



LE SÉNAT DU CANADA

# CANADA

1992

---

**Vers un marché  
national des  
services  
financiers**

---

Huitième rapport

Comité sénatorial permanent des  
banques et du commerce

L'honorable Sidney L. Buckwold  
président

L'honorable Jean-Marie Poitras  
vice-président

L'honorable Michael Kirby  
membre, "Comité de direction"

---





LE SÉNAT DU CANADA

# CANADA

1992

---

**Vers un marché  
national des  
services  
financiers**

Huitième rapport

Comité sénatorial permanent des  
banques et du commerce

L'honorable Sidney L. Buckwold  
président

L'honorable Jean-Marie Poitras  
vice-président

L'honorable Michael Kirby  
membre, "Comité de direction"

---



Deuxième session de la  
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Banques  
et du  
commerce**

*Président:*  
L'honorable SIDNEY L. BUCKWOLD

Le mercredi 9 mai 1990

**Fascicule n° 32**  
**Quinzième fascicule concernant:**  
Étude des institutions financières  
canadiennes

HUITIÈME RAPPORT

Second Session  
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

**Banking,  
Trade and  
Commerce**

*Chairman:*  
The Honourable SIDNEY L. BUCKWOLD

Wednesday, May 9, 1990

**Issue No. 32**  
**Fifteenth Proceedings on:**  
Study of Canadian Financial  
Institutions

EIGHTH REPORT

## COMPOSITION DU COMITÉ

(en date du 8 mai 1990)

- L'honorable Sidney L. Buckwold, *président*
- L'honorable Jean-Marie Poitras, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| ◦ Anderson, Margaret       | * MacEachen, Allan J., c.p. (ou Frith, Royce) |
| ◦ Austin, Jack, c.p.       | Marsden, Lorna                                |
| ◦ David, Paul              | * Murray, Lowell, c.p. (ou Doody, C. William) |
| ◦ Gigantès, Philippe Deane | Nurgitz, Nathan                               |
| ◦ Kelly, William M.        | Perrault, Raymond J., c.p.                    |
| ◦ Kirby, Michael J.L       | Simard, Jean-Maurice                          |

\* Membres d'office

- Membres, Sous-comité du programme et de la procédure

*Nota* : Les honorables sénateurs Bonnell, Bosa, Cools, Grafstein, Graham, Kolber, Leblanc (*Saurel*), Lewis, Olson, c.p., Ottenheimer, Roblin, c.p. et Stanbury ont aussi participé aux travaux du comité.

*Conseillers* :

M. Thomas J. Courchene, professeur, *School of Policy Studies, Queen's University*;  
M<sup>e</sup> Gérald A. Lacoste, conseiller juridique, Martineau Walker, Montréal.

*Personnel de recherche* :

M. Marion Wrobel, analyste principal, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement;  
M. Anthony Chapman, recherchiste, 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 4 octobre 1989:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur Anderson,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions financières canadiennes, dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions; et

Que le comité fasse rapport au plus tard le 31 mars 1990.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 14 mars 1990:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur McElman,

Que, nonobstant l'ordre adopté par le Sénat le mercredi 4 octobre 1989, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, autorisé à étudier les institutions financières canadiennes, soit habilité à présenter son rapport final au plus tard le lundi 30 avril 1990.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 11 avril 1990:

«L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur Anderson,

Que, nonobstant l'ordre adopté par le Sénat le 14 mars 1990, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, autorisé à étudier les institutions financières canadiennes, soit habilité à présenter son rapport final au plus tard le lundi 10 mai 1990.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart



# TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

PRÉFACE ET APERÇU

Le MERCREDI 9 mai 1990

## RAPPORT DU COMITÉ

### POINT DE DÉPART DU RAPPORT

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

### HUITIÈME RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du 4 octobre 1989 et aux ordres du 14 mars et du 11 avril 1990, votre comité a étudié l'avenir des institutions financières canadiennes dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions. Il soumet ci-après son rapport final.

### PARTIE II

### ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

#### CHAPITRE I

##### LA QUESTION DE LA PROPRIÉTÉ

- A. Introduction
- B. Les structures de propriété des institutions financières  
Les enjeux en matière de propriété des institutions financières  
Les enjeux en matière de propriété des institutions financières à capital fermé  
La propriété des institutions financières
- C. Principes de la propriété des institutions financières
- D. Recommandations de la commission de la propriété des institutions financières

#### CHAPITRE II

##### NOUVEAUX ET ÉTABLISSEMENT DE RÉSEAUX

- A. Introduction
- B. Établissements financiers et services financiers
- C. Établissements financiers
- D. Nouveaux réseaux



# TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS .....	iii
RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS .....	1
PRÉFACE ET APERÇU .....	15

## PARTIE I POINT DE DÉPART DU RAPPORT

<b>CHAPITRE 1</b>	
<b>POINTS SAILLANTS DU RAPPORT DE 1986 .....</b>	<b>17</b>
A. Principes fondamentaux .....	17
B. Protection du consommateur et stabilité des institutions financières .....	18
C. Accroissement de la concurrence .....	19
D. Harmonisation fédérale-provinciale .....	21
E. Résumé .....	21
<b>CHAPITRE 2</b>	
<b>LES NOUVEAUX DÉFIS .....</b>	<b>23</b>
A. Introduction .....	23
B. Évolution de la situation à l'échelle internationale .....	24
L'Accord de libre-échange et les services financiers .....	24
L'Europe de 1992 .....	27
C. Développements sur la scène nationale .....	28
Mesures prises récemment par les provinces .....	28
Le modèle québécois .....	28
L'égalité de traitement .....	29
Nouvelles initiatives dans le domaine de l'assurance .....	30
Initiatives d'harmonisation des politiques .....	32

## PARTIE II ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

<b>CHAPITRE 3</b>	
<b>LA QUESTION DE LA PROPRIÉTÉ .....</b>	<b>35</b>
A. Introduction .....	35
B. Les structures de propriété des institutions de dépôt .....	36
Les arguments concernant les institutions à capital largement réparti .....	36
Les arguments concernant les institutions à capital fermé .....	40
La solution préconisée par le comité .....	42
C. Propriété des compagnies d'assurances .....	49
D. Diversification de la propriété dans tous les secteurs d'activité .....	50
E. Propriété canadienne .....	56
<b>CHAPITRE 4</b>	
<b>POUVOIRS ET ÉTABLISSEMENT DE RÉSEAUX .....</b>	<b>59</b>
A. Introduction .....	59
B. Élargissement des pouvoirs au sein d'une institution .....	59
C. Établissement de réseaux .....	61
D. Autres questions .....	64

## TABLE DES MATIÈRES (suite)

### CHAPITRE 5

#### SURVEILLANCE PAR LES ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION, TRANSACTIONS INTÉRESSÉES ET RÉGIE DES SOCIÉTÉS

A.	Introduction	65
B.	Régie interne des sociétés	66

### CHAPITRE 6

#### HARMONISATION DE LA POLITIQUE

A.	Introduction	69
B.	Harmonisation internationale	69
	Accès des banques étrangères au marché canadien	69
	Accès canadien accru	75
	Europe 1992	76
C.	Harmonisation nationale	76
	Vers un marché financier national	76
	Nouveaux défis	79
	Faits nouveaux encourageants	81

## PARTIE III CONCLUSION

### CHAPITRE 7

#### VERS UN MARCHÉ NATIONAL DES SERVICES FINANCIERS

83

#### ANNEXES

A.	Recommandations du Rapport de 1986	87
B.	Chronologie d'événements dans le secteur financier depuis mai 1986	101
C.	Organigrammes : banques d'entreprises américaines	105
D.	Guide pour les banques étrangères	111
E.	Glossaire et liste de sigles	115
F.	Liste des témoins	121
G.	Liste des mémoires et des documents reçus	125

#### LISTES DES ORGANIGRAMMES

1.	Le modèle de la Société de portefeuille bancaire : structures de rechange	47
2.	Diversification d'un conglomérat	52
3.	Diversification d'une mutuelle	53
4.	Diversification d'une fiducie	54
5.	Organigramme du Groupe Desjardins	55

#### LISTES DES TABLEAUX

1.	Règles actuelles de propriété concernant les institutions financières	38
2.	Croissance des principales institutions financières	39

## REMERCIEMENTS

En octobre 1989, ce comité a été chargé par le Sénat d'étudier l'avenir des institutions financières canadiennes dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions, et de faire rapport.

Le comité a tenu des audiences entre la fin octobre et la fin janvier recevant 26 témoignages. Outre les documents d'information préparés pour les audiences, le comité a reçu des parties intéressées plus de 40 rapports, discours, documents techniques et autres. Le comité tient à les remercier de leur participation et de leur collaboration.

Ce qui suit constitue notre rapport sur l'avenir des institutions financières canadiennes.

En abordant ces questions et en préparant le rapport, le comité a eu la chance de bénéficier des conseils et de l'aide de M. Thomas J. Courchene, professeur d'économie à la *School of Policy Studies, Queen's University*, et ex-président du Conseil économique de l'Ontario; de M<sup>e</sup> Gérald A. Lacoste, anciennement président de la Commission des valeurs mobilières du Québec et maintenant associé de l'étude d'avocats Martineau Walker de Montréal; de M. Marion Wrobel, analyste principal, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement; et de M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie, Bibliothèque du Parlement. Toutes ces personnes ont contribué à la recherche et à la rédaction du présent rapport sous la direction du comité.

Le personnel du Sénat n'a ménagé aucun effort pour respecter les échéances. Nos remerciements s'adressent plus particulièrement à M. Timothy Ross Wilson, le greffier du comité, qui a si bien coordonné les travaux de l'équipe de recherche et de rédaction, et dont les avis nous ont été précieux.



# RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

---

## PARTIE 1

### POINT DE DÉPART DU RAPPORT

#### CHAPITRE 1

#### Points saillants du rapport de 1986

**A. Principes fondamentaux**

**B. Protection du consommateur et stabilité des institutions financières**

**C. Accroissement de la concurrence**

**D. Harmonisation fédérale-provinciale**

**E. Résumé**

1. Le comité souscrit aux principes qui sous-tendaient le Livre vert, notre rapport de 1986 ainsi que la plupart des autres rapports officiels portant sur la réforme du système financier canadien : 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; stimuler la concurrence, l'esprit d'innovation et l'efficacité; accroître et faciliter les choix pour le consommateur; élargir les sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises; encourager la concurrence internationale et la croissance économique intérieure; et harmoniser les politiques et la réglementation fédérales et provinciales.
2. Étant donné la rapidité inouïe avec laquelle les systèmes financiers mondiaux et intérieurs se transforment, le comité est d'avis que la politique de réglementation devrait refléter la souplesse et l'adaptabilité dont le système financier canadien devra faire preuve pour relever ces défis.
3. Conséquemment, le cadre de la politique générale à l'égard du système financier doit encourager l'innovation et non y faire obstacle. En d'autres termes, les innovations sont acceptables à moins qu'on puisse prouver qu'elles sont contraires à l'intérêt public. Malheureusement, les innovateurs doivent trop souvent faire les frais de la preuve que leurs produits ou procédés sont avantageux pour le public. Cela favorise le statu quo et va à contre-courant de l'évolution rapide des marchés financiers national et international.

4. Enfin, en dépit du fait que la réforme financière au niveau fédéral se fait attendre depuis longtemps, les Canadiens peuvent à juste titre être fiers des réalisations de notre secteur financier. Cela étant, le comité est d'avis que, dans la mesure du possible, tout projet de réforme devrait chercher à consolider nos acquis politiques et institutionnels.

## PARTIE II

### ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

#### CHAPITRE 2

#### Les nouveaux défis

##### A. Introduction

##### B. Évolution de la situation à l'échelle internationale

##### L'Accord de libre-échange et les services financiers

- *La règle du 10/25*
- *La disposition visant les banques de l'annexe II et la charte d'AMEX*

5. L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis rend plus difficile la réforme des institutions financières. Certains intervenants croient les institutions financières non bancaires à charte fédérale plus vulnérables à une mainmise américaine. Par ailleurs, lorsque la disposition de l'Accord de libre-échange concernant les banques de l'annexe II s'ajoute à la décision prise au sujet de la charte d'AMEX (plusieurs de nos témoins ont eu tendance à les relier), les résidents américains semblent mieux traités que nos banques et sociétés de fiducie canadiennes. Voilà qui rend encore plus ardue la tâche de trouver des points communs entre les sociétés de fiducie et les banques de l'annexe I dans l'élaboration d'une politique intérieure.

##### L'Europe de 1992

- *La réciprocité*
- *Le contrôle exercé par le pays d'origine et la reconnaissance mutuelle*

6. Dans le cadre de l'Europe de 1992, les Européens s'engagent à créer un marché unique des services financiers. Si la Communauté européenne peut instaurer la libre-circulation des services financiers entre les divers pays, le comité signale qu'il est certainement temps que les autorités canadiennes s'assurent que les services financiers puissent circuler librement entre les diverses provinces.

## **C. Développements sur la scène nationale**

### **Mesures prises récemment par les provinces**

- *L'ouverture du secteur des valeurs mobilières*

### **Le modèle québécois**

- *L'administration prudente des portefeuilles*
- *L'établissement de réseaux de vente d'assurance*
- *Les liens commerciaux en aval*

### **L'égalité de traitement**

7. Plusieurs provinces, notamment l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Bunswick, ont mis à jour leurs lois touchant les sociétés de fiducie et de prêt et les compagnies d'assurance. Ces mesures ont déjà incité certaines institutions à abandonner leur charte fédérale au profit d'une charte provinciale. Récemment, d'importantes sociétés de fiducie ont indiqué qu'elles envisageaient de faire de même. L'éventail des possibilités se retrécit donc rapidement au niveau de l'intervention législative fédérale. Tout autre retard important aura pour effet de retrécir le champ réglementé au niveau fédéral, particulièrement dans le secteur des sociétés de fiducie.

### **Nouvelles initiatives dans le domaine de l'assurance**

- *La protection des consommateurs*
- *Normes de capital minimum*

8. Le comité félicite l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes (ACCAP) d'avoir créé un plan de protection du consommateur et d'avoir élaboré la formule de sondage relative au montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent qui régit l'adhésion à son plan. Le comité souligne en outre que cette initiative représente un pas important vers la création d'un marché national de l'assurance.

### **Initiatives d'harmonisation des politiques**

9. Le comité se félicite de l'initiative des provinces de mettre sur pied une Conférence des ministres responsables des institutions financières. Pour que la Conférence soit efficace, le ministre fédéral devra y assister à titre de membre à part entière.

## CHAPITRE 3

### La question de la propriété

#### A. Introduction

#### B. Les structures de propriété des institutions de dépôt

Les arguments concernant les institutions à capital largement réparti

Les arguments concernant les institutions à capital fermé

La solution préconisée par le comité

- *Les recommandations de fond*

10. La solution préconisée par le comité consiste à consacrer les deux régimes de propriété des institutions de dépôt. Ces deux régimes servent bien le Canada et les Canadiens, et méritent certainement de subsister.
11. Les dispositions actuelles concernant la propriété des banques de l'annexe I doivent être maintenues, sous réserve des recommandations 15 à 17.
12. Une société de fiducie autonome ou non affiliée pourra être détenue en propriété exclusive. Si une société de fiducie fait partie d'un conglomérat (commercial ou financier), au moins 35 p. 100 de ses actions comportant droit de vote devront être dans les mains du public dans un délai raisonnable après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Si de nouvelles actions sont émises, le bloc de contrôle pourra maintenir son pourcentage d'actions. S'il existe une société de portefeuille en amont de la société de fiducie, la règle des 35 p. 100 des actions dans les mains du public pourra être respectée soit au niveau de la société de portefeuille ou à celui de la société de fiducie.
13. La règle des 35 p. 100 des actions dans les mains du public s'appliquera aussi à toute entreprise commerciale qui serait la propriétaire en amont d'une société de fiducie (même si cette entreprise a un capital largement réparti).
14. Pour encourager les nouveaux venus, le comité recommande que les fiducies récemment constituées en sociétés aient dix ans pour amener à 35 p. 100 les actions dans les mains du public. Cette disposition est le pendant à la disposition actuelle qui laisse dix ans à une banque canadienne de l'annexe II pour devenir une institution à capital largement réparti.
  - *Les sociétés de portefeuille bancaires*
15. Il faut autoriser les banques de l'annexe I à réorganiser leur structure de propriété en établissant des sociétés de portefeuille bancaires de l'annexe I. Ces sociétés de portefeuille doivent être situées en amont et satisfaire aux mêmes dispositions que les banques de l'annexe I pour ce qui est de l'actionnariat et de la composition des conseils d'administration (par exemple, la règle des 10 p. 100 applicable aux individus et la limite de 25 p. 100 d'actions détenues par des étrangers autres que des Américains).
16. Lorsqu'une société de portefeuille bancaire obtiendrait sa charte, les actionnaires de la banque deviendraient actionnaires de cette société de portefeuille bancaire. Aux

termes de la *Loi sur les banques* (ou de la *Loi sur les sociétés de portefeuille bancaires*), une banque adoptant cette structure serait présumée être à capital largement réparti. À long terme, il se pourrait qu'une société de portefeuille bancaire ne veuille pas détenir la totalité des actions de la banque de l'annexe I. Il faudrait l'y autoriser, à condition que les actions appartenant à des personnes ou à des sociétés autres que la société de portefeuille bancaire satisfassent aux exigences applicables aux banques de l'annexe I dans la *Loi sur les banques*.

17. La société de portefeuille bancaire pourrait établir, en aval, des sociétés commerciales ou des sociétés de portefeuille pouvant être détenues en propriété exclusive, en copropriété, etc. Cette branche commerciale pourrait alors mener tous genres d'activités. Comme il est précisé aux recommandations 44 et 45, aucune transaction d'actif ne serait autorisée entre la branche financière et la branche commerciale (sauf autorisation spéciale), mais l'établissement de réseaux et les transactions rémunérées seraient permises.

● *Banques de l'annexe III*

18. Le comité propose la création d'une nouvelle catégorie de banques, soit les banques de l'annexe III. Ces banques auraient pour caractéristique d'être les filiales d'institutions financières considérées à capital largement réparti. Les mutuelles et les caisses populaires/*credit unions* (ou leur «bureau central») devraient alors être autorisées à convertir leurs fiducies affiliées en banques de l'annexe III ou à ouvrir de nouvelles banques de l'annexe III. Là encore, tout comme dans le cas des sociétés de portefeuille bancaire, la mutuelle ou la caisse populaire pourrait ne pas posséder la totalité des actions de la banque de l'annexe III, à condition que le reste des actions soit détenu conformément à la règle des 10 p. 100.

19. Le comité veut formuler l'observation suivante, qui n'est pas une recommandation. Nous avons envisagé la possibilité d'utiliser une charte de l'annexe III comme mesure de transition vers l'acquisition du statut de banque de l'annexe I. Les banques canadiennes de l'annexe II et les sociétés de fiducie à capital fermé pourraient devenir des banques de l'annexe III à condition qu'il y ait désinvestissement dans le grand public lorsque survient un changement de propriété ou encore qu'elles se départissent de leurs actions en faveur d'une institution considérée à capital largement réparti (mutuelles, banques et caisses populaires). L'attrait que cette option exercerait sur les sociétés de fiducie existantes et sur les banques canadiennes de l'annexe II dépendrait en grande partie de la définition de «changement de propriété». Cette solution présente trois avantages. Premièrement, si la rétrocession d'actions était envisagée avec souplesse, la plupart des sociétés de fiducie opteraient pour une charte fédérale. Deuxièmement, si l'on craint pour la propriété canadienne des sociétés de fiducie, une charte de transition de l'annexe III offrirait une solution tout indiquée, puisque la seule issue deviendrait alors la propriété ouverte. Troisièmement, si les propositions que formule plus loin le comité en vue de l'unification du marché se heurtent à l'intransigeance de certaines provinces, l'existence d'une charte bancaire de l'annexe III permettrait de surmonter tous les obstacles provinciaux. Toutefois, comme il a déjà été précisé, le comité juge qu'il n'est pas en mesure de formuler une recommandation officielle à ce sujet.

