crédit corporatif limitée), sont exclusivement de ressort provincial. Les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance peuvent se constituer selon les lois fédérales ou provinciales et sont donc également régies par les deux paliers de gouvernement.

Quoi qu'il en soit, la division du système de réglementation selon les quatre piliers veut essentiellement dire que l'organisme principal de réglementation est non seulement responsable de la surveillance des institutions visées, mais qu'il s'occupe aussi de questions aussi délicates que la solvabilité, les transactions intéressées et les conflits d'intérêts.

Réglementation par fonction

Avec les années, l'idée d'un système de réglementation par fonction a commencé à faire son chemin. De cette façon, les institutions relèveraient de plusieurs organismes de réglementation suivant leurs fonctions et seraient toutes soumises à une même surveillance. Dans son rapport de 1976 intitulé *Efficacité et réglementation - Une étude des institutions de dépôts*, le Conseil économique du Canada a été l'un des premiers partisans de cette idée. Plus récemment, M. William Dimma, président du Comité consultatif sur les institutions financières, se prononçait, lui aussi, en faveur d'une réglementation par fonction dans une allocution prononcée le 18 juin 1984, à Jasper (Alberta), devant l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières.

Selon nous, la réglementation par fonction présente une difficulté puisque les questions comme la solvabilité et les transactions intéressées se rattachent à la nature même de l'institution et n'ont rien à voir avec ses fonctions. D'où la nécessité de mandater un organisme de réglementation pour surveiller l'ensemble des activités d'une institution quelle que soit la diversité de ses fonctions. En ce sens, nous préconisons le maintien du système actuel en vertu duquel les différentes fonctions sont régies par des organismes de réglementation distincts.

Toutefois, en raison des pressions engendrées par la concurrence et la technologie, les institutions ont été progressivement contraintes de diversifier leurs activités, échappant ainsi à la compétence des organismes principaux de réglementation et, parfois même, à toute réglementation. Un autre exemple suffira à le prouver. Les compagnies d'assurances offrent

parfois à leurs clients l'occasion d'investir dans des fonds mutuels. Ces fonds ne sont pas assujettis, en matière de prospectus, aux mêmes exigences qui frappent le marché régulier des fonds mutuels. D'ailleurs, cette question est actuellement sous étude dans au moins une commission provinciale des valeurs mobilières.

Donc, même s'il est essentiel que chaque institution soit régie par l'organisme de réglementation responsable de son «pilier», il est également très clair que toutes celles qui diversifient leurs activités doivent être assujetties aux exigences de chacune des autorités de surveillance et d'accréditation compétentes. Cette approche est compatible, dans ses grandes lignes, avec le statu quo où la plupart des institutions sont régies par des autorités autres que leur organisme principal de réglementation. Il s'agit de faire en sorte que chaque dollar déposé dans une institution soit l'objet d'une surveillance, sans toutefois que cela n'entraîne un chevauchement de responsabilités.

Les sociétés de portefeuille financières et les quatre piliers

La proposition du Livre vert visant à créer des sociétés de portefeuille financières régies par les autorités fédérales découle, sans aucun doute, du décloisonnement progressif ou de la fusion des quatre piliers. En vertu de la notion de société de portefeuille financière (SPF), l'empiètement sur des activités relevant d'autres secteurs n'est possible que par le biais d'institutions distinctes assujetties à la surveillance des autorités compétentes en la matière. Cette notion comporte, certes, des avantages. Elle simplifie la réglementation, puisque, encore une fois, la surveillance exercée par les organismes principaux de réglementation se confond avec la surveillance par fonction vu que la diversification intersectorielle se fait par l'entremise de filiales. Mais cette solution présente aussi d'énormes inconvénients. Nous avons déjà fait état des exigences imposées à la création d'une telle structure et, par conséquent, du caractère restrictif de la notion de SPF. En outre, comme elle est régie par les lois fédérales, la SPF constitue une ingérence dans un domaine de compétence provinciale qui, même incontestée sur le plan constitutionnel, donnera certainement lieu à des litiges entre le gouvernement fédéral et les provinces retardant du même coup indûment, l'adoption d'une loi que les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance attendent depuis près d'un demi-siècle.

On peut toutefois, pour d'autres motifs, contester la légitimité de la SPF. Le comité estime que, pour accroître la concurrence, l'innovation et l'efficacité, les institutions doivent avoir la souplesse voulue pour s'adapter aux besoins de leurs clients. En d'autres termes, la diversification intersectorielle et, de façon plus générale, l'assouplissement des structures et des institutions pour les adapter à la demande des consommateurs, sont de nature non pas à créer des problèmes mais plutôt à fournir des moyens aux institutions financières canadiennes pour leur permettre de maintenir la place qu'elles occupent sur les marchés internationaux.

Centralisation des fonctions de réglementation

L'une des solutions aux problèmes de réglementation issus de la diversification de plus en plus généralisée des fonctions, consiste à créer un seul organisme de réglementation pour régir tous les piliers. C'est l'option que retiennent les auteurs du rapport de la Chambre des communes lorsqu'ils recommandent la création d'une Agence nationale d'administration financière (ANAF). Le comité reconnaît que cette proposition présente certains avantages. L'ANAF s'occuperait de surveiller les différents piliers, à l'exception de celui des valeurs mobilières qui relèverait toujours de la compétence provinciale, alors que tous les problèmes éventuels liés aux activités intersectorielles pourraient être réglés à l'intérieur même de l'ANAF. Dans notre rapport sur l'assurance-dépôts, nous exposons les raisons qui nous portent à douter de l'efficacité de cette solution. À ces raisons, nous en ajouterions une autre voulant que «l'émulation» entre divers organismes de réglementation présente des avantages appréciables. À condition que toutes les institutions de dépôts soient assujetties à un ensemble de normes minimales (et ce serait l'un des rôles de la SADC d'y veiller), il peut être avantageux d'avoir différents organismes de réglementation essayant de mettre en place des

procédures adéquates de surveillance et de contrôle; et vraisemblablement, tous les organismes finiraient par adopter les procédures de plus haute qualité.

Enfin, le comité ne voit pas pourquoi les récentes difficultés qu'a connues le secteur financier nécessitent une révision du cadre institutionnel. Au contraire, nous croyons que la structure actuelle sert bien le Canada et que les lacunes flagrantes du système, révélées par les récentes faillites d'institutions financières, peuvent être comblées sans qu'il faille procéder à une réorganisation systématique. C'est pourquoi le comité, dans son précédent rapport sur l'assurance-dépôts, tout comme aujourd'hui, endosse en les augmentant, les rôles et responsabilités traditionnellement dévolus au gouvernement fédéral et aux provinces en matière financière. En adoptant cette position, nous faisons écho aux opinions exprimées par la grande majorité des témoins qui ont comparu devant le comité.

Voici donc comment se résume notre perception du rôle des organismes de réglementation et, de façon plus générale, du système de réglementation en matière de protection du consommateur et de stabilité du système:

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

- 1. Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce considère l'évolution des rôles du gouvernement fédéral et des provinces dans la réglementation du secteur financier comme un élément important de la société canadienne. Il importe donc que la réforme du secteur financier au Canada respecte le plus possible l'actuel partage des pouvoirs et des responsabilités entre les institutions et entre les gouvernements fédéral et provinciaux.**
- 2. Par conséquent, le comité s'oppose à la centralisation des pouvoirs de réglementation et de surveillance entre les mains d'un seul et même organisme tout-puissant.**
- 3. La meilleure façon de protéger le consommateur et d'assurer la stabilité des institutions consiste à resserrer la discipline dans les quatre instances de réglementation — Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), organismes principaux de réglementation, vérificateurs, régie des sociétés — plutôt qu'à miser excessivement sur une seule de ces instances.**
- 4. La solution aux problèmes de la solvabilité et des transactions intéressées réside dans la création d'organismes principaux de réglementation chargés de surveiller l'ensemble des activités d'une institution. Le comité est donc favorable au maintien du système actuel qui consiste à jumeler les organismes de réglementation et les institutions en fonction de leur principal champ d'activités. Cette méthode qui consiste à confier chaque secteur d'activités à un organisme de réglementation distinct est connue sous le nom de «méthode des quatre secteurs d'activités», ou des «quatre piliers».**
- 5. Les pressions engendrées par la concurrence et la technologie incitent les institutions financières à diversifier leurs activités, de sorte que les organismes de réglementation chargés de leur surveillance n'ont parfois plus la compétence ni l'autorité nécessaires pour continuer à jouer leur rôle. Comme la ligne de démarcation entre les différents instruments financiers s'estompe de plus en plus, il n'est ni possible, ni souhaitable de restreindre les activités d'une institution à son champ principal d'activités. Toutefois, il importe que les activités intersectorielles soient assujetties à la surveillance d'un organisme principal de réglementation.**
- 6. Le défi consiste donc à faire en sorte que chaque dollar déposé dans une institution fasse l'objet d'une surveillance quelconque et à s'assurer, du même**

coup, qu'il n'y ait pas de chevauchement au chapitre de la réglementation, ni de distortion des «règles du jeu».

Ces observations étant faites, nous aborderons maintenant l'étude des recommandations que nous voulons formuler au sujet du système de réglementation et de surveillance, en commençant par rappeler les avis que nous avons exprimés dans notre précédent rapport sur l'assurance-dépôts.

B. ASSURANCE-DÉPÔTS

Dans notre dixième rapport intitulé *L'assurance-dépôts*, nous avons formulé 27 recommandations relatives aux différents aspects de la structure, des pouvoirs et du fonctionnement de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). S'il n'est pas indiqué de reproduire ici toutes ces recommandations, il importe d'expliquer brièvement en quoi la restructuration de la SADC pourrait contribuer à accroître la protection du consommateur et la stabilité des institutions financières. Les recommandations et les observations suivantes se veulent donc une synthèse de l'orientation de notre rapport précédent en ce qui a trait aux questions abordées dans le Livre vert.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

- 7. La SADC devrait être un organisme indépendant ayant son propre conseil d'administration composé de représentants des deux paliers de gouvernement, du secteur privé et des institutions membres.**
- 8. La SADC jouerait le rôle d'assureur. Elle se chargerait d'administrer les fonds d'assurance-dépôts. Comme ces fonds sont constitués des primes versées par les institutions assurées, la SADC servirait d'agent pour ces institutions et, à ce titre, se chargerait de gérer et de protéger l'avoir des fonds, en dernier ressort pour le bénéfice des déposants assurés.**
- 9. Dans le cours normal des choses, la SADC déléguerait ses pouvoirs aux organismes principaux de réglementation. En retour, ces organismes mettraient au point un ensemble de mesures qui, tel un «système d'alerte», permettraient de repérer les institutions en difficulté.**
- 10. Les institutions ainsi repérées seraient placées sous la responsabilité directe de la SADC. Pour les aider à recouvrer leur santé financière, la SADC aurait le droit de modifier les ratios de levier, de prononcer des interdictions visant certaines activités ou pratiques et de mettre sur pied sa propre équipe d'inspecteurs spécialisés.**
- 11. Si la SADC venait à conclure qu'une institution n'est plus assurable, elle devra immédiatement faire part de sa décision à l'organisme principal de réglementation et au ministre responsable. De façon générale, ceci provoquerait la liquidation de cette institution.**
- 12. Il se pourrait toutefois que le gouvernement responsable veuille maintenir en vie l'institution en cause, bien que la SADC la déclare inassurable. Le comité estime que c'est là une prérogative gouvernementale. Toutefois, il est d'avis que, dans tous les cas semblables, la protection offerte à l'institution devrait prendre fin à la date où la SADC fait savoir au ministre responsable que cette institution n'est plus assurable. Par conséquent, toutes les obligations ultérieures de l'institution seront prises en charge par le gouvernement concerné.**

13. Le plafond actuel de 60 000\$ de dépôts entièrement assurés devrait être maintenu pendant au moins un an après la restructuration de la SADC. Passé ce délai, la majorité des membres du comité estiment que seuls les premiers 25 000\$ devraient être entièrement assurés, et les 50 000\$ suivants, à raison de 80 p. 100.
14. La SADC administrerait plusieurs fonds distincts: un pour les banques, un pour les sociétés de fiducie et un autre pour les caisses de crédit. Les pertes subies par une institution membre seraient compensées par l'imposition de surprimes aux autres institutions affiliées au même fonds. Ces fonds distincts inciteraient l'industrie à s'autoréglementer. La SADC serait prête à accueillir dans ses rangs l'Association des compagnies d'assurance de personnes et l'industrie des valeurs mobilières, mais le comité constate que ces secteurs préfèrent, pour le moment, administrer leur propre fonds ou leur propre régime de protection du consommateur.
15. Enfin, le comité conçoit l'assurance-dépôts comme un privilège et non comme un droit. La SADC devrait donc avoir le droit d'établir des normes d'assurabilité et même de refuser d'assurer les institutions qui ne s'y conforment pas ou dont les organismes principaux de réglementation dérogent à ses lignes directrices.

Le comité présume que le Québec va conserver son propre régime d'assurance-dépôts. Si jamais cette province décidait d'avoir recours à la SADC plutôt qu'à la Régie de l'assurance-dépôts du Québec, elle aurait le droit de siéger au conseil d'administration de la SADC.

Ces propositions laissent entendre que nous faisons une nette distinction entre le rôle de l'assureur et celui de l'organisme de réglementation et de l'instance politique, même si en pratique ces rôles ont parfois tendance à chevaucher. Par conséquent, nos recommandations concernant la structure de la SADC diffèrent de celles qui figurent dans le rapport de la Chambre des communes où les aspects «réglementation» et «assurance» sont confiés tous les deux à un seul et même organisme suprême, en l'occurrence, l'Agence nationale d'administration financière (ANAF). Elles diffèrent également des recommandations du rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (rapport Wyman), préconisant que la SADC soit, à court terme, dotée de pouvoirs réglementaires considérables et, à long terme, que l'assurance et la réglementation se confondent dans un même organisme.

L'application de ces recommandations élargirait considérablement, à notre avis, le rôle de la SADC dans l'ensemble du réseau de réglementation. En outre, son intervention, jumelée à celle des autres organismes de réglementation dont les rôles seraient aussi amplifiés, aurait pour effet d'accroître l'efficacité du système de réglementation et de resserrer la discipline imposée à chaque intervenant.

Nous passons maintenant à la deuxième composante du système de réglementation, à savoir: les organismes de réglementation.

C. EFFICACITÉ ACCRUE DES ORGANISMES PRINCIPAUX DE RÉGLEMENTATION

De l'avis du comité, le rôle des organismes principaux de réglementation comprend trois volets:

- d'abord, s'assurer que les organismes principaux de réglementation disposent des ressources technologiques et humaines nécessaires pour s'acquitter efficacement du rôle de surveillance et d'examen qui leur est dévolu à l'heure actuelle;

- deuxièmement, élargir ces pouvoirs lorsque les circonstances le justifient;
- troisièmement, modifier leurs méthodes de surveillance de façon à mettre en place un dispositif efficace d'alerte et à établir un réseau de communication et d'information entre les différents intervenants du système de réglementation afin d'assurer la protection du consommateur et la solvabilité des institutions.

Voyons maintenant brièvement chacun de ces points.

Exercice des pouvoirs actuels

Les récentes faillites d'institutions financières portent tout naturellement le public à réclamer l'octroi de pouvoirs élargis aux organismes de réglementation. Dans certains cas, cette demande est tout à fait justifiée. Dans d'autres, les difficultés que traversaient l'institution étaient attribuables non à l'insuffisance des pouvoirs actuels, mais au mauvais exercice de ces pouvoirs. Le comité ne saurait dire si cette règle est générale, mais l'examen approfondi que nous avons fait des faillites de la BCC et de Norbanque à l'occasion de notre rapport sur la teneur du Projet de loi C-79, nous a permis de constater que tel était le cas au bureau de l'Inspecteur général des banques (BIGB). Le paragraphe 246(2) de la Loi sur les banques exige qu'une fois par année civile, l'Inspecteur général examine les affaires de chaque banque «afin de s'assurer de l'observation par celle-ci des dispositions de la présente loi, notamment de celles relatives à la protection des intérêts des déposants, créanciers et actionnaires, et de sa saine situation financière».

À cette fin, l'IGB a accès à tous les livres, comptes et documents d'une banque et a le droit d'exiger des administrateurs, des cadres et des vérificateurs qu'ils lui fournissent tous les renseignements qu'il juge utiles au sujet de la banque en question. Nous n'avons nullement l'intention de revenir sur toute la kyrielle des revers qui ont conduit la BCC et Norbanque à la faillite. Il suffit de rappeler que le BIGB n'était pas au courant de l'ampleur des difficultés que traversaient les deux banques et des graves lacunes relevées dans leurs politiques et pratiques internes. De fait, lorsqu'il a comparu devant le comité, l'Inspecteur général a admis que, dans le cas de Norbanque et de la BCC, le système d'inspection et de surveillance avait failli. Il faut dire que beaucoup de circonstances atténuantes entourent ces deux faillites. Il faudra peut-être des décennies avant qu'une région du Canada ne connaisse un cycle d'inflation-déflation dans le secteur immobilier et dans d'autres secteurs clés, comparable à celui qui a affligé et qui afflige encore l'Ouest du pays. Il reste cependant que les ressources déployées et les mesures prises par le BIGB n'étaient pas à la mesure de la tâche. Nul doute que l'absence de faillites bancaires depuis plus de 60 ans et l'habitude du public de traiter avec d'importantes banques solidement établies et dotées de bons systèmes de contrôle et d'information interne, y aient été pour quelque chose. Avec la refonte de la *Loi sur les banques* en 1980 et la prolifération conséquente des nouvelles banques à charte, les exigences du système de réglementation ont changé du tout au tout.

Il importe, à notre avis, de ne pas céder à la tentation d'accroître les pouvoirs des organismes de réglementation surtout si, en fait, le problème se situe ailleurs. À cet égard, le comité voit d'un oeil favorable les récentes initiatives prises par l'Inspecteur général en vue d'accroître la qualité et l'à-propos des rapports soumis par les banques à charte, d'uniformiser les directives comptables au regard des mauvaises créances et des prêts improductifs et de faire en sorte que son bureau reçoive régulièrement copie des lettres que les vérificateurs des actionnaires envoient à la direction de chaque institution et au comité de vérification du conseil d'administration, pour rendre compte de leur vérification.

De façon générale, l'efficacité d'un système de surveillance dépend de l'amélioration des communications entre les organismes de réglementation et les vérificateurs des actionnaires. Dans le cadre de leurs fonctions normales, les vérificateurs sont tenus d'évaluer l'agencement et le fonctionnement des systèmes internes de comptabilité et de contrôle de leurs clients. Ils connaissent bien les programmes et les pratiques des entreprises dont ils font la vérification, et à moins de jouer le même rôle, les organismes de réglementation doivent

compter sur eux pour obtenir les renseignements dont ils ont besoin pour s'acquitter convenablement de leur tâche. Le paragraphe 242(3) de la Loi sur les banques exige déjà que les vérificateurs des actionnaires signalent au BIGB «toutes opérations ou situations touchant les intérêts de la banque qui, à leur avis, ne sont pas satisfaisantes et exigent un redressement». Bien que le BIGB dispose d'autres moyens pour communiquer avec les vérificateurs des banques, le fait que cette disposition n'ait apparemment pas été appliquée depuis des années est symptomatique des rapports que maintiennent ces deux intervenants. Les récentes faillites de deux banques ont fait ressortir l'urgence d'améliorer les communications entre les vérificateurs et les organismes de réglementation et d'assurer un meilleur échange de renseignements entre eux.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

- 16. Dans une large mesure, les récents déboires du secteur financier sont beaucoup plus attribuables au mauvais exercice des pouvoirs actuels plutôt qu'à leur insuffisance. Si tel est le cas, il importe que les législateurs ne réagissent pas aux récents événements en accordant indûment des pouvoirs excessifs aux organismes de réglementation.**

Il ne faudrait toutefois pas sauter à la conclusion que tout va bien dans le système de réglementation, puisque ce n'est évidemment pas le cas. Toutefois, l'excès de réglementation a son prix, surtout au chapitre de l'efficacité et de la capacité d'innovation. L'élargissement des pouvoirs dévolus aux organismes de réglementation ne se justifie que dans les secteurs où il est absolument essentiel. La prochaine partie traite justement de quelques-uns d'entre eux.

Élargissement des pouvoirs actuels

Les organismes principaux de réglementation, de même que la SADC, devraient jouir de pouvoirs suffisants pour prendre des mesures de redressement à l'intention des institutions en difficulté. À cet égard, il faudrait qu'ils puissent modifier les ratios de levier et prononcer des interdictions visant certaines activités ou pratiques des institutions membres. Comme nous le soulignons un peu plus loin, ces organismes devraient aussi avoir le droit d'interdire certaines opérations comportant un lien de dépendance et de fixer des amendes appropriées pour toute infraction.