C. *Propriété des compagnies d'assurance*

20. Les institutions ou les sociétés de portefeuille financières pourront acquérir des compagnies d'assurances dans le cadre de leur diversification dans les quatre secteurs d'activité pourvu que l'institution financière (ou la société de portefeuille), d'une part,

ou la filiale acquise dans le domaine de l'assurance, d'autre part, soit au moins à 35 p. 100 dans les mains du public.

**D. Diversification de la propriété dans tous les secteurs d'activité**

**E. Propriété canadienne**

21. Le comité souscrit au principe selon lequel les institutions financières canadiennes devraient rester entre des mains canadiennes. Les méthodes pour s'en assurer sont nombreuses et comportent, entre autres choses, le recours aux pouvoirs discrétionnaires du ministre ainsi qu'aux dispositions pertinentes de la *Loi sur la détermination de la participation et du contrôle canadien*. En outre, l'application de la politique financière du Canada devrait assurer que les pouvoirs consentis aux institutions étrangères qui exercent des activités au Canada ne nuisent pas à la position concurrentielle des institutions canadiennes. Grâce à ces dispositions, le comité est persuadé que nos principales institutions financières continueront d'appartenir à des intérêts canadiens.
22. La mesure législative fédérale en attente sur les institutions financières devrait mettre la propriété canadienne au coeur de la politique du secteur financier, et l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du ministre aux termes des lois régissant les institutions financières devrait refléter cette préoccupation.

## CHAPITRE 4

### Pouvoirs et établissement de réseaux

**A. Introduction**

23. Le comité approuve en principe les quatre méthodes générales de diversification financière :
- l'élargissement des pouvoirs au sein de l'institution;
  - la création de filiales;
  - la constitution de sociétés de portefeuille en amont et en aval; et
  - l'établissement de réseaux.

**B. Élargissement des pouvoirs au sein d'une institution**

- *Crédit commercial*

24. Le comité recommande que les règles qualitatives actuelles applicables aux actifs des sociétés de fiducie soient remplacées par le concept de gestion prudente du portefeuille. Il recommande également que les normes de suffisance du capital de la Banque des règlements internationaux (BRI), ou une version modifiée de ces normes, s'appliquent aux sociétés de fiducie. Ces mesures auront pour effet de rendre à peu près identiques aux pouvoirs d'investissement des actifs des sociétés de fiducie, les pouvoirs des banques ayant une structure de passif équivalente.
25. Le comité recommande également que la méthode de gestion prudente du portefeuille s'applique au secteur de l'assurance. Nous verrions particulièrement d'un bon oeil une telle mise à jour de la législation sur l'assurance puisque la durée des éléments de

passif des compagnies d'assurance permettrait à ce secteur de jouer un rôle très important dans le financement des projets d'investissement à long terme.

- *Pouvoirs internes en matière de fiducie*

26. Le comité propose d'élargir la gamme des pouvoirs fiduciaires permis en autorisant l'exercice direct de pouvoirs fiduciaires par les banques et les compagnies d'assurance, avec les exceptions suivantes :

- l'exécution de fiducies établies par ordonnance judiciaire;
- l'exécution de fiducies entre vifs;
- les fonctions d'exécuteur ou d'administrateur découlant d'un testament ou d'un legs;
- le rôle de tuteur ou de curateur de biens.

27. Les banques et les compagnies d'assurance pourront entreprendre une gamme complète d'activités fiduciaires par l'entremise d'une filiale dans le secteur de la fiducie.

28. Lorsque les pouvoirs internes prévus dans la recommandation 26 relèvent de la compétence provinciale, ce sont les règles provinciales en matière d'enregistrement, de réglementation et de surveillance qui s'appliqueront.

29. Le comité estime que les trois recommandations précédentes respectent les juridictions provinciales dans le secteur de la fiducie, mais il rappelle que les ministres provinciaux responsables des institutions financières ont, lors de leur rencontre du 30 août 1989 à Moncton, accepté le principe selon lequel les institutions financières autres que les sociétés de fiducie, ne pourront offrir de services fiduciaires que par l'entremise de filiales dans ce secteur. Le comité préfère les recommandations 26 à 28. Cependant, s'il fallait, pour réaliser un marché national unique des services financiers—objectif formulé plus loin—faire des concessions aux provinces, ce qu'elles demandent en matière de pouvoirs fiduciaires internes pourraient être accepté.

- *Activités accessoires des banques*

30. Le comité reconnaît que les banques en particulier exercent depuis longtemps des pressions pour que les activités accessoires comme l'affacturage et les services informatiques soient inclus dans la définition des activités bancaires. Si les instances politiques et de réglementation fédérales n'ont pas d'objection à ce que ces activités soient financées directement ou indirectement par des dépôts assurés par la SADC, le comité s'en remet à leur jugement. Toutefois, maintenant que le comité a recommandé d'autres structures, c.-à-d. des sociétés de portefeuille bancaires, nous préfererions de loin que les institutions financières se servent de ces nouvelles options pour exercer des activités accessoires.

### C. Établissement de réseaux

31. L'établissement de réseaux pour la vente de services financiers est une réalité au Canada. Le comité est totalement d'accord avec cette nouveauté, mais tient à exprimer deux réserves. Il faut que les ventes liées soient interdites et que les taux de rémunération ne prêtent à aucune équivoque, qu'ils soient connus et fassent l'objet d'une surveillance de la part de l'organisme de réglementation compétent.

32. Le gouvernement fédéral a récemment proposé d'interdire la vente de produits d'assurance dans les locaux des banques et des sociétés de fiducie. Le comité ne croit

pas que ce soit la meilleure façon d'aborder cette question. La décision de permettre ou d'interdire aux agents d'assurance d'exercer leurs activités dans les locaux des institutions de dépôt appartient aux provinces. C'est pourquoi le comité recommande que, dans chacune des provinces, les institutions à charte fédérale et provinciale soient soumises au même régime pour ce qui est de la vente de l'assurance dans leurs succursales.

33. Le comité reconnaît que la recommandation précédente pourrait aboutir à un traitement différent d'une province à l'autre étant donné la prérogative dont jouissent les provinces dans ce domaine. Cependant, notre recommandation permettrait d'assurer, à l'intérieur de chaque province, l'égalité des règles du jeu pour les institutions constituées au niveau fédéral et provincial. Ainsi, comme le Québec permet aux caisses populaires de vendre de l'assurance dans leurs succursales au moyen de réseaux, il doit également accorder ce droit aux institutions à charte fédérale comme la Banque Nationale ou le Trust Général.
34. Les employés des institutions de dépôt ne devraient pas être autorisés à vendre de l'assurance. En effet, il y a risque de conflits d'intérêts et un client endetté envers une banque, une société de fiducie ou une caisse populaire pourrait se sentir contraint d'acheter les produits d'assurance alors offerts. Par conséquent, le comité recommande que les organismes fédéraux et provinciaux de réglementation du secteur de l'assurance s'entendent pour que, dans les provinces où est permise la vente d'assurance dans les succursales des institutions de dépôt, celle-ci s'exerce au moyen de réseaux et non pas par les employés de ces institutions. Dans tous les cas, la législation fédérale devrait interdire que les employés des institutions de dépôt soient autorisés à vendre de l'assurance.
35. Toutes les recommandations ci-dessus touchant la vente de l'assurance au moyen de réseaux sont fondées sur l'hypothèse que les renseignements confidentiels au sujet des clients ne seront pas transmis entre les institutions de dépôt et les agents d'assurance exerçant leurs activités dans les succursales de ces institutions.
36. Les personnes autorisées à vendre de l'assurance devraient pouvoir placer les fonds de leurs clients dans des institutions de dépôt dans le cadre d'ententes de réseaux.

#### D. Autres questions

37. Le comité reconnaît que la percée de BCE Inc. dans le secteur financier pourrait lui donner un avantage concurrentiel unique puisqu'elle lui permet de combiner les activités bancaires et les télécommunications. Toutefois, nous tenons à faire observer que de grandes sociétés d'informatique et de télécommunications d'autres pays pénètrent le secteur financier. Le comité est d'avis que si cela pose un problème, celui-ci relève de la politique de la concurrence plutôt que de la politique financière.

## CHAPITRE 5

### Surveillance par les organismes de réglementation, transactions intéressées et régie des sociétés

#### A. Introduction

38. Le comité ne formulera pas de recommandation précise en ce qui concerne l'assurance-dépôts. Cela ne veut pas dire cependant qu'il estime que le système est parfait. Au contraire, cette question mériterait d'être étudiée de manière plus approfondie, surtout compte tenu de l'émergence de nouvelles approches quant à l'assurance-dépôts. Si les organismes intéressés ne proposent pas de nouvelles formules, il se pourrait que le comité décide de revoir toute la question de l'assurance-dépôts dans un avenir rapproché.

#### B. Régie interne des sociétés

- *Composition des conseils d'administration*

39. La proportion d'administrateurs choisis parmi les cadres ou les dirigeants d'une institution financière ou de ses sociétés affiliées (administrateurs internes) ne devra pas être supérieure à 15 p. 100, sous réserve de dispense dans les cas de conseils restreints pour lesquels cette obligation serait trop contraignante.

40. Au moins la moitié des administrateurs devront répondre à des critères stricts établissant leur indépendance vis-à-vis de la société. Ces critères exigeront notamment :

- qu'ils ne soient ni dirigeants, ni employés, ni actionnaires importants de l'institution financière ou des sociétés qui lui sont apparentées;
- qu'ils n'aient pas, directement ou indirectement, de liens commerciaux importants avec l'institution ou avec ses sociétés affiliées (ni être un dirigeant d'un emprunteur important de l'institution);
- qu'ils n'appartiennent pas à des cabinets agissant à titre de conseillers juridiques principaux de l'institution; et
- qu'ils n'aient aucun lien de parenté par naissance ou par mariage avec des personnes de ces catégories.

41. Cette recommandation ne vise pas à créer deux catégories d'administrateurs. Tous les administrateurs seront tenus d'agir de bonne foi dans le meilleur intérêt des actionnaires, des déposants et, le cas échéant, des bénéficiaires. Ils exerceront leurs fonctions avec soin, diligence et compétence comme le ferait raisonnablement toute personne prudente dans de pareilles circonstances.

42. Compte tenu des responsabilités accrues qui incomberont aux administrateurs de ces institutions, et notamment aux administrateurs indépendants, des dispositions devront prévoir l'indemnisation adéquate des administrateurs, comme dans la *Loi sur les banques*, pour éviter que des personnes compétentes refusent de remplir ces importantes fonctions.

43. Les conseils d'administration des sociétés commerciales chapeautées par une société de portefeuille bancaire pourront être composés de personnes qui sont des administrateurs de la société de portefeuille bancaire mère ou des personnes désignées par elle, sous réserve des dispositions générales des pratiques commerciales établies.
- *Transactions intéressées*
44. Comme principe de fonctionnement, le comité préconise l'interdiction absolue de toute transaction liée, sauf dans le cas de transactions entre entreprises ayant conclu une entente de réseau et pour la prestation de services rémunérés.
45. Dans la mesure où l'interdiction des transactions liées va à l'encontre des normes ou des pratiques commerciales acceptées, le comité recommande qu'un comité formé de représentants des organismes principaux de réglementation, de la SADC, des associations professionnelles et des institutions financières s'occupent de dresser une liste des exceptions à cette interdiction, de même qu'une description des conditions et procédures en vertu desquelles pourraient se réaliser les transactions exclues.
46. Le Comité d'examen de la gestion des affaires (CEGA) a pour rôle de réviser à l'avance les transactions dispensées de l'interdiction à l'égard des transactions liées, les ententes visant l'établissement de réseaux et les contrats de services rémunérés. Le CEGA veillera à ce que ces transactions ne causent pas préjudice aux actionnaires minoritaires et aux consommateurs, et qu'elles soient établies à des prix comparables à ceux des transactions sans lien de dépendance.
47. La structure et les règles de fonctionnement du CEGA devront être conformes aux lignes directrices contenues dans les recommandations de notre rapport de 1986. (Voir à l'annexe A)
48. Dans le cas des sociétés de fiducie nouvellement constituées et des banques à propriété canadienne de l'annexe II, aucune exception ne sera permise en ce qui concerne les transactions liées. Cette interdiction absolue demeurera en vigueur tant que les actions comportant droit de vote des sociétés de fiducie ne seront pas à 35 p. 100 dans les mains du public ou tant que les banques à propriété canadienne de l'annexe II ne seront pas devenues des sociétés à capital largement réparti, et alors, seulement dans la mesure où les organismes principaux de réglementation seront convaincus que ces institutions se sont dotées de règles de régie interne acceptables.

## CHAPITRE 6

### Harmonisation de la politique

#### A. Introduction

#### B. Harmonisation internationale

##### Accès des banques étrangères au marché canadien

- *Banques d'entreprise américaines*
  - *Qu'est-ce qu'une banque étrangère?*
  - *Filiale d'une banque étrangère*
  - *Dispense de banques étrangères*
  - *La charte d'American Express*
49. Certains perçoivent l'octroi d'une charte de l'annexe II à AMEX comme une anomalie . En raison des préoccupations et de l'incertitude qu'a suscitées cette décision, le gouvernement se doit d'élaborer et de préciser d'avantage sa politique globale concernant l'accès des institutions étrangères au marché financier canadien.
50. À cet égard, le comité souhaite présenter quelques observations :
- Nous approuvons le récent moratoire fédéral sur l'octroi de chartes de banque étrangère de l'annexe II aux «banques d'entreprises» américaines, comme Sears, G.M., GE et Ford.
  - Si on retenait l'idée d'une société de portefeuille bancaire, proposée par le comité, et si, avec le temps, les activités commerciales de telles sociétés dépassaient un certain seuil critique, il faudrait alors que le gouvernement fédéral réévalue son moratoire.

##### Accès canadien accru

51. De l'avis du comité, on s'est trop attardé sur l'accès possible des institutions financières étrangères au marché canadien, en particulier à l'accès des institutions américaines. L'envers de la question devrait également retenir l'attention, c'est-à-dire la manière d'obtenir une marge de manoeuvre accrue pour les institutions financières canadiennes sur les marchés financiers étrangers, en particulier sur le marché américain.

##### Europe de 1992

52. La politique canadienne doit veiller à ce que les ententes réciproques conclues avec l'Europe ne désavantagent pas les institutions canadiennes au profit des institutions européennes sur le marché canadien. De la même manière, étant donné que de nombreuses institutions financières canadiennes exercent depuis longtemps des activités au Royaume-Uni, le Canada doit s'assurer que la réglementation financière de

**l'Europe occidentale n'érigera pas d'obstacles aux institutions canadiennes qui entreront sur le marché européen en passant par le Royaume-Uni.**

### **C. Harmonisation nationale**

#### **Vers un marché financier national**

- *Le modèle de l'Europe de 1992*

**53. Si les Européens peuvent atteindre une harmonisation au-delà de leurs frontières nationales, les Canadiens peuvent sûrement en faire autant face à leurs frontières provinciales.**

- *Le modèle du Royal Trust*

- *La proposition du comité*

**54. Le comité propose un marché financier national unique fondé sur quatre principes :**

- un nouveau consensus sur les normes et principes essentiels;
- un accord fédéral-provincial sur la réglementation;
- l'acceptation du concept de juridiction désignée;
- l'acceptation des règles relatives à la conduite des affaires et des lois sur la protection des consommateurs de la province d'accueil (concept de «traitement provincial»).

**55. Maintenant que les règles sur la suffisance du capital de la BRI s'appliquent aux banques d'environ une douzaine de pays et, qu'au sein du Canada, plusieurs juridictions vont déjà dans ce sens, le moment est sûrement venu pour les principaux organismes de réglementation de parvenir à un consensus sur quelques normes et principes minimaux acceptables. Le comité recommande que la couverture de la SADC ne soit pas disponible aux institutions dont les chartes sont octroyées dans les juridictions dans lesquelles les autorités politiques ou réglementaires insistent pour maintenir que les normes capitales ou la réglementation soient moins sévères.**

**56. La juridiction qui octroie une charte est responsable de la réglementation des normes de prudence (capital, transactions intéressées, etc.) et de la définition des pouvoirs relatifs au placement et à la capacité. Il s'agit du concept de «juridiction désignée». Les provinces désigneront la juridiction dont c'est la responsabilité. L'accord fédéral-provincial sur la réglementation régira ce régime général de la réglementation.**

**57. Les provinces pourront appliquer leurs règles relatives à la conduite des affaires, ainsi que leurs lois sur la protection des consommateurs. Toutefois, «le traitement provincial» doit prévaloir en ce qui concerne l'application de ces règles relatives à la conduite des affaires : les institutions à charte fédérale ou constituées selon les lois d'autres provinces doivent jouir des mêmes privilèges que les institutions à charte de la province d'accueil. Par exemple, il est probable que certaines provinces interdiront l'établissement de réseaux d'assurance dans les locaux des institutions de dépôt. Par contre, les provinces qui le permettent devront étendre ce privilège à toutes les institutions, indépendamment de la juridiction où elles ont obtenu leur charte.**

## Nouveaux défis

- *L'égalité de traitement*

58. Les règles commerciales de la province d'accueil ne doivent pas avoir d'effet extraterritorial, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas régir les opérations à l'extérieur de la province. «L'égalité de traitement» de l'Ontario va à l'encontre de ce principe. Le comité a tout lieu de croire que ses recommandations relatives aux transactions intéressées, aux normes minimales de suffisance du capital et à l'accord fédéral-provincial sur la réglementation, apaiseront les inquiétudes de l'Ontario.

- RADQ

## Faits nouveaux encourageants

59. Le comité tient à souligner que les lois du Nouveau-Brunswick et de la Colombie-Britannique englobent déjà le concept de juridiction désignée. En ce qui concerne le Nouveau-Brunswick par exemple, le gouvernement provincial peut qualifier n'importe quelle juridiction canadienne (selon la pertinence de ses normes de réglementation et de contrôle) de «juridiction désignée». Les institutions financières constituées selon les lois de ces juridictions désignées seront assujetties en premier lieu à la réglementation de leur juridiction d'origine. En outre, les sociétés originaires des juridictions désignées seront exemptées des dispositions relatives à la capacité et aux pouvoirs de placement de la loi du Nouveau-Brunswick. C'est exactement ce modèle-là qu'il faut adopter dans tout le pays.

## PARTIE III

### CONCLUSION

#### CHAPITRE 7

#### Vers un marché national des services financiers

60. Que toutes les parties intéressées, c'est-à-dire les consommateurs de service financiers, les institutions financières, les gouvernements provinciaux, les organismes de réglementation et le gouvernement fédéral s'engagent publiquement à prendre les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif parfaitement raisonnable et extrêmement important de créer un marché financier national unique d'ici 1992.