Il est sans doute impossible de mettre sur pied un système capable de faire face à toutes les éventualités. Comme l'a indiqué fort éloquemment le Surintendant des assurances dans son témoignage devant le comité de la Chambre des communes, les événements qui ont conduit diverses sociétés de fiducie à la faillite révèlent que, dans bien des cas, les organismes de réglementation n'avaient pas les pouvoirs suffisants pour empêcher ces institutions de prendre des décisions nettement malavisées. Dans certains cas, une loi est venue remédier à ces lacunes. Dans l'évaluation que nous avons faite des événements qui ont conduit aux faillites de la BCC et de Norbanque, nous avons recommandé, chaque fois qu'une faiblesse est relevée, que l'Inspecteur général des banques soit habilité à intervenir pour obliger l'institution fautive à prendre les mesures correctives nécessaires. Toutefois, dans le même esprit que le présent document, nous avons proposé que ces pouvoirs soient limités aux pratiques de nature à fausser le jugement de l'Inspecteur général sur la santé financière et la solvabilité d'une banque, et qu'ils ne servent pas de prétexte pour passer outre à la prérogative de la direction de conduire et d'orienter les activités de l'institution.

Enfin, nous aimerions insister une fois de plus sur le fait que les organismes principaux de réglementation ne constituent qu'une partie du système de réglementation. Comme l'indiquent les recommandations précédentes, la SADC jouirait également de vastes attributions à l'égard des institutions en difficulté. En outre, la création de fonds d'assurance-dépôts distincts inciterait les institutions à prendre elles-mêmes les mesures voulues pour que les organismes principaux de réglementation disposent des ressources et des pouvoirs nécessaires à la bonne exécution de leur mandat.

De l'avis du comité, la plus grande faiblesse du cadre de réglementation actuel ne réside pas dans l'insuffisance des pouvoirs dévolus aux organismes de contrôle, mais bien plutôt dans l'absence de mécanismes et de moyens permettant de repérer à temps les institutions en difficulté.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

17. **L'élargissement des pouvoirs de réglementation devrait se limiter aux secteurs où l'exercice des pouvoirs actuels restreint l'aptitude des organismes de réglementation à évaluer la santé financière et la solvabilité d'une institution ou à aider les institutions en difficulté à recouvrer leur santé financière. Ces pouvoirs ne devraient pas supplanter la prérogative de la direction d'orienter et de diriger les activités de l'institution.**
18. **La plus grande faiblesse du cadre de réglementation actuel réside dans l'absence de mécanismes ou de moyens permettant de repérer à temps les institutions en difficulté.**

Dispositif d'alerte

Nous avons dit, en parlant de l'assurance-dépôts, que les organismes principaux de réglementation devraient prévoir un ensemble de normes régissant la présentation de rapports et la surveillance qui, tel un dispositif d'alerte, signaleraient rapidement les institutions en difficulté. Notre objectif va bien au-delà de la divulgation et de la diffusion opportunes de renseignements habituels. En fait, les organismes principaux de réglementation seraient tenus de créer une banque de données informatisées relatives à leurs institutions membres. Avec l'essor rapide de la technologie, ce ne devrait pas être bien difficile.

Toutefois, nous recommandons instamment que cette banque soit intégrée périodiquement à un système global de notation pour chaque institution. En ce sens, notre recommandation s'apparente à celle du rapport Wyman, laquelle s'inspirait à son tour de ce qui se fait aux États-Unis. Connue sous le nom de CAMEL, ce système permet au contrôleur américain de la monnaie (*U.S. Comptroller of the Currency*) d'attribuer une cote de 1 (bon) à 5 (mauvais) aux institutions membres pour chacun des cinq éléments suivants: leur capital (suffisant ou insuffisant), la qualité des avoirs, la compétence de la direction, la qualité des profits et les liquidités. Les institutions membres qui obtiennent des cotes de 4 ou 5 sont immédiatement référées à la *Federal Deposit Insurance Corporation*. Le comité reconnaît que dans un tel système de détection et d'évaluation, des variantes s'imposent pour tenir compte des particularités de chaque secteur d'activités.

Dans notre rapport sur l'assurance-dépôts, nous recommandons aussi que les organismes principaux de réglementation obligent leurs institutions membres, lorsque le total des dépôts effectués par des courtiers dépasse un certain seuil minimum, à signaler ce fait sans délai afin que ces institutions fassent l'objet d'une surveillance particulièrement étroite. Les dépôts d'une certaine valeur effectués par l'entremise de courtiers ne sont pas nécessairement un indice de mauvaise santé financière. En fait, ils constituent pour beaucoup d'institutions une importante source de financement. Il reste toutefois que ces dépôts sont très instables et peuvent être les signes avant-coureurs de difficultés.

Le groupe de travail ontarien pousse beaucoup plus loin sa réflexion sur les dépôts effectués par l'entremise de courtiers. Il recommande que les institutions soient tenues de divulguer l'identité de ces courtiers ainsi que les méthodes et les taux servant à fixer leur rémunération. Il recommande, en outre, que ces courtiers en dépôts soient tenus de s'enregistrer auprès de la SADC et de s'engager à divulguer à leurs clients a) le montant de la commission, s'il en est, que leur verse l'institution financière qui accepte le dépôt, b) les taux

de commission en vigueur dans les autres institutions financières et c) la partie du dépôt couverte par l'assurance-dépôts. Sans nécessairement endosser ces recommandations du groupe de travail ontarien, nous nous réjouissons de constater que nous ne sommes pas les seuls à dire que la surveillance des dépôts effectués par l'entremise de courtiers est essentielle à l'efficacité du système de réglementation.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

19. Les organismes principaux de réglementation devraient être tenus de créer une banque de données informatisées devant servir d'assise à un dispositif d'alerte. Ce dispositif prévoirait aussi la surveillance des dépôts effectués par l'entremise de courtiers et l'établissement d'un système de notation s'inspirant, par exemple, du système américain CAMEL (acronyme utilisé pour *Capital adequacy, Asset quality, Management ability, Earnings quality and Liquidity*). La SADC participerait directement à la surveillance et à la réglementation des institutions qui tomberaient au-dessous d'un seuil minimum selon qu'il s'agit du système de notation ou, de façon plus générale, des indicateurs du dispositif d'alerte.

D. VÉRIFICATEURS

Resserrement des normes

Les vérificateurs constituent le troisième élément de la stratégie globale en matière de protection du consommateur et de stabilité du système. Ce sont eux qui assurent le lien entre l'organisme principal de réglementation et l'institution. De fait, leur rôle est essentiel au bon fonctionnement de l'ensemble du système. Tout porte à croire que, dans les deux récentes faillites bancaires, leur intervention a beaucoup laissé à désirer. L'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) n'a-t-il pas d'ailleurs confié récemment à une commission spéciale le soin d'évaluer le rôle des vérificateurs et de formuler des propositions en vue d'améliorer les normes de vérification? Nous croyons qu'il est essentiel que les lignes directrices qu'adoptera par la suite l'ICCA, répondent davantage aux besoins du système de réglementation. Voici néanmoins la façon dont le comité perçoit le rôle et les méthodes des vérificateurs dans l'ensemble du système de réglementation.

Accroissement des exigences en matière d'information

L'une des anomalies courantes tient au fait que les administrateurs des institutions financières en savent beaucoup plus que les déposants, les organismes de réglementation ou la SADC, sur le niveau de risque inhérent à leur portefeuille. Il en sera ainsi tant que des moyens techniques ne seront pas mis en place pour évaluer plus efficacement les risques et les éventuelles fluctuations de la valeur marchande de l'actif et du passif. Le comité recommande donc que la SADC, les organismes principaux de réglementation, les représentants de l'industrie et l'ICCA unissent leurs efforts pour établir des normes d'information et d'évaluation qui reflètent plus fidèlement les risques courus par une institution. En pratique, cela veut dire qu'à la vérification effectuée en fonction du «concept de permanence» s'ajouterait une autre qui rendrait plus exactement compte de la valeur actuelle ou marchande de l'actif de l'institution. Le comité constate d'énormes différences dans les exigences actuellement imposées aux sociétés de fiducie et aux banques en matière de comptabilisation des pertes et des prêts improductifs, les sociétés de fiducie étant assujetties, pour leurs rapports, à des règles beaucoup plus strictes. Même si nous estimons qu'il n'est ni nécessaire, ni même souhaitable dans bien des cas, d'imposer une réglementation uniforme à tous les secteurs d'activités, nous croyons que les provisions pour pertes et les prêts improductifs sont suffisamment importants pour justifier une plus grande normalisation des méthodes comptables.

Nomination des vérificateurs

La Loi sur les banques oblige actuellement les actionnaires d'une banque à nommer deux cabinets de vérificateurs. Dans notre précédent rapport sur la teneur du projet de loi C-79, nous recommandions que l'un de ces deux cabinets soit choisi par l'Inspecteur général des banques. Cette recommandation vise deux objectifs: accroître l'autonomie des vérificateurs externes et permettre une vérification qui tienne compte des intérêts des déposants aussi bien que des actionnaires. Contrairement au rapport de la Chambre des communes qui préconise que le deuxième cabinet adopte des normes de vérification distinctes et fasse rapport à l'organisme de réglementation plutôt qu'à la direction de l'institution, nous croyons que les deux cabinets devraient être assujetties aux mêmes normes d'information et de vérification. Toutefois, comme nous l'avons mentionné plus tôt, c'est surtout l'amélioration des communications entre les vérificateurs et les organismes de réglementation qui permettrait à ces derniers d'obtenir les renseignements dont ils ont besoin pour exercer une surveillance efficace sur toutes les institutions dont ils ont la charge.

Cette façon d'envisager les procédures de vérification devrait être la même pour toutes les institutions financières.

Vérificateurs et comités de vérification

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, les vérificateurs sont en quelque sorte les agents de liaison entre les organismes principaux de réglementation, les institutions et le marché. Nous avons déjà proposé que les rapports de vérification remis à la direction et au comité de vérification soient communiqués opportunément aux organismes principaux de réglementation. En fait de relations entre les vérificateurs et l'institution, nous nous rallions à la recommandation du groupe de travail ontarien voulant que les vérificateurs soient tenus d'assister à toutes les réunions du comité de vérification du conseil d'administration.

Il y a toutefois un autre enjeu important que nous ont signalé certains témoins et dont il a été question dans le rapport du groupe de travail ontarien. Il s'agit de la notion d'«importance relative» en vertu de laquelle les vérificateurs ne sont tenus de faire état des méthodes, des pratiques ou des opérations douteuses, que s'ils les jugent de nature à affecter l'institution de façon «significative». Le comité est d'avis que le fait de s'en remettre au seul jugement des vérificateurs impose à ceux-ci une responsabilité qui ne leur revient point. Il incombe plutôt au comité de vérification d'établir, à l'intention des vérificateurs, des lignes directrices pour déterminer ce qui est ou n'est pas significatif (sous réserve de l'approbation de l'organisme principal de réglementation). Nous recommandons donc que les vérificateurs soient tenus de faire part au comité de vérification de chaque institution financière, de toutes les irrégularités financières, des transactions intéressées, des malversations et des opérations qui, sous réserve des lignes directrices établies par le comité de vérification, dépassent apparemment les pouvoirs de cette institution. Comme le note le rapport du groupe de travail ontarien, une telle façon de procéder permettrait au comité de vérification de décider de la position à adopter à l'égard de ces pratiques et de déterminer si elles sont symptomatiques de problèmes plus graves qui pourraient nécessiter une intervention.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

20. **Le comité recommande que la SADC, les organismes principaux de réglementation, les représentants de l'industrie et l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) unissent leurs efforts pour établir des normes d'information et d'évaluation qui reflètent plus fidèlement les risques courus par une institution. Il importe notamment que les états financiers rendent compte de la valeur actuelle ou marchande de l'actif, ce qui exige l'uniformisation, d'une institution à l'autre, des méthodes servant à comptabiliser les prêts improductifs et les provisions pour pertes.**

21. **Toutes les institutions financières devraient être tenues de présenter annuellement des rapports de vérification préparés par deux cabinets distincts. L'un de ces cabinets devrait être nommé par l'organisme principal de réglementation. Cette recommandation se justifie pour deux raisons: d'abord, elle accroîtrait l'autonomie des vérificateurs et, ensuite, elle permettrait une vérification qui tient compte des intérêts des déposants aussi bien que des actionnaires. Contrairement au rapport de la Chambre des communes qui préconise que le deuxième cabinet se plie à des normes de vérification distinctes et fasse rapport à l'organisme de réglementation plutôt qu'à la direction de l'institution, nous croyons que les deux cabinets devraient être assujettis aux normes actuelles de vérification et d'information et à la réglementation en vigueur.**
22. **Le comité recommande que les vérificateurs soient tenus d'assister aux réunions du comité de vérification de l'institution.**
23. **La procédure actuelle voulant que les vérificateurs ne soient tenus de faire état des méthodes ou des pratiques douteuses que s'ils les jugent de nature à affecter l'institution de façon «importante», leur impose une responsabilité qui ne leur incombe point. Le comité recommande que les vérificateurs soient tenus de rendre compte de toutes les irrégularités financières, transactions intéressées et opérations qui dépassent apparemment les pouvoirs d'une institution financière, conformément aux lignes directrices établies par le comité de vérification.**
24. **Les rapports de vérification préparés à l'intention de la direction et du comité de vérification du conseil d'administration devraient être communiqués en même temps à l'organisme principal de réglementation.**

Ce qui nous amène tout naturellement à l'élément suivant de la stratégie globale en matière de protection du consommateur et de stabilité des institutions, nous voulons parler de la régie des sociétés.

E. RÉGIE DES SOCIÉTÉS

Normes de prudence et diligence exigées des administrateurs

Le Livre vert propose d'accroître le rôle que jouent actuellement les administrateurs des institutions financières. Le Supplément technique au Livre vert donne, à cet égard, la justification suivante:

Il importe, pour des raisons d'efficience, de veiller à ce que la réglementation et la supervision des institutions financières ne leur imposent pas un fardeau excessif. À cet égard, plus les institutions pratiqueront l'autoréglementation, moins l'État aura un rôle important à jouer. Il serait naturel d'attendre du conseil d'administration qu'il joue ce rôle accru de surveillance interne des opérations. (Il est intéressant de noter que les avantages que présenterait un rôle accru des conseils d'administration ont déjà été notés. La commission royale Porter sur le système bancaire tout comme la commission royale Bryce sur les groupements de sociétés avaient toutes deux préconisé un renforcement du rôle des administrateurs dans la surveillance des activités des dirigeants.) L'une des raisons invoquées pour accroître les tâches de supervision confiées aux administrateurs est que le conseil d'administration d'une institution financière a déjà un devoir fiduciaire envers sa société. Il y a donc déjà en droit une base pour accroître leur rôle.

Nous convenons avec les auteurs du Livre vert qu'il faudrait élargir le rôle du conseil d'administration dans la surveillance interne des opérations d'une institution. Nos

propositions à cet égard figurent dans la partie qui traite des transactions intéressées. Au préalable, certains autres aspects des recommandations du Livre vert au sujet du rôle des administrateurs méritent toutefois notre attention.

Le paragraphe 117(1) de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* (LCCC) décrit les fonctions de l'administrateur en ces termes:

Dans l'exercice de ses pouvoirs et l'accomplissement de ses fonctions, tout administrateur et dirigeant d'une corporation doit

- a) agir avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la corporation; et
- b) apporter à ses fonctions les soins, la diligence et la compétence dont une personne raisonnablement avisée ferait preuve dans des circonstances comparables.

Le Livre vert propose que le niveau d'attention, de diligence et de compétence ne soit plus limité à celui qu'on exige d'une «personne avisée», mais plutôt à celui qu'on est en droit d'attendre d'une «personne avisée et expérimentée». Nous croyons que cette exigence est trop restrictive. S'il est souhaitable, bien sûr, que bon nombre des administrateurs soient rompus aux affaires, il importe également que les conseils d'administration soient en mesure d'accueillir des représentants de différents secteurs et professions. Nous recommandons donc que les administrateurs fassent preuve, dans l'exercice de leurs pouvoirs et fonctions, d'un degré de compétence qu'on est raisonnablement en droit d'attendre de personnes ayant leurs connaissances et leur expérience.

Nous appuyons toutefois la recommandation du Livre vert portant sur l'indemnisation des administrateurs. Comme le souligne ce document:

(...) la Loi sur les banques comporte dans ces cas des dispositions complètes d'indemnisation d'un administrateur à l'égard des coûts et des dépenses subis à la suite d'une poursuite civile, pénale ou administrative à laquelle il a été partie et où la défense a obtenu gain de cause. Même si la défense n'a pas obtenu gain de cause, une indemnité pourrait être versée si l'administrateur avait agi honnêtement et de bonne foi, en visant les meilleurs intérêts de l'institution, et s'il avait des motifs raisonnables de croire que ses actes étaient légaux. Il semblerait utile d'établir des dispositions d'indemnisation de ce genre pour les administrateurs de toutes les institutions financières réglementées.

Une telle disposition aurait l'avantage de susciter la candidature de personnes compétentes à des postes au sein du Comité d'examen de la gestion des affaires constitué par le conseil d'administration et dont le rôle est décrit en détail dans la prochaine partie.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

25. **Le comité recommande que les administrateurs fassent preuve, dans l'exercice de leurs pouvoirs et fonctions, d'un degré de compétence qu'on est raisonnablement en droit d'attendre de personnes ayant leurs connaissances et leur expérience.**
26. **Le comité recommande d'adopter des dispositions complètes prévoyant l'indemnisation d'un administrateur à l'égard des coûts et dépenses subis à la suite d'une poursuite civile, pénale ou administrative à laquelle il a été partie, si l'administrateur a agi honnêtement et de bonne foi en visant les meilleurs intérêts de l'institution, et s'il a des motifs raisonnables de croire que ses actes étaient légaux.**

Transactions intéressées

Les transactions intéressées sont généralement décrites comme des transactions avec lien de dépendance. Elles comprennent les transactions de toute sorte conclues entre une institution financière et ses mandants. Ces derniers regroupent, à leur tour, les principaux actionnaires, les administrateurs ou les hauts dirigeants d'une institution, ou encore les sociétés appartenant aux mandants ou avec lesquelles ils sont affiliés. Les transactions avec lien de dépendance englobent aussi les transactions conclues entre une institution financière et ses filiales, ses sociétés affiliées ou la société de portefeuille dont elle relève.

Position du Livre vert

Le Livre vert expose longuement les diverses façons de contrôler les transactions intéressées parce qu'elles auraient, entre autres raisons, contribué, ces dernières années, à la faillite de plusieurs institutions financières. De plus, la création des SPF, comme on le propose, favoriserait davantage ce genre de transactions. Comme le précise plus particulièrement le Livre vert, les règles qui s'appliquent actuellement aux transactions comportant un lien de dépendance ne touchent pas le transfert d'éléments d'actif entre une institution financière et ses entreprises affiliées ou les intérêts qui la contrôlent. Le document signale encore que puisque ces transactions risquent de compromettre la solvabilité d'une institution financière, des mesures qui viseraient à réprimer les abus de ce genre en dédommageant rétroactivement les parties lésées, que ce soit les déposants ou les actionnaires minoritaires, seraient probablement inefficaces, voire inutiles. Le Livre vert recommande donc l'interdiction presque totale des transactions intéressées.

La plupart des témoins qui ont comparu devant nous ont mis en question le bien-fondé de cette recommandation. D'abord, l'interdiction des transactions intéressées pourrait fort bien compromettre les gains potentiels en efficacité et en synergie susceptibles de résulter des SPF. En outre, étant donné que le Livre vert semble accroître la marge de manoeuvre pour le transfert d'éléments d'actif entre filiales en propriété exclusive, ces propositions pourraient, en fin de compte, accroître la concentration de la propriété financière. Enfin, toutes les transactions intéressées ne compromettent pas la solvabilité d'une institution financière, comme le reconnaît d'ailleurs le Livre vert, et un bon nombre d'entre elles peuvent être même productives. Pour toutes ces raisons et d'autres, le Livre vert invite les intéressés à proposer des solutions propres à régler les problèmes inhérents aux transactions intéressées. Nous exposons donc ci-après les options que nous préconisons à cet égard.

Fond du problème

Nous abordons cette question en soulignant tout d'abord que les intérêts opposés des parties engagées dans une transaction sans lien de dépendance, en garantissent en quelque sorte le caractère équitable. Dans les transactions intéressées, il y a danger que la balance penche en faveur d'une des parties, au détriment de tierces autres comme les actionnaires minoritaires et les utilisateurs des services financiers offerts par l'institution. Nous avons l'intention d'aller au fond de la question des transactions intéressées en étudiant la nature et la qualité de ces transactions et non les transactions elles-mêmes. Notre objectif est de faire échec aux transactions avec lien de dépendance potentiellement néfastes au profit de celles qui sont productives.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

- 27. Le comité rejette la proposition du Livre vert préconisant l'interdiction totale de toutes les transactions comportant un lien de dépendance. Il faudrait plutôt faire échec aux transactions intéressées potentiellement néfastes et non aux transactions productives. À cette fin, le comité propose une procédure en trois volets qui prévoit un examen des transactions avec lien de dépendance. Nous préconisons aussi l'exercice d'une surveillance suffisante de la part des**

organismes de réglementation, l'instauration de mécanismes de dédommagement et de protection du public et l'imposition de sanctions.