## PRÉFACE ET APERÇU

Le 4 octobre 1989, le Comité sénatorial des banques et du commerce (ci-après, le comité) a reçu du Sénat l'ordre de renvoi suivant : « Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier l'avenir des institutions financières canadiennes dans un contexte mondial concurrentiel et en constante évolution, et particulièrement l'appartenance de ces institutions ». Le comité ne partait pas de zéro lorsqu'il a entrepris d'étudier ces questions et d'évaluer les témoignages reçus. En 1985, conformément à un ordre de renvoi ayant trait à la réglementation des institutions financières canadiennes, il a déposé *L'Assurance-dépôts*, un rapport provisoire contenant ses conclusions et recommandations sur l'assurance-dépôts en général. En 1986, il a déposé son rapport final, *Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier*, (ci-après le rapport de 1986) sur la restructuration du système financier canadien. Le comité n'a pas à s'en tenir à ses conclusions et recommandations antérieures, d'autant plus que la situation a passablement changé depuis leur formulation. Par contre, il n'est pas obligé non plus de les rejeter à moins qu'elles n'aient été sérieusement erronées au départ et qu'elles ne soient plus pertinentes en raison de l'intégration de l'économie mondiale, caractérisée entre autres par l'Accord de libre-échange et le marché européen de 1992. Quoi qu'il en soit, il est important de rappeler brièvement certains principes et quelques-unes des recommandations du rapport de 1986. Cela sera d'autant plus utile que la méthode de restructuration du système financier exposée dans ce rapport constitue encore une option réalisable.

Par conséquent, le premier chapitre consistera en un rappel de certains éléments du rapport de 1986, *Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier*, dont nous ne présenterons que les points saillants. Les recommandations du rapport de 1986 constituent l'annexe A. Suivra un chapitre indiquant comment les marchés financiers intérieurs et mondiaux ont évolué depuis le dépôt du rapport de 1986 et, dans certains cas, de quelle manière ils pourraient évoluer dans un avenir rapproché. Nous parlerons de l'incidence de l'Accord de libre-échange Canada--États-Unis sur le secteur financier, des répercussions que la création d'un marché européen unique en 1992 pourrait avoir sur notre régime de réglementation, des effets des nouvelles lois provinciales dans les secteurs de la fiducie et de l'assurance et, enfin, du chevauchement des politiques et règlements sur les plans fédéral et provincial et entre les provinces. Il sera en particulier question des défis que présente la création d'un marché interne libre pour les services financiers, maintenant que les Européens ont montré comment on peut libéraliser les échanges entre les pays. Ensemble, ces deux chapitres constituent la partie I, Point de départ du rapport.

Dans la partie II du rapport, le comité présente son analyse, ses opinions et ses recommandations quant à l'évolution du système financier canadien. Dans le chapitre 3 de la partie II, le comité aborde la question de la propriété sous tous ses aspects—le régime de propriété des institutions de dépôt et des compagnies d'assurance, la structure de propriété des conglomérats et, enfin, les moyens de rehausser la propriété canadienne des institutions financières.

Le chapitre 4 porte sur les pouvoirs des institutions et sur l'établissement de réseaux, les principales questions étant les pouvoirs d'investissement de l'actif des diverses institutions et la possibilité de vendre des produits d'assurance dans les locaux des institutions de dépôt grâce à

l'établissement de réseaux. Le chapitre 5 a pour sujet les questions de surveillance par les organismes de réglementation, les transactions intéressées et la régie des sociétés.

Le dernier chapitre de fond traite de questions relatives à l'harmonisation des politiques. Sur le plan international, la principale préoccupation concerne l'élaboration d'une politique uniforme à l'égard de l'entrée des banques étrangères. Sur le plan intérieur, le défi consiste à créer un marché national des services financiers.

La partie III contient les conclusions du comité.

Comme le lecteur s'en rendra compte, le titre du rapport, «Canada 1992 : Vers un marché national des services financiers» comporte un message à deux volets. Le premier, bien sûr, rappelle l'Europe de 1992, date non seulement de l'intégration des services financiers au sein de la Communauté mais, ce qui est plus important, de la création d'un marché européen unique pour les services financiers. L'idée maîtresse du présent rapport est d'assurer la création d'un marché canadien des services financiers qui soit réellement national. L'autre aspect, qui découle du premier, est reflété dans notre dernière recommandation, à savoir que tous les acteurs--les gouvernements, les organismes de réglementation, les institutions et le public--s'engagent à réaliser l'unification du marché canadien des services financiers d'ici l'échéance de 1992.

Voyons maintenant certains des points saillants du rapport de 1986.

## CHAPITRE 1

### Points saillants du rapport de 1986

#### A. Principes fondamentaux

D'entrée de jeu, nous avons souscrit aux neuf principes sur lesquels repose le « Livre vert » du gouvernement fédéral publié en 1985 (*La réglementation des institutions financières au Canada : Propositions à considérer*). Nous avons regroupé ces principes 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. Accroissement de la concurrence :

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

3. Harmonisation fédérale-provinciale :

- ▶ encourager l'harmonisation des politiques et de la réglementation fédérales et provinciales.

À cette liste, le comité a ajouté un autre précepte : « dans un monde financier en évolution rapide, la politique de réglementation doit éviter autant que possible d'imposer une structure préétablie au système financier ». Le comité croyait alors qu'une marge de souplesse était essentielle pour permettre aux institutions financières d'accéder et de se maintenir au rang d'établissements internationaux dans le climat concurrentiel actuel.

Comme nous le verrons plus loin dans l'analyse, le comité souscrit encore à ces principes, mais en ajouterait probablement d'autres, compte tenu des témoignages qu'il a entendus. Par exemple, à l'avenir, nos instances politiques devraient veiller à ce que toute entente de réciprocité garantisse que

les pouvoirs accordés aux institutions étrangères exerçant des activités au Canada ne leur donnent pas un avantage sur les institutions canadiennes.

Dans le contexte du libre-échange et du marché européen unique de 1992, un deuxième principe recommanderait d'harmoniser les politiques interprovinciales et fédérales de façon à rendre nos marchés financiers intérieurs véritablement nationaux. Un marché intérieur fragmenté occasionne non seulement des coûts pour les consommateurs mais constitue également un handicap pour nos institutions qui se lancent sur les marchés financiers mondiaux. Comme le titre de ce rapport l'indique, ce principe est au coeur de l'analyse du comité.

Selon un troisième principe, nos grandes institutions financières devraient rester entre des mains canadiennes. Cela est encore plus important aujourd'hui qu'en 1986 puisque, comme notre analyse le démontrera, l'Accord de libre-échange a restreint nos choix en ce domaine.

Nous avons divisé notre survol du rapport de 1986 selon les trois grandes catégories mentionnées ci-dessus.

## **B. Protection du consommateur et stabilité des institutions financières**

À l'automne de 1985 et au début de 1986, la protection du consommateur ainsi que la solvabilité et la stabilité des institutions financières étaient vraisemblablement au coeur des préoccupations des Canadiens et des instances politiques. En fait, à cette époque, le comité tenait des audiences en vue de son rapport de 1986 en même temps qu'avaient lieu les audiences sur la faillite de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque. Le comité devait trouver le moyen de traiter ces importantes questions de réglementation et de solvabilité de façon à pouvoir ensuite se concentrer sur l'objectif que constituait l'accroissement de la concurrence. La méthode adoptée par le comité pour traiter ces questions de réglementation devait lui permettre de faire des recommandations sur les pouvoirs, l'établissement de réseaux et l'expansion intersectorielle.

Nous nous sommes intéressés aux cinq principaux groupes d'intervenants, à savoir les organismes de réglementation, la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), les vérificateurs, les institutions elles-mêmes à cause de leur rôle sur le plan de la régie des sociétés (y compris les restrictions sur la propriété), et, enfin, le consommateur de services financiers. Le comité était d'avis qu'il fallait renforcer le rôle des cinq intervenants. Cette façon de voir nous a amenés à rejeter les méthodes centrées sur un seul problème, comme l'interdiction à toute personne de détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une institution de dépôt.

Nos conclusions sur le rôle des organismes principaux de réglementation sont présentées dans les recommandations 1 à 6 et 16 à 19 de l'annexe A. Pour ce qui est du rôle des vérificateurs, nous renvoyons le lecteur aux recommandations 20 à 24 de l'annexe A.

Les recommandations 7 à 15 de l'Annexe A résument nos conclusions à l'égard de la SADC. Notre rapport de 1985, *L'assurance-dépôts*, contient des analyses et des recommandations plus détaillées. Une question en particulier mérite d'être soulignée et c'est le fait que les provinces accordent des chartes et réglementent des institutions de dépôt alors que c'est le gouvernement fédéral, par l'entremise de la SADC, qui en est ultimement garant sauf au Québec. Les représentants de la Banque nationale du Canada ont soulevé cette question pendant nos audiences. Selon eux, s'il n'y a pas de faillites au Québec, malgré que les règles de cette province soient plus souples en matière de propriété et de pouvoirs des institutions financières, c'est probablement que la Régie de l'assurance-dépôt du Québec (RADQ) et non la SADC en assumerait les coûts. En d'autres mots, la RADQ a tout intérêt à ce que les institutions à charte provinciale soient bien surveillées.

Sur ce dernier point, la recommandation 15 de l'annexe A énonce que l'assurance-dépôt est un privilège et non un droit, et que la SADC pourrait refuser d'assurer les institutions à charte

provinciale dont la réglementation déroge à ses lignes directrices. Nous avons également recommandé (recommandations 11 et 12) que la SADC envoie un groupe d'enquêteurs et de vérificateurs pour évaluer son risque éventuel si elle venait à conclure qu'une institution à charte provinciale n'était plus rentable. Le ministre provincial compétent pourrait, en tenant compte des preuves et l'évaluation du risque éventuel de la SADC, maintenir en vie l'institution, à la condition que toute obligation ultérieure soit prise en charge par le gouvernement concerné.

Venons-en maintenant à la quatrième question, la plus controversée : la régie des sociétés. Dans son rapport de 1986, le Sénat proposait une procédure en trois volets à l'égard des transactions intéressées et, en particulier, des abus auxquels elles donnent lieu. Le premier volet consistait en une interdiction sélective de certaines transactions avec liens de dépendance. Cette interdiction varierait selon les institutions. Par exemple, la *Loi sur les sociétés de fiducie* interdit déjà les prêts aux actionnaires majoritaires.

Le deuxième volet comportait la création d'un Comité d'examen de la gestion des affaires (CEGA). Les lignes directrices concernant la formation du CEGA prévoyaient que ce comité serait composé exclusivement d'administrateurs «de l'extérieur», «désintéressés» et «indépendants». Le rôle du CEGA consisterait à évaluer toutes les transactions intéressées et à n'approuver que celles qui sont compatibles avec les normes du marché en fait de prix et de conditions. Les transactions intéressées qui ne seraient pas approuvées par le CEGA ne pourraient être conclues. Le CEGA aurait le droit de retenir, au besoin, les services de conseillers, de vérificateurs, d'évaluateurs et d'autres spécialistes indépendants.

Le troisième volet prévoyait que certaines transactions intéressées, bien que normalement acceptables, devraient être approuvées au préalable par l'organisme de réglementation lorsque certaines particularités l'exigent. Il s'agit de la recommandation 38 de l'annexe A. Les recommandations relatives aux deux premiers volets portent respectivement les numéros 25 à 27 et 39 à 42, dans la même annexe.

Cette approche à la régie des sociétés repose sur l'exigence qu'au moins 35 p.100 des actions avec droit de vote des institutions financières soient dans les mains du public. Le comité a cru que ce pourcentage serait suffisant pour permettre à des analystes financiers professionnels de surveiller les activités des institutions. De plus, la pression du public suffirait à inciter le CEGA d'une institution à s'acquitter de ses responsabilités et à respecter les intérêts des petits actionnaires. Les recommandations pertinentes sont numérotées de 43 à 47, à l'annexe A.

Dans l'observation 48 de l'annexe A, le comité se dit d'avis que l'application de ces mesures permettrait 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. C'est pour cette raison que le comité a proposé des mesures plutôt énergiques pour accroître la concurrence, question que nous aborderons maintenant.

### **C. Accroissement de la concurrence**

En ce qui a trait à l'accroissement de la concurrence, le comité a adopté un autre principe : les autorités de réglementation confrontées à de nouveaux types d'institutions ou de produits ne devraient pas s'y opposer à moins que preuve soit faite qu'ils vont à l'encontre de l'intérêt public. Malheureusement, les innovateurs doivent trop souvent faire les frais de la preuve que leurs produits ou procédés sont avantageux pour le public. Cela favorise le statu quo et va à contre-courant de l'évolution rapide des marchés financiers national et international. En d'autres termes, la politique relative au système financier doit encourager l'innovation plutôt que d'y faire obstacle. Prolongeant le principe que le système financier doit encourager l'innovation, le comité a adopté son corollaire : dans la mesure du possible, toute réforme devrait consolider nos acquis politiques et institutionnels.

Selon la plus importante de nos recommandations (numéro 50 de l'annexe A), sous réserve de certains critères et priorités, le comité favorisait quatre méthodes générales de diversification financière :

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

Il n'est pas question de présenter en détail les nombreuses recommandations touchant à ce domaine (numéros 51 à 74 de l'annexe A). Quelques observations d'ordre général suffiront. En gros, le comité préconisait la création de réseaux ainsi que l'intégration intersectorielle. Les institutions à capital largement réparti, c'est-à-dire les banques de l'annexe I, les compagnies mutuelles d'assurance-vie et les *credit unions*, pourraient posséder en entier des filiales dans d'autres secteurs. Mais si une société de fiducie à capital fermé voulait exercer des activités dans un autre secteur par l'intermédiaire d'une filiale, il faudrait que 35 p. 100 des actions comportant droit de vote de la société mère ou que 35 p. 100 des actions de chacune de ses filiales soient dans les mains du public.

Pour les sociétés de fiducie à capital fermé, les répercussions seraient les suivantes. Tant que la société mère ou la société de fiducie ou la compagnie d'assurance aurait une participation publique de 35 p. 100, elle pourrait être seule propriétaire de filiales dans d'autres secteurs (sauf dans le secteur bancaire). Comme nous l'avons déjà mentionné, si cette condition n'est pas remplie, chacune des filiales doit avoir une participation publique de 35 p. 100. Pour ce qui est des actifs des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurance, nous recommandons d'adopter la méthode de gestion prudente de portefeuille, sous réserve que les activités de crédit commercial ou de crédit-bail ne dépassent pas 20 p. 100 de leurs actifs. Elles pourraient avoir d'autres activités dans ce domaine par l'entremise d'une banque de l'annexe II, qui serait assujettie à des limites quant à sa taille et au nombre de succursales.

Même si nous n'avions pas formulé de recommandation précise en ce sens, nous croyions que toutes les transactions avec liens de dépendance d'une institution financière nouvellement créée ou d'une institution existante changeant de mains, devaient être autorisées au préalable par l'organisme principal de réglementation pendant une période de temps déterminée ou jusqu'à ce que cet organisme soit convaincu de la mise en place de règles de régie suffisantes.

En ce qui a trait à l'intégration dans le secteur des valeurs mobilières, le comité reconnaissait que la réglementation de ce secteur incombait aux provinces et que les institutions financières constituées au niveau fédéral ne pourraient acquérir de maison de courtage sans l'approbation des provinces (recommandation 68, de l'annexe A). Nous reviendrons abondamment sur ce genre de recommandations—permission d'Ottawa avec l'accord des provinces—dans la partie qui traite de l'établissement de réseaux pour la vente de l'assurance.

Le comité respectait le statu quo dans le cas des banques : elles devraient continuer d'avoir de nombreux actionnaires. Comme leur capital est largement réparti, elles sont libres de se diversifier dans tous les secteurs au moyen de filiales possédées en propre.

Enfin, malgré l'intégration proposée des institutions financières, chacune des fonctions essentielles demeurerait réglementée par l'organisme principal de réglementation compétent.

## D. Harmonisation fédérale-provinciale

Le rapport de 1986 disait ce qui suit :

Nous croyons que notre rapport se démarque . . . 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.

Bien que le comité reconnaisse le problème que pose l'existence de compétences multiples (verticales et horizontales), il souligne également (observation 78 de l'annexe A) qu'elle peut être profitable car elle favorise la souplesse, l'innovation, l'expérimentation et la saine concurrence.

Néanmoins, le défi était clair: l'objectif ultime était d'assurer une compatibilité suffisante de la réglementation pour permettre aux marchés de devenir nationaux. Toutefois, la coordination de la réglementation ne pouvait à elle seule assurer cette compatibilité puisque les organismes de réglementation sont assujettis à l'ensemble des politiques du gouvernement dont ils relèvent. En dernière analyse, c'est donc au niveau politique que la coordination doit être amorcée. Comme le disait le comité : «Les organismes de réglementation ne peuvent coordonner leurs activités que si les législateurs harmonisent leurs politiques en matière de réglementation des institutions financières».

C'est pourquoi le comité proposait (recommandation 80 de l'annexe A) que le gouvernement fédéral, de concert avec ses homologues provinciaux, prenne l'initiative de créer un Comité permanent des ministres responsables des institutions financières. 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.

Plus loin dans le présent rapport, nous mentionnerons quelques réalisations importantes dans ce domaine, mais il faut aller plus loin, surtout en regard du projet de la Communauté européenne.

## E. Résumé

Telle était la position du comité dès 1986. Cependant, la marche des événements se poursuit inexorablement et l'avenir que l'on peut envisager en 1990 s'annonce très différent de ce qu'on prévoyait en 1986. En outre, la question de la propriété, au niveau fédéral, a provoqué une paralysie législative que complique encore l'Accord de libre-échange. C'est pour ces raisons, entre autres, que le comité se penche à nouveau sur les politiques et la structure du secteur financier. Le chapitre qui suit présente certains éléments du nouveau paysage financier.

Nous terminons ce chapitre par quelques principes, tirés en grande partie de notre rapport de 1986 et qui nous ont guidés tout au long de nos travaux.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

1. **Le comité souscrit aux principes qui sous-tendaient le Livre vert, notre rapport de 1986 ainsi que la plupart des autres rapports officiels portant sur la réforme du système financier canadien : 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; stimuler la concurrence, l'esprit d'innovation et l'efficacité; accroître et faciliter les choix pour le**

consommateur; élargir les sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises; encourager la concurrence internationale et la croissance économique intérieure; et harmoniser les politiques et la réglementation fédérales et provinciales.

2. Étant donné la rapidité inouïe avec laquelle les systèmes financiers mondiaux et intérieurs se transforment, le comité est d'avis que la politique de réglementation devrait refléter la souplesse et l'adaptabilité dont le système financier canadien devra faire preuve pour relever ces défis.
3. Conséquemment, le cadre de la politique générale à l'égard du système financier doit encourager l'innovation et non y faire obstacle. En d'autres termes, les innovations sont acceptables à moins qu'on puisse prouver qu'elles sont contraires à l'intérêt public. Malheureusement, les innovateurs doivent trop souvent faire les frais de la preuve que leurs produits ou procédés sont avantageux pour le public. Cela favorise le statu quo et va à contre-courant de l'évolution rapide des marchés financiers national et international.
4. Enfin, en dépit du fait que la réforme financière au niveau fédéral se fait attendre depuis longtemps, les Canadiens peuvent à juste titre être fiers des réalisations de notre secteur financier. Cela étant, le comité est d'avis que, dans la mesure du possible, tout projet de réforme devrait chercher à consolider nos acquis politiques et institutionnels.

## CHAPITRE 2

### Les nouveaux défis

#### A. Introduction

La mondialisation actuelle des marchés financiers constitue à la fois un défi important et une occasion intéressante pour les institutions financières canadiennes et ceux qui sont chargés de leur réglementation. Comme l'a indiqué le Conseil économique du Canada dans son rapport récent intitulé *Le nouvel espace financier : Les marchés canadiens et la mondialisation* (1989), les marchés financiers se sont radicalement transformés au cours des dernières années. Dans son rapport, le Conseil s'exprime en ces termes :

Les agents économiques qui y évoluent ont ainsi vu leurs habitudes bouleversées et se sont soudain retrouvés obligés de s'adapter rapidement à une nouvelle situation. Il leur faut explorer un territoire inconnu. . . . ceux qui s'acclimatent rapidement vont de l'avant; ceux qui ont de la difficulté à apprendre tirent de l'arrière.