Procédure en trois volets à l'égard des transactions intéressées

Premier volet: interdiction sélective

D'abord, nous n'interdirions que les transactions intéressées qui, de par leur nature même, compromettent la protection du consommateur et la stabilité des institutions. Les activités visées par cette interdiction sélective varieraient vraisemblablement en fonction des différents types d'institutions.

Par exemple, la *Loi sur les compagnies de fiducie* contient déjà des dispositions interdisant les prêts à n'importe lequel actionnaire principal. La liste de ces transactions serait établie au départ par la SADC, les organismes de réglementation compétents ainsi que des représentants de l'ICCA et des institutions financières. Elle pourrait ensuite être modifiée au fur et à mesure.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

28. Le premier volet est une interdiction totale portant sur certain nombre de transactions intéressées qui, de par leur nature même, compromettent la protection du consommateur et la stabilité des institutions. Le comité endosse ici la recommandation du rapport de la Chambre des communes préconisant que des représentants des organismes principaux de réglementation, des associations professionnelles (tels qu'avocats, comptables, évaluateurs et actuaires) et des institutions financières participent à l'établissement de la liste des transactions interdites.

Deuxième volet: Comité d'examen de la gestion des affaires

En deuxième lieu, chaque institution financière serait tenue d'instituer, au sein de son conseil d'administration, un Comité d'examen de la gestion des affaires (CEGA) chargé d'examiner, à l'avance, toutes les transactions avec lien de dépendance pour s'assurer qu'elles ne portent pas préjudice aux actionnaires minoritaires et aux clients de l'institution ni qu'elles ne compromettent la solvabilité de l'institution. De fait, cette proposition vise à contrôler l'abus des transactions intéressées par l'exercice d'une plus grande surveillance au sein même des institutions.

Cette proposition s'inspire beaucoup du mémoire présenté par le cabinet d'avocats Goodman & Carr (document annexé au mémoire du ministère de la Consommation et des Corporations). Le nom du comité, en l'occurrence «Comité d'examen de la gestion des affaires» (CEGA), est tiré du mémoire soumis par le Trust Royal. Nous donnons ci-dessous une description générale de la structure, du fonctionnement et des responsabilités du CEGA. Quant aux détails s'y rapportant, ils figurent dans la série de recommandations et observations y afférentes.

Les lignes directrices concernant la formation du CEGA prévoient que ce comité se composera exclusivement d'administrateurs «de l'extérieur», «désintéressés» et «indépendants». Les normes de prudence et d'éthique exigées de ces administrateurs s'appliqueront non seulement à l'institution financière concernée, mais aussi aux utilisateurs de ses services (par exemple, les déposants et les détenteurs de polices et de certificats). Tous les administrateurs, la haute direction, les vérificateurs, les avocats de l'institution et les autres professionnels à son emploi seraient tenus de signaler au CEGA toutes les transactions avec lien de dépendance dont ils auraient connaissance.

Le rôle du CEGA consistera à évaluer toutes les transactions intéressées et à n'approuver que celles qui sont compatibles avec les transactions du marché en fait de prix et de conditions. Les transactions intéressées qui ne seraient pas approuvées par le CEGA ne pourront être conclues. Le CEGA aurait le droit de retenir, au besoin, les services de conseillers, de vérificateurs, d'évaluateurs et d'autres professionnels indépendants.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

29. Chaque institution financière devrait être tenue d'instituer, au sein de son conseil d'administration, un Comité d'examen de la gestion des affaires (CEGA) chargé d'étudier, à l'avance, toutes les transactions avec lien de dépendance pour s'assurer qu'elles ne portent pas préjudice aux actionnaires minoritaires et aux clients de l'institution ni qu'elles ne compromettent la solvabilité de l'institution.
30. Le CEGA se composerait d'au moins trois administrateurs «externes», «désintéressés» ou «indépendants». Un administrateur ne pourrait faire partie du CEGA:
 - s'il est dirigeant, employé, avocat ou vérificateur de l'institution financière ou s'il maintient avec elle ou avec une entreprise qui lui est affiliée des rapports quelconques d'ordre professionnel ou encore s'il a un lien de parenté avec l'une ou l'autre des personnes susmentionnées;
 - s'il est un actionnaire important de l'institution financière, c'est-à-dire s'il détient, seul ou avec des associés, plus de 10 p. 100 des actions assorties d'un droit de vote;
 - s'il a des intérêts financiers importants dans l'institution ou avec elle, par exemple s'il figure parmi les gros emprunteurs.
31. Pour garantir l'indépendance des membres du CEGA, le comité propose d'adopter une disposition permettant aux parties intéressées de présenter une requête au tribunal pour déterminer si ces membres sont vraiment indépendants et s'ils ont, par conséquent, l'aptitude d'agir. Ce droit pourrait être exercé par les organismes de réglementation, les actionnaires minoritaires ou le public.
32. Le rôle du CEGA consiste à s'assurer que les transactions avec lien de dépendance sont compatibles avec les prix et conditions applicables aux transactions sans lien de dépendance.
33. Le CEGA aurait le droit de retenir les services de conseillers professionnels indépendants.
34. Le CEGA s'occuperait d'établir les procédures et lignes directrices nécessaires pour s'assurer que toutes les transactions intéressées sont soumises à son approbation préalable et qu'elles sont approuvées ou rejetées.
35. Si le CEGA interdit une transaction avec lien de dépendance, celle-ci ne peut être conclue.
36. Le comité recommande que tous les administrateurs, la haute direction, les vérificateurs, les avocats de l'institution financière et les professionnels à son emploi soient tenus de signaler au CEGA toutes les transactions intéressées.

- 37. Toutes les décisions du CEGA seront immédiatement communiquées aux vérificateurs, au comité de vérification de l'institution financière et aux membres du conseil d'administration.**

Troisième volet: accord préalable de l'organisme principal de réglementation

Le troisième et dernier volet de notre proposition relative aux transactions intéressées consiste à obtenir l'accord préalable de l'organisme principal de réglementation pour certaines transactions intéressées y compris les transactions qui seraient normalement acceptables, mais dont certaines particularités exigent l'accord préalable de l'autorité de réglementation. D'après le mémoire de la société Crownx, ces transactions comprendraient notamment:

- les transactions intéressées mettant en cause des éléments d'actifs particulièrement difficiles à évaluer, comme des biens immobiliers, des sociétés fermées ou d'autres biens non liquides impossibles à estimer de façon précise et impartiale;
- les transactions individuelles ou multiples dépassant un certain montant (par exemple, le moindre des montants représentant 0,5 p. 100 de l'actif ou 5 p. 100 de l'excédent, ou toute transaction intéressée qui, jointe à des transactions antérieures, constitue un investissement continu dans les transactions entre parties apparentées dépassant un certain seuil).

En plus de ces exigences, nous appuyons la recommandation du rapport de la Chambre des communes préconisant qu'après la création d'une institution financière ou le transfert d'une institution existante à d'autres intérêts, toutes les transactions avec lien de dépendance qui dépassent un certain seuil soient, durant une période déterminée, préalablement autorisées par l'organisme principal de réglementation. De cette façon, l'institution financière nouvellement créée ou acquise aurait le temps de prendre les mesures nécessaires et d'acquérir l'expérience voulue pour constituer un CEGA et faire échec à toute tentative d'utiliser les ressources monétaires de l'institution pour s'acquitter des obligations contractées dans le but d'en assurer le contrôle.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

- 38. Le troisième volet de notre proposition porte sur l'accord préalable de l'organisme principal de réglementation à l'égard de certains types de transactions intéressées. Ces transactions comprendraient notamment:**

- les transactions intéressées mettant en cause des éléments d'actif particulièrement difficiles à évaluer, comme des biens immobiliers, des sociétés fermées ou d'autres actifs non liquides impossibles à estimer de façon précise et impartiale;
- les transactions individuelles dépassant un certain montant ou les transactions multiples dépassant un certain pourcentage de l'actif; et
- toutes les transactions intéressées conclues au cours d'une période déterminée après la création d'une institution financière ou le transfert d'une institution existante à d'autres intérêts.

Mécanismes de dédommagement et de protection

Ces mesures applicables aux transactions intéressées devraient prévoir des mécanismes de dédommagement ainsi que des dispositions civiles et pénales prévoyant l'imposition d'amendes. Comme nous proposons que les administrateurs et les dirigeants soient tenus de signaler au CEGA toutes les transactions intéressées, il faudrait prévoir une

mesure législative en ce sens ainsi que des sanctions en cas de non-observation. Outre les peines criminelles liées aux transactions intéressées illégales, il faudrait que la loi permette aux tribunaux, à la demande du public ou de l'organisme de réglementation compétent, d'invalider pareilles transactions et d'enjoindre aux parties concernées de restituer à l'institution, tout profit ou gain réalisé grâce à ces transactions. Ce genre de disposition existe déjà dans la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*. Les organismes de réglementation auraient clairement le droit de punir les institutions qui prennent indûment part à des transactions intéressées. Par exemple, des infractions répétées à ces règles pourraient entraîner la suspension de l'accréditation ou l'imposition d'une amende. De la même façon, les organismes principaux de réglementation pourraient suspendre ou retirer leur statut aux membres du CEGA en cas de violation des lois, des règlements et des lignes directrices.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

39. **Le comité propose que les tribunaux soient autorisés, à la demande du public ou des organismes de réglementation, à invalider une transaction intéressée illégale et que les parties concernées restituent à l'institution tout profit ou gain réalisé grâce à cette transaction. Cette disposition existe déjà dans la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes* (LCCC), mais elle devrait aussi s'appliquer à toutes les institutions financières réglementées.**

Récapitulation

Le comité estime que l'adoption de ces dispositions garantirait aux tierces parties et aux organismes de réglementation que toutes les transactions intéressées sont effectuées dans l'intérêt de l'institution, de ses actionnaires, des détenteurs de polices et des déposants, aux prix qui auraient normalement cours s'il s'agissait de transactions sans lien de dépendance.

En outre, le comité est d'avis qu'après une certaine période de rodage, ces dispositions seront non seulement efficaces, mais peu coûteuses. Notre recommandation visant l'indemnisation des administrateurs encouragera les candidats compétents à briguer des postes au sein des CEGA.

Il est probablement vrai, en dernière analyse, que les institutions devront beaucoup plus tenir compte, dans la gestion de leurs affaires, des intérêts de leurs clients et de leurs actionnaires minoritaires. Ce changement est tout à fait souhaitable si, par la même occasion, elles jouissent d'une plus grande souplesse et d'une plus grande marge de manoeuvre sur le marché.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

40. **Le comité estime que l'adoption de ces dispositions garantirait dans une très grande mesure à toutes les tierces parties et aux organismes de réglementation que toutes les transactions intéressées sont effectuées dans l'intérêt de l'institution, de ses actionnaires et de ses clients aux prix qui auraient normalement cours pour des transactions sans lien de dépendance.**
41. **Le comité est d'avis qu'après une certaine période de rodage, les institutions financières n'auront aucun mal à s'adapter à ces dispositions. Nul doute qu'elles devront beaucoup plus tenir compte, dans la gestion de leurs affaires, des intérêts de leurs clients et de leurs actionnaires minoritaires. Comme nous l'expliquerons plus loin, ce changement est tout à fait souhaitable, étant donné que les institutions jouiront d'une plus grande souplesse et d'une plus grande marge de manoeuvre sur le marché.**

F. TRANSACTIONS INTÉRESSÉES AU SEIN D'UN CONGLOMÉRAT

Doit-on réglementer les sociétés de portefeuille?

Selon le Livre vert, une société de portefeuille financière devrait être constituée et réglementée sous le régime fédéral si une institution financière constituée en vertu des lois fédérales fait partie d'un groupe d'au moins deux institutions financières assujetties à des lois différentes et ayant en commun un actionnaire important. Un actionnaire important est défini comme un investisseur détenant plus de 10 p. 100 des actions donnant droit de vote de chacune des institutions considérées. Le groupe de travail ontarien recommande qu'une société de portefeuille financière soit constituée au niveau provincial lorsque les institutions sont assujetties à des lois différentes et détiennent une charte provinciale. Là aussi, le pourcentage des actions détenues devra atteindre au moins 10 p. 100 pour déclencher ce processus.

Le comité estime que ces recommandations ne feraient vraisemblablement qu'accroître de façon radicale l'étendue et la portée de la réglementation. Avec un seuil de participation de 10 p. 100, il serait possible, à la limite, que dix sociétés de portefeuille distinctes s'associent à une institution donnée. Il serait cependant plus probable qu'il y ait plusieurs sociétés de portefeuille. Une institution dotée d'une charte provinciale, par exemple, pourrait fort bien être formée de sociétés de portefeuille dont certaines détiendraient une charte fédérale et d'autres une charte provinciale, suivant celle des institutions apparentées. En outre, les grands conglomérats financiers comprendraient toute une pyramide de sociétés de portefeuille. Prenons l'exemple de Power Corporation, une société de portefeuille qui possède 80 p. 100 des actifs de Power Financial Corporation laquelle détient à son tour 15 p. 100 de l'actif de Montreal Trusco Incorporated dont 40 p. 100 des actifs appartiennent aussi à une autre société de portefeuille du groupe de Power Corporation (voir tableau 1). D'après les propositions du Livre vert, il se pourrait que d'autres sociétés de portefeuille financières non apparentées soient associées aux filiales du groupe Power ou à ses sociétés de portefeuille.

Avant d'adopter cette nouvelle réglementation, nous croyons qu'il y a lieu de s'interroger sur le bien-fondé de la proposition visant à réglementer les sociétés de portefeuille financières. Le principal problème semble lié aux transactions intéressées. Toutefois, chacune des institutions regroupées sous la bannière de la société de portefeuille serait tenue de respecter l'ensemble des règlements sur les transactions intéressées dont nous avons fait état dans la partie précédente. Comme chaque transaction met en cause deux parties, il faut exercer une surveillance à toutes les étapes de la transaction dans au moins l'une des institutions. Si la transaction avec lien de dépendance est conclue entre deux sociétés affiliées, elle relèvera alors des *deux* CEGA. Le comité voit très peu d'avantages, sinon aucun, à assujettir également les sociétés de portefeuille à la réglementation, d'autant plus que le coût risque d'être élevé et l'efficacité compromise, sans parler des possibilités de litiges entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le comité rejette donc le principe de la réglementation des SPF.

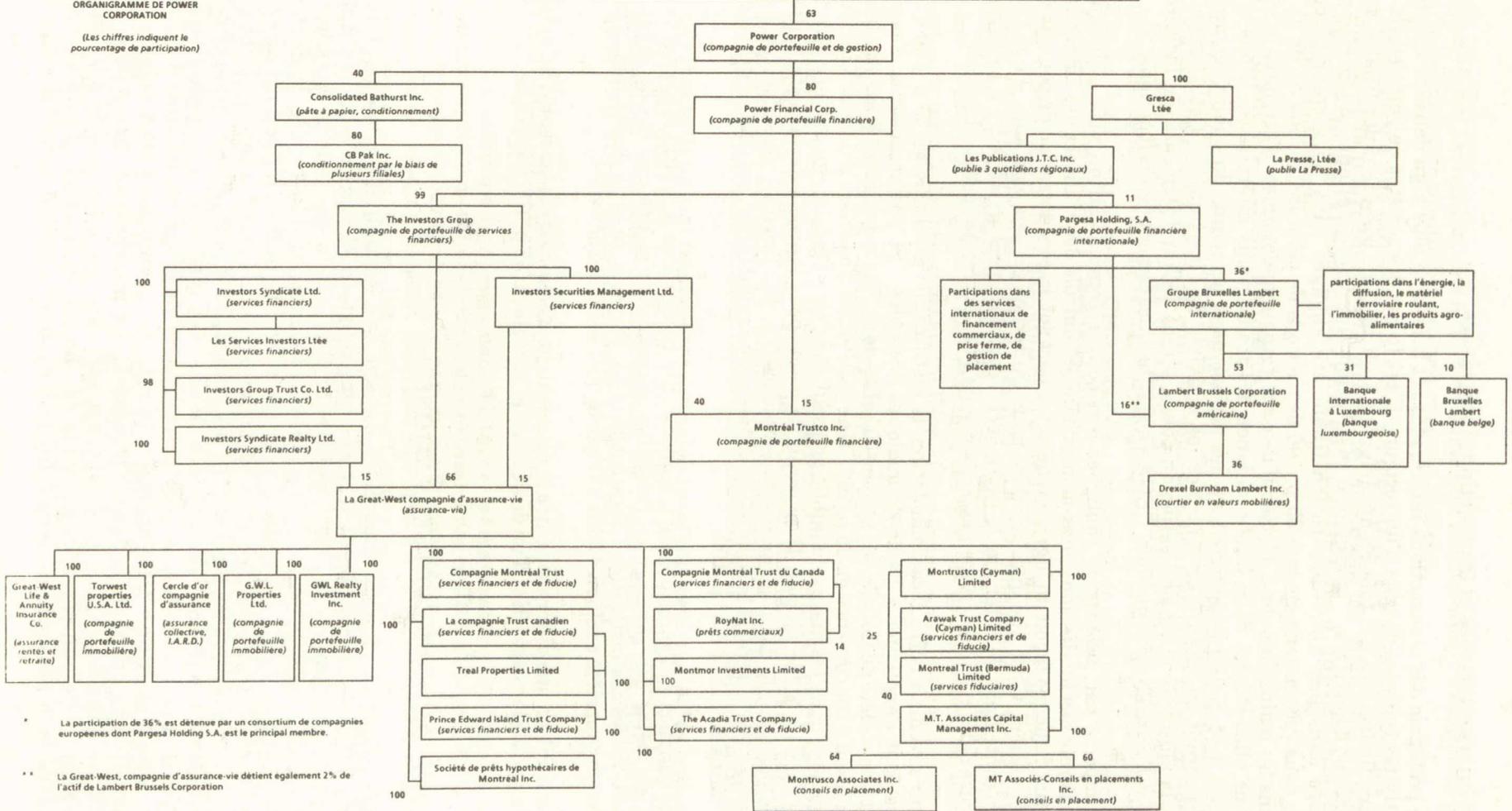
RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

42. La réglementation des sociétés de portefeuille financières alourdirait considérablement le processus de réglementation. Si l'objectif est d'exercer un contrôle plus serré sur les transactions intéressées, une telle réglementation nous semble injustifiée étant donné les recommandations déjà faites au sujet de ce genre de transactions. Comme chaque transaction met toujours en présence deux parties, l'institution financière, au moins, se chargera de l'examiner. Si la transaction est conclue entre deux institutions affiliées, elle est assujettie au contrôle de deux CEGA. Le comité rejette donc la proposition du Livre vert visant à assujettir les sociétés de portefeuille financières à la réglementation fédérale.

FIGURE 1 -
ORGANIGRAMME DE POWER
CORPORATION

(Les chiffres indiquent le
pourcentage de participation)

Fiducies de Paul Desmarais, de la famille Desmarais et des associés de Paul Desmarais



* La participation de 36% est détenue par un consortium de compagnies européennes dont Pargesa Holding S.A. est le principal membre.

** La Great-West, compagnie d'assurance-vie détient également 2% de l'actif de Lambert Brussels Corporation

Activités intersectorielles et transactions intéressées

Le problème des transactions intéressées est beaucoup plus aigu dans les institutions où les activités relèvent de plus d'un secteur. C'est le cas des sociétés de portefeuille et des institutions financières qui tout en appartenant à un secteur, possèdent des filiales dans un autre secteur d'activités. Lorsqu'une institution financière détient une participation majoritaire dans une autre institution financière engagée dans un secteur d'activités différent, nous recommandons que 35 p. 100 des actions de cette institution ou de sa filiale soient dans les mains du public. L'objectif de cette recommandation est d'accroître le rôle des institutions elles-mêmes dans la surveillance des transactions intéressées. Nous croyons qu'en fixant à 35 p. 100 le pourcentage des actions dans les mains du public, les analystes financiers seront en mesure de contrôler les activités de l'institution. Cette surveillance accrue et la plus grande sensibilisation du public seront autant d'éléments qui inciteront les institutions à faire en sorte que leur CEGA s'acquitte efficacement de ses fonctions.

Il importe par ailleurs de souligner que cette recommandation vise uniquement à accroître le rôle des institutions elles-mêmes dans le contrôle des transactions intéressées, et ne constitue d'aucune façon un jugement de notre part sur la concentration de pouvoir dans le secteur financier. C'est une question dont nous traiterons un peu plus loin. Pour l'instant, nous nous contentons de noter que le Livre vert a complètement passé outre à cette question qui ne figure dans aucun des principes sous-jacents à la réforme du secteur financier.

Pour revenir à notre recommandation, la justification du chiffre de 35 p. 100 que nous proposons peut s'expliquer à l'aide de quelques exemples. Si une compagnie d'assurance acquérait une société de fiducie, ses actions ou celles de sa filiale devraient être dans les mains du public jusqu'à concurrence de 35 p. 100. Une institution financière d'un autre secteur dont les actions sont dans les mains du public pourrait donc être propriétaire exclusive de filiales engagées dans un autre secteur. Il en serait de même pour les sociétés de portefeuille. Une société de portefeuille dans les mains du public à 35 p. 100 pourrait posséder des filiales à capital fermé. Par contre, si la société elle-même est à capital fermé, ses filiales devraient être dans les mains du public à 35 p. 100.

Les banques de l'annexe A sont, bien sûr, des institutions à capital largement réparti. Il en est de même des compagnies mutuelles d'assurance et des caisses de crédit. Par conséquent, toutes ces institutions auraient le droit, en vertu de cette disposition, d'acquérir des filiales en propriété exclusive dans n'importe quel secteur d'activités.

Lorsqu'il y a une différence entre le pourcentage d'actions dans les mains du public et le pourcentage d'actions assorties d'un droit de vote, la règle du 35 p. 100 s'applique aux droits de vote.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

43. **Lorsqu'une institution financière détient une participation majoritaire dans une autre institution financière engagée dans un secteur d'activités différent, cette institution, ou sa filiale, doit avoir 35 p. 100 de ses actions dans les mains du public. Dans le cas des conglomérats financiers, si la société de portefeuille n'a pas 35 p. 100 de ses actions dans les mains du public, les actions de chacune de ses filiales doivent être dans les mains du public jusqu'à concurrence de 35 p. 100. Les banques de l'annexe A, les compagnies mutuelles d'assurance et les caisses de crédit sont considérées comme des institutions à capital largement réparti et peuvent ainsi acquérir des filiales en propriété exclusive. L'objectif de cette disposition est d'accroître le rôle des institutions elles-mêmes dans la surveillance des transactions intéressées. Le pourcentage fixé à 35 p. 100 des actions dans les mains du public est suffisant pour permettre aux analystes financiers de contrôler les activités de chaque institution. Cette surveillance accrue et la plus grande sensibilisation du public seront autant d'éléments qui**

inciteront les institutions à faire en sorte que leur comité d'examen de la gestion des affaires s'acquitte bien de ses responsabilités.

44. **Lorsqu'il y a une différence entre le pourcentage des actions dans les mains du public et le pourcentage des droits de vote dans les mains du public, il faut retenir le deuxième pourcentage aux fins de l'application de cette recommandation.**

Activités financières et non financières

Lorsqu'un conglomérat se livre à la fois à des opérations financières et non financières, il y a lieu de savoir si l'interaction entre les deux secteurs d'activités a lieu en amont ou en aval. Il semble logique que les intermédiaires spécialisés dans les transactions non financières puissent se livrer à des activités financières, s'ils le font par l'intermédiaire d'une société de portefeuille financière. Cette société ou l'ensemble de ses filiales doit alors avoir 35 p. 100 de leurs actions dans les mains du public.

Par contre, il y a lieu d'interdire aux institutions qui font partie de sociétés de portefeuille financières de se livrer à des activités non financières. Cette règle devra probablement souffrir quelques petites exceptions pour permettre aux conglomérats financiers de posséder des filiales (par exemple, des services de traitement de données) qui comblent un besoin ou qui sont étroitement liées à leurs principales activités.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

45. **Il faudrait interdire aux sociétés de portefeuille financières de se livrer à des activités non financières. Cette interdiction totale ne devrait toutefois pas empêcher ces sociétés d'exploiter des filiales (par exemple, des services de traitement de données) pour répondre aux besoins du conglomérat financier.**
46. **Les institutions non financières devraient pouvoir se livrer à des activités dans le secteur financier, à condition de le faire par l'intermédiaire d'une société de portefeuille financière. Cette société ou l'ensemble de ses filiales doit alors avoir 35 p. 100 de leurs actions dans les mains du public.**

G. CONFLITS D'INTÉRÊT

Un intermédiaire financier, dont la tâche même consiste à s'interposer entre emprunteurs et prêteurs ultimes, risque de s'exposer à des conflits d'intérêt. Il s'agit donc, à cet égard, de prévenir les abus causés par les conflits d'intérêt, qu'on ne saurait d'ailleurs totalement éviter puisqu'il faudrait pour cela éliminer les intermédiaires financiers. Au Canada, on craint surtout les conflits que peuvent causer les institutions qui veulent se lancer dans des activités intersectorielles. Nous sommes bien conscients des conflits éventuels qui peuvent en résulter, mais nous estimons qu'il peut y en avoir d'aussi graves à l'intérieur d'un même secteur. Par le biais de règlements et de normes professionnelles, les Canadiens ont accepté depuis longtemps que les fonctions de courtage et de prise ferme soient combinées dans un même secteur. Les Britanniques l'interdisaient il n'y a pas longtemps. De même, les Américains semblent accepter facilement que soient réunies dans la même institution des activités bancaires et fiduciaires, alors que les Canadiens ne permettent pas à leurs banques de se livrer à des opérations de fiducie.

Le comité est d'avis que le resserrement des exigences de divulgation, la gestion efficace des institutions, le cloisonnement et la surveillance du cloisonnement constituent un train de mesures satisfaisantes pour faire échec aux conflits d'intérêt. C'est d'autant plus vrai que les activités intersectorielles seront probablement entreprises, comme nous en

discuterons plus loin, par des institutions distinctes sous la surveillance des autorités de réglementation respectives.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

47. Le comité est d'avis que le resserrement des exigences de divulgation, la gestion efficace des institutions, le cloisonnement et la surveillance du cloisonnement constituent un train de mesures satisfaisantes pour faire échec aux conflits d'intérêt. C'est d'autant plus vrai qu'un bon nombre des nouvelles activités intersectorielles seront probablement entreprises par des institutions distinctes sous la surveillance d'organismes principaux de réglementation distincts.

H. SOMMAIRE

Le comité propose donc d'aborder la question de la protection du consommateur, de la santé financière des institutions et de la stabilité du système de façon équilibrée et sous plusieurs angles. Chacun des quatre intervenants — c'est-à-dire, la SADC, les organismes principaux de réglementation, les vérificateurs et l'institution elle-même grâce à une meilleure régie, aura un rôle, des pouvoirs et des responsabilités accrus par rapport à ceux d'aujourd'hui. Cela est particulièrement vrai de la gestion interne des institutions. La discipline sera resserrée sur tous les fronts sans qu'il soit besoin d'accentuer à l'extrême une attribution ou une autre. Le comité est d'avis que l'interaction qu'il propose de ces divers éléments sera telle que l'ensemble du système de surveillance et de réglementation sera plus solide que la somme de ses composantes.

Nous croyons qu'avec un tel système de surveillance et de contrôle, nous pouvons aborder en toute confiance certaines questions relatives à la concurrence et à l'efficacité dans le secteur financier.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

48. Le comité est d'avis que l'application des recommandations précédentes permettra de mettre en place un système de surveillance et de contrôle suffisamment efficace pour assurer la protection du consommateur, la santé financière des institutions et la stabilité du système.

PARTIE II

ACCROÎTRE LA CONCURRENCE

A. INTRODUCTION

Quatre des neuf principes énoncés dans le Livre vert ont directement trait à la concurrence et à l'efficacité, à savoir:

- promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficacité;
- accroître la commodité et les possibilités de choix pour le consommateur;
- élargir les sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises; et
- promouvoir la compétitivité internationale et la croissance économique intérieure.

Nous endossons ces principes et, en particulier, la notion de concurrence qui sous-tend le Livre vert. «Le défi, y lit-on, consiste à élaborer une approche réglementaire qui favorise, au lieu de les entraver, l'innovation et l'efficacité de notre secteur financier tout en protégeant le public.» Toujours selon le Livre vert, «La réglementation est certes nécessaire pour assurer l'intégrité du système et la protection des consommateurs, mais il faut laisser le marché jouer le rôle important qui lui revient dans le modelage du système financier efficace et dynamique dont notre économie a besoin.» Les recommandations que nous avons formulées dans la partie I vont, selon nous, «assurer l'intégrité du système et la protection des consommateurs» de sorte que nous pouvons maintenant nous tourner vers les questions de compétitivité et d'efficacité accrues du secteur financier. Nous voulons donc dans cette section, exposer une série de mesures propres à nous doter d'un système financier plus ouvert, plus souple et plus dynamique.

Pour atteindre cet objectif, le comité part également de quelques autres principes. Le premier a trait à la façon dont on envisage le rôle du secteur financier. Il serait trop facile, lorsqu'on aborde des questions comme celles des quatre piliers et de la Société d'assurance-dépôts du Canada, de n'y voir qu'une tentative visant à établir une infrastructure dans laquelle les institutions financières pourront prospérer. Mais un secteur financier solide et prospère n'a de valeur pour le Canada que s'il tend vers son objectif ultime, c'est-à-dire le transfert rapide et efficace de fonds des prêteurs aux emprunteurs. Le succès du Canada en tant que pays commerçant est fonction de sa compétitivité internationale. Les intermédiaires financiers doivent donc fournir aux entreprises canadiennes des services de prêt et de crédit

qui, par leur qualité et leur prix, rivalisent au moins avec les services offerts à nos concurrents étrangers. Le problème consiste donc à savoir dans quelle mesure le secteur financier canadien répond efficacement aux besoins des épargnants et des investisseurs canadiens et non aux exigences et aux intérêts des banques à charte, des sociétés de fiducie, des compagnies d'assurance ou des maisons de courtage. Corrélativement, si la politique financière canadienne consiste à maintenir la structure des quatre piliers, il faudrait que ce soit fait non seulement pour faciliter la tâche des institutions et des organismes de réglementation, mais également parce que cela constitue un moyen très efficace de transférer des fonds des prêteurs aux emprunteurs. Les intermédiaires financiers n'ont-ils pas pour rôle l'intermédiation?

En deuxième lieu, la politique publique doit éviter autant que possible d'imposer au système financier une structure préétablie. L'évolution technologique et l'innovation suivent un rythme trop rapide pour que le gouvernement puisse confiner le système à une seule voie. Sans doute faut-il que la politique financière respecte certaines priorités. Placé dans un tel cadre législatif, le système devrait évoluer selon les conditions du marché. À cet égard, nous adoptons sans réserve la position énoncée dans le Livre vert.

En troisième lieu, les autorités de réglementation qui ont affaire à de nouveaux types d'institutions ou de produits devraient, en principe, ne pas s'y opposer jusqu'à ce que preuve soit faite qu'ils ne contribuent pas au bien général. Il arrive malheureusement trop souvent que les innovateurs doivent eux-mêmes investir beaucoup de temps et d'argent pour faire la preuve que leurs produits ou procédés sont avantageux pour le public. Le statu quo est ainsi favorisé dans une mesure tout à fait incompatible avec l'évolution rapide des marchés financiers national et international. En d'autres termes, la politique relative au système financier doit, comme le souligne le Livre vert, encourager l'innovation plutôt que d'y faire obstacle.

En général, les Canadiens sont très satisfaits de leurs institutions financières dont beaucoup sont de calibre international. À cause de la mutation rapide des marchés financiers, il faut donc, et ce sera notre quatrième observation, restructurer le système de façon à garantir avant tout à nos institutions prospères le rang qu'elles occupent déjà sur la scène internationale et faire en sorte que d'autres établissements aient la souplesse voulue pour leur emboîter le pas. En dernier lieu, et dans le même ordre d'idée, nous aurions avantage, pour répondre aux besoins changeants des marchés financiers, à consolider nos acquis, qu'il s'agisse de la structure de nos institutions ou des moyens déjà éprouvés. Cette façon de procéder, contrairement à la mise en place d'une toute nouvelle structure, facilite la surveillance et permet de repérer plus tôt les difficultés; de plus, en cas d'erreur, le processus serait plus facilement réversible.

Partant de ces considérations et d'autres encore, le comité propose l'analyse et les recommandations suivantes relativement à la structure du secteur financier canadien. Nous examinerons d'abord le troisième principe du Livre vert, à savoir l'élargissement des sources de crédit dont peuvent disposer les particuliers et les entreprises, principe partiellement lié à un autre qui consiste à accroître la commodité et les possibilités de choix pour le consommateur. Nous en avons conclu qu'il fallait, dans le cadre d'un ensemble de priorités acceptables, décloisonner le système financier pour lui donner plus de souplesse et de diversité.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

49. Le comité endosse les principes énoncés dans le Livre vert au sujet de la concurrence et de l'efficacité. D'autres considérations sont cependant venues guider notre réflexion à cet égard, à savoir:

- **que l'objectif ultime du système financier est le transfert rapide et efficace de fonds des prêteurs aux emprunteurs;**

- que la politique publique en matière financière doit éviter d'imposer au système financier une structure préétablie;
- que le cadre réglementaire qui régit le secteur financier doit encourager l'innovation plutôt que d'y faire obstacle;
- que toutes les réformes proposées doivent permettre à nos institutions prospères de conserver le rang qu'elles occupent déjà sur la scène internationale, et donner aux autres institutions la souplesse voulue pour leur emboîter le pas; et
- que dans la mesure du possible, toute la réforme doit viser à consolider et à parfaire nos acquis.

B. ÉLARGISSEMENT DES SOURCES DE CRÉDIT ET DE L'ÉVENTAIL DES CHOIX OFFERTS AU CONSOMMATEUR

Intégration financière

Les cloisons qui séparent les quatre piliers tombent rapidement. Chaque secteur offre aujourd'hui des services qui étaient d'habitude fournis exclusivement par d'autres. Les maisons de courtage, par exemple, acceptent à toutes fins utiles, des dépôts par le biais de réseaux, certaines d'entre elles proposant même à leurs clients des comptes de chèques. Les sociétés de fiducie s'engagent de plus en plus dans le secteur du crédit non garanti ou commercial. Les banques et les compagnies d'assurance-vie transigent de plus en plus des valeurs mobilières. On constate, en étudiant l'actif de leur bilan, que les caisses populaires disposent de pouvoirs de diversification qui se situent entre ceux des banques et des sociétés de fiducie. On trouve, en outre, des institutions financières spécialisées qu'on peut difficilement classer dans un secteur ou dans un autre et qui, de ce fait, échappent parfois à la réglementation.

L'intégration est encore plus prononcée au niveau des sociétés affiliées. Les exemples les plus flagrants sont, bien sûr, les conglomérats financiers qui offrent, sous un même toit, des services d'assurance, de fiducie, de crédit commercial et de crédit-bail ainsi que de courtage. Mais cette intégration ne se limite pas aux sociétés de portefeuille financières. Certaines banques à charte, ayant des succursales à l'étranger, effectuent avec succès beaucoup d'opérations sur valeurs mobilières qui relèvent normalement des banques d'affaires («merchant banks»). En Australie, par exemple, certaines banques à charte ont des filiales dans chacun des piliers. Les compagnies d'assurance-vie peuvent, depuis longtemps, acheter des parts appréciables de sociétés de fiducie. Au Québec, l'intégration va beaucoup plus loin que cela. Les compagnies mutuelles d'assurance peuvent former des sociétés de portefeuille en aval pour se lancer dans d'autres secteurs, les caisses populaires (ou leur centrale) possèdent des compagnies d'assurance et des sociétés de fiducie et la plupart des institutions financières peuvent s'inscrire comme courtiers auprès de la Commission des valeurs mobilières du Québec pour administrer les comptes individuels de valeurs constitués en vertu du Régime d'épargne-actions du Québec. Les autorités de cette province ont même relâché les exigences en matière de propriété des maisons de courtage.

Souplesse des institutions

Nous sommes d'avis que cette intégration ira vraisemblablement de l'avant tout en se compliquant. Devant la demande des consommateurs et les innovations technologiques et financières, la réglementation ne réussira probablement pas à endiguer ce courant. Advenant qu'elle y parvienne, ce sera probablement aux dépens de l'efficacité et de la compétitivité du système.

À cet égard, le Livre vert propose que cette intégration se fasse par l'entremise de sociétés de portefeuille financières assujetties à la réglementation fédérale. Comme nous l'avons déjà dit, nous ne nous opposons pas à la création de sociétés de portefeuille financières, mais plutôt au fait que le Livre vert considère cette solution comme la seule qui soit acceptable aux fins d'intégration ou de diversification.

Pour nous, la question fondamentale consiste à savoir si l'on peut se permettre une plus grande diversification dans le cadre du système de réglementation actuel. Non seulement croyons-nous que c'est possible, mais nous estimons aussi qu'une telle diversification est compatible avec l'un des aspects essentiels de la structure des quatre piliers, c'est-à-dire l'affectation d'autorités de réglementation à certaines catégories d'institutions selon leur principal secteur d'activités. Cela signifie concrètement qu'au regard de la protection du consommateur et de la stabilité des institutions, le secteur financier sera en mesure de réagir, par divers moyens, aux forces du marché.

Sous réserve donc de certains critères et priorités qui seront exposés en détail plus loin, le comité favorise quatre méthodes générales de diversification financière:

- élargissement des pouvoirs au sein de l'institution;
- filiales;
- sociétés de portefeuille en amont et en aval; et
- établissement de réseaux.

En préconisant ce degré d'assouplissement, le comité fait sienne la position énoncée dans le rapport de la Chambre des communes.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

50. **Sous réserve de certains critères et priorités qui seront exposés en détail plus loin, le comité favorise quatre méthodes générales de diversification financière:**

- **élargissement des pouvoirs au sein de l'institution;**
- **filiales;**
- **sociétés de portefeuille en amont et en aval; et**
- **établissement de réseaux.**

Ces solutions seront exposées dans les quatre sections suivantes. Bien que nous examinions une vaste gamme de possibilités d'intégration et leur application dans différents secteurs financiers, nous ne prétendons pas en avoir effectué une analyse exhaustive.

C. ÉLARGISSEMENT DES POUVOIRS AU SEIN DE L'INSTITUTION

Crédit commercial

- **Sociétés de fiducie**

Le Livre vert avait, entre autres objectifs avoués, celui d'accéder au désir des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurance d'élargir leurs pouvoirs en matière de crédit commercial. Après avoir envisagé d'étendre les pouvoirs internes des institutions à cet égard (sans toutefois présenter des arguments contre cette proposition), le Livre vert a rejeté cette solution, préconisant plutôt le recours à une banque de l'annexe C pour effectuer toutes les nouvelles opérations relatives à ce secteur. Aucune institution ne nous a présenté un mémoire favorable à cette solution, mais quelques-unes en ont cependant recommandé l'adoption de concert avec l'accroissement de leurs pouvoirs. On craignait, notamment, que certaines sociétés de fiducie qui n'étaient peut-être pas en mesure de s'associer à une banque de l'annexe C, se voient, de ce fait, privées d'une partie de leurs pouvoirs.

Le comité estime qu'il y a lieu d'accroître considérablement les pouvoirs des institutions en matière de crédit commercial. Nous fondons cette conclusion sur les considérations suivantes.

D'abord, les compagnies de fiducie, plus que d'autres, font actuellement face à des problèmes d'appariement et de diversification. Au fil des ans, les engagements des banques et des sociétés de fiducie se sont apparentés. Ces dernières sont de plus engagées dans le secteur des dépôts à court terme et viennent au premier rang en ce qui concerne un grand nombre d'innovations récentes liées à ces opérations de dépôt. Les banques, quant à elles, se sont résolument lancées dans le secteur des dépôts à terme suite à l'adoption de la Loi sur les banques de 1967 fixant un coefficient de couverture moins élevé pour ces dépôts.

La Loi sur les banques de 1967 a également permis à ces établissements d'entrer sur le marché hypothécaire, ce qu'ils ont pu faire soit en accroissant leurs pouvoirs internes, soit en créant des filiales. La Loi n'exigeait donc pas qu'ils prennent, à cet effet, un ensemble de nouvelles dispositions complexes et obligatoires.

Les banques ont accaparé aujourd'hui une part appréciable du marché hypothécaire, mais vu les récentes statistiques démographiques qui laissent présager un ralentissement de la construction domiciliaire, les sociétés de fiducie font face à des problèmes de croissance et de diversification qu'on pourrait sans doute résoudre en accroissant leurs pouvoirs en matière de crédit commercial. Il serait tout à fait sensé qu'elles puissent effectuer plus de prêts commerciaux de façon qu'il y ait concordance entre les échéances de leurs éléments d'actif et de passif et qu'elles puissent diversifier leur portefeuille d'investissement.

Un deuxième argument à l'appui de l'expansion des pouvoirs des institutions en matière de crédit commercial a trait à l'évolution du secteur financier. Pour faire face à la concurrence dans les années 80, une institution doit être en mesure d'offrir une vaste gamme de services pour répondre aux besoins de ses clients. Toutes les institutions financières offrent aujourd'hui une gamme beaucoup plus variée de services financiers qu'il y a à peine une dizaine d'années. Cette tendance va se poursuivre d'autant plus qu'il devient de plus en plus difficile, avec l'évolution du secteur financier, d'établir une nette distinction entre les instruments financiers offerts par les différents secteurs.

Troisièmement, nous croyons qu'un accroissement des pouvoirs en matière de crédit commercial ne causera pas de graves difficultés aux autorités de réglementation des sociétés de fiducie, car ces organismes surveillent déjà certaines activités de crédit commercial qui ne sont donc pas vraiment transsectorielles, en ce sens qu'elles n'exigent pas l'intervention d'un autre organisme de réglementation pour en assurer la surveillance.