...

Les Canadiens viennent de faire connaissance avec un nouvel espace financier - un marché planétaire où des produits novateurs ont transformé les pratiques du monde des affaires.

...

Les prêteurs, les emprunteurs, les gouvernements et les organismes de réglementation doivent pouvoir s'orienter dans le nouvel espace financier. Souvent, les mécanismes nécessaires pour gérer l'évolution récente n'existent pas encore, que ce soit à l'échelle nationale ou mondiale. Et c'est seulement quand on les aura mis au point que les Canadiens pourront profiter pleinement des avantages que comportent les nouveaux marchés financiers et qui se traduiront, en bout de ligne, par une diminution des coûts de production de nos biens et services, par le renforcement de notre compétitivité sur les marchés internationaux et par une hausse de notre niveau de vie. (p. 1).

La mondialisation croissante des activités financières est caractérisée par les échanges commerciaux 24 heures par jour, par les instruments perfectionnés qui permettent le transfert des risques d'une devise à l'autre et dans le temps, par une augmentation du nombre de devises composant le marché international des capitaux, par l'accession de sociétés commerciales géantes au rang de grands intervenants financiers, par le remplacement des opérations des banques commerciales par celles de banques d'investissement, par le transfert du pouvoir financier des institutions euro-américaines aux institutions japonaises, etc.

C'étaient là les forces sous-jacentes qui nous ont motivés à présenter un rapport en 1986. Aujourd'hui encore, et peut-être d'une façon plus impérieuse, ce sont elles qui nous incitent à présenter celui-ci. En conséquence, si l'objet du présent chapitre est d'examiner les différents progrès

qui sont survenus à l'échelle internationale et nationale depuis 1986 ainsi que leur lien avec la réforme du secteur financier canadien ou leur incidence sur celle-ci, il importe néanmoins de reconnaître que, dans une large mesure, ces progrès découlent des forces sous-jacentes de l'internationalisation et de la mondialisation.

Les effets conjugués de certains événements importants survenus récemment à l'échelle internationale et nationale sont néanmoins venus compliquer et rendre encore plus impérieuse la réforme du secteur financier canadien. Au niveau international, les effets de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (appelé ci-après l'Accord) constituent de loin les changements les plus importants, même si les répercussions de l'établissement d'un marché européen unique se feront de plus en plus sentir à mesure que nous approchons de 1992. Au pays, les déclarations récentes de deux grandes sociétés de fiducie, soit le Canada Trust et le Royal Trust, sociétés qui envisagent de renoncer à leur charte fédérale si le gouvernement canadien n'adopte pas sous peu une nouvelle loi, donnent probablement une excellente idée des défis à relever. Dans le présent chapitre, nous examinerons les différents éléments qui ont une importance déterminante pour le secteur financier, à commencer par l'Accord de libre-échange.

## **B. Évolution de la situation à l'échelle internationale**

### **L'Accord de libre-échange et les services financiers**

Les services financiers liés à l'assurance font partie intégrante de l'Accord de libre-échange et, à ce titre, sont assujettis à l'ensemble des dispositions de l'Accord, y compris au mécanisme de règlement des différends. Quant aux autres services financiers, ils sont traités au chapitre 17 de l'Accord, chapitre qui, dans les faits, constitue un accord distinct, sauf pour ce qui est de quelques dispositions particulières. Le chapitre 17 n'impose aucune obligation spécifique d'accorder aux ressortissants de l'autre partie le « traitement national ».

En se penchant sur l'Accord (ou plus précisément sur le chapitre 17 de l'Accord), les membres du comité ne cherchent pas tant à établir si le Canada perd plus qu'il n'y gagne. À cet égard, il est probablement juste de dire que les milieux financiers sont prêts à s'accommoder de l'Accord. Par ailleurs, dans le mémoire qu'elle a présenté au comité, l'Association des consommateurs du Canada conclut, après avoir pesé le pour et le contre, qu'à long terme, l'Accord sera probablement avantageux pour les consommateurs. Ces généralisations mises à part, les membres du comité désirent, en l'occurrence, cerner les répercussions de certaines dispositions.

#### ● *La règle du 10/25*

L'une des dispositions les plus importantes du chapitre 17 de l'Accord, l'article 1703, soustrait les investisseurs américains à l'application des restrictions concernant la participation étrangère dans les institutions financières canadiennes réglementées par le gouvernement fédéral. Appliquée aux institutions financières non bancaires réglementées par le fédéral, la règle du « 10/25 » interdit à une même personne non résidente de détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une institution, et aux non-résidents, de détenir au total plus de 25 p. 100 de ces actions. Par ailleurs, il est interdit à un même investisseur de détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une institution bancaire de l'annexe I. Cette restriction, qui s'applique à la fois aux résidents et aux non-résidents, demeure, mais les résidents américains ne sont pas tenus de respecter la limite des 25 p. 100 fixée relativement à la participation étrangère totale dans les banques de l'annexe I. En d'autres termes, cela signifie que les Américains bénéficient désormais du même traitement que les Canadiens au regard des droits de propriété touchant les institutions financières réglementées par le fédéral. Ainsi, les Américains peuvent acquérir n'importe laquelle des grandes fiducies ou sociétés de prêt ou d'assurance titulaires d'une charte fédérale, pour autant qu'ils obtiennent l'autorisation de le faire après avoir satisfait aux mêmes critères d'examen ministériels que les Canadiens et après s'être conformés à toutes les restrictions législatives, par exemple celles dont il est fait état dans la *Loi sur les banques*.

Pour de nombreux témoins qui ont comparu devant le comité, cela revient à dire que les Américains peuvent maintenant prendre le contrôle des grandes fiducies. Une solution évidente pour garantir que celles-ci demeurent entre les mains d'intérêts canadiens consisterait à les assujettir à la règle des 10 p. 100, comme dans le cas des banques.

Bien que les membres du comité reconnaissent que l'Accord peut exposer les fiducies à des prises de contrôle, cela ne peut se produire, sur le plan technique, dans le cas des banques. En effet, les banques de l'annexe I sont les seules institutions financières canadiennes qui pourraient, dans le temps qu'il faut pour lire le présent rapport, passer complètement à des intérêts purement américains. Dix Américains non associés pourraient effectivement chacun acquérir 10 p. 100 des actions de la Banque Toronto-Dominion, par exemple. Par ailleurs, 100 000 Américains pourraient aussi racheter toutes les actions. Aucune autorisation ministérielle ne serait en l'occurrence nécessaire. Ces dix Américains (au même titre que 10 Canadiens, du reste) ne pourraient toutefois pas exercer en bloc le droit de vote que leur confèreraient leurs actions, parce que cela contreviendrait à la règle des 10 p. 100. En fin de compte, ce qui permet aux banques de l'annexe I de demeurer sous contrôle canadien (ce qui ne veut pas dire qu'elles appartiennent à des intérêts canadiens), c'est : a) le fait que les actionnaires ne peuvent agir de façon concertée relativement à plus de 10 p. 100 des actions comportant un droit de vote, et b) le fait que, conformément aux dispositions de la *Loi sur les banques*, les trois quarts des membres du conseil d'administration d'une banque de l'annexe I doivent être des citoyens canadiens qui résident habituellement au Canada. Ainsi, le contrôle canadien des banques est maintenu grâce aux dispositions de la loi relatives aux administrateurs et à la direction de celles-ci.

Deux autres précisions s'imposent. Premièrement, la règle du «10/25» vaut toujours pour les ressortissants de pays autres que les États-Unis. Deuxièmement, les dispositions du chapitre 17 ne s'appliquent pas aux institutions financières qui possèdent une charte provinciale. En conséquence, les Américains ne pourraient acheter la filiale de Royal Trustco, laquelle est titulaire d'une charte québécoise, car la législation du Québec comporte encore la règle du «10/25». Il s'ensuit une situation pour le moins paradoxale : si les Canadiens veulent que les sociétés de fiducie puissent avoir un capital fermé et s'assurer qu'elles continuent d'appartenir à des intérêts canadiens, la «solution» consisterait à les doter d'une charte provinciale!

- *La disposition visant les banques de l'annexe II et la charte d'AMEX*

Une autre disposition importante est celle qui exempte les banques américaines de l'annexe II du plafonnement de l'actif imposé aux banques étrangères et qui leur facilite l'ouverture de succursales. Cette disposition, conjuguée à l'adoption de normes de suffisance du capital de la BRI (Banque des règlements internationaux) tant pour les banques de l'annexe I que pour celles de l'annexe II, signifie qu'il n'y a en réalité aucune différence de pouvoirs entre les banques de l'annexe I et les banques américaines de l'annexe II. Cependant, la structure du capital social diffère.

Ainsi, les banques américaines de l'annexe II, comme toutes les autres banques étrangères, sont des filiales d'une banque mère. Selon les lignes directrices visant les banques étrangères (annexe D), on s'attend en règle générale à ce que les banques étrangères qui présentent des demandes de charte aient une propriété ouverte et qu'elles soient essentiellement engagées dans la prestation de services financiers, bien que cela n'ait pas toujours été le cas. Le recours à des lignes directrices plutôt qu'à des exigences légales témoigne du manque de traitement uniforme des banques étrangères dans le monde. Le comité croit comprendre que 10 p. 100 à peu près des banques étrangères ayant des filiales au Canada ont soit des liens commerciaux ou une propriété fermée (dont certaines banques d'État). Et la plupart sont des banques étrangères non américaines. Cependant, depuis que le gouvernement a permis à American Express d'établir une banque à charte de l'annexe II, certains témoins estiment que le Canada a essentiellement modifié sa politique à l'égard de la pénétration des banques étrangères sur notre marché. Plus précisément, si l'on se fie au cas d'AMEX, les règles du jeu seraient

modifiées puisque les banques américaines de l'annexe II pourraient avoir des liens commerciaux alors que les certaines banques canadiennes de l'annexe I ne le pourraient pas. Au fil des ans, la mise en application de la politique à l'égard des banques étrangères a permis des cas où la structure du capital de la société mère de certaines banques de l'annexe II est moins restrictive que la règle du 10 p. 100 applicable aux banques canadiennes. Comme la plupart de ces banques ont été établies avant la signature de l'Accord de libre-échange (et que la plupart sont des banques étrangères non américaines), il ne conviendrait pas de lier ce phénomène à l'Accord de libre-échange.

Les sociétés de fiducie se sentent également lésées par la décision concernant AMEX. Elles prétendent que, si un résident américain (American Express) peut maintenant être propriétaire d'une banque au Canada, alors les fournisseurs de services financiers canadiens devraient eux aussi pouvoir le faire. Un rapprochement entre BCE Inc. et American Express (U.S.) est facile. Les deux ont une propriété ouverte et entretiennent des liens commerciaux (pour être juste, BCE Inc. est essentiellement engagée dans le commerce tandis qu'American Express poursuit principalement des activités financières). Pourtant, AMEX possède une charte bancaire conforme à l'annexe II qu'elle peut détenir à part entière à perpétuité tandis que BCE Inc. ne peut demander qu'une charte canadienne en fonction de l'annexe II, à condition, en plus, de réduire à 10 p. 100 sa participation au capital dans les dix années suivantes.

Les solutions ne sont pas évidentes. Permettre à Royal Trustco, par exemple, d'établir une banque à charte ne ferait qu'aggraver l'inégalité des règles du jeu pour les banques : tant les banques américaines de l'annexe II que les banques canadiennes à propriété exclusive (si une telle catégorie existait) disposeraient d'une liberté quant à la propriété de leur capital que n'auraient pas les banques de l'annexe I. Manifestement, la solution serait d'établir une catégorie unique de banques canadiennes dont la seule limitation serait qu'au moins 35 p. 100 de leurs actions comportant droit de vote soient dans les mains du public. Par contre, les banques existantes de l'annexe I risqueraient alors de passer sous contrôle américain en raison de l'accès qu'ils ont à notre marché en vertu de l'Accord de libre-échange.

Le comité admet qu'aussi longtemps que la politique et les structures financières varieront d'un pays à l'autre, les ententes bilatérales ou multilatérales destinées à accroître le commerce de services financiers mèneront inévitablement à des situations où des entreprises canadiennes seront traitées différemment d'entreprises étrangères similaires. Certains croient que l'Accord de libre-échange combiné à l'octroi de la charte à AMEX a fait pencher les règles du jeu d'un côté. D'après certains témoins que nous avons entendus, les banques américaines de l'annexe II jouissent d'un traitement « plus que » national par rapport aux banques et aux sociétés de fiducie canadiennes.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

5. **L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis rend plus difficile la réforme des institutions financières. Certains intervenants croient les institutions financières non bancaires à charte fédérale plus vulnérables à une mainmise américaine. Par ailleurs, lorsque la disposition de l'Accord de libre-échange concernant les banques de l'annexe II s'ajoute à la décision prise au sujet de la charte d'AMEX (plusieurs de nos témoins ont eu tendance à les relier), les résidents américains semblent mieux traités que nos banques et sociétés de fiducie canadiennes. Voilà qui rend encore plus ardue la tâche de trouver des points communs entre les sociétés de fiducie et les banques de l'annexe I dans l'élaboration d'une politique intérieure.**

Cette question peut devenir encore plus compliquée à régler dans le contexte de l'Europe de 1992, sujet sur lequel nous allons maintenant nous attarder.

## L'Europe de 1992

Tout comme l'Accord de libre-échange, l'intégration des marchés financiers européens suscite l'intérêt. Bien qu'important pour l'avenir des institutions financières canadiennes en Europe, ce sujet dépasse le cadre de notre mandat. Les témoins qui ont comparu devant nous limitaient, en règle générale, leurs commentaires aux répercussions éventuelles qu'aurait l'Europe de 1992 sur la structure des affaires financières canadiennes. Cependant, deux points soulevés par les témoins méritent qu'on s'y arrête.

- *La réciprocité*

Le premier point a trait aux questions soulevées plus haut relativement à l'Accord de libre-échange. En fait, il en découle. Pour avoir accès aux marchés de l'Europe de 1992, le Canada subira énormément de pressions de la part des Européens qui voudront jouir des mêmes privilèges que les Américains en vertu de l'Accord de libre-échange, surtout de la dispense du plafonnement de l'actif pour les banques européennes de l'annexe II. Sur ce point, les témoins jugeaient une telle concession inévitable et, dans le contexte actuel, minime, puisque les banques européennes de l'annexe II sont bien en-deçà du plafond de 12 p. 100 imposé sur l'actif canadien détenu par des filiales de banques étrangères. Toutefois, certains s'inquiétaient du fait qu'à force de plier ici et là, la politique relative au secteur financier du Canada puisse finir par accorder une nette préférence aux institutions étrangères. Si, comme conséquence, les institutions canadiennes ont plus de difficulté à pénétrer leur marché intérieur, leur avenir en tant qu'intervenants sur les marchés internationaux n'est pas très prometteur.

Cette discussion générale fait ressortir un point assez particulier: la réglementation canadienne serait-elle trop transparente? Lorsque les Canadiens posent des restrictions (par exemple sur la propriété ou sur la taille d'une banque de l'annexe II), celles-ci sont très visibles pour quiconque veut en prendre connaissance. Les banques britanniques ont une propriété ouverte, non pas en raison de restrictions mais parce que la Banque d'Angleterre ne permettrait pas à quiconque de détenir plus de 15 p. 100 des actions d'une banque. Par ailleurs, sur le continent, la discrétion joue encore plus. Presque tous les pays tenteront probablement de s'assurer que leurs principales institutions financières demeureront entre les mains de ressortissants nationaux. Peu d'entre eux, toutefois, suivent l'exemple canadien en les couchant en noir sur blanc dans les lois ou les règlements. Le comité désire simplement relever cette observation.

- *Le contrôle exercé par le pays d'origine et la reconnaissance mutuelle*

Le deuxième point soulevé par l'Europe de 1992 a été de loin le plus discuté dans les délibérations du comité, c'est-à-dire le fait que les États membres de la Communauté européenne sont en train de d'instaurer un régime au sein duquel les services financiers peuvent circuler librement au-delà de frontières nationales, alors que le Canada a de la difficulté à assurer le libre commerce des services financiers d'une province à l'autre. Plusieurs témoins ont recommandé que le Canada adopte ce nouveau modèle européen. Il a pour caractéristiques essentielles de reconnaître le contrôle exercé par le pays d'origine (c'est-à-dire le pays où est obtenue la charte) jumelé à une harmonisation minimale des règles de prudence et à la reconnaissance mutuelle des compétences des autres pays membres en matière d'émission de chartes. Les pays d'accueil peuvent dicter certaines règles de fonctionnement mais ils doivent quand même ouvrir tout grand la porte aux institutions à charte étrangère. Ce fait nouveau incite le comité à suggérer une approche similaire au Canada. On en trouvera le détail dans une section ultérieure qui traite des interactions fédérales-provinciales et interprovinciales en matière de réglementation des institutions financières.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

6. Dans le cadre de l'Europe de 1992, les Européens s'engagent à créer un marché unique des services financiers. Si la Communauté européenne peut instaurer la libre-circulation des services financiers entre les divers pays, le comité signale qu'il est certainement temps que les autorités canadiennes s'assurent que les services financiers puissent circuler librement entre les diverses provinces.

### C. Développements sur la scène nationale

#### Mesures prises récemment par les provinces

La législation provinciale est le troisième aspect du secteur financier qui a évolué considérablement depuis 1986. Plusieurs provinces, notamment l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick (voir l'annexe B) ont en effet mis à jour leur législation concernant les sociétés de fiducie et les sociétés de prêt. Ainsi, de façon générale, les provinces ont pris l'initiative d'insuffler une nouvelle orientation au secteur financier. De plus, afin de profiter de la mise à jour des lois, un certain nombre de chartes fédérales ont été transférées aux provinces et, comme on l'a déjà signalé, certaines grandes sociétés de fiducie menacent maintenant de faire de même. Déjà en 1986, la réforme de la législation fédérale touchant les sociétés de fiducie, les sociétés de prêt et les compagnies d'assurance s'imposait de toute urgence. Le retard dans ce dossier a déjà compromis sérieusement la marge de manoeuvre du gouvernement fédéral dans ce vaste domaine et il ne fait maintenant plus de doute qu'elle compromet la viabilité du secteur financier canadien dans son ensemble.

#### ● *L'ouverture du secteur des valeurs mobilières*

En novembre 1986, la Banque de la Nouvelle-Écosse a signalé son intention de faire son entrée dans l'industrie des valeurs mobilières en implantant au Québec un courtier en valeurs de plein exercice, Placements BNE Inc., une succursale appartenant intégralement à la banque. Ce geste a eu des répercussions plutôt spectaculaires. Ainsi, les mesures partielles proposées par l'Ontario afin de chercher à déréglementer son industrie des valeurs mobilières ont été abandonnées au profit d'une déréglementation intégrale. En décembre 1986, l'Ontario annonçait en effet la levée complète des restrictions sur les investissements dans les maisons de courtage par d'autres institutions financières canadiennes à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1987. Pour les étrangers, ces restrictions devaient être éliminées un an plus tard. Ce «big bang» canadien a eu pour conséquence que les banques de l'annexe I sont maintenant propriétaires de la majorité des actifs du secteur canadien des valeurs mobilières.

Chose surprenante, les témoins n'ont pratiquement pas porté attention à cette envahissement du secteur des valeurs mobilières par les banques à charte. Seule l'industrie des assurances a accordé de l'importance à cette question, soulignant que le secteur des assurances subirait le même sort que le secteur des valeurs mobilières si les banques étaient autorisées à acheter des compagnies d'assurance.