Nous recommandons dès lors d'accroître considérablement les pouvoirs des sociétés de fiducie pour qu'elles puissent se livrer à des activités de crédit commercial ou de crédit-bail. En vertu de la législation fédérale actuelle applicable aux compagnies d'assurance et aux sociétés de fiducie, les activités commerciales sont régies par la «disposition omnibus» qui fixe à 7 p. 100 de l'actif la valeur totale des placements autorisés. (Une disposition omnibus autorise les institutions financières à investir ou à prêter jusqu'à concurrence d'un certain pourcentage de leur actif total. Elle peut être invoquée pour dépasser la limite d'investissement prévue dans une catégorie ou pour investir dans des titres dont il n'est pas question ailleurs dans la loi. Comme la loi actuelle ne range pas les prêts commerciaux dans une catégorie précise, la disposition omnibus permet aux sociétés de fiducie d'investir 7 p. 100 de leur actif dans des prêts commerciaux.)

Le rapport de la Chambre des communes recommande de faciliter l'accès des sociétés de fiducie au secteur des prêts commerciaux. À cet égard, il ne propose pas de limiter le montant des prêts commerciaux à un certain pourcentage de l'actif, mais préconise plutôt d'augmenter à 15 p. 100, le pourcentage prévu dans la disposition omnibus.

Dans son mémoire, l'Association des sociétés de fiducie du Canada recommande d'autoriser les activités de crédit commercial ou de crédit-bail jusqu'à concurrence d'un montant maximum de 20 à 25 p. 100 de l'actif.

Le comité est d'avis que, pour le moment, la limite proposée par les sociétés de fiducie assouplira suffisamment les exigences applicables au secteur du crédit commercial. Les limites actuelles pourront être augmentées progressivement jusqu'à ce qu'elles atteignent 20 p. 100 du capital, à condition que ce capital dépasse un certain plancher.

- **Compagnies d'assurance**

À notre avis, il y aurait lieu d'accorder une plus grande marge de manoeuvre aux compagnies d'assurance en matière de crédit commercial et de crédit-bail. Elles ont déjà leur place sur le marché des investissements privés et leurs engagements à long terme leur permettent d'accéder plus facilement à ce marché que les banques ou les sociétés de fiducie. Dans son témoignage devant le comité, M. Allan Lambert, président de Trilon Financial Corporation, a signalé que la London Life avait ce jour-là fait l'acquisition d'un navire construit à Sorel qu'elle louera à bail pour une période de 18 ans. Voilà une activité où les compagnies d'assurance sont mieux placées pour réussir que les banques et les sociétés de fiducie, bien qu'un certain nombre de ces sociétés soient déjà engagées dans ce genre d'activités.

Une place intéressante s'offre donc aux compagnies d'assurance dans le domaine du crédit commercial et du crédit-bail. Étant donné que leurs ratios de levier sont très bas comparativement à ceux des sociétés de fiducie et des banques, nous estimons qu'une expansion de leurs activités internes répondrait tout à fait aux préoccupations relatives à la protection du consommateur et à la solvabilité et favoriserait la concurrence sur ces marchés.

Selon le Livre vert, les investissements privés faits par les compagnies d'assurance devraient être considérés comme des activités de crédit commercial pour calculer les limites imposables à l'égard du portefeuille d'investissements. Pour notre part, nous croyons, au contraire, que ces investissements devraient être considérés comme des titres de créance et non comme des prêts commerciaux.

- **Caisses de crédit**

Les caisses populaires du Québec ont déjà les coudées franches pour diversifier leurs actifs. Les caisses de crédit de l'Ontario ont le droit, en vertu de la loi actuelle, de consentir des prêts jusqu'à concurrence de 7 p. 100 du total de leur capital social suffisant, de leurs dépôts et excédents et, sous réserve de l'approbation des autorités de réglementation, jusqu'à 15 p. 100 de ce total. Dans son rapport, le groupe de travail ontarien fait état de ce règlement et recommande de permettre aux caisses de crédit d'octroyer des prêts commerciaux à des non-membres aussi bien qu'à des membres. À notre avis, il y aurait lieu d'accorder aux caisses de crédit les mêmes pouvoirs en matière de crédit commercial qu'aux sociétés de fiducie, une fois que leur actif a atteint une certaine valeur.

Nous nous sommes inspirés, pour ces recommandations, de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante qui signale dans son mémoire que ses membres au Québec estiment que les caisses populaires constituent une importante source de financement. Assujetties à une réglementation convenable, les caisses de crédit, partout ailleurs au Canada, pourraient également servir à financer les petites entreprises.

Nous voulons surtout que la réglementation des caisses de crédit dans certaines provinces soit améliorée. Toutefois, si nos recommandations au sujet de l'assurance-dépôts sont appliquées, la SADC aura le droit d'exiger que les caisses de crédit et leurs autorités de réglementation respectent les normes minimales qu'elle prescrit pour pouvoir bénéficier de l'assurance-dépôts.

• Sommaire

Le comité préconise donc l'élargissement des pouvoirs internes des institutions financières en matière de crédit commercial. À cette fin, le comité appuie la position énoncée dans le Supplément technique au Livre vert selon laquelle «il conviendrait de passer des règles de placement qualitatives à l'approche quantitative ou de portefeuille». En vertu de cette approche, chaque institution serait tenue de former au sein de son conseil d'administration un comité d'investissement qui fixerait, pour la société, des normes de prudence à cet égard, en limitant la proportion du portefeuille qui peut être investie dans chaque type de valeurs.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, le comité va même plus loin que le groupe de travail ontarien et le rapport de la Chambre des communes et recommande que ces institutions puissent investir jusqu'à concurrence de 20 p. 100 de leur actif, y compris la disposition omnibus actuelle, dans des opérations de crédit commercial ou de crédit-bail. Les autorités de réglementation auraient probablement avantage à fixer les étapes successives qui, en fonction des seuils de capital ou des ratios de levier, permettraient aux institutions d'obtenir cette souplesse maximale en matière de crédit commercial. Nos propositions sont résumées dans la série de recommandations suivantes.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

51. Il y aurait lieu de remplacer les règles qualitatives actuelles par des règles quantitatives, ou méthode de gestion prudente du portefeuille, dont l'application serait confiée au comité d'investissement du conseil d'administration. Cela reviendrait essentiellement à limiter quantitativement la proportion des titres d'un portefeuille pouvant être investis dans chaque type de valeurs.
52. Le comité préconise que les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance puissent investir jusqu'à concurrence de 20 p. 100 de leur actif dans les secteurs du crédit commercial et du crédit-bail. Cette limite pourrait être augmentée graduellement jusqu'à son maximum en fonction, par exemple, du capital de l'institution.
53. À condition que la réglementation des caisses de crédit et des caisses populaires à l'extérieur du Québec soit conforme aux normes de prudence établies par la SADC, le comité est également en faveur d'accroître graduellement, encore une fois en fonction du capital, les pouvoirs dévolus aux caisses de crédit en matière de crédit commercial, jusqu'à concurrence de 20 p. 100 de leur actif. Étant donné que la réglementation des caisses de crédit relève essentiellement des provinces, l'application de cette recommandation serait d'abord laissée à la discrétion de la SADC qui devrait fixer les modalités en vertu desquelles les caisses de crédit pourraient bénéficier de l'assurance-dépôts ainsi que les autres normes de prudence applicables en la matière.

Autres activités intersectorielles

L'intégration entre secteurs d'activités a lieu dans d'autres domaines grâce à une diversification à l'intérieur d'une même institution. C'est notamment le cas pour les valeurs mobilières. Tous les autres secteurs sont, dans une certaine mesure, engagés dans le courtage et la prise ferme. Certaines de ces activités se rapportent au marché dit «exempté» où, en raison de la nature des transactions ou des valeurs elles-mêmes, certains participants et certaines transactions sont soustraits aux lois provinciales sur les valeurs mobilières. D'autres institutions financières ont pu s'inscrire comme courtiers à exercice restreint auprès des commissions provinciales des valeurs mobilières, entre autres les banques à charte qui offrent des services de courtage avec escompte et certaines institutions du Québec qui

administrent, à titre d'agents, des portefeuilles individuels de valeurs constitués en vertu du régime d'épargne-actions de cette province. Le comité reconnaît que ce sont les commissions provinciales des valeurs mobilières qui décideront en fin de compte dans quelle mesure d'autres institutions financières pourront transiger sur le marché des valeurs mobilières.

Nous sommes néanmoins en faveur d'un décloisonnement et d'une plus grande souplesse à cet égard. Comme nous l'avons déjà dit, il y aurait lieu, par exemple, de permettre aux compagnies d'assurance-vie de maintenir leurs activités de placement privé et même de les accroître. Il faudrait toutefois que ces activités soient exercées sous la surveillance des commissions des valeurs mobilières. En ce sens, la participation accrue au secteur des valeurs mobilières par les institutions nécessitera l'intervention d'autres organismes principaux de réglementation, contrairement à ce qui aurait lieu en cas d'élargissement des pouvoirs en matière de crédit commercial. Nous ne croyons toutefois pas que cela pose un grave problème de réglementation, étant donné que la situation actuelle n'en serait que légèrement modifiée.

L'intensification des activités fiduciaires d'autres secteurs est beaucoup plus problématique. En général, nous recommandons que les institutions financières, autres que les sociétés de fiducie, qui désirent se livrer à des activités relatives aux successions, aux fiducies ou à la gestion des biens d'autrui, soient tenues de le faire par l'intermédiaire de sociétés affiliées, qu'il s'agisse de filiales ou d'une société de portefeuille financière. Cette exigence s'explique par la portée actuelle des pouvoirs et de la compétence des organismes principaux de réglementation. En vertu de la disposition omnibus, les autorités responsables des sociétés de fiducie s'occupent déjà de surveiller les activités de crédit commercial de ces sociétés. L'intensification de ces activités des sociétés de fiducie ne ferait donc qu'accroître le rôle de surveillance de ces organismes principaux de réglementation.

Le contraire n'est toutefois pas vrai. Les autres organismes de réglementation n'ont, pour le moment, aucun rôle à jouer en ce qui concerne les activités relatives aux successions, aux fiducies ou à la gestion des biens d'autrui. Nous préférons donc que les institutions financières désireuses de se livrer à des activités fiduciaires le fassent par l'intermédiaire d'institutions affiliées dont la surveillance est assurée par les organismes de réglementation compétents.

Même là, il est difficile d'établir une nette ligne de démarcation. Le rapport de la Chambre des communes a recommandé que les compagnies d'assurance-vie disposent de pouvoirs fiduciaires nécessaires pour administrer des fonds payables en vertu de contrats d'assurance, de régimes enregistrés de retraite et d'épargne-retraite. Le comité de la Chambre a justifié cette recommandation en invoquant le fait que la diversification des pouvoirs, recommandée ailleurs dans le rapport, conduisait logiquement à dire que les pouvoirs fiduciaires des compagnies d'assurance étaient le prolongement logique de l'assurance-vie. Nous partageons cet avis.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

- 54. Il y a probablement place pour d'autres activités intersectorielles en autant qu'elles sont réglementées ou surveillées par les organismes de réglementation compétents. Le comité préconise la souplesse à moins qu'il ne soit prouvé que l'accroissement des pouvoirs au sein de l'institution va à l'encontre de l'intérêt public.**
- 55. Le comité endosse la recommandation du rapport de la Chambre des communes voulant que les compagnies d'assurance-vie soient autorisées à agir comme fiduciaires de fonds payables en vertu de contrats d'assurance, de régimes enregistrés de retraite et d'épargne-retraite. En règle générale, le comité préfère toutefois que les institutions désireuses de s'engager dans des activités relatives aux successions, aux fiducies et à la gestion des biens**

d'autrui, le fassent par l'intermédiaire d'institutions affiliées plutôt qu'en élargissant leurs pouvoirs internes.

D. DIVERSIFICATION PAR L'ENTREMISE DE FILIALES

Nous avons déjà dit qu'il fallait permettre aux intermédiaires financiers de diversifier leurs activités par l'entremise de filiales. Nous estimons toutefois, suite aux recommandations du rapport de la Chambre des communes, qu'il y aurait également lieu de déduire du capital social de l'institution investissante le montant des capitaux propres investis dans des filiales, si le seuil de participation est d'au moins 20 p. 100 des actions avec droit de vote. Nous voulons par là éviter le système du double levier par lequel une institution investissante considère un placement comme faisant partie de son capital-actions ainsi que de celui de la nouvelle institution. Nous désirons également nous assurer que seules les institutions financièrement solides puissent diversifier leurs activités par l'entremise de filiales.

Cette recommandation est assujettie aux deux conditions relatives à la propriété énoncées au chapitre précédent. Premièrement, les institutions financières ne seraient pas autorisées à acquérir des filiales dans le secteur non financier, sauf dans les limites très strictes dont nous avons parlé plus tôt. En outre, si la filiale et l'institution investissante relèvent d'autorités de réglementation différentes, 35 p. 100 au moins des actions de l'une ou de l'autre doivent être dans les mains du public.

Pour certains groupes du secteur financier, cette recommandation équivaut au statu quo. Les banques, par exemple, détiennent aujourd'hui des filiales de crédit hypothécaire. Cette recommandation modifie toutefois assez radicalement la situation d'autres groupes. Ainsi, en l'absence de toute restriction, les maisons de courtage en valeurs ou les banques pourraient acquérir en filiales, des sociétés de fiducie.

Les gouvernements provinciaux ne seront peut-être pas enclins à permettre aux courtiers en valeurs de diversifier leurs activités de cette façon, ni le gouvernement fédéral à autoriser les banques à charte à acquérir des sociétés de fiducie. Nous estimons que les gouvernements devraient être tenus de prouver que ces restrictions sont dans l'intérêt public.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

56. Il y aurait lieu de permettre aux intermédiaires financiers de diversifier leurs activités par l'entremise de filiales. Les filiales d'institutions financières ne devraient pas, quant à elles, s'engager dans des secteurs non financiers au delà de la limite recommandée dans le précédent chapitre. De plus, 35 p. 100 des actions de l'institution elle-même ou de sa filiale doivent être dans les mains du public.
57. Le montant des capitaux propres investis dans des filiales devrait être déduit du capital social de l'institution investissante pour éviter les doubles leviers, dès que le seuil de participation atteint 20 p. 100. De cette façon, seules les institutions financièrement solides pourront diversifier leurs activités par l'entremise de filiales.

E. SOCIÉTÉS DE PORTEFEUILLE

Le comité recommande que la diversification intersectorielle puisse se faire au moyen de sociétés de portefeuille en amont et en aval. Cette recommandation est assujettie au même type de restrictions qui s'appliquent aux filiales (à savoir, pas de double levier, activités non financières connexes seulement et régime de propriété exposé dans les chapitres précédents).

Comme nous recommandons une méthode uniforme pour faire échec au double comptage de capital, il y aurait peut-être lieu de prévoir un régime spécial pour les compagnies mutuelles d'assurance et peut-être même les caisses de crédits, puisque ces établissements ne peuvent facilement faire appel au marché des capitaux. Le Livre vert laisse ainsi entendre que le gouvernement pourrait autoriser le double comptage de capital en ce qui a trait aux seuls investissements effectués par ces institutions dans une société de portefeuille en aval. Nous ne partageons pas ce point de vue. Nous nous rangeons plutôt à l'avis exprimé dans le rapport de la Chambre des communes proposant d'interdire généralement le double comptage du capital tout en autorisant les compagnies mutuelles d'assurance à émettre des actions privilégiées et des débentures subordonnées.

Ces recommandations visant les sociétés de portefeuille reflètent, dans une large mesure, l'état actuel des choses. Les conglomerats financiers ont déjà largement recours aux sociétés de portefeuille. En outre, les caisses populaires du Québec ont utilisé les sociétés de portefeuille en aval pour acquérir à la fois une société de fiducie et une compagnie d'assurance.

Nous avons déjà rejeté l'exigence voulant que les sociétés de fiducie n'effectuent des opérations additionnelles de crédit commercial que par l'entremise d'une société de portefeuille et d'une banque de l'annexe C. Nous estimions, en effet, qu'il était plus approprié et plus logique, dans le contexte de la réglementation, d'accroître les pouvoirs internes des institutions en matière de crédit commercial. Toutefois, le comité voit d'un bon oeil qu'elles fassent l'acquisition, si elles le désirent, d'une banque du même type que celles de l'annexe B. Ces banques pourraient détenir une participation majoritaire, mais seraient soumises à certaines restrictions quant à leur actif et à leur réseau de succursales. Pour passer outre à ces restrictions, la banque devrait se constituer en banque de l'annexe A, c'est-à-dire répartir largement son capital. Le comité adopte cette position en partie à cause des banques régionales. En effet, le recours aux banques de l'annexe B ouvrirait la voie à la création de banques régionales prospères, surtout si elles sont issues de conglomerats régionaux solides et à la diversification dans plusieurs régions du portefeuille d'actifs d'une institution. Il est cependant improbable que ces banques, semblables à celles de l'annexe B, trouvent facilement preneurs.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

58. Il y aurait lieu de permettre la diversification intersectorielle au moyen de sociétés de portefeuille en amont et en aval.
59. Le double comptage du capital serait interdit, même aux compagnies mutuelles d'assurance et aux caisses de crédit. Ces institutions devraient toutefois être autorisées à émettre des actions privilégiées et des débentures subordonnées.
60. Les institutions qui veulent disposer de pouvoirs accrus en matière de crédit commercial devraient être autorisées à le faire par le biais d'une banque de l'annexe B dans le cadre d'une société de portefeuille. Les possibilités d'expansion de ces banques seraient limitées. Pour passer outre à ces restrictions, la banque devrait se constituer en établissement de l'annexe A, c'est-à-dire répartir largement son capital. Cette façon de procéder favoriserait l'expansion de banques régionales et permettrait à des institutions régionales de diversifier leur actif dans diverses régions par l'entremise d'une banque de l'annexe B.

F. ÉTABLISSEMENT DE RÉSEAUX

On entend par ce terme les dispositions conclues entre des institutions financières pour permettre à l'une d'elles d'offrir au public un produit ou un service d'une autre institution. Ce

genre de disposition peut exister entre des institutions affiliées ou indépendantes. Des institutions indépendantes et relativement petites peuvent alors offrir des ensembles de services financiers plus complets qu'elles ne le pourraient isolément.

Le comité est tout à fait favorable à l'établissement de réseaux. En effet, les consommateurs peuvent mieux différencier les produits et services, ce qui revêt une importance spéciale dans les régions dotées d'une seule institution financière. En outre, les réseaux constituent une nouvelle forme de diversification pour les institutions financières qui désirent limiter leurs opérations à des secteurs spécialisés.

Nous faisons deux réserves au sujet de l'établissement de réseaux. Il faut, en premier lieu, interdire les ventes liées. Une vente liée a lieu lorsque la vente d'un bien ou d'un service est conditionnelle à l'achat d'autres biens ou services connexes. Supposons, par exemple, qu'un consommateur veuille obtenir un prêt hypothécaire et désire également souscrire une assurance-vie couvrant ce prêt. L'institution prêteuse peut être reliée par réseau à une compagnie d'assurance-vie qui offre la police en question. La vente liée se produit lorsque, pour obtenir son prêt hypothécaire, le consommateur est obligé de souscrire à la police offerte par l'institution prêteuse et n'a pas la possibilité de négocier avec la compagnie d'assurance de son choix.

Dans le même ordre d'idées, les taux de rémunération ne devraient prêter à aucune équivoque; ils devraient être connus et faire l'objet d'une surveillance de la part de l'organisme de réglementation compétent.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

- 61. Le comité est nettement favorable à l'établissement de réseaux, mais nous faisons deux réserves à cet égard. Il faudrait que les ventes liées soient interdites et que les taux de rémunération ne prêtent à aucune équivoque, soient connus et fassent l'objet d'une surveillance de la part de l'organisme de réglementation compétent.**

G. ASPECTS INTERNATIONAUX

Le Livre vert propose de restreindre les transferts de propriété ou de contrôle d'institutions financières canadiennes existantes à des intérêts étrangers (ou du moins de l'assujettir à l'approbation du ministre), mais d'autoriser librement l'entrée de nouveaux participants. Le comité appuie cette proposition.

Les recommandations du Livre vert concernant la propriété des banques de l'annexe C inquiètent énormément les compagnies d'assurance. Les dispositions proposées empêcheraient certaines d'entre elles de constituer une banque de l'annexe C à cause de leurs liens avec l'étranger. En outre, elles inciteraient d'autres pays à imposer des mesures de contrepartie à l'endroit du Canada. Nos recommandations régleraient ce problème, puisque toutes les institutions auraient alors la ressource de former des banques sous le régime de l'annexe B, au même titre que les banques étrangères.

Le comité est en général d'avis que, dans les secteurs où l'activité à l'étranger est élevée (banques, maisons de courtage et compagnies d'assurance), notre politique financière devrait écarter toute mesure nationale susceptible de compromettre la liberté d'action de nos institutions à l'étranger. Celles-ci sont nettement de calibre international et nous devons faire en sorte de préserver ce statut. En outre, du moins pour les banques à charte, ce sont les opérations à l'étranger qui sont appelées plus que d'autres à prendre de l'expansion.

Enfin, le comité convient que les compagnies mutuelles d'assurance constituées au Canada devraient être considérées comme des institutions canadiennes, mais il est superflu

d'exiger qu'une majorité de leurs administrateurs soient canadiens et que ces institutions aient leur siège social au Canada puisque ces dispositions font partie de leurs statuts en tant que société.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

- 62.** Le comité appuie la politique actuelle concernant la propriété étrangère de compagnies de fiducie et d'assurance-vie canadiennes. Il y aurait cependant lieu de restreindre le transfert de propriété ou de contrôle d'institutions financières canadiennes existantes à des intérêts étrangers, ou du moins de l'assujettir à l'approbation du ministre, mais d'autoriser librement l'entrée de nouveaux participants.
- 63.** Étant donné l'internationalisation croissante des marchés de crédit et de capitaux, la politique de réglementation canadienne devrait éviter toute initiative de nature à compromettre l'accès de nos institutions aux marchés étrangers.
- 64.** Les compagnies mutuelles d'assurance constituées au Canada devraient être considérées comme des institutions canadiennes.

H. EXIGENCES EN MATIÈRE DE CAPITAL

De nombreux témoins ont préconisé d'assortir la création d'institutions financières de conditions plus strictes en matière de capital. Nous serions d'avis qu'on resserre les exigences relatives au capital de départ. Elles s'ajouteraient à nos dispositions visant à assurer la protection des consommateurs et la stabilité des institutions. Toutefois, de telles mesures, si elles sont excessives, limiteraient indûment l'entrée de nouveaux participants dans le marché.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

- 65.** Le comité convient qu'il faut établir des exigences plus strictes relativement au capital de départ des institutions financières, en autant qu'elles ne restreignent pas indûment l'entrée de nouveaux participants dans le marché.

I. SECTEUR DES VALEURS MOBILIÈRES

Structure de l'industrie des valeurs mobilières

Le Canada dispose d'un des marchés financiers les plus efficaces du monde, dont peut s'enorgueillir un pays immense et sous-peuplé comme le nôtre. En outre, il occupe une place de plus en plus importante sur les marchés financiers internationaux, certaines de nos maisons de courtage étant très actives à l'étranger et plusieurs de nos banques à charte s'y livrant à des activités de banques d'affaires.

Toutefois, la structure de l'industrie des valeurs mobilières au Canada est assez différente de celle du reste du secteur financier. Il y a en fait deux marchés — le «marché réglementé» ou «protégé» auquel n'ont accès qu'une centaine de maisons de courtage canadiennes, et le «marché exempté» auquel ont accès les maisons de courtage canadiennes et étrangères ainsi que les autres institutions financières. L'accès au marché exempté dépend de la nature des titres (par exemple, les obligations des gouvernements) ou de l'ampleur des transactions (en général, celles qui dépassent 100 000\$ sont exemptées).

En Ontario, l'accès au marché protégé est régi par un certain nombre de critères de compétence et de prudence (par exemple, normes éducatives et exigences en matière de cautionnement et de capital). En outre, l'inscription à titre de courtier comporte des exigences en matière de propriété. Aucun investisseur individuel, intermédiaire financier ou groupe d'investisseurs non inscrits comme membres de l'industrie ne peuvent posséder plus de 10 p. 100 des actions d'une maison de courtage. Les investisseurs non résidents doivent aussi se conformer à ces dispositions et leurs avoirs globaux ne doivent pas dépasser 25 p. 100 de l'actif de l'institution. Enfin, pour pouvoir faire partie de l'Association des courtiers en valeurs mobilières et avoir accès aux marchés boursiers canadiens, à l'exception de celui de Montréal, les maisons de courtage doivent se conformer à ces dispositions ou à d'autres presque identiques.

Au Québec, les règles sont plus souples. En principe, une maison de courtage peut appartenir entièrement à un intermédiaire financier, même si les propriétaires détenant une part dépassant 10 p. 100 doivent recevoir l'approbation de la Commission des valeurs mobilières du Québec. Jusqu'ici, aucun propriétaire étranger à l'industrie ne détient une part supérieure à 10 p. 100 de l'actif d'une maison de courtage offrant des services complets et dont le siège social est au Québec. Cela s'explique en partie par le fait que si un propriétaire de l'extérieur détenait plus de 10 p. 100 des actions de la maison de courtage, cette institution ne pourrait être membre de la Bourse de Toronto. La plupart des autres provinces n'imposent aucune restriction particulière à la propriété des maisons de courtage, en grande partie parce que les courtiers qui désirent négocier des valeurs à la Bourse de Toronto doivent observer les règles de la province d'Ontario.

Participation étrangère croissante

Cette structure a favorisé l'implantation des maisons de courtage étrangères sur le marché canadien. Comparativement à la situation d'il y a dix ans, les maisons de courtage étrangères occupent une très grande partie du marché exempté. Dans certains secteurs, comme celui des obligations des gouvernements et des titres de sociétés sur le marché des eurodollars, les courtiers étrangers dominent le marché canadien des valeurs. Il en est de même des filiales de certaines banques à charte étrangères (par exemple, Orion Royal et CIBC Limited). De fait, certaines banques de l'annexe B, comme la Citibank, commencent à faire d'importantes percées sur le marché exempté.

Plusieurs maisons de courtage canadiennes ont invoqué cette situation pour réclamer un assouplissement des règles régissant leur fonctionnement. Essentiellement, elles veulent une plus grande marge de manoeuvre (en ce qui a trait aux règles de propriété) et des pouvoirs comparables à ceux des maisons de courtage étrangères. Elles craignent, à défaut, de perdre encore plus de clients canadiens au profit des entreprises étrangères. Avec l'internationalisation croissante des marchés de crédit et de capitaux, cette perspective est de plus en plus préoccupante.

Toutefois, la plupart des maisons de courtage canadiennes réagissent à cette implantation étrangère en réclamant une plus grande protection. Plus précisément, l'industrie des valeurs mobilières a énoncé sa position dans le rapport publié en 1984 par la Commission mixte des industries des valeurs mobilières (*Regulation and Ownership of Market Intermediaries in Canada*), qui recommande que le marché réglementé soit considérablement élargi de façon à englober une grosse partie du marché exempté actuel. De fait, en vertu de cette proposition, la règle de 10 p. 100 applicable à la propriété s'appliquerait à un nombre beaucoup plus grand d'activités qu'à l'heure actuelle.

La publication de ce rapport a été suivie par la sortie, en 1985, du rapport de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (*A Regulatory Framework for Entry and Ownership of the Ontario Securities Industry*), qui préconise un assouplissement des restrictions applicables à la propriété et la création d'une nouvelle catégorie de courtiers inscrits, celle des courtiers étrangers. Ces courtiers offriraient des services complets, mais les capitaux qu'ils pourraient investir au Canada, à titre individuel et collectif, seraient

restreints. Essentiellement, cela reviendrait à appliquer à l'industrie des valeurs mobilières la solution des banques de l'annexe B.

Jusqu'ici, le gouvernement de l'Ontario n'a déposé aucun projet de loi en ce sens.

Les autres rapports officiels

Nous savons parfaitement bien qu'en nous prononçant sur ce sujet, nous empiétons sur la compétence législative des provinces. Pourtant, le secteur des valeurs mobilières joue un rôle si essentiel sur les marchés des capitaux canadiens que toute étude de la réglementation des marchés financiers du Canada ne saurait être complète sans que soit abordée cette question. Le Canada a besoin d'une solide industrie des valeurs mobilières pour faire face à la concurrence. En ces temps d'incessantes restructurations de l'économie, à la fois ici et à l'étranger, il importe au plus haut point que les sociétés canadiennes de toute taille aient accès à des capitaux propres et à des conditions au moins aussi favorables que celles offertes aux sociétés étrangères concurrentes. Partant du premier principe énoncé dans l'introduction à ce chapitre, le rôle des organismes de réglementation en ce qui concerne l'ensemble du système financier, y compris le secteur des valeurs mobilières, est de veiller à ce que le marché des capitaux du Canada atteigne une efficacité d'allocation et de fonctionnement. La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, dans son rapport publié en 1985, insiste sur ce point: «Notre tâche consiste à exercer nos pouvoirs pour protéger tout individu ou groupe d'individus participant aux marchés financiers. Il nous incombe de créer une structure favorisant l'exploitation efficace de ces marchés». Nous sommes également de cet avis.

Avant de formuler nos propres recommandations à l'égard du secteur des valeurs mobilières, il serait bon d'examiner celles qui figurent dans les autres rapports officiels sur le sujet. Le Livre vert suggère, sous réserve de l'approbation des provinces, d'accroître la marge de manoeuvre des maisons de courtage: «Comme le gouvernement fédéral ne veut pas s'immiscer dans la politique des provinces à cet égard, il se propose de permettre aux sociétés de portefeuille financières de participer au capital des courtiers en valeurs mobilières dans la mesure permise par les diverses autorités provinciales».

Le rapport de la Chambre des communes ne consacre que deux paragraphes au secteur des valeurs mobilières, en grande partie parce qu'il considère que ce secteur relève des provinces. Les auteurs précisent néanmoins que les mesures de décloisonnement préconisées dans l'ensemble du rapport devraient, en principe, s'appliquer aussi à l'industrie des valeurs mobilières.

Le groupe de travail ontarien se sent, faut-il s'en étonner, plus à l'aise devant la question de la réglementation du secteur des valeurs mobilières. Il recommande que les investisseurs n'appartenant pas à l'industrie, notamment les intermédiaires financiers, soient autorisés à détenir globalement jusqu'à concurrence de 49 p. 100 des titres de participation d'une maison de courtage, à condition qu'aucun investisseur ne détienne plus de 20 p. 100 des actions avec droit de vote. L'intégration au niveau de la propriété s'en trouve donc légèrement accrue. Le groupe recommande également d'interdire aux maisons de courtage de jouer le rôle de preneur ferme relativement au placement de toute valeur mobilière d'une institution détenant plus de 10 p. 100 de ses actions avec droit de vote. Cette mesure vise les transactions intéressées et nous y serions favorables, si jamais le gouvernement décidait de faciliter l'accès au secteur des valeurs mobilières.

Position du comité

Tous les rapports préconisent donc un certain assouplissement du secteur des valeurs mobilières. Non seulement appuyons-nous ces propositions, mais nous allons même un peu plus loin. Nous recommandons que le gouvernement fédéral négocie, dans le cadre des rencontres fédérales-provinciales, la question de la participation accrue d'autres intermédiaires financières, investisseurs et groupes d'investisseurs dans des maisons de

courtage. Ainsi, nous ne voyons pas pourquoi une maison de courtage ne pourrait pas s'associer à une société de portefeuille financière ou à une filiale d'une institution financière appartenant à un autre secteur d'activités. Cela exigerait une plus grande intégration en fait de propriété, mais serait tout à fait compatible avec la structure des quatre piliers, étant donné que les organismes de réglementation, en l'occurrence les commissions des valeurs mobilières provinciales, auraient un droit exclusif de regard sur l'activité principale de cette industrie.

En d'autres termes, bien que la participation à la fois des intermédiaires financiers et des intermédiaires du marché puisse susciter certaines inquiétudes, cela n'a rien à voir avec le maintien des quatre piliers. De fait, l'un des arguments avancés dans le Livre vert à l'appui de la constitution de sociétés de portefeuille financières assujetties à la réglementation fédérale est que ce type d'intégration en matière de propriété serait entièrement compatible avec la structure des quatre piliers. Cela s'applique également, selon nous, au secteur des valeurs mobilières: des restrictions touchant la propriété se justifient peut-être, mais elles n'ont rien à voir, en principe, avec le maintien des quatre piliers et la notion d'organismes principaux de réglementation pour chaque pilier.

Nous estimons également que les maisons de courtage devraient être en mesure de se porter acquéreur de sociétés de fiducie et de compagnies d'assurance, par l'intermédiaire de filiales ou de sociétés de portefeuille en aval. Peut-être y aurait-il lieu de prévoir des ratios de levier inférieurs pour ces filiales au cours d'une période d'implantation progressive. En raison des progrès technologiques, les maisons de courtage peuvent maintenant offrir à leurs clients des services qui débordent largement leur rôle traditionnel. Pour soutenir la concurrence d'autres institutions financières nationales et étrangères, elles continueront vraisemblablement à exiger des différentes commissions des valeurs mobilières provinciales qu'elles leur accordent une plus grande marge de manoeuvre.

Enfin, le groupe de travail ontarien estime que la question de l'entrée de participants étrangers sur les marchés et celle de la propriété étrangère débordent le cadre de son mandat, puisque le gouvernement provincial suit déjà une politique bien définie à cet égard. Sans prendre position donc, le groupe d'étude recommande que le gouvernement de la province révise sa politique relativement à ces deux questions dans le contexte général des négociations sur les échanges bilatéraux et multilatéraux qui touchent la prestation de services. Le comité appuie cette recommandation.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

- 66.** Le comité reconnaît que la politique régissant le secteur des valeurs mobilières relève de la compétence provinciale. Ce secteur joue néanmoins un rôle si essentiel sur les marchés des capitaux canadiens que toute étude de la réglementation des marchés financiers du Canada ne saurait être complète sans que soit abordée la question du fonctionnement du marché des valeurs mobilières.
- 67.** Le comité reconnaît aussi que le Livre vert et le rapport de la Chambre des communes semblent s'accorder, en principe, pour inclure le secteur des valeurs mobilières dans leur plan de réforme globale. Ainsi, ces rapports proposent, sous réserve de la volonté des provinces, que les maisons de courtage puissent relever d'une société de portefeuille financière (Livre vert et rapport de la Chambre des communes) ou devenir une filiale d'une institution financière appartenant à un secteur d'activités ou pilier différent (rapport de la Chambre des communes).
- 68.** Conformément à sa position générale à l'égard de l'assouplissement de la réglementation du système financier, le comité recommande que les provinces prennent en considération la possibilité de:

- traiter les maisons de courtage de la même façon que n'importe quelle autre institution financière en leur permettant de s'associer à une société de portefeuille en amont ou en aval ou de devenir des filiales d'institutions financières appartenant à d'autres piliers ou secteurs d'activités; et
- d'accorder aux maisons de courtage elles-mêmes des pouvoirs semblables à ceux des autres institutions financières en leur permettant d'acquérir des filiales et de constituer des sociétés de portefeuille en aval.

69. Le comité appuie la recommandation du groupe de travail ontarien préconisant que la province de l'Ontario revoie sa politique en matière de propriété étrangère des maisons de courtage.

J. BANQUES À CHARTE

Le Livre vert met essentiellement l'accent sur la structure financière des institutions autres que les banques à charte. La question des pouvoirs des banques sera sans doute passée au crible au moment de la révision décennale de la législation bancaire. Quelques aspects particuliers aux banques à charte méritent toutefois qu'on s'y attarde dans le cadre de la réforme du secteur financier. De fait, certaines de ces questions sont abordées, quoique brièvement, dans le Livre vert.

Il convient premièrement de s'interroger sur les exigences statutaires auxquelles sont assujetties les banques à charte en matière de réserves. Ensuite, il faut se demander si la prochaine révision décennale de la Loi sur les banques influera de quelque façon sur la mise à jour de la réglementation applicable aux sociétés de fiducie et aux compagnies d'assurance. Enfin, nous croyons utile de formuler quelques observations au sujet des pouvoirs dont jouissent les banques à charte.

Exigences relatives aux réserves et uniformité des règles du jeu

Nous recommandons que les sociétés de fiducie puissent élargir leur champ d'action en matière de crédit commercial. Toutefois, les dispositions actuelles n'obligent pas ces sociétés à maintenir des réserves ne portant pas intérêt, comme doivent le faire les banques à charte. En ce sens, les règles du jeu ne sont pas uniformes.

Cette question n'est pas aussi simple qu'elle en a l'air. D'abord, la plupart des prêts hypothécaires des banques à charte sont consentis par leurs filiales qui, elles, ne sont pas obligées de maintenir des réserves; elles se trouvent donc sur un pied d'égalité avec les sociétés de fiducie. Ensuite, d'autres institutions maintiennent des réserves, mais une grande partie de ces montants porte normalement intérêt. Ainsi, en plus des devises qu'elles détiennent, les sociétés de fiducie déposent habituellement dans des banques à charte de l'argent liquide productif d'intérêt. L'injustice découle donc du fait a) que les réserves des banques à charte déposées à la Banque du Canada sont improductives et b) que les exigences de réserves peuvent contraindre les banques à garder plus de fonds en réserve qu'elles ne le feraient de leur plein gré.

Le Livre vert recommande que les réserves statutaires ne soient exigées qu'à l'égard des dépôts à terme de moins d'un an. Une telle mesure serait bienvenue parce qu'elle allégerait le fardeau des banques à charte, mais elle ne ferait qu'atténuer, sans la supprimer, l'injustice dont sont victimes ces institutions par rapport aux sociétés de fiducie.

L'autre solution, proposée par certains témoins qui ont comparu devant nous, consisterait à assujettir tous les membres de l'Association canadienne des paiements aux mêmes exigences de réserves, ce qui uniformiserait les règles du jeu, mais au prix d'une

inévitabile confrontation entre le gouvernement fédéral et les provinces. Une recommandation semblable avait été formulée au moment du débat parlementaire sur la création de l'Association canadienne des paiements. La disposition en question avait été supprimée en partie à la suite des objections soulevées par certaines provinces alléguant que le gouvernement fédéral se servait de l'ACP pour assujettir les institutions provinciales à la réglementation fédérale. La mesure avait également été écartée parce que le gouverneur de la Banque du Canada estimait, qu'aux fins du contrôle monétaire, le fait de restreindre l'application des exigences de réserves aux seules banques à charte ne posait aucun problème.

La solution la plus évidente consisterait toutefois à obliger la Banque du Canada à verser des intérêts sur les réserves que les banques à charte maintiennent dans ses coffres. Ces intérêts pourraient être calculés à un taux légèrement inférieur à ceux qui ont cours sur les marchés, étant donné que les banques tireraient, en contrepartie, un certain avantage d'une pareille entente. Comme les sociétés de fiducie déposent à vue, auprès des banques à charte, leur liquidités excédentaires, le taux d'intérêt applicable aux réserves déposées à la Banque du Canada devrait être déterminé en fonction de celui qui est consenti pour ces dépôts à vue.

Pour que ce changement ne compromette pas le contrôle monétaire exercé par la Banque du Canada, il est essentiel que l'intérêt soit versé uniquement sur la partie des dépôts que les banques à charte sont tenues de maintenir auprès de la Banque du Canada. Aucun intérêt ne devrait être versé sur les réserves excédentaires gardées à la Banque du Canada. De cette façon, l'aptitude de la Banque du Canada à exercer un contrôle monétaire ne serait pas compromise.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

70. **Le fait que les banques à charte soient tenues de placer une partie de leurs réserves dans les coffres de la Banque du Canada sous la forme de dépôt ne portant pas intérêt leur impose un fardeau fiscal supplémentaire par rapport aux autres institutions financières. Comme les sociétés de fiducie, par exemple, déposent auprès des banques à charte une partie de leurs réserves, la Banque du Canada pourrait fixer le taux d'intérêt applicable aux dépôts effectués chez elle en fonction du taux consenti pour les dépôts effectués dans les banques à charte.**
71. **Aucun intérêt ne devrait être versé sur les réserves excédentaires (c'est-à-dire, les montants dépassant les réserves exigées) gardées à la Banque du Canada. Ensemble, ces deux dispositions — versement d'intérêts sur les réserves exigées et aucun intérêt sur les réserves excédentaires — permettraient d'empêcher que l'aptitude de la Banque du Canada à exercer un contrôle monétaire ne soit compromise.**

Élargissement des pouvoirs des banques

Si le Livre vert aborde toute une gamme de questions liées à la mise à jour du cadre législatif régissant les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance, ce n'est pas, à notre avis, un document qui servirait de base à la révision décennale des lois bancaires. Nous nous sommes donc abstenus de formuler des recommandations précises au sujet des pouvoirs qui devraient ou ne devraient pas être attribués aux banques.

Notre position générale à ce sujet est cependant assez claire. L'ensemble des politiques et des procédures que nous avons proposées pour assurer la protection du consommateur et la stabilité des institutions nous permet de recommander un assouplissement du système financier pour répondre aux exigences des consommateurs et aux besoins nés de la technologie. En principe, nous ne voyons pas pourquoi un tel assouplissement ne

s'appliquerait pas aussi au secteur bancaire, d'autant plus que la répartition du capital des banques à charte rend impossible la concentration des pouvoirs.

Lorsque les discussions sur la révision décennale des lois bancaires commenceront pour de bon, nous espérons que l'on accordera les pleins pouvoirs aux banques au même titre que les autres institutions financières. En particulier, nous endossons la suggestion du Livre vert visant à permettre, sous réserve de l'accord des provinces, que les banques à charte, au même titre que d'autres institutions, puissent étendre leurs activités au secteur des valeurs mobilières. Il est en effet difficile d'imaginer comment la vaste expérience acquise par les banques à charte grâce à leurs opérations étrangères en tant que banques d'affaires («merchant banks»), ne serait pas profitable au marché intérieur. Il ne serait pas logique de permettre à Salomon Bros., Goldman Sachs et à la Citibank de s'établir chez nous, sans offrir la même possibilité aux banques à charte, que ce soit directement ou par le biais de leurs banques d'affaires.