#### **Le modèle québécois**

Dans la partie qui suit, le comité traitera de quelques-uns des progrès les plus marquants accomplis au niveau provincial. Le plan de réforme générale proposé par le Québec en 1987 est, en la matière, la mesure qui a eu la plus grande portée. Ses principes directeurs comprenaient : a) la possibilité de procéder à une intégration de l'ensemble du système par l'entremise de filiales, b) la possibilité d'établir des liens commerciaux et de posséder des sociétés à capital fermé, c) l'incitation à l'auto-réglementation et d) la capacité du secteur financier d'acquérir des actifs dans le secteur commercial. Au moment de sa comparution devant le comité, M. Pierre Fortier, ministre responsable du plan de réforme des institutions financières rendu public par le Québec en 1987, a indiqué que le

modèle québécois était en grande partie inspiré du Rapport publié par le Sénat en 1986. Mme Louise Robic, l'actuelle ministre responsable des institutions financières du Québec, a récemment indiqué qu'elle avait l'intention de mener à terme la réforme du secteur financier québécois.

- *L'administration prudente des portefeuilles*

Le Québec et peut-être d'autres provinces ont opté pour le concept de l'administration prudente des portefeuilles en ce qui concerne les pouvoirs de placement des institutions financières. Cette orientation remplace les anciennes règles quantitatives qui s'appliquaient à diverses catégories d'actif et la règle des placements admissibles pour les portefeuilles des compagnies d'assurance. Il n'existe pas de définition claire et nette d'une administration prudente des portefeuilles. La Loi québécoise sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne (1987) comprend le passage suivant : « Une société doit, dans l'exercice de ses pouvoirs de prêts et de placements, agir comme le ferait en pareilles circonstances une personne prudente et raisonnable, avec honnêteté et loyauté, et dans le meilleur intérêt des actionnaires, des déposants et, le cas échéant, des bénéficiaires ». Il est évident que le degré de prudence dépendra, entre autres choses, de la structure du passif de l'institution. De toute façon, non seulement le comité voit d'un bon oeil ces mesures, mais il recommandera aussi plus loin que le concept d'administration prudente des portefeuilles soit appliqué à l'ensemble des institutions financières.

- *L'établissement de réseaux de vente d'assurance*

La décision du Québec d'autoriser les Caisses populaires Desjardins à établir un réseau de vente d'assurance dans leurs succursales est encore plus étonnante. Les vendeurs d'assurance doivent être réglementés par l'organisme principal responsable du secteur de l'assurance et, dans le cas des Caisses populaires, ils doivent être des employés de la filiale où se fait la vente d'assurance et non de la caisse populaire. L'expérience est d'autant plus intéressante que le Livre bleu du gouvernement fédéral et le projet de loi fédéral de 1987 présenté par la suite proposaient d'interdire l'établissement de réseaux de vente d'assurance dans les succursales de banques et de fiducies.

Qui plus est, cela crée des règles du jeu qui ne sont pas uniformes d'une province à l'autre. Ainsi, bien que les représentants de toutes les banques qui ont comparu devant le comité désirent voir des réseaux de vente d'assurance, la Banque nationale, elle, souhaite pouvoir le faire le plus tôt possible puisqu'elle est en concurrence directe avec le Mouvement Desjardins. Le comité examine plus loin cette question.

- *Les liens commerciaux en aval*

Le dernier secteur où le Québec a fait preuve d'innovation, c'est dans le domaine de l'intégration des secteurs financier et commercial. Le Québec a notamment pris des mesures afin de permettre au secteur financier d'établir des liens avec le secteur commercial. Au niveau fédéral, on a surtout débattu des liens en amont: qui peut être propriétaire d'institutions financières et notamment d'institutions de dépôt? La loi québécoise reconnaît déjà que les institutions financières peuvent à la fois être à propriété fermée et établir des liens avec des sociétés commerciales, et l'on propose maintenant que le secteur financier puisse, en aval, acquérir des intérêts dans le secteur commercial. Cette question sera aussi examinée.

### **L'égalité de traitement**

Les initiatives des provinces ne sont pas toutes louables. Ainsi, en avril 1988, l'Ontario a adopté le concept de « l'égalité de traitement » dans le cadre du projet visant à modifier la *Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie*. En vertu de cette approche, une société de fiducie qui offre des services en Ontario voit ses activités dans certains secteurs (y compris celles qu'elle mène dans les autres provinces) assujetties à la réglementation et à la surveillance de l'Ontario, et ce, même si elle est constituée en vertu d'une loi fédérale ou d'une loi d'une autre province. Tout en reconnaissant la

constituée en vertu d'une loi fédérale ou d'une loi d'une autre province. Tout en reconnaissant la légitimité de l'objectif que poursuit l'Ontario, c'est-à-dire protéger ses citoyens contre les pertes résultant de la faillite d'une institution financière assujettie à des règles moins rigoureuses prescrites par l'autorité dispensatrice de la charte, le comité déplore la portée extra-territoriale de cette approche.

Les Canadiens se sont en effet toujours opposés vigoureusement aux lois américaines qui avaient une portée extra-territoriale. Nous ne pouvons donc admettre ce type de loi à l'intérieur de nos frontières. L'un des défis du comité est de tenir compte de préoccupations semblables à celles de l'Ontario sans pour autant fragmenter le marché canadien des services financiers.

Ainsi se termine notre examen de certaines mesures prises à l'échelle provinciale. Des détails sur les autres initiatives figurent à l'annexe B (Chronologie d'événements dans le secteur financier depuis mai 1986).

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

7. Plusieurs provinces, notamment l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Bunswick, ont mis à jour leurs lois touchant les sociétés de fiducie et de prêt et les compagnies d'assurance. Ces mesures ont déjà incité certaines institutions à abandonner leur charte fédérale au profit d'une charte provinciale. Récemment, d'importantes sociétés de fiducie ont indiqué qu'elles envisageaient de faire de même. L'éventail des possibilités se retrécit donc rapidement au niveau de l'intervention législative fédérale. Tout autre retard important aura pour effet de retrécir le champ réglementé au niveau fédéral, particulièrement dans le secteur des sociétés de fiducie.

### Nouvelles initiatives dans le domaine de l'assurance

- *La protection des consommateurs*

Voici une citation du rapport *L'assurance-dépôts* publié par notre comité en 1985 :

#### Recommandation 25

... il (le comité) encourage l'Association des compagnies d'assurance de personne inc. à mettre sur pied son propre régime de protection du consommateur. Nonobstant ses initiatives privées, la SADC serait heureuse d'intégrer les membres de cette Association si ceux-ci en manifestaient l'intention. En l'occurrence, ils auraient eux aussi leur propre fonds réservé et auraient le droit de désigner un représentant pour siéger au conseil d'administration de la SADC.

Le comité est heureux de constater que l'ACCAP a concrétisé ses projets dans le domaine de la protection des consommateurs. En effet, en 1988, une société privée a été constituée au niveau fédéral—la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP)—afin d'administrer son plan de protection des consommateurs qu'elle s'apprêtait à instaurer.

Même s'il ne lui est probablement plus possible de s'associer avec la SADC, la SIAP semble avoir fixé des limites de protection semblables à celles de la SADC. Ainsi, la SIAP a établi trois catégories distinctes de contrats assurables, chacune de celles-ci comportant ses propres limites :

Catégorie A : Cette catégorie comprend les contrats permettant de bénéficier d'une assurance-vie et ceux qui permettent d'accumuler des fonds. Ces derniers comprennent les rentes capitalisées, les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR) et les fonds enregistrés de revenu de retraite (FERR). Voici les limites fixées pour cette catégorie :

- \* 200 000 \$ pour l'assurance-vie,
- \* 60 000 \$ pour les retraits en espèces dans le cas des contrats enregistrés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (REÉR, FEER et contrats liés à la retraite),
- \* 60 000 \$ pour les retraits en espèces dans le cas des contrats non enregistrés (valeurs en espèces des assurances-vie comprises).

Catégorie B : Cette catégorie comprend les rentes viagères et les contrats d'assurance-invalidité ne prévoyant aucun retrait en espèces ou versement forfaitaire. La limite de cette catégorie est la suivante :

- \* 2 000 \$ de revenu par mois

Catégorie C : Cette catégorie comprend les prestations d'invalidité autres que les rentes d'invalidité. La limite dans ce cas est de :

- \* 60 000 \$ en prestations totales.

- *Normes de capital minimum*

Avant que SIAP ne puisse débiter ses activités, les gouvernements doivent mettre en place des normes de solvabilité auxquelles les sociétés devront se conformer et qui pourront servir à évaluer leur solvabilité. A cette fin, l'ACCAP a élaboré une formule de sondage relative au montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent. Si l'ensemble du capital et de l'excédent d'une compagnie d'assurance s'approchait du seuil de cette norme, ses opérations seraient assujetties à diverses restrictions et mesures de contrôle. Dans le cas où le capital et l'excédent seraient inférieurs à la norme, la compagnie ne serait plus admissible à la protection de la SIAP.

Plus de 95 p. 100 de l'industrie applique maintenant la norme relative au montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent, et le comité a lieu de croire que la plupart sinon tous les organismes de réglementation, fédéraux et provinciaux, vont dans le même sens.

Il s'agit d'un progrès important puisqu'il contribue de façon décisive à intégrer les services d'assurance dans un marché national unique. Toutefois, le système n'est pas encore vraiment en place. Ce système établit des normes minimales de participation au régime de protection d'assurance de l'industrie. Plusieurs organismes de réglementation, y compris au niveau du gouvernement fédéral, ne considèrent pas ces normes comme étant pleinement adéquates, en tant que règles de prudence pour cette industrie. Toutefois, en faisant de ce système l'équivalent en assurance des règles de la BRI, il y a tout lieu de croire qu'il sera possible d'élaborer les normes de réglementation et de surveillance minimales nécessaires à l'établissement d'un marché d'assurance national unique.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

8. Le comité félicite l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes (ACCAP) d'avoir créé un plan de protection du consommateur et d'avoir élaboré la formule de sondage relative au montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent qui régit l'adhésion à son plan. Le comité souligne en outre que cette initiative représente un pas important vers la création d'un marché national de l'assurance.

## Initiatives d'harmonisation des politiques

La nécessité d'assurer une libre circulation des services financiers entre les provinces est un des principaux messages de ce rapport; le comité note toutefois que des mesures importantes ont récemment été prises en ce sens. Nous n'en rappellerons que deux. La première concerne le problème de chevauchement de réglementation soulevé par l'achat de maisons de courtage en valeurs mobilières par des institutions réglementées par le gouvernement fédéral. Le problème du chevauchement de juridiction a été atténué par des accords entre le Bureau du surintendant des institutions financières fédérales (BSIF) et les autorités en valeur mobilières des provinces de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et du Québec. Certains problèmes subsistent, mais le *Conference Board* du Canada a fait valoir dans son mémoire que les mécanismes nécessaires pour résoudre ces problèmes existent déjà et qu'il est peu probable qu'on doive procéder à un changement structurel majeur, notamment à la création d'une Commission nationale des valeurs mobilières.

La seconde initiative est la mise sur pied de la Conférence des ministres provinciaux responsables des institutions financières. La création de cette conférence fait suite à la conclusion d'un accord d'échange d'information entre les quatre provinces de l'Ouest, en octobre 1988. En décembre 1988, la première conférence plénière s'est tenue à Québec, la deuxième a eu lieu à Vancouver en avril 1989 et la troisième à Moncton en août 1989. Le comité souscrit à la déclaration contenue dans l'accord relatif à l'échange d'information, à savoir que l'échange des projets de politiques et de lois contribue à encourager la concertation dans l'élaboration des politiques et des lois du secteur financier et à rendre beaucoup plus facile la coordination intergouvernementale en matière de politiques.

Dans notre rapport de 1986, nous recommandions la création d'un comité permanent des ministres responsables des institutions financières (annexe A, recommandation 80). Les provinces ont pris une heureuse initiative, mais elle comporte une lacune flagrante, en ce que le gouvernement fédéral n'est pas membre à part entière du groupe. Le comité s'est réjoui d'apprendre que les ministres provinciaux ont récemment invité le gouvernement fédéral à se joindre à eux.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

- 9. Le comité se félicite de l'initiative des provinces de mettre sur pied une Conférence des ministres responsables des institutions financières. Pour que la Conférence soit efficace, le ministre fédéral devra y assister à titre de membre à part entière.**

Au niveau international, plusieurs mesures importantes vont favoriser la coordination et l'harmonisation. La mesure la plus évidente concerne les règles de suffisance du capital de la Banque des règlements internationaux (BRI), qui prescrivent des normes internationales à l'égard des banques du Canada et de celles des 11 autres pays signataires. Les règles de la BRI, ou leurs équivalences, vont vraisemblablement essaimer. Par exemple, les sociétés de fiducie en concurrence sur le marché mondial seront de plus en plus poussées à adopter de telles règles.

L'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) compte parmi ses membres, depuis ces dernières années, les organismes de réglementation des valeurs mobilières d'un peu partout dans le monde. L'organisation a constitué des groupes de travail chargés d'étudier un certain nombre de questions importantes, dont la coordination internationale du contrôle de l'industrie des valeurs mobilières. Un des groupes a convenu d'une approche commune pour fixer un niveau minimum de capital pour les sociétés exerçant en valeurs mobilières.

Des progrès sont également signalés au chapitre des accords bilatéraux de valeurs mobilières avec le Canada. La *Securities and Exchange Commission* (SEC) des États-Unis a signé avec ses homologues de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique des accords leur permettant





## PARTIE II

### ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

---

#### CHAPITRE 3

##### La question de la propriété

###### A. Introduction

Le présent chapitre touche à l'évolution du contenu canadien du secteur financier et le comité abordera les différents problèmes perçus, évaluera les diverses concessions à faire et s'efforcera de formuler des recommandations pour favoriser cette évolution du secteur financier canadien. Dans ses travaux, le comité s'est appuyé non seulement sur les documents de base dont il est fait état dans la partie I, mais aussi sur les témoignages et les documents officiels que lui ont présentés les nombreux témoins qui ont comparu devant lui. Par l'entremise de son président, le comité a également reçu de nombreux énoncés de principes, documents techniques et exposés sur des questions liées à son mandat et à ses travaux, autant d'éléments qu'il a également pris en considération dans le cadre de son étude. La liste complète de ces documents figure à l'annexe G du présent rapport.

Normalement, la façon idéale de procéder consisterait à aborder les questions dans l'ordre du rapport précédent, c'est-à-dire en examinant d'abord la protection des consommateurs et la solvabilité des institutions, puis la redéfinition des pouvoirs et la concurrence et, enfin, les questions d'harmonisation. Cependant, parce que les considérations relatives à la propriété ont été très fréquemment évoquées lors des délibérations du comité, et puisque la question de la propriété était un élément prépondérant de son mandat, le comité se devait de faire d'abord la lumière sur les nombreuses facettes de la propriété. Dans le chapitre suivant, nous examinerons les pouvoirs des institutions financières et les questions touchant l'établissement de réseaux. Dans le chapitre 5, nous nous pencherons sur différents aspects de la surveillance; la régie des sociétés et les questions concernant les transactions intéressées seront au premier plan de nos préoccupations. Dans le dernier chapitre de la partie II, nous étudierons les problèmes que pose l'harmonisation des principes directeurs, aussi bien à l'échelle internationale qu'au niveau fédéral-provincial et interprovincial.

Dans le présent chapitre, il sera d'abord question des structures de propriété pour les institutions de dépôt (pour la plupart des sociétés de fiducie et des banques). L'analyse et les recommandations du comité à ce sujet constitueront l'essentiel de ce chapitre. Depuis la publication du rapport de 1986, une question de politique fondamentale se pose: devrait-on autoriser les institutions de dépôt à être propriétaires de sociétés d'assurance? Cet aspect sera abordé dans la deuxième partie du chapitre. Dans la troisième section, le lecteur pourra prendre connaissance des recommandations déjà formulées au sujet de la propriété et de la façon dont les banques, les fiducies,

les sociétés d'assurance et les conglomérats peuvent diversifier leurs activités. Dans la dernière section, il sera question des différents aspects de la propriété canadienne dans le secteur financier.

## **B. Les structures de propriété des institutions de dépôt**

Avant de formuler ses recommandations sur la structure de propriété qu'il préconise pour les institutions de dépôt, le comité essaiera de résumer les arguments présentés tant en faveur des institutions à capital largement réparti qu'à l'égard des institutions à capital fermé. Le tableau 1 illustre les règles actuelles de propriété dans les divers secteurs. Cette tâche nous exposera inévitablement à des reproches, comme celui de faire preuve de parti pris ou de ne pas suffisamment nuancer nos propos. Mais nous estimons que le jeu en vaut la chandelle, notamment parce que les tenants de points de vue opposés nous ont présenté leurs arguments d'une façon beaucoup plus convaincante qu'au moment de la rédaction de notre dernier rapport. Nous commencerons par examiner les arguments présentés au sujet de la règle des 10 p. 100.

### **Les arguments concernant les institutions à capital largement réparti**

Les représentants des banques (l'Association des banquiers canadiens et les présidents de quatre banques) et d'autres témoins dont le gouverneur de la Banque du Canada ont exposé leurs arguments au sujet de la règle des 10 p. 100 lors de cinq séances distinctes. Une lettre datée du 20 septembre 1989, et envoyée au premier ministre par les présidents des six grandes banques de l'annexe I a été déposée devant le comité par le président de la Banque nationale, M. André Bérard, le 29 janvier 1990. En envoyant cette lettre, les banquiers voulaient exprimer leur «profonde préoccupation à l'égard d'une politique gouvernementale qui semble émerger en matière de propriété des institutions de dépôt». Les banquiers se disent surtout préoccupés par l'intention manifeste du gouvernement de se distancier de la politique déjà annoncée d'exiger que les grandes institutions de dépôt du secteur des fiducies deviennent tôt ou tard des sociétés à capital largement réparti. Les arguments invoqués à cet égard sont résumés ci-après de façon très succincte, quoique les propos des banquiers soient souvent cités textuellement.

Premièrement, c'est en 1967 qu'on a établi les premières exigences de capital largement réparti des institutions bancaires, de crainte que des intérêts étrangers n'en prennent le contrôle. Or, avec la ratification de l'Accord de libre-échange et la suppression de la règle des 10/25, n'importe quel résident américain pourrait devenir propriétaire d'une société de fiducie actuellement constituée en vertu de la législation fédérale. Si la règle des 10 p. 100 qui s'applique aux banques visait également les sociétés de fiducies, le contrôle de ces dernières demeurerait entre les mains d'intérêts canadiens.

Deuxièmement, si le gouvernement prend ses distances par rapport à la politique qu'il avait annoncée en matière de propriété, le Canada sera le seul pays industrialisé à sanctionner explicitement la concentration de propriété à l'égard d'une portion importante de ses institutions de dépôt.

Troisièmement, on s'entend généralement pour dire que le capital largement réparti constitue la garantie la plus efficace contre les transactions intéressées ou l'usage abusif des fonds des déposants. Aux États-Unis, les récentes faillites de sociétés d'épargne et de prêts témoignent avec éloquence de la gravité des conséquences financières que peut avoir une politique permissive en matière de propriété. L'argument généralement invoqué en faveur de la règle des 10 p. 100 est le suivant : les facteurs qui encouragent les transactions intéressées abusives sont omniprésents, notamment si l'institution à capital fermé a des liens commerciaux. De plus, même avec un système de surveillance et de régie des sociétés le plus perfectionné qui soit, on ne réussirait pas nécessairement à empêcher l'usage abusif des fonds des déposants. Or, une fois que des abus sont commis, il est presque impossible de réparer les torts. Le capital largement réparti est donc une garantie efficace contre les transactions intéressées.

En quatrième lieu, les banquiers expliquent que les propriétaires d'institutions de dépôt à capital fermé pourraient être tentés de refuser du crédit à des clients qui leur font concurrence.