Enfin, nous ne voyons aucune raison pour modifier les limites à la propriété applicables aux banques de l'annexe A.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

72. En principe, le comité ne voit pas pourquoi l'assouplissement du système financier ne s'appliquerait pas aussi aux banques à charte. Il faudrait inviter ceux qui s'opposent à la diversification des activités des banques à charte à démontrer en quoi l'accroissement des pouvoirs des banques serait contraire à l'intérêt public.
73. Cela est particulièrement vrai pour le secteur des valeurs mobilières. Si les provinces décident de permettre aux maisons de courtage et aux banques d'affaires étrangères («merchant banks») de s'établir chez elles, le comité estime essentiel d'accorder les mêmes privilèges aux banques à charte ou, du moins, à leurs filiales étrangères qui sont des banques d'affaires.
74. Le comité recommande de maintenir les restrictions à la propriété applicables aux banques de l'annexe A.

Le calendrier législatif

Le comité est d'avis qu'il faut accorder la priorité à la mise à jour des lois régissant les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance-vie, les dernières refontes datant de 1913 et 1932 respectivement. Alors que la Loi sur les banques à été remaniée il y a seulement six ans, celles-là ne l'ont pas été depuis environ 60 ans. Il se pourrait fort bien que le calendrier législatif soit tel, qu'en entreprenant cette révision, on accorde, pour un an ou deux, aux sociétés de fiducie et aux compagnies d'assurance une bonne «longueur d'avance» sur les banques, et qu'il faille attendre au moins aussi longtemps pour que les provinces adoptent, si elles le veulent bien, les nouvelles dispositions fédérales d'ordre législatif ou réglementaire. Notre principal souci n'est pas que le reste du système prenne une longueur d'avance sur les banques à charte, mais que la nouvelle Loi sur les banques ne soit pas adoptée avant la mise à jour des lois régissant les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance. En fait, nous souhaiterions que la nouvelle Loi sur les banques entre en vigueur ne serait-ce qu'un jour après la refonte des lois en question.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

75. Le comité recommande que la mise à jour des lois sur les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance ait priorité sur la révision de la Loi sur les banques de 1990.

K. CONCENTRATION

Le dernier point que nous voulons aborder porte sur la concentration du marché et du pouvoir financier.

Le Livre vert passe sous silence cette question quoiqu'il semble, dans la recommandation à l'égard des sociétés de portefeuille financières, accepter les récentes tendances du secteur financier. Quant à la Chambre des communes, elle recommande, dans son rapport, que le capital des institutions financières ou des sociétés de portefeuille soit plus largement réparti à mesure qu'elles prennent de l'ampleur. Plus précisément, les institutions financières canadiennes dont l'actif est inférieur à 10 milliards de dollars pourraient être détenues en propriété exclusive. Le capital des institutions dont l'actif est supérieur à 10 milliards de dollars et inférieur à 40 milliards de dollars devra être plus largement réparti. Passé ce chiffre, la Chambre des communes recommande d'imposer une participation maximale de 10 p. 100.

Le groupe de travail ontarien est en faveur des institutions à capital largement réparti. Il ne formule aucune recommandation à l'égard de la participation, mais soutient que le gouvernement ontarien devrait favoriser les institutions à capital largement réparti.

Dans la première partie du présent rapport, nous soutenons que 35 p. 100 des actions d'une institution financière ou d'une institution relevant d'une société de portefeuille qui se livre à des activités intersectorielles devraient être dans les mains du public. À défaut, 35 p. 100 des actions de toutes les filiales devraient être ainsi détenues. Pour une société de portefeuille financière et ses filiales, la proportion des actions ainsi détenues devrait être de 35 p. 100.

Cette recommandation part surtout du principe qu'une meilleure divulgation et une surveillance plus attentive de la part du public décourageront les conglomérats financiers de se livrer à des transactions intéressées. Elle vise en quelque sorte également à prévenir l'établissement de conglomérats financiers en propriété exclusive et donne aux Canadiens la possibilité de se constituer des capitaux propres dans le secteur financier.

Il reste à savoir, cependant, si le secteur financier canadien est trop concentré ou non. Cette question présente deux volets assez distincts. Dans un premier temps, il y a lieu de se demander si la concentration des pouvoirs existe dans certains marchés. Nous ne le croyons pas. Prenons, par exemple, le marché du crédit commercial que se partagent à la fois les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance-vie, les banques à charte, les caisses de crédit, les sociétés à capital de risque et les institutions financières étrangères (les banques de l'annexe B, par exemple). Il serait extrêmement difficile de prouver qu'il y a concentration au sein de ce marché. Il en va de même de tous les autres marchés financiers.

Le second volet de la question, celui de la concentration du pouvoir financier au sein d'un petit nombre de sociétés de portefeuille ou de familles, est plus inquiétant. Pour étudier cet aspect du problème, le comité doit se pencher sur quelques-uns ou sur l'ensemble des points suivants:

- La tendance actuelle à former des conglomérats financiers va-t-elle se poursuivre?
- La concentration de la propriété est-elle nécessaire pour que les institutions financières canadiennes puissent avantageusement soutenir la concurrence sur les marchés internationaux de capitaux?

- La tendance à la concentration financière va-t-elle se perpétuer indéfiniment, ou bien va-t-elle se déplacer avec le temps comme ce fut le cas dans le secteur non financier?
- La concentration de la propriété signifie-t-elle que les marchés sont devenus moins contestables? Car tant que les marchés restent contestables, la concentration financière continuera à se manifester à condition de répondre avant tout aux intérêts des consommateurs.

Par ailleurs, la question de la concentration ne préoccupe pas seulement le secteur financier. D'après un témoin que le comité a entendu, la concentration pose un plus grave problème dans le secteur non financier que dans le secteur financier.

En conséquence, hormis la recommandation relative à la proportion de 35 p. 100 des actions dans les mains du public, le comité, comme les auteurs du Livre vert, ne se prononce pas sur la question de la concentration financière. Nous profitons toutefois de l'occasion pour signaler notre intention d'entreprendre une étude plus approfondie de la question de la concentration (financière et non financière) et de son incidence sur l'économie canadienne.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

- 76. Le comité s'inquiète du niveau de concentration dans le secteur financier. Nous profitons de l'occasion pour signaler notre intention d'entreprendre un examen approfondi de la question de la concentration, à la fois dans les secteurs financier et non financier, et de traiter également des problèmes soulevés par la fusion des activités financières et non financières.**

PARTIE III

CONSIDÉRATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

A. RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES ET RÉFORME DU SECTEUR FINANCIER

Les représentants des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurance ont unanimement dit craindre que les refontes législatives depuis si longtemps attendues ne sombrent finalement au milieu des litiges constitutionnels et des conflits de compétence qui naîtront entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Nous croyons que notre rapport se démarque du Livre vert, du rapport Wyman et du rapport de la Chambre des communes par le fait que nos recommandations ne font qu'entériner, en la complétant, la répartition actuelle des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces au regard du secteur financier. Tout en sachant parfaitement quelles pourraient être les conséquences de ces recommandations, nous n'avons pas voulu entreprendre toute une réforme constitutionnelle et juridictionnelle pour la simple raison que la structure actuelle s'est révélée bonne jusqu'ici. Même si certaines de nos recommandations relatives à la protection du consommateur et à la stabilité des institutions préconisent de nouvelles méthodes et de nouveaux moyens, elles ont essentiellement pour but de réorienter l'agencement déjà éprouvé du secteur financier de façon à relever le défi des années '80 et après.

Le gouvernement fédéral peut donc, dès à présent, appliquer nos recommandations, confiant qu'elles respectent l'évolution historique et juridique des pouvoirs et des responsabilités propre au système financier canadien.

Cela dit, toute structure exige, pour être efficace, une harmonisation et une coordination entre les divers paliers de gouvernement, les instances politiques et les organismes de réglementation. C'est ce que nous aborderons ici en commençant par l'harmonisation des compétences.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

77. **Le comité croit que le gouvernement fédéral peut, dès à présent, appliquer les recommandations qui précèdent, confiant qu'elles respectent l'évolution historique et juridique des pouvoirs et des responsabilités propres au système financier canadien.**

B. HARMONISATION DES COMPÉTENCES

Mosaïque des pouvoirs

La répartition des attributions entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière financière est un véritable casse-tête plus compliqué et enchevêtré que n'importe quel autre aspect de notre fédération. Il y a des secteurs qui relèvent exclusivement d'un seul ordre de gouvernement, comme les banques qui sont de compétence fédérale, alors que d'autres relèvent des provinces, comme le secteur des valeurs mobilières. Toutefois, la compétence exclusive des provinces nécessite généralement une harmonisation et une coordination horizontales, puisque chaque province côtoie l'autre.

Pour les autres secteurs d'activités, comme les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance, la compétence est partagée. De là vient que l'harmonisation et la coordination se font, ici, à la fois verticalement et horizontalement. Il arrive aussi parfois que les deux instances se partagent la responsabilité d'un secteur, mais que l'harmonisation ne se fasse que verticalement. Les dispositions régissant l'assurance-dépôts à l'égard des sociétés de fiducie entrent dans cette catégorie, puisque les sociétés de fiducie installées au Québec sont protégées par le régime québécois d'assurance-dépôts, tandis que celles implantées ailleurs au Canada, au niveau fédéral ou provincial, relèvent de la SADC. Et ce n'est qu'un exemple.

Harmonisation des compétences et processus législatif

Historiquement parlant, la responsabilité exclusive a toujours facilité le processus législatif. Les lois régissant les banques et l'industrie des valeurs mobilières ont été plus ou moins régulièrement mises à jour au fil des ans. Il n'en a pas été de même pour les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance. Le partage des compétences, avec les problèmes d'harmonisation verticale et horizontale qu'il comporte, a pour effet, semble-t-il, de paralyser toute réforme législative. C'est ce qui explique, en grande partie, que nous insistions tellement sur la nécessité de mettre à jour, dans les plus brefs délais, le cadre législatif où évoluent les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance et ensuite tous les dix ans à l'instar de la Loi sur les banques.

Il importe toutefois de noter que cet immobilisme législatif ne doit pas entraîner, à son tour, la sclérose des institutions aux prises avec une législation dépassée. Comme les auteurs du rapport de la Chambre des communes l'ont pertinemment fait remarquer: «L'argent se moque des frontières. Il est interchangeable et mobile. Les progrès technologiques n'ont fait qu'accentuer ces qualités d'avoirs financiers». Il en découle qu'en l'absence de cadres législatifs adaptés à notre époque, les institutions se mettent à innover pour maintenir leur position concurrentielle sur le marché. Les sociétés de fiducie des années '80 n'ont absolument rien de commun avec celles des années '30. Pourtant, les lois fédérales qui les régissent n'ont pratiquement pas changé entretemps. Les sociétés de portefeuille financières illustrent encore mieux l'évolution du secteur financier par rapport aux lois surannées qui le concernent et même l'absence de lois.

Toutefois, même si les institutions innoveraient de leur propre initiative, un cadre réglementaire dépassé peut nuire à leur démarche, en raison soit de son inefficacité, soit de l'incertitude liée à une éventuelle mise à jour législative déclarant illégales ou inopportunes certaines de leurs activités. En ce sens, le partage des compétences peut être coûteux, dans la mesure du moins où l'harmonisation verticale et horizontale conduit à une impasse législative.

Avant d'aborder certains des avantages que présente le partage des compétences, il serait utile de s'attarder sur le point qui préoccupe le plus souvent les partisans d'une réglementation centralisée en matière de finances.

Absence de réglementation et concurrence par la déréglementation

L'une des conséquences du partage des compétences en matière de réglementation, surtout au niveau provincial, c'est la présence d'instances multiples, qui, aux dires mêmes du rapport de la Chambre des communes, peut entraîner un «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». De même, comme le souligne encore le rapport de la Chambre des communes, il y a danger «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». Nous convenons que ces inquiétudes sont fondées et qu'elles peuvent avoir de très graves conséquences. Ce n'est pas par hasard, en effet, que la société IOS Limited a choisi de se constituer sous le régime fédéral et d'installer son siège social au Nouveau-Brunswick.

Par contre, la réglementation centralisée dans une agence fédérale unique comporte également des inconvénients. La théorie et la pratique montrent qu'en économie, la réglementation profite à ceux qu'elle vise, plutôt qu'à l'intérêt général. Les institutions peuvent en tirer parti au détriment des consommateurs de services financiers. Des compétences concurrentes permettraient, au contraire, de redonner au public les avantages qui lui reviennent. On trouve de nombreux exemples qui illustrent ce point au Canada. Ainsi, la Bourse de Toronto s'est mise à offrir de nouveaux services pour ne pas demeurer en reste devant les innovations de la Bourse de Montréal. La gamme de services offerts par les banques à charte s'est, elle aussi, énormément étendue au cours de la dernière décennie, en grande partie grâce au dynamisme des sociétés de fiducie.

La réglementation décentralisée peut comporter un autre avantage. Les sociétés de fiducie en Colombie-Britannique se livrent, sur une assez grande échelle, à des activités de location commerciale. Si l'expérience est concluante, elle incitera tous les autres gouvernements à autoriser leurs sociétés de fiducie à emboîter le pas. En d'autres termes, l'existence de plusieurs ordres de compétence stimule l'expérimentation et l'innovation. Un élargissement malavisé des pouvoirs peut coûter cher, mais ses conséquences sont moindres que si l'expérience est tentée à l'échelle du pays.

Nous n'avons nullement l'intention de minimiser les problèmes inhérents au partage des responsabilités et à l'existence de divers ordres de compétence. Ces difficultés sont et seront toujours là. Nous tenons cependant à souligner que ce partage présente aussi quelques avantages et, comme nos recommandations l'indiquent, nous ne croyons pas que notre cadre de réglementation en matière financière doive être radicalement transformé dans les années '80 pour modifier les attributions des différentes instances au regard des institutions financières.

Nous concluons nos propos sur l'harmonisation des attributions en rappelant deux événements récents qui ont confirmé, et même enchâssé, la répartition actuelle des compétences dans le secteur financier.

SADC, ACP et compétence en matière d'institutions financières

Avant la dernière révision de la Loi sur les banques, l'Association des banquiers canadiens était responsable du système de compensation des chèques au Canada. Seules les banques y avaient directement accès, les quasi-banques étant tenues de s'en remettre pour cela à une banque à charte. La nouvelle Association canadienne des paiements (ACP) permet maintenant aux banques, aux sociétés de fiducie et aux caisses de crédit d'avoir directement accès au système de compensation bien que ces dernières doivent, pour cela, passer par leurs centrales respectives. Ce qu'il importe de retenir ici, c'est que les institutions relevant des autorités provinciales ont aujourd'hui directement accès au système de compensation. En d'autres termes, celui-ci a cessé d'être un organisme central pour devenir une agence «nationale» dont l'accès n'est pas limité aux institutions constituées ou réglementées en vertu de lois fédérales. Ce changement marque une étape importante dans l'évolution du système financier canadien, du fait surtout qu'il reconnaît et confirme le cadre juridictionnel actuel.

La Société d'assurance-dépôts du Canada, créée en 1967, confirme elle aussi la légitimité de la répartition actuelle des attributions dans le secteur financier. Nous proposons même que la SADC prenne l'allure d'un organisme national. En invitant les caisses de crédit et les caisses populaires de l'extérieur du Québec à se joindre à la SADC, sous réserve des règlements de celle-ci, en recommandant la participation des provinces au conseil d'administration de cette société et en prenant des mesures pour permettre la coexistence de la SADC et des organismes principaux de réglementation, nous faisons un pas de plus vers l'intégration des multiples ordres de compétence dans le cadre d'une stratégie globale en matière de réglementation du secteur financier.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

- 78. Le comité reconnaît que l'existence de compétences multiples peut compliquer, et complique effectivement, le fonctionnement du secteur financier canadien. Cette situation est toutefois très profitable car elle favorise la souplesse, l'innovation, l'expérimentation et la saine concurrence. En outre, les deux plus récents changements apportés au système financier, en l'occurrence la création de l'assurance-dépôts et de l'Association canadienne des paiements, ont marqué une étape importante dans l'évolution du système financier canadien en reconnaissant et en enchâssant son cadre de fonctionnement actuel dans le contexte fédéral-provincial.**

Il va sans dire que le partage des compétences exige une coordination de la réglementation, ce dont nous traiterons ci-après.

C. COORDINATION DE LA RÉGLEMENTATION

Compétence exclusive

Les problèmes relatifs à l'harmonisation de la réglementation seront encore exacerbés dès qu'il faudra coordonner l'intervention des organismes de réglementation fédéraux et provinciaux. Jusqu'ici cette harmonisation ou coordination s'est toutefois faite le plus souvent sans grands remous. Il suffit, à cet égard, de signaler l'interaction qui a eu lieu entre l'Inspecteur général des banques et les commissions provinciales des valeurs mobilières au sujet des nouvelles émissions d'actions par les banques à charte. Si l'IGB est toujours l'autorité compétente en la matière, les organismes de réglementation n'ont pas pour autant

exempté les banques des exigences relatives aux prospectus. Par conséquent, les deux organismes de réglementation surveillent l'émission de nouvelles actions, mais pour des raisons différentes: l'IGB s'assure de l'intégrité institutionnelle des banques et les commissions des valeurs mobilières s'occupent de divers autres points comme la divulgation afin de maintenir l'efficacité et l'intégrité du marché des capitaux. L'exercice simultané de cette double surveillance a conduit à l'adoption de mesures entièrement compatibles et, à plusieurs égards, identiques. Cet exemple est éloquent, parce qu'il illustre extrêmement bien comment la réglementation par fonction ou par activité (dans ce cas, l'émission de titres) peut compléter la réglementation par institution ou par pilier, en harmonisant les mécanismes de réglementation entre les divers ordres de compétence et, de façon plus générale, entre les divers piliers.

Il va sans dire que tous les chevauchements de compétence, qu'ils soient verticaux ou horizontaux, ne se règlent pas aussi facilement. Les défis à relever sont de deux sortes. D'abord, il faut veiller à ce que certaines activités n'échappent pas à la réglementation en raison de «failles» entre les deux systèmes. Ensuite, il convient de réduire au minimum les chevauchements de compétence. Comme corollaire à ce dernier point, il y a lieu, lorsque divers types d'institutions sont engagées dans un même genre d'activités, de s'assurer que les règles du jeu sont les mêmes pour tout le monde. Dans un précédent chapitre, nous avons parlé des banques à charte qui se plaignent de ce que les seuils de réserve qui leur sont imposés les désavantagent par rapport aux autres institutions qui offrent le même genre de services financiers. La tâche des organismes de réglementation est justement de rechercher les moyens équitables et compatibles de remédier à ce genre de situation.

Compétences provinciales

Les problèmes que pose la coordination de la réglementation lorsqu'il y a chevauchement ou multiplication des compétences provinciales, sont quelque peu différents. L'objectif ici est de permettre à une institution d'offrir ses services dans plusieurs provinces à la fois, sans avoir besoin de se constituer en société selon chaque régime provincial, et de respecter les droits des provinces à établir leurs propres normes à l'égard des institutions financières qui relèvent de leur compétence. Rien donc d'étonnant qu'un marché d'envergure nettement nationale, comme celui des valeurs mobilières, exige le maximum de coordination. La Conférence des administrateurs canadiens des valeurs mobilières, un regroupement des organismes de réglementation provinciaux en la matière; a fort justement adopté le slogan «compatibilité à défaut d'uniformité», avec le résultat que la préparation des prospectus partout au Canada n'est pas plus coûteuse qu'aux États-Unis où le contrôle des marchés de capitaux incombe au gouvernement fédéral.

Nous disposons donc, à notre avis, de mécanismes qui, pleinement exploités, peuvent largement contribuer à coordonner la réglementation, d'un territoire de compétence à l'autre. Sans doute, l'objectif ultime est-il d'assurer une compatibilité suffisante pour permettre aux marchés de s'étendre à l'échelle du pays. Toutefois, la seule coordination de la réglementation ne peut assurer cette compatibilité. Les organismes de réglementation sont assujettis à l'ensemble des politiques du gouvernement dont ils relèvent; c'est donc au niveau politique que la coordination sera amorcée.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

- 79. L'objectif ultime consiste à trouver une structure permettant que la réglementation soit suffisamment compatible d'une province à l'autre pour permettre la création de marchés à l'échelle du pays. Certains secteurs sont**

plus avancés que d'autres à cet égard. Il arrive fréquemment que la pierre d'achoppement soit non pas l'absence de mécanismes de coordination, mais plutôt le manque d'harmonisation des politiques provinciales.

D. HARMONISATION DE LA POLITIQUE

C'est l'objectif le plus important et aussi le plus difficile à atteindre. L'adoption de nos recommandations suppose une coordination appréciable et systématique des politiques des divers ordres de compétence. Par exemple, les propositions visant l'imposition de normes de vérification et d'information uniformes et la création d'une banque de données informatisée pour faciliter la mise en oeuvre d'un système d'alerte, ne sauraient être appliquées par les seuls organismes de réglementation. À cet égard et à bien d'autres aussi, ces organismes suivent les directives de leur ministre. Les instances en matière de politiques doivent donc participer à tout le mécanisme de coordination et d'harmonisation.

En outre, même si une pleine collaboration règne entre les secteurs d'activités, les problèmes qui pourraient encore surgir entre secteurs auront besoin d'être tranchés par les instances politiques. Ainsi, la réglementation de l'industrie des valeurs mobilières peut être compatible d'une province à l'autre en ce qui touche l'enregistrement des courtiers à exercice restreint. Mais qu'arrive-t-il si les organismes de réglementation pour les banques, les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance ont, eux aussi, prévu des dispositions pour régir ces activités et que celles-ci sont compatibles d'une province à l'autre? Il se pourrait cependant que la réglementation applicable aux banques qui exercent ces activités soit plus stricte que celle régissant les sociétés de fiducie, même si ces dernières et les banques sont toutes traitées sur un pied d'égalité. La question des «règles du jeu uniformes» ne peut être tranchée par la seule autorité des organismes de réglementation car elle exige une coordination au niveau des politiques.

Malheureusement, il semble qu'aucun mécanisme n'existe à l'heure actuelle pour harmoniser et coordonner les politiques touchant le secteur financier. C'est pourquoi nous recommandons, en dernier lieu, que le gouvernement fédéral prenne, de concert avec les gouvernements provinciaux, l'initiative de créer un «Comité permanent des ministres responsables des institutions financières» qui aurait, entre autres rôles, celui de dégager, à l'échelle du pays, une vue d'ensemble du marché où évoluent nos institutions financières. Aucun organisme de réglementation, ni aucun ordre de gouvernement, n'est en mesure aujourd'hui d'offrir un tel cadre, en grande partie parce que le marché financier canadien dépasse de beaucoup les domaines de compétence des organismes de réglementation ou des provinces. Dès lors que les politiques seront harmonisées au niveau ministériel, il suffira de mettre en place les mécanismes nécessaires à leur application. En d'autres termes, les organismes de réglementation ne peuvent coordonner leurs activités que si les législateurs harmonisent leurs politiques en matière de réglementation des institutions financières.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

- 80. Le comité constate que l'infrastructure permettant l'harmonisation des politiques en matière financière est inadéquate. Nous recommandons donc que le gouvernement fédéral, de concert avec ses homologues provinciaux, prenne l'initiative de créer un Comité permanent des ministres responsables des institutions financières. En plus de l'harmonisation des politiques, cet organisme s'occuperait de dégager, à l'échelle du pays, une vue d'ensemble du marché où évoluent nos institutions financières. Cette vue d'ensemble est**

essentielle, étant donné que le marché financier canadien déborde largement le seul domaine d'un organisme de réglementation ou d'une juridiction donnée.

E. CONCLUSION

L'harmonisation et la coordination ont toujours été plus difficiles à réaliser dans les fédérations que dans les États unitaires. Que les décisions en matière d'établissement des politiques aient toujours eu des retombées sur les relations entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces est une constante de la vie canadienne. Nous comprenons le point de vue de ceux qui préconisent une réglementation centralisée des institutions financières. Toutefois, nous sommes arrivés à la conclusion que la répartition actuelle des attributions entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans le secteur financier a très bien fonctionné jusqu'ici. Qui plus est, nous croyons que les réformes nécessaires pour assurer la protection du consommateur, accroître la stabilité des institutions et du système et enfin promouvoir l'efficacité et le jeu de la concurrence peuvent être réalisées sans modifier profondément les domaines de compétence. Nous devons plutôt les réorienter en fonction des défis à relever dans les années '80 et après. En ce sens, les effets de nos recommandations sur les ordres de gouvernement fédéral et provincial exigeront surtout un effort renouvelé et créateur pour remédier aux éternels problèmes de l'harmonisation et de la coordination.

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

- 81. Le comité conclut que nous n'avons pas besoin de repenser les structures actuelles du secteur financier. Nous devons plutôt les réorienter en fonction des défis à relever dans les années '80 et après. En ce sens, les effets de nos recommandations sur les gouvernements fédéral et provinciaux exigeront surtout un effort renouvelé et créateur pour remédier aux éternels problèmes de l'harmonisation et de la coordination.**

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

No. de fasc.	Date	Organismes et témoins
Première session, trente-troisième parlement		
9	25 sept 1985	<p>De l'Association des banquiers canadiens: M. Allan R. Taylor, président du conseil exécutif; président et directeur général de la Banque Royale du Canada; M. Robert M. MacIntosh, président; M. Gilles Mercure, vice-président du conseil exécutif; président et directeur général de la Banque Nationale du Canada; M. John Altenau, président, Comité exécutif des banques étrangères de l'annexe «B»; président et directeur général de la Banque Manufacturers Hanover du Canada.</p>
<p>De la Banque Nationale du Canada: M. Gilles Mercure, président et chef des opérations.</p>		
10	30 sept 1985	<p>De la Banque Toronto-Dominion: M. Richard M. Thomson, président et directeur général; M. A. Charles Baillie, vice-président exécutif, Placements; M. Robert J. McGavin, vice-président, Affaires publiques.</p> <p>De la Banque de Commerce Canadienne Impériale: M. R. Donald Fullerton, président et directeur général; M. G.S. Cantor, vice-président exécutif; M. Clifford J. Shirley, vice-président exécutif.</p>
11	2 oct 1985	<p>De la Banque de Montréal: M. W.D. Mulholland, président du conseil et chef de la direction; M. Lloyd Atkinson, premier vice-président et économiste en chef; M. Glenn R. Rourke, premier vice-président, Direction des grandes entreprises et des administrations publiques.</p>

No. de fasc.	Date	Organismes et témoins
		<p>De la Banque de Nouvelle-Écosse: M. Cedric E. Ritchie, président du conseil et chef de la direction; M. J.A.G. Bell, président; M. R.L. Brookes, vice-président exécutif; M. Ramsay R. Holmes, premier vice-président, Planification et législation; M. Peter Nicholson, adjoint exécutif à la direction.</p>
		<p>De la Banque Royale du Canada: M. Rowland C. Frazee, président du conseil et chef de la direction; M. Allan R. Taylor, président et chef des opérations; M. Alex Thomson, économiste adjoint.</p>
12	9 oct 1985	<p>Du Comité du commerce des valeurs mobilières sur les marchés de capitaux: M. James B. Pitblado, président; président du conseil, Dominion Securities Pitfield Ltée; M. Andrew J. Kniewasser, membre; président de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières; M. F. Warren Hurst, premier conseiller de politiques, Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières.</p>
16	16 oct 1985	<p>De l'Association des compagnies de fiducie du Canada: M. William H. Sommerville, président du conseil; président du conseil et chef de la direction, La Compagnie de Fiducie National; M. William W. Potter, président; M. John A.C. Hilliker, premier vice-président et chef de la direction, La Compagnie de Fiducie Canada Permanent; M. Michael A. Cornelissen, deuxième vice-président du conseil; président et chef de la direction, la Trustco Royale Limitée; M. Alan R. Marchment, président du conseil sortant; président et chef de la direction, Compagnie Guaranty Trust du Canada.</p> <p>De la Trustco Royale Limitée: M. Hartland M. McDougall, président du conseil; M. Michael A. Cornelissen, président et chef de la direction; M. William J. Inwood, avocat-en-chef et secrétaire.</p> <p>De «First City Trust Company»: M. V. Edward Daughney, président.</p>
19	21 oct 1985	<p>De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.: M. John S. Acheson, président du conseil d'administration; président, La Dominion, compagnie d'assurance sur la vie; M. E. Sydney Jackson, vice-président du Groupe de travail sur la révision des lois de l'ACCAP; président du conseil d'administration et chef de la direction, La Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers;</p>

No. de fasc.	Date	Organismes et témoins
--------------	------	-----------------------

- M. Gordon N. Farquhar, représentant du groupe de travail sur la protection du consommateur de l'ACCAP; président du conseil et chef de la direction, Aetna Canada;
- M. David Johnston, membre; vice-président principal et actuaire, Crown, compagnie d'assurance-vie;
- M. John H. Watson, membre; vice-président principal, placements, La Confédération Compagnie d'Assurance-Vie;
- M. Gerald M. Devlin, c.r., vice-président général et chef du bureau;
- M. Jean-Pierre Bernier, vice-président et chef du contentieux.

De la Compagnie d'assurance du Canada sur la Vie:

- M. Edward H. Crawford, président;
- M. David Niels, vice-président;
- M. Dan Needles, directeur, Affaires publiques.

De la Métropolitaine Compagnies d'assurance:

- M. Charles Armstrong, président, Filiale canadienne, «Metropolitan Life Insurance Company»;
- M. Claude Garcia, premier vice-président et actuaire, «Standard Life Assurance Company»;
- M. James Lewis, président, Filiale canadienne, «Prudential Insurance Co. of America».

De la Compagnie d'assurance-vie Manufacturers:

- M. E. Sydney Jackson, président du conseil et administrateur-en-chef;
- M. Thomas DiGiacomo, président et chef des opérations;
- M. Yves Fortier, directeur; associé, Ogilvy Renault;
- M. Joseph J. Pietroski, vice-président et secrétaire;
- M^{me} Jalynn Bennett, vice-présidente, Croissance de la société.

De la Compagnie de fiducie Household:

- M. F.E. Silk, président;
- M. G.H. Archambault, vice-président exécutif;
- M. R.W. Stevens, conseiller juridique général;
- M. N.W. MacLeod, vice-président;
- M. D.J. Mickey, contrôleur.

21 23 oct 1985

De la Mutuelle du Canada, compagnie d'assurance sur la vie:

- M. Jack V. Masterman, président et chef de la direction;
- M. John H. Panabaker, président du conseil d'administration;
- M. Duncan R. Winhold, vice-président exécutif;
- M. Claude Gingras, vice-président et avocat-en- chef.

De Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie:

- M. Thomas M. Galt, président du conseil d'administration et chef de la direction;
- M. John R. Gardner, vice-président principal et directeur général;
- M. Steven B. Browne, vice-président, Placements.

N ^o . de fasc.	Date	Organismes et témoins
23	28 oct 1985	<p>De la Société canadienne de crédit coopératif: M. Edward Grad, agent principal des finances, Centrale de l'Ontario; M. Jonathan Guss, avocat-en-chef et vice-président; M. Paul Renaud, conseiller juridique, «Cumis Insurance Company»; M^{me} Mary Lou Spence, Relations gouvernementales.</p> <p>De la Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec: M. Hervé Hébert, président, Fiducie du Québec; M. Georges-Octave Langlois, président, Corporation de fonds de sécurité de la Confédération Desjardins; M. François Richard, premier vice-président et directeur général, Fédération des caisses populaires Desjardins de Montréal et de l'Ouest du Québec; M. Bruno Riverin, président et chef des opérations, La caisse centrale Desjardins du Québec; M^e Yves Morency, conseiller; M^e André Morin, conseiller.</p>
25	30 oct 1985	<p>Représentants du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada: M. Hugh M. Brown, administrateur, «Burns Fry Limited»; M. J.L.A. Colhoun.</p>
28	6 nov 1985	<p>De «E-L Financial Corporation Limited»: M. Henry N.R. Jackman, président du conseil et président.</p> <p>De «Crownx Inc.»: M. H. Michael Burns, président; M. R.W. Luba, président, «Crown Financial Services»; président du conseil, «Coronet Trust»; M^e Robert N. Granger, vice-président et avocat-en-chef.</p>
32	20 nov 1985	<p>Du Conseil économique du Canada: M. David W. Slater, ancien président; M. André Ryba, directeur, 23ième Exposé annuel; M. Keith Patterson, économiste.</p>
33	26 nov 1985	<p>De l'Institut canadien des actuaires: M. Kenneth T. Clark, président désigné; M. Robin B. Leckie, président sortant; M. Robert C. Dowsett, ancien président; M. Brian Wooding, directeur général.</p> <p>De l'Institut canadien des comptables agréés: M. A.M. Dilworth, F.C.A., président, Groupe de travail de l'I.C.C.A. chargé d'étudier les répercussions en comptabilité et en vérification de «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer»;</p>

No. de fasc.	Date	Organismes et témoins
--------------	------	-----------------------

M. D.H. Atkins, F.C.A., membre, Groupe de travail de l'I.C.C.A. chargé d'étudier les répercussions en comptabilité et en vérification de «La réglementation des institutions financières: propositions à considérer»;

M. W.W. Buchanan, F.C.A., directeur général de la recherche;
 M. John A. Carchrae, C.A., sous-directeur de la normalisation comptable.

34 28 nov 1985

De «Trilon Financial Corporation»:

M. Allen T. Lambert, président;
 M. Melvin M. Hawkrigg, président et administrateur-enchef;
 M. George B. Soteroff, conseiller.

45 1^{er} mai 1986

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

M. M.S. Cappe, sous-ministre adjoint suppléant, Bureau de la politique de concurrence;
 M. R.S. Khemani, chef, Études spéciales et recherches;
 M. R.C. Atkinson, ancien directeur, Direction des industries réglementées.

De Fraser & Beatty:

Me Lawson Hunter, c.r.

De Goodman & Carr:

Me Wolf D. Goodman, c.r.

ANNEXE B

Soumissions des groupes et particuliers n'ayant pas comparu

ALLENVEST GROUP LIMITED
BELL CANADA ENTERPRISES INC.
BOURSE DE TORONTO
BUREAU D'ASSURANCE DU CANADA
CANADA TRUSTCO MORTGAGE COMPANY AND THE CANADA TRUST COMPANY
CHAMBRE DE COMMERCE DU QUÉBEC
GROUPE LAURENTIEN LTÉE
THE INVESTORS GROUP
M. HENRY J. KNOWLES, c.r. LLM, MBA
M. K.R. McGREGOR
SODARCAN INC.

Respectueusement soumis,
Le président

Lowell Murray

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 5 FÉVRIER 1986

(51)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30 à huis clos sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Barrow, Godfrey, Kelly, Kirby, MacDonald (Halifax) et Murray. (7)

Également présent: Du département de science économique, Université de Western Ontario: Le professeur Thomas J. Courchene, conseiller.

Conformément à son ordre de renvoi du 25 juin 1985, le Comité reprend l'étude:

- (i) du document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985;
- (ii) du document intitulé: «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)», déposé au Sénat le 18 juin 1985; et
- (iii) de la teneur de projets de loi avant qu'ils soient présentés au Sénat et d'autres questions se rapportant à ces documents.

Il est—

Ordonné que le Comité siège à huis clos.

À 16 h 53, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 12 FÉVRIER 1986

(52)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30 à huis clos sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Barrow, Buckwold, Godfrey, Kelly, Kirby, MacDonald (Halifax), Murray et Perrault. (9)

Également présents: Du département de science économique, Université de Western Ontario: Le professeur Thomas J. Courchene, conseiller; De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, Division de l'économie: M. Basil Zafiriou, chef.

Conformément à son ordre de renvoi du 25 juin 1985, le Comité reprend l'étude:

- (i) du document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985;
- (ii) du document intitulé: «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)», déposé au Sénat le 18 juin 1985; et
- (iii) de la teneur de projets de loi avant qu'ils soient présentés au Sénat et d'autres questions se rapportant à ces documents.

Il est—

Ordonné que le Comité siège à huis clos.

À 16 h 59, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 5 MARS 1986

(53)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30 à huis clos sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Flynn, Godfrey, MacDonald (Halifax), Murray, Perrault et Roblin. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Sinclair.

Également présents: Du département de science économique, Université de Western Ontario: Le professeur Thomas J. Courchene, conseiller; De Martineau Walker, Montréal: M. Gérald A. Lacoste, conseiller juridique; De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, Division de l'économie: M. Basil Zafiriou, chef.

Témoins: Du ministère de la Consommation et des Corporations:

M. M.S. Cappe, sous-ministre adjoint suppléant, Bureau de la politique de concurrence;

M. R.S. Khemani, chef, Études spéciales et recherches effectuées sous contrat;

M. R.C. Atkinson, ancien directeur des industries réglementées.

De Fraser & Beatty:

M. Lawson Hunter, c.r.

De Goodman & Carr:

M. Wolf D. Goodman, c.r.

Conformément à son ordre de renvoi du 25 juin 1985, le Comité reprend l'étude:

- (i) du document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985;
- (ii) du document intitulé: «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)», déposé au Sénat le 18 juin 1985; et
- (iii) de la teneur de projets de loi avant qu'ils soient présentés au Sénat et d'autres questions se rapportant à ces documents.

Il est—

Ordonné: que le Comité siège à huis clos.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Godfrey propose que, conformément à l'ordre de renvoi du Sénat en date du mercredi 6 février 1985, l'affectation budgétaire suivante pour la période du 1^{er} février au 31 mars 1986 soit accordée; et

Que le président présente celle-ci au Comité sénatorial permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration pour approbation;

Services professionnels et autres (y compris les salaires)	35,000 \$
---	-----------

TOTAL	<u>35,000 \$</u>
-------	------------------

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 24, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 12 MARS 1986

(54)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30 à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray, (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Flynn, Godfrey, Kelly, Kirby, MacDonald (Halifax), Murray, Perrault et Roblin. (9)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Sinclair.

Également présents: Du département de science économique, Université de Western Ontario: Le professeur Thomas J. Courchene, conseiller; De Martineau Walker, Montréal: M^e Gérald A. Lacoste, conseiller juridique; De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherches, Division de l'économie: M. Basil Zafiriou, chef.

Conformément à son ordre de renvoi du 25 juin 1985, le comité reprend d'étude des documents suivants:

- (i) le document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985;
- (ii) le document intitulé: «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)», déposé au Sénat le 18 juin 1985; et
- (iii) la teneur des projets de loi se rapportant à ces documents, avant que ces projets de loi soient soumis au Sénat, ou toute question connexe.

Il est—

Ordonné: Que le comité siège à huis clos.

L'honorable sénateur Kirby propose que, conformément à l'ordre de renvoi du Sénat en date du mercredi 6 février 1985, l'affectation budgétaire suivante pour la période du 1^{er} avril 1986 au 31 mars 1987 soit accordée; et

Que le président présente ladite demande au Comité sénatorial permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration pour approbation:

Services professionnels et autres (y compris les salaires)	143 000 \$
Transports et communications	3 000 \$
Autres dépenses	4 000 \$
	<hr/>
TOTAL	150 000 \$
	<hr/> <hr/>

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 57, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 19 MARS 1986
(55)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30 à huis clos sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Flynn, Godfrey, Kirby et Murray. (5)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Sinclair.

Également présents: Du département de science économique, Université de Western Ontario: Le professeur Thomas J. Courchene, conseiller; De Martineau Walker, Montréal: Me Gerald A. Lacoste, conseiller juridique; De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, Division de l'économie: M. Basil Zafiriou, chef.

Conformément à son ordre de renvoi du 25 juin 1985, le Comité reprend l'étude:

- (i) du document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985;
- (ii) du document intitulé: «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)», déposé au Sénat le 18 juin 1985; et
- (iii) de la teneur de projets de loi avant qu'ils soient présentés au Sénat et d'autres questions se rapportant à ces documents.

Il est—

Ordonné: que le Comité siège à huis clos.

À 17 h 49, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 16 AVRIL 1986
(56)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30 à huis clos sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Flynn, Godfrey, MacDonald (Halifax), Murray, Perrault, Roblin et Simard. (9)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Sinclair.

Également présents: Du département de science économique, Université de Western Ontario: Le professeur Thomas J. Courchene, conseiller; De Martineau Walker, Montréal: Me Gérard A. Lacoste, conseiller juridique; De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, Division de l'économie: M. Basil Zafiriou, chef.

Conformément à son ordre de renvoi du 25 juin 1985, le Comité reprend l'étude:

- (i) du document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985;
- (ii) du document intitulé: «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)», déposé au Sénat le 18 juin 1985; et
- (iii) de la teneur de projets de loi avant qu'ils soient présentés au Sénat et d'autres questions se rapportant à ces documents.

Il est—

Ordonné: que le Comité siège à huis clos.

À 17 h 14, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 23 AVRIL 1986

(58)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 heures à huis clos sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Flynn, Godfrey, Kelly, MacDonald (Halifax), Murray et Roblin. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Sinclair.

Également présents: Du département de science économique, Université de Western Ontario: Le professeur Thomas J. Courchene, conseiller; De Martineau Walker, Montréal: Me Gérard A. Lacoste, conseiller juridique; De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, Division de l'économie: M. Basil Zafiriou, chef.

Conformément à son ordre de renvoi du 25 juin 1985, le Comité reprend l'étude:

- (i) du document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer», déposé au Sénat le 23 avril 1985;
- (ii) du document intitulé: «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)», déposé au Sénat le 18 juin 1985; et
- (iii) de la teneur de projets de loi avant qu'ils soient présentés au Sénat et d'autres questions se rapportant à ces documents.

Il est—

Ordonné: que le Comité siège à huis clos.

L'honorable sénateur Kelly propose que le projet de rapport tel que modifié soit adopté comme Seizième rapport du Comité et que, conformément à l'article 78(1) du Règlement, le rapport soit déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose que le Comité fasse imprimer dans les deux langues officielles 4 000 exemplaires du Seizième rapport en tant que fascicules ordinaires des délibérations avec couverture spéciale.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Godfrey propose que le Comité autorise l'impression de 2 000 exemplaires supplémentaires du fascicule n° 37 en date du 11 décembre 1985 qui comprend le Dixième rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 29, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