Le cinquième argument concerne le fait que l'assurance-dépôts encourage la constitution de portefeuilles d'actifs plus risqués. On peut voir ici un certain lien avec les risques de transactions intéressées dont il a été question précédemment. Cependant, comme cette question mérite d'être examinée en toute objectivité, elle sera brièvement abordée au chapitre 3.

Le sixième argument est le plus nouveau. Il s'appuie sur le tableau 2, reproduit ci-après, qui montre les actifs des cinq principales sociétés de fiducie et des six grandes banques pour certaines années, ainsi que leurs taux de croissance de 1983 à 1988. Les banquiers tirent deux conclusions de ce tableau. Premièrement, les sociétés de fiducie sont des institutions financières très importantes, notamment si l'on tient compte des actifs concernant les successions, les fiducies et l'administration. Dans le monde industrialisé, le Canada est le seul pays qui permet à des institutions à capital fermé de recevoir des dépôts; les cinq sociétés de fiducie ont en effet un capital fermé, même si dans certains cas, comme celui du Montréal Trust, la société mère (BCE Inc.) est une institution à capital largement réparti.

La deuxième conclusion générale que les banquiers tirent du tableau 2, c'est que les sociétés de fiducie à capital fermé ont connu une croissance très rapide, principalement attribuable à diverses acquisitions; il est fort probable qu'elles continueront de croître beaucoup plus rapidement que les banques si elles demeurent des institutions à capital fermé. Le dernier argument a trait aux avantages que semble présenter la propriété fermée en ce qui concerne l'accès au capital et l'intérêt que porte l'actionnaire. Face à ce régime, certaines banques se verraient tôt ou tard contraintes de «chercher de nouvelles avenues non régies par la *Loi sur les banques* afin d'obtenir plus de latitude en matière de propriété et continuer d'attirer les investisseurs». En guise de conclusion, les banquiers posent la question suivante :

Croyez-vous qu'il importe de ne pas poser de restrictions à la possession d'actions pour assurer la capacité concurrentielle des entreprises financières canadiennes à l'échelle internationale? Dans l'affirmative, si l'on souhaite assurer l'équité concurrentielle, les banques commerciales devraient bénéficier des mêmes avantages. En revanche, si vous n'êtes pas d'avis que les règles moins restrictives proposées à l'égard des sociétés de fiducie en matière de propriété assurent un avantage concurrentiel à long terme, alors, en l'absence de tout avantage sur le plan de la politique publique, la propriété à capital fermé ne devrait pas leur être autorisée en raison des désavantages certains qu'elle comporte.

Les banquiers estiment que la SADC pourrait jouer un rôle quand viendra le moment d'adopter des critères de propriété élargie à l'intention des fiducies. Essentiellement, la SADC devrait assujettir les institutions non bancaires à la règle des 10 p. 100 (faute de quoi elles ne seraient pas assurées), tout en établissant de généreuses dispositions «transitoires» à l'intention des institutions qui dépassent actuellement cette limite. Les banquiers n'ont malheureusement pas défini clairement ce qu'ils entendent par dispositions «généreuses». Selon eux, dans les grandes sociétés de fiducie, où la direction est professionnelle et les propriétaires bien connus, les risques d'abus par les actionnaires peuvent sembler négligeables. On s'inquiète plutôt des futures générations de propriétaires et, de ce fait, une «généreuse» période de transition pourrait signifier qu'au moment d'un changement de propriétaires, leur participation devrait être ramenée à 10 p. 100. Enfin, de l'avis des banquiers, les petites sociétés de fiducie devraient pouvoir demeurer à capital fermé jusqu'à ce qu'elles aient atteint une certaine envergure, ce qui faciliterait l'apparition de nouvelles institutions, notamment celle d'institutions régionales.

**TABLEAU 1**

**RÈGLES ACTUELLES DE PROPRIÉTÉ CONCERNANT LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES**

	<u>Canadiens</u>	<u>étrangers</u>	<u>Américains* après l'ALE</u>
<b>Banques</b>			
1. Banques de l'annexe I	maximum de 10% des actions pour les particuliers	maximum de 10% des actions pour les particuliers  aggregate limit of 25%	mêmes règles que pour les Canadiens
2. Banques de l'annexe II			
● étrangères	sans objet	en propriété exclusive	mêmes règles que pour les étrangers
● nationales	en propriété exclusive au départ, mais à capital largement réparti en-deçà de dix ans	sans objet	sans objet
<b>Fiducies</b>			
1. nouvelles fiducies	aucune restriction**	aucune restriction en principe (mais moratoire législatif)	mêmes règles que pour les étrangers
2. fiducies existantes			
● fédéral	aucune restriction***	10/25	aucune restriction***
● provincial	aucune restriction	10/25****	10/25****
<b>Compagnies d'assurance</b> (mêmes règles que pour les fiducies) +			
<b>Valeurs mobilières</b>	aucune restriction	aucune restriction + +	aucune restriction + +

\* Les Américains étaient considérés comme des étrangers avant l'ALE.

\*\* L'approbation du ministre peut être nécessaire.

\*\*\* Il se peut que la disposition voulant que de grosses sociétés ne puissent acheter de grosses sociétés entre en ligne de compte.

\*\*\*\* Les provinces n'ont pas à imposer de restrictions, mais elles peuvent le faire.

+ Sauf qu'il y a plus de souplesse pour l'entrée récente d'Américains et d'étrangers (à travers une succursale ou une filiale).

+ + Règles des banques étrangères pourraient être en ligne de compte.

**TABEAU 2**

**Croissance des principales institutions financières**

*Actif total (1), y compris l'actif sous administration (en milliards de dollars)*

	1983	1987	1988	Croissance annuelle moyenne
<b>ROYAL TRUSTCO LIMITED</b>				
Actif de la société	10,6	24,5	28,5	
Successions, fiducies et administration	<u>32,8</u>	<u>59,2</u>	<u>68,2</u>	
Actif total	<u>43,4</u>	<u>83,8</u>	<u>96,7</u>	17,5%
<b>CT FINANCIAL SERVICES INC.</b>				
Actif de la société	10,2	25,5	29,2	
Successions, fiducies et administration	<u>36,5</u>	<u>60,6</u>	<u>67,4</u>	
Actif total	<u>46,7</u>	<u>86,1</u>	<u>96,6</u>	15,7%
<b>MONTREAL TRUSTCO INC.</b>				
Actif de la société	2,0	7,7	10,2	
Successions, fiducies et administration	<u>17,3</u>	<u>28,0</u>	<u>33,6</u>	
Actif total	<u>19,3</u>	<u>35,7</u>	<u>43,8</u>	17,9%
<b>NATIONAL VICTORIA &amp; GREY</b>				
Actif de la société	3,3	10,9	12,2	
Successions, fiducies et administration	<u>11,6</u>	<u>26,9</u>	<u>27,4</u>	
Actif total	<u>14,9</u>	<u>37,8</u>	<u>39,6</u>	21,5%
<b>GENERAL GUARANTY TRUST CO.</b>				
Actif de la société	*	9,9	13,6	
Successions, fiducies et administration	*	<u>8,6</u>	<u>9,7</u>	
Actif total	*	<u>18,5</u>	<u>23,3</u>	*
<b>BANQUE ROYALE DU CANADA</b>	84,7	102,2	110,1	5,5%
<b>CIBC</b>	68,1	88,4	94,7	6,9%
<b>BANQUE DE MONTRÉAL</b>	63,2	84,2	78,9	4,7%
<b>BANQUE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE</b>	54,8	71,4	74,7	6,5%
<b>BANQUE TORONTO-DOMINION</b>	42,5	54,5	59,3	6,9%
<b>BANQUE NATIONALE DU CANADA</b>	17,8	30,0	30,9	11,5%

\*Données non disponibles

Source: Rapports annuels

(1) Comprend l'actif des filiales de prêt hypothécaire des banques et des sociétés de fiducie.

[Tiré du mémoire de l'Association des banquiers canadiens]

En conséquence, si l'on adoptait pour les institutions de dépôt une approche fondée sur la règle des 10 p. 100 ou sur le modèle bancaire, on obligerait les institutions qui bénéficient de la protection de la SADC à avoir un capital largement réparti, et on prévoirait des dispositions particulières pour les petites institutions. À l'autre extrême, on pourrait laisser aux fiducies à capital fermé une certaine période, cinq ans par exemple, pour se conformer à la règle des 10 p. 100. Une autre variante, qui s'apparente davantage au statu quo et dont les banquiers ont touché un mot, consisterait à permettre aux institutions de faire la transition «autrement qu'en se départissant nécessairement de leurs actions», ce qui pourrait signifier, par exemple, que les nouvelles actions émises seraient du capital ouvert.

Réservant pour plus tard ses commentaires, le comité examine maintenant les arguments en faveur d'une structure de propriété moins restrictive.

### **Les arguments concernant les institutions à capital fermé**

Le comité a entendu quatre représentants des sociétés de fiducie (un de l'Association des compagnies de fiducie du Canada et des dirigeants de trois grandes sociétés de fiducie), de même que plusieurs autres témoins dont des représentants du secteur de l'assurance, qui lui ont présenté des arguments en faveur des institutions à capital fermé ou, plus exactement, en faveur d'un régime de propriété plus souple. Le comité s'attachera aux aspects que lui ont fait valoir les sociétés de fiducie.

D'entrée de jeu, les sociétés de fiducie font généralement remarquer qu'une règle de propriété comme celle des 10 p. 100 peut contribuer à réduire les problèmes telles les transactions intéressées et les prises de contrôle étrangères; mais elles signalent que pareille solution est beaucoup trop coûteuse au regard de la concurrence. Il vaut nettement mieux s'attaquer au problème directement, en interdisant les transactions intéressées, en assurant une régie des sociétés plus efficace, en améliorant la surveillance et les mécanismes de divulgation, etc. Les solutions de rechange présentées au comité vont de la mise en place d'un comité d'examen de la gestion des affaires, préconisée par Royal Trust, aux engagements pris par Imasco et Canada Trust, ou au règlement récent de BCE Inc., qui prévoit que Montreal Trust ne transigera avec aucune des filiales et compagnies associées à BCE, sauf pour leur fournir ce que l'on appelle des services rémunérés.

Le président de BCE Inc., M. Raymond Cyr, a en outre présenté la question sous un autre angle :

... l'accès aux capitaux est le principal facteur qui détermine le degré de solvabilité, de croissance et de compétitivité des institutions financières. Et c'est précisément ce que nous avons à offrir, l'accès aux capitaux. Dans le passé, nous avons vu différentes institutions financières pour qui l'accès aux capitaux a été le premier critère de survie. La structure de la propriété n'a jamais été le véritable critère de survie de plusieurs des institutions canadiennes qui ont fait faillite; en période de crise, c'est l'accès aux capitaux qui assure la solvabilité d'une institution financière.

Les sociétés de fiducie font également valoir que la règle des 10 p. 100 n'est pas indispensable pour garantir la participation canadienne. La plupart des pays veulent que leurs ressortissants conservent le contrôle de leurs institutions de dépôt, mais rares sont ceux qui ont recours à la règle des 10 p. 100 pour ce faire. La plupart des pays occidentaux ont plutôt adopté une disposition qui interdit à quiconque d'acheter plus de 10 ou 15 p. 100 des actions d'une institution financière régie par les autorités fédérales (ou nationales), à moins d'avoir obtenu l'autorisation expresse du ministre. Comme cette disposition existe déjà au Canada, il n'est pas nécessaire de prévoir dans la loi une limite de 10 p. 100 pour contrôler la mainmise étrangère.

Ces arguments sont de nature défensive en ce qu'ils visent à éviter qu'on impose une structure de propriété à capital largement réparti à l'ensemble des institutions de dépôt. L'extrait suivant, tiré du mémoire de l'Association des compagnies de fiducie, fait probablement mieux ressortir le fond de leur argumentation :

Si nous voulons que nos institutions financières puissent survivre et soutenir la concurrence sur le marché international, il faut qu'elles aient accès à des capitaux considérables. Un régime de propriété restrictif leur causera plus de difficultés pour trouver ces capitaux. L'interdiction d'investissements commerciaux importants et majoritaires dans le secteur financier empêchera la création de nouvelles institutions de même que la croissance des institutions financières canadiennes. Cette interdiction aura également pour effet de faire fuir les capitaux commerciaux canadiens vers l'étranger où ils trouveront un climat plus hospitalier. En même temps, le marché canadien des services financiers sera de plus en plus envahi par des institutions étrangères et par de grandes entreprises commerciales non financières appartenant à des intérêts étrangers.

... Nous verrons les institutions étrangères et les grandes entreprises commerciales non financières pénétrer sur les marchés de détail pour offrir de nouveaux instruments financiers attrayants à la génération de l'après-guerre qui s'intéressera surtout au marché de l'épargne dans le but de préparer sa retraite. Des compagnies comme Ford Credits, General Motors Acceptance Corporation et GE joueront, à l'avenir, un rôle de premier plan sur les marchés financiers de détail. Nos institutions financières traditionnelles risquent fort de devenir désuètes si leur accès aux capitaux et leur croissance se trouvent limités par des règles de propriété restrictives.

Le dernier argument des sociétés de fiducie concerne le fait que, durant la dernière décennie, les grandes sociétés de fiducie à capital fermé n'ont pas constitué un poids pour la SADC ni pour le Trésor fédéral. Certaines petites sociétés de fiducie de l'Ontario et d'ailleurs ont, il est vrai, fait faillite et occasionné des pertes importantes pour la SADC, mais il en a été de même de certaines petites banques à capital largement réparti, dont quelques-unes ont été fusionnées. Les grandes banques n'ont pas puisé dans les fonds de la SADC, mais elles ont constitué, pour couvrir leurs prêts au tiers monde, des provisions qui ont coûté au Trésor fédéral beaucoup plus cher que les pertes épongées par la SADC et attribuables aux petites fiducies. Lorsqu'il a témoigné devant le comité, M. Ronald McKinley, président de la SADC, a évalué à environ 650 millions de dollars les pertes de la SADC imputables à des institutions à capital largement réparti, suite à la faillite ou à la réorganisation de quatre de ces banques. Quand aux faillites d'institutions à capital fermé, elles ont occasionné à la SADC des pertes légèrement inférieures à 1,1 milliard de dollars.

C'est toute une différence par rapport aux 15 milliards de dettes des pays en voie de développement, progressivement radiées (on parle en l'occurrence d'une dette pour laquelle on a constitué des réserves puisque celle-ci n'a pas à être radiée). Dans la mesure où les réserves constituées à cette fin sont considérées comme des pertes au titre de l'impôt, la note pour les contribuables est élevée. Sans être à proprement parler comparables, ces chiffres indiquent tout de même que les institutions à capital largement réparti peuvent aussi occasionner des pertes de revenus importantes au gouvernement fédéral.

S'appuyant sur ce témoignage, l'Association des compagnies de fiducie conclut que les orientations proposées pour les fiducies, c'est-à-dire la propriété fermée jusqu'à concurrence d'un certain seuil, puis l'ouverture du capital, ne produisent pas l'effet recherché : ce sont surtout les petites sociétés de fiducie, généralement liées à des sociétés immobilières, qui ont des problèmes de solvabilité, pas les grandes.

Comme solution, les sociétés de fiducie privilégient une sorte de «fiducie-banque» de l'annexe III, qui, disent-elles, supprimerait la multitude d'obstacles résultant du manque d'harmonisation fédérale-provinciale et interprovinciale. De plus, si l'on se fie à l'exemple d'AMEX, le principe d'une banque de l'annexe III placerait les sociétés de fiducie sur un pied d'égalité avec les banques américaines de l'annexe II qui peuvent avoir des liens commerciaux. Ces fiducies-banques pourraient être détenues par un actionnaire majoritaire à perpétuité à condition que 35 p. 100 des actions comportant droit de vote soient dans les mains du public. Qui plus est, elles seraient assujetties à des règles de surveillance et de régie beaucoup plus strictes que les banques à capital largement réparti. Les représentants des sociétés de fiducie proposent qu'on confère ainsi aux banques de l'annexe I certains pouvoirs fiduciaires, tout en leur permettant de conserver un capital largement réparti, ou encore que les banques puissent obtenir une charte de l'annexe III ou enfin opter pour une solution mitoyenne. Conformément à cette proposition, la plupart des sociétés de fiducie continueraient de relever du gouvernement fédéral ou feraient des démarches pour qu'il en soit ainsi. Ce statut de fiducie-banque (ou de banque-fiducie) ne serait pas une ingérence dans le champ de compétence provinciale, puisque, pour les activités concernant les successions, les fiducies et l'administration, il faudrait encore obtenir un permis de la province et se soumettre à la surveillance de cette dernière, de la même façon que le Trust Général, qui est titulaire d'une charte fédérale, doit se conformer à la réglementation du Québec pour ce type d'activités. Rappelons ici que c'est là l'opinion des sociétés de fiducie et non pas celle du comité.

#### **La solution préconisée par le comité**

- *Les recommandations de fond*

Le comité rejette les deux solutions extrêmes. Il ne souhaite pas que les institutions canadiennes à capital fermé obtiennent le statut de banque (ou de fiducie-banque), même s'il reconnaît que les règles s'appliquant aux banques étrangères de l'annexe II puissent être différentes. Par ailleurs, conformément à la recommandation ou à l'observation qu'il a faite précédemment quant à la nécessité de ne pas imposer de structure unique à l'évolution du système financier canadien, il n'accepte pas, comme le proposent les banquiers, que toutes les institutions de dépôt aient un capital largement réparti.

Même si le comité n'entend pas comparer et évaluer ces deux positions, quelques remarques s'imposent. Le comité n'est guère impressionné par le quatrième point soulevé par les banquiers relativement au refus de crédit. Le système financier canadien est trop compétitif et trop vaste pour que ce facteur revête quelque importance, sans oublier qu'il s'agirait là d'une mauvaise pratique commerciale. Le comité reconnaît par ailleurs que les transactions intéressées ont contribué à la débâcle de certaines *Savings and Loan* américaines, mais il y avait également d'autres facteurs en jeu comme la fraude et le manque d'appariement des portefeuilles attribuable à la déréglementation des taux d'intérêt. En outre, le comité s'interroge sur l'opportunité de faire appel à la SADC pour faire respecter un régime particulier de propriété. Dans les faits, l'existence de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec (RADQ) amènerait probablement le Québec à faire ses propres choix en matière de propriété, ce qu'aucune autre province ne pourrait faire, à moins qu'une province comme l'Ontario ne revienne à son ancien projet de mettre sur pied son propre régime d'assurance-dépôts. Enfin, pour ce qui est d'un autre point soulevé par les banquiers, le comité a déjà reconnu que l'Accord de libre-échange complique les questions entourant la propriété canadienne des compagnies d'assurance autres que les mutuelles et des sociétés de fiducie à une charte fédérale.

Le comité est sceptique à l'égard de l'opinion des sociétés de fiducie concernant l'évolution probable des services bancaires de détail, mais il ne veut pas faire de prévisions. Même s'il reconnaît que l'accès au capital peut influencer sur la solvabilité en période de crise, il doute que les différences d'accès au capital entre fiducies et banques d'importance soient une source majeure d'inégalités concurrentielles dans la situation actuelle.

Le comité en vient donc à la conclusion générale que les deux formes d'institutions (et de structures de propriété) servent bien le Canada et les Canadiens. Les deux méritent donc tout à fait de subsister. Cela dit, le comité reconnaît qu'à certains égards, les règles du jeu s'appliquant aux sociétés de fiducie et aux banques ne sont pas égales. Toutefois, il est fermement convaincu que cette inégalité est davantage une question de pouvoirs que de propriété. Pour l'instant, il veut affirmer que le temps est venu d'accepter, en matière de propriété, les deux formes de structures et de poursuivre la réforme du système financier.

La solution préconisée par le comité consiste donc à intégrer les deux régimes de propriété. Les répercussions de ces régimes en termes de régie des sociétés et de contrôle des transactions intéressées sont traitées au chapitre 5. Par conséquent :

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

10. **La solution préconisée par le comité consiste à consacrer les deux régimes de propriété des institutions de dépôt. Ces deux régimes servent bien le Canada et les Canadiens, et méritent certainement de subsister.**
11. **Les dispositions actuelles concernant la propriété des banques de l'annexe I doivent être maintenues, sous réserve des recommandations 15 à 17.**
12. **Une société de fiducie autonome ou non affiliée pourra être détenue en propriété exclusive. Si une société de fiducie fait partie d'un conglomérat (commercial ou financier), au moins 35 p. 100 de ses actions comportant droit de vote devront être dans les mains du public dans un délai raisonnable après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Si de nouvelles actions sont émises, le bloc de contrôle pourra maintenir son pourcentage d'actions. S'il existe une société de portefeuille en amont de la société de fiducie, la règle des 35 p. 100 des actions dans les mains du public pourra être respectée soit au niveau de la société de portefeuille ou à celui de la société de fiducie.**
13. **La règle des 35 p. 100 des actions dans les mains du public s'appliquera aussi à toute entreprise commerciale qui serait la propriétaire en amont d'une société de fiducie (même si cette entreprise a un capital largement réparti).**
14. **Pour encourager les nouveaux venus, le comité recommande que les fiducies récemment constituées en sociétés aient dix ans pour amener à 35 p. 100 les actions dans les mains du public. Cette disposition est le pendant à la disposition actuelle qui laisse dix ans à une banque canadienne de l'annexe II pour devenir une institution à capital largement réparti.**

Ces recommandations ressemblent à celles contenues dans notre rapport de 1986, à cette différence près que le comité ne souhaite plus laisser aux sociétés de fiducie la possibilité de demander une charte conférée aux banques de l'annexe II à capital fermé et assortie de certaines restrictions concernant la taille et les succursales. Par ailleurs, le comité recommandera, au chapitre 4, d'élargir les pouvoirs des fiducies en matière de prêts commerciaux. Ces dernières auront encore la possibilité de demander une charte à titre d'institution canadienne de l'annexe II, institution qui devra avoir un capital largement réparti au bout de dix ans.

- *Les sociétés de portefeuille bancaires*

Le comité reconnaît que cet ensemble de recommandations de fond ne garantit pas l'uniformité des règles du jeu en ce qui concerne la propriété des institutions de dépôt. Il est impossible d'uniformiser ces règles sans éliminer l'une ou l'autre des catégories d'institutions. Qui plus est, le

comité en est arrivé à la conclusion que les principales réserves exprimées au sujet de l'uniformité des règles du jeu ont trait aux pouvoirs et non à la propriété. Les représentants des banques ont effectivement dit que celles-ci pourraient être lésées sur les marchés financiers si les sociétés de fiducie à capital fermé obtenaient le feu vert; mais jamais, au cours de leurs témoignages, ils n'ont fait état de problèmes d'accès au capital. En revanche, ils ont fait valoir à maintes reprises que les autres institutions financières, qu'elles soient canadiennes ou étrangères, pourraient mener des activités interdites aux banques à charte. Certaines de ces préoccupations sont mises en relief au chapitre 6.

Une façon de tenir compte de cette préoccupation légitime consisterait à accroître les pouvoirs des banques, dont, par exemple, leurs pouvoirs internes ou la gamme des filiales en aval qu'elles pourraient acquérir. Dans le cas de certaines activités, cela serait la solution tout indiquée. Dans d'autres cas, cependant, la définition de services bancaires (et de leur financement direct ou indirect au moyen des dépôts assurés) pourrait devenir plus large que nécessaire. En outre, l'uniformisation des règles concernant toutes les nouvelles activités nécessiterait probablement une sorte de révision permanente de la *Loi sur les banques*, ce qui est tout bonnement impensable.

Il faut donc trouver une solution de rechange, et le comité estime que cette solution réside dans la société de portefeuille bancaire (SPB). Cette proposition sur les SPB comptant parmi les recommandations les plus importantes du présent rapport, il vaut la peine de se pencher sur le concept. Après avoir présenté quelques objectifs qui sous-tendent la structure de société de portefeuille bancaire et formulé des recommandations précises concernant les SPB, le comité examinera plus en détail certaines des répercussions d'une telle structure.

Les objectifs des sociétés de portefeuille bancaires sont les suivants :

- améliorer la position concurrentielle des banques grâce à une structure leur permettant de s'engager dans certaines activités comme l'assurance-voyage, l'affacturage, l'acquisition de sociétés de services informatiques, etc., à l'instar de leurs concurrents;
- atteindre cet objet sans miner la capacité des responsables de la réglementation d'isoler la fonction essentiellement bancaire et, partant, de protéger les déposants; autrement dit, les activités accessoires réputées ne pas faire partie des services bancaires ne pourront être financées par des dépôts assurés;
- maintenir la propriété ouverte pour que les risques de transaction intéressée soient réduits et que le contrôle demeure entre les mains d'intérêts canadiens.

Par conséquent, le comité recommande ce qui suit :

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

15. Il faut autoriser les banques de l'annexe I à réorganiser leur structure de propriété en établissant des sociétés de portefeuille bancaires de l'annexe I. Ces sociétés de portefeuille doivent être situées en amont et satisfaire aux mêmes dispositions que les banques de l'annexe I pour ce qui est de l'actionnariat et de la composition des conseils d'administration (par exemple, la règle des 10 p. 100 applicable aux individus et la limite de 25 p. 100 d'actions détenues par des étrangers autres que des Américains).
16. Lorsqu'une société de portefeuille bancaire obtiendrait sa charte, les actionnaires de la banque deviendraient actionnaires de cette société de portefeuille bancaire. Aux termes de la *Loi sur les banques* (ou de la *Loi sur les sociétés de portefeuille bancaires*), une banque adoptant cette structure serait présumée être à capital largement réparti. À long terme, il se pourrait qu'une société de portefeuille bancaire ne veuille pas détenir la totalité des actions de la banque de l'annexe I. Il faudrait l'y autoriser, à

condition que les actions appartenant à des personnes ou à des sociétés autres que la société de portefeuille bancaire satisfassent aux exigences applicables aux banques de l'annexe I dans la *Loi sur les banques*.

17. La société de portefeuille bancaire pourrait établir, en aval, des sociétés commerciales ou des sociétés de portefeuille pouvant être détenues en propriété exclusive, en copropriété, etc. Cette branche commerciale pourrait alors mener tous genres d'activités. Comme il est précisé aux recommandations 44 et 45, aucune transaction d'actif ne serait autorisée entre la branche financière et la branche commerciale (sauf autorisation spéciale), mais l'établissement de réseaux et les transactions rémunérées seraient permises.

Les structures A et B du tableau 1 donnent une idée de la solution proposée par le comité. Selon la structure A, toutes les filiales financières relèveraient directement de la société de portefeuille bancaire. Dans la structure B, la banque de l'annexe I agirait comme une société de portefeuille bancaire, et les autres institutions financières, comme des filiales de la banque. D'après le comité, la structure proposée en B soulèverait quelques difficultés si tous les établissements en aval de la société de portefeuille bancaire étaient détenus en propriété exclusive. Comme le capital de la banque de l'annexe I serait fermé et détenu par la société de portefeuille bancaire à capital largement réparti, la règle précédemment mentionnée selon laquelle toute société mère ou filiale doit avoir 35 p. 100 de ses actions dans les mains du public ferait en sorte que les actions de la banque de l'annexe I seraient à 35 p. 100 dans les mains du public ou encore que chacune des filiales serait structurée de cette façon. Conformément à la recommandation ou observation 2, les deux concepts devraient être autorisés (excepté pour les compagnies de valeurs mobilières qui peuvent maintenant être détenues en permanence en propriété exclusive).

Étant donné la structure de la société de portefeuille bancaire et puisque la branche financière ne serait pas autorisée à engager ses éléments d'actif à l'égard de la branche commerciale, cela supposerait que : a) les dépôts assurés ne pourraient servir à financer des activités commerciales et que b) les difficultés de la branche commerciale ne pourraient se répercuter directement sur le capital de la banque de l'annexe I, bien qu'il soit impossible d'éliminer complètement toute répercussion indirecte comme on l'explique ci-après. Il ne s'agit donc pas ici du modèle allemand de banque universelle, où les activités commerciales sont directement en aval de la banque. Dans un pareil cas, tout problème que connaîtrait une société en aval pourrait se répercuter directement sur la solvabilité de la banque. Cette situation est moins accentuée dans le cas de la société de portefeuille bancaire que propose le comité.

Le comité se penche maintenant sur certaines incidences probables d'une société de portefeuille bancaire. Il se dégage de ce qui suit que les banques doivent jouir de plus grands pouvoirs pour mener la gamme des activités permises à leurs principaux concurrents, nationaux et étrangers. La question est alors de savoir comment élargir ces pouvoirs. Une solution évidente serait d'ajouter à la *Loi sur les banques* une disposition régissant les pouvoirs accessoires aux termes de laquelle les banques pourraient entreprendre toute activité connexe durant une période d'essai de dix ans, par exemple. On peut s'attendre que la définition des pouvoirs «accessoires» ferait l'objet d'un lobbyisme intensif. La notion de société de portefeuille bancaire permet aux banques de définir elles-mêmes les activités accessoires. En outre, comme on l'a déjà mentionné, pareilles activités ne seraient pas entreprises par les sociétés en aval des banques.

Une autre solution consisterait à élargir, d'une façon plus ou moins constante, la définition d'activités bancaires. C'est ce qui s'est d'ailleurs produit dans le cas de d'AMEX. Le gouvernement fédéral a proposé d'accorder aux banques le pouvoir d'offrir aux titulaires de leur carte de crédit des biens et des services, y compris des services d'assurance. On peut supposer que les activités bancaires s'étendraient ainsi à l'affacturage, à l'assurance-voyage, à la location, etc. Des pressions seraient probablement exercées pour que ces activités tombent sous le champ de compétence des responsables

de la réglementation bancaire ou financière, ce qui ne serait pas forcément justifié. Quoi qu'il en soit, le comité reconnaît qu'il existe des solutions de rechange à certains aspects de la société de portefeuille bancaire.

Dans un deuxième temps, les règles de suffisance du capital de la Banque des règlements internationaux (BRI) prévoient déjà que certains pays seront dotés de sociétés de portefeuille bancaires. En pratique, en vertu des règles de la BRI, cela signifie que les sociétés de portefeuille bancaires seront assujetties à certains mécanismes de réglementation.

Troisièmement, le comité reconnaît que la structure des sociétés de portefeuille bancaires n'est peut-être pas à l'épreuve de la «contagion». Les difficultés que connaîtrait la branche commerciale pourraient se transmettre à la branche financière et miner la confiance des déposants. Par ailleurs, si l'on interdisait aux banques de mener elles-mêmes des activités accessoires, le concept de la société de portefeuille bancaire introduirait alors aussi un nouveau risque de contagion. Cependant, si l'on autorisait les sociétés en aval de la banque à entreprendre ces activités, le comité préférerait alors le concept de la société de portefeuille bancaire.

Il faut voir les choses dans leur contexte. Le modèle existant des conglomérats incorpore déjà des activités financières et commerciales dans une même structure corporative. En ce sens, la proposition sur la SPB attribuerait aux banques à peu près les mêmes pouvoirs que ceux dont jouissent les grandes sociétés de fiducie. Or, celles-ci n'ont subi aucun effet de contagion durant les difficiles années 1980.

Quatrièmement, le comité estime que la formule des SPB aura plusieurs effets très salutaires. Nous en signalons seulement deux. En premier lieu, elle réduira probablement le degré de concentration du pouvoir économique dans les sociétés fermées au Canada. En d'autres termes, les nouveaux conglomérats de portefeuille bancaires, dont le capital sera largement réparti, concurrenceront les conglomérats familiaux tels que Power Corporation, Brascan, Olympia and York, etc.

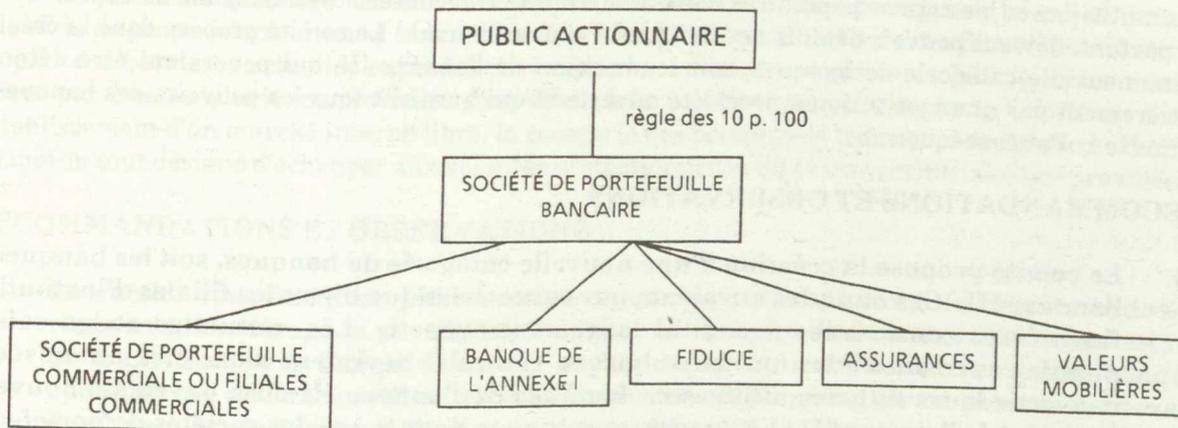
Le deuxième avantage se rattache aux événements récents relatifs à la coexistence d'activités commerciales et financières. On trouvera à l'annexe C les organigrammes de cinq grands conglomérats américains, soit American Express, GMAC, Ford, Sears et General Electric. Ces institutions, même si elles ne sont pas régies en tant que banques dans leur propre pays, sont néanmoins de grandes sociétés financières dont l'activité s'exerce dans certains cas à l'échelle mondiale. Qui plus est, certaines d'entre elles sont déjà d'importants intervenants de grands secteurs rattachés à la finance, tels que le crédit-bail, tandis que d'autres (IBM et AT&T, par exemple), juxtaposent leurs connaissances en informatique et en télécommunication. Comme on peut le voir dans les organigrammes, ces conglomérats sont déjà très présents au Canada. Le comité n'est pas convaincu qu'il serait nécessairement sage d'exclure les banques de ces domaines et de les priver des synergies dont elles pourraient profiter; surtout si ce faisant, l'on se trouvait ainsi, presque par défaut, à céder ces champs d'activité à des conglomérats financiers étrangers. La formule des SPB pourrait offrir aux Canadiens un moyen efficace de faire contrepoids à toute cette activité étrangère.

En résumé, le comité admet qu'il puisse exister des solutions de rechange pour atteindre les objectifs rattachés à ses recommandations sur les sociétés de portefeuille bancaires, mais aucune n'offre autant de possibilités que ces sociétés. Enfin, le comité tient à souligner que la société de portefeuille bancaire constitue une option, non une solution obligatoire. Certaines banques pourront préférer conserver leur situation actuelle, alors que d'autres pourront opter pour la société de portefeuille.

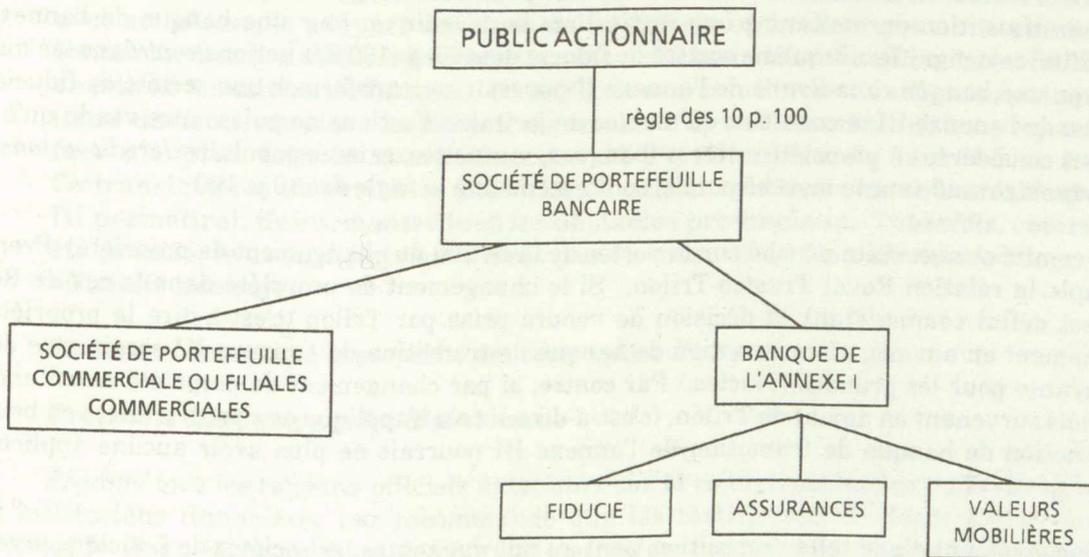
# ORGANIGRAMME I

## Le modèle de la société de portefeuille bancaire: structures de rechange

### STRUCTURE A



### STRUCTURE B



● *Banques de l'annexe III*

Le comité a déjà indiqué son intention, dans le cas des institutions financières canadiennes, de réserver l'appellation «banque» aux établissements tenus par la loi d'avoir un capital ouvert. Or, seules les banques de l'annexe I satisfont actuellement à ce critère. Cette définition est trop étroite. Les mutuelles et les caisses populaires doivent aussi être considérées comme ayant un capital ouvert et, partant, doivent pouvoir détenir des banques à charte en aval. Le comité propose donc la création d'une nouvelle catégorie de banques, soit les banques de l'annexe III, qui pourraient être détenues entièrement par une institution à propriété ouverte et qui auraient tous les pouvoirs des banques de l'annexe I. Par conséquent :

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

18. **Le comité propose la création d'une nouvelle catégorie de banques, soit les banques de l'annexe III. Ces banques auraient pour caractéristique d'être les filiales d'institutions financières considérées à capital largement réparti. Les mutuelles et les caisses populaires/credit unions (ou leur «bureau central») devraient alors être autorisées à convertir leurs fiducies affiliées en banques de l'annexe III ou à ouvrir de nouvelles banques de l'annexe III. Là encore, tout comme dans le cas des sociétés de portefeuille bancaire, la mutuelle ou la caisse populaire pourrait ne pas posséder la totalité des actions de la banque de l'annexe III, à condition que le reste des actions soit détenu conformément à la règle des 10 p. 100.**

En fait, le comité est allé beaucoup plus loin dans ses délibérations concernant les banques de l'annexe III. Il s'est notamment demandé si la catégorie de l'annexe III pourrait aussi servir de catégorie de transition permettant à une institution de devenir un jour une banque de l'annexe I. Dans les faits, cela signifierait qu'une société de fiducie dont 35 p. 100 des actions sont dans les mains du public ou une banque canadienne de l'annexe II pourrait se transformer une société de fiducie en une banque de l'annexe III, à condition qu'un bloc majoritaire d'actions ne puisse être vendu qu'à des institutions considérées à propriété ouverte (banques, mutuelles, caisses populaires/credit unions) ou que ce bloc soit revendu sur le marché public, conformément à la règle des 10 p. 100.

Le comité s'est ensuite penché sur la portée de la notion du changement de propriété. Prenons par exemple la relation Royal Trustco-Trilon. Si le changement de propriété dans le cas de Royal Trustco est défini comme étant la décision de vendre prise par Trilon (c'est-à-dire le propriétaire immédiatement en amont), alors la notion de banque de transition de l'annexe III serait sans doute fort attrayante pour les grandes fiducies. Par contre, si par changement de propriété on entend les transactions survenant en amont de Trilon, (c'est-à-dire si cela s'applique aux propriétaires en bout de ligne) la notion de banque de transition de l'annexe III pourrait ne plus avoir aucune application concrète.

L'inconvénient d'une telle proposition tient au fait que toutes les sociétés de fiducie pourraient se prévaloir d'une charte de banque de transition pour ensuite s'engager dans un lobbying intense afin d'être protégées par des dispositions concernant les droits acquis. Si les banques de l'annexe III finissaient par être détenues en propriété fermée à perpétuité, les règles du jeu pourraient ne plus être du tout égales entre les banques et les sociétés de fiducie, ce qui irait à l'encontre de notre recommandation, à savoir que l'expression «banque» doit être réservée aux institutions à propriété ouverte.

En revanche, cette proposition présente trois avantages. Premièrement, si l'on considère que l'amorce d'un désinvestissement tient à une décision du genre «Trilon» plutôt qu'à une vente en amont, presque toutes les sociétés de fiducie se prévaudront alors de la réglementation fédérale en tant qu'institutions «de transition» de l'annexe III. Deuxièmement, si l'Accord de libre-échange fait

craindre pour la propriété canadienne des sociétés de fiducie, cette catégorie de banques à charte de transition de l'annexe III (à laquelle les sociétés de fiducie adhéreraient en tant qu'institutions à capital fermé mais à laquelle elles ne pourraient échapper qu'en devenant des banques à capital ouvert de l'annexe I) offrira un moyen infaillible d'assurer la propriété canadienne des institutions financières.

Le troisième avantage est d'un tout autre ordre. Plus loin dans le rapport, le comité présente une série de propositions visant à la création d'un marché national des services financiers. Comme la plupart des barrières actuelles entre les provinces concernent les sociétés de fiducie, si les mesures prises par une ou plusieurs provinces font échec à la solution préconisée par le comité en vue de l'établissement d'un marché interne libre, la catégorie des banques de transition de l'annexe III offrira un moyen tout désigné d'échapper aux velléités protectionnistes ou extra-territoriales des provinces.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

19. Le comité veut formuler l'observation suivante, qui n'est pas une recommandation. Nous avons envisagé la possibilité d'utiliser une charte de l'annexe III comme mesure de transition vers l'acquisition du statut de banque de l'annexe I. Les banques canadiennes de l'annexe II et les sociétés de fiducie à capital fermé pourraient devenir des banques de l'annexe III à condition qu'il y ait désinvestissement dans le grand public lorsque survient un changement de propriété ou encore qu'elles se départissent de leurs actions en faveur d'une institution considérée à capital largement réparti (mutuelles, banques et caisses populaires). L'attrait que cette option exercerait sur les sociétés de fiducie existantes et sur les banques canadiennes de l'annexe II dépendrait en grande partie de la définition de «changement de propriété». Cette solution présente trois avantages. Premièrement, si la rétrocession d'actions était envisagée avec souplesse, la plupart des sociétés de fiducie opteraient pour une charte fédérale. Deuxièmement, si l'on craint pour la propriété canadienne des sociétés de fiducie, une charte de transition de l'annexe III offrirait une solution tout indiquée, puisque la seule issue deviendrait alors la propriété ouverte. Troisièmement, si les propositions que formule plus loin le comité en vue de l'unification du marché se heurtent à l'intransigeance de certaines provinces, l'existence d'une charte bancaire de l'annexe III permettrait de surmonter tous les obstacles provinciaux. Toutefois, comme il a déjà été précisé, le comité juge qu'il n'est pas en mesure de formuler une recommandation officielle à ce sujet.

Passons maintenant à la propriété des compagnies d'assurance.

### C. Propriété des compagnies d'assurance

Presque tous les rapports officiels antérieurs sur la re-réglementation ou la déréglementation des institutions financières ont recommandé que les institutions de dépôt (ou leur société de portefeuille financière) puissent être propriétaires de compagnies d'assurance. Toutefois, les représentants de l'industrie de l'assurance venus témoigner s'y sont opposés en invoquant d'excellentes raisons. On craignait, en partie, que ne se répète l'histoire des banques qui ont récemment pénétré le secteur du courtage en valeurs mobilières.

Pour juger de cet argument, le comité ne pouvait ignorer plusieurs autres facteurs. D'abord, la plupart des grandes compagnies d'assurance par actions font déjà partie de conglomerats financiers. L'interdiction de liens entre les institutions de dépôt et les compagnies d'assurance exigerait-elle de Trilon, par exemple, qu'elle vende l'une ou l'autre de London Life ou de Royal Trust? Par ailleurs, une mutuelle ne peut, par définition, changer de main. En troisième lieu, il existe actuellement près de 20 compagnies d'assurance qui ont des filiales y compris deux des plus grandes mutuelles qui en ont acquis durant les délibérations du comité. Présumément, une telle interdiction serait valable dans les

deux sens. Si les institutions de dépôt ne peuvent être propriétaires de compagnies d'assurance, alors l'inverse devrait également être vrai. Quatrième point : en vertu de recommandations antérieures, les mutuelles pourront transformer leurs sociétés de fiducie en banques de l'annexe III. Enfin, le comité est conscient de la pratique à l'étranger à cet égard. Dans le numéro de mars 1990 de *Life Insurance International*, douze des dix-sept pays européens étudiés permettaient à des sociétés d'assurance-vie d'acheter des banques et douze pays également (mais d'une composition légèrement différente) permettent à des banques d'être propriétaires de sociétés d'assurance-vie. Le comité mentionne ce dernier point strictement à titre d'information.

Dans l'ensemble, le comité conclut que sa recommandation de 1986 demeure valable :

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

**20. Les institutions ou les sociétés de portefeuille financières pourront acquérir des compagnies d'assurances dans le cadre de leur diversification dans les quatre secteurs d'activité pourvu que l'institution financière (ou la société de portefeuille), d'une part, ou la filiale acquise dans le domaine de l'assurance, d'autre part, soit au moins à 35 p. 100 dans les mains du public.**

### **D. Diversification de la propriété dans tous les secteurs d'activité**

Les deux sections qui précèdent ont décrit les dispositions relatives à la propriété d'institutions de dépôt et de compagnies d'assurance. Dans la présente section, le comité présente des exemples simplifiés de la façon dont la propriété peut être répartie dans les divers secteurs d'activité selon différentes structures.

L'organigramme 1 faisait déjà le point sur les choix d'intégration à la portée des sociétés de portefeuille bancaires. L'organigramme 2 présente d'autres structures d'organisation d'un conglomérat à la fois commercial et financier. La structure A comporte une société de portefeuille ou d'exploitation financière intercalée entre des filiales financières et la société globale de portefeuille. Dans ce cas-ci, la société de portefeuille financière doit être détenue publiquement à 35 p. 100, sans quoi toutes les filiales financières doivent avoir 35 p. 100 de leurs actions dans les mains du public. Deux exceptions sont prévues : d'abord, les banques canadiennes de l'annexe II, qui peuvent être de propriété exclusive à l'origine, mais qui doivent durant les dix ans qui suivent ouvrir leur propriété selon la règle du 10 p. 100; ensuite, les filiales dans le secteur du courtage qui peuvent désormais être à propriété exclusive. Cette exception devrait être maintenue. En fait, au sens strict, les maisons de courtage ne sont pas des intermédiaires financiers mais plutôt des «intermédiaires de marché», pour reprendre la distinction faite par le Conseil économique du Canada.

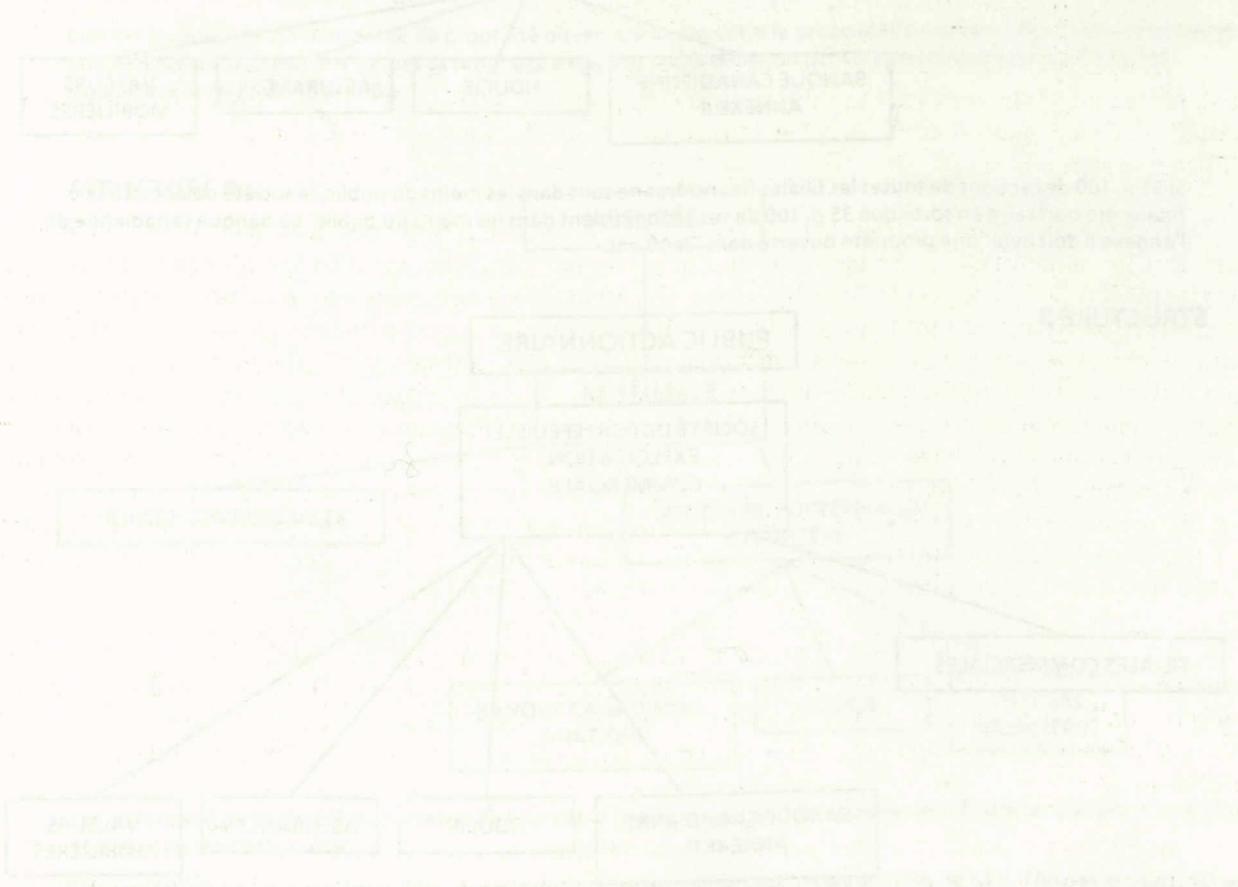
La structure B de l'organigramme 2 comporte des institutions financières appartenant directement à la société de portefeuille ou d'exploitation du conglomérat. Donc, les liens entre Power Corporation, Power Financial et Great West Life se rapprochent de la structure A tandis que la BCE Inc et Montreal Trust rappellent la structure B, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de société de portefeuille financière.

L'organigramme 3 se concentre sur les possibilités de diversification de mutuelles. Ainsi, la structure A illustre une mutuelle équivalant à une société de portefeuille bancaire : comme la mutuelle est considérée comme étant à capital largement réparti, toutes les filiales financières peuvent être détenues à part entière (et la banque de l'annexe III doit l'être elle aussi, sans quoi toutes ses actions émises pour souscription publique sont assujetties à la règle du 10 p. 100). La structure B permet la création d'une société de portefeuille financière entre la mutuelle et les filiales financières.

L'organigramme 4, lui, présente des options de diversification dans tous les secteurs d'activité d'une société de fiducie. Toutefois, pour la plupart des sociétés de fiducie existantes à propriété fermée, si ce n'est pour toutes, la structure de l'organigramme 2 est celle qui convient le mieux.

Enfin, à l'organigramme 5, on reconnaîtra celui du groupe Desjardins. Certains intérêts commerciaux manquent (qui vont de la boulangerie et de la confiserie à la machinerie et à l'acier, au transport et aux communications, etc.). Ils relèvent de la Société d'investissement Desjardins Inc. Le comité présente cet organigramme surtout à titre d'information, puisque la plupart des activités du groupe Desjardins tombent sous le coup d'une réglementation québécoise. Cependant, il est pour les caisses de crédit l'équivalent du modèle de société de portefeuille bancaire proposé plus tôt dans le chapitre.

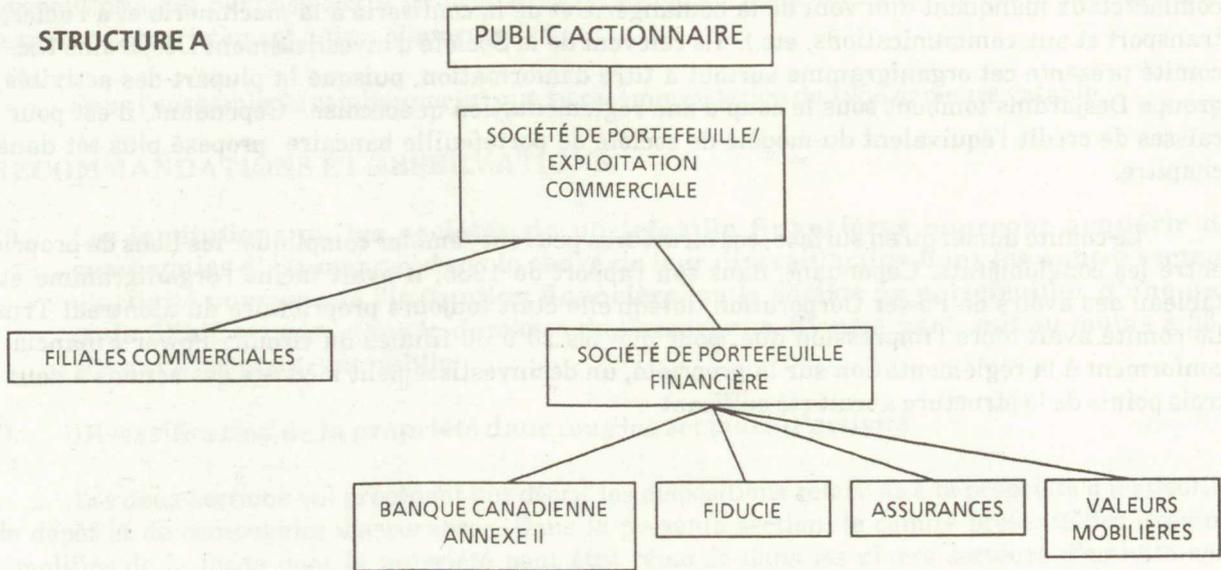
Le comité admet qu'en surface, ces structures peuvent sembler compliquer les liens de propriété entre les conglomérats. Cependant, dans son rapport de 1986, il avait inclus l'organigramme et le tableau des avoirs de Power Corporation (lorsqu'elle était toujours propriétaire du Montreal Trust). Le comité avait alors l'impression que, pour que les 20 à 30 filiales du Groupe Power Financial se conforment à la réglementation sur la propriété, un désinvestissement modeste des actions à deux ou trois points de la structure aurait été suffisant.



## ORGANIGRAMME 2

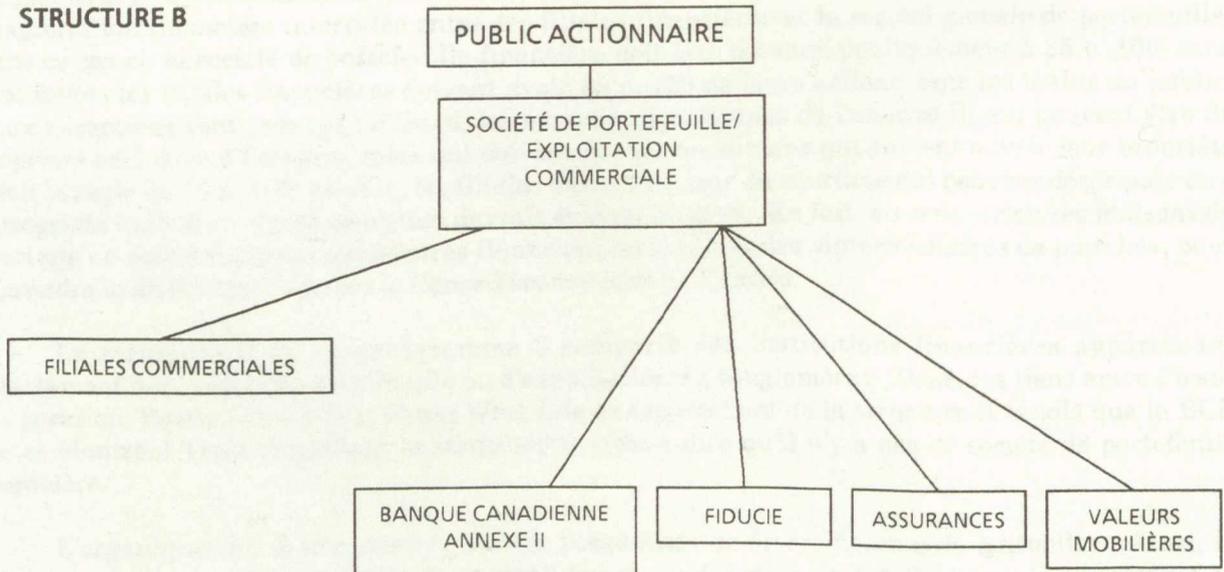
### Diversification d'un conglomérat

#### STRUCTURE A



Si 35 p. 100 des actions de toutes les filiales financières ne sont dans les mains du public, la société de portefeuille financière doit faire en sorte que 35 p. 100 de ses actions soient dans les mains du public. La banque canadienne de l'annexe II doit avoir une propriété ouverte dans les 10 ans.

#### STRUCTURE B

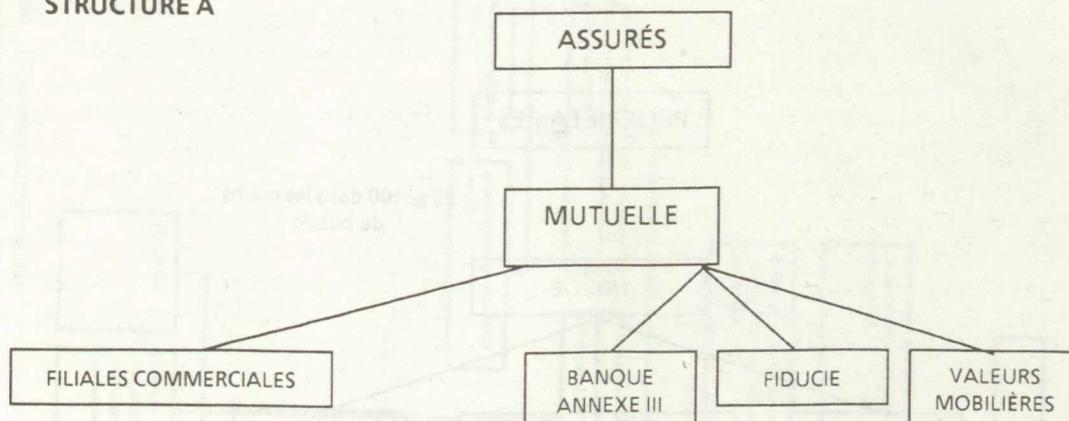


Toutes les filiales du domaine de la fiducie et de l'assurance doivent avoir 35 p. 100 de leurs actions dans les mains du public.

## ORGANIGRAMME 3

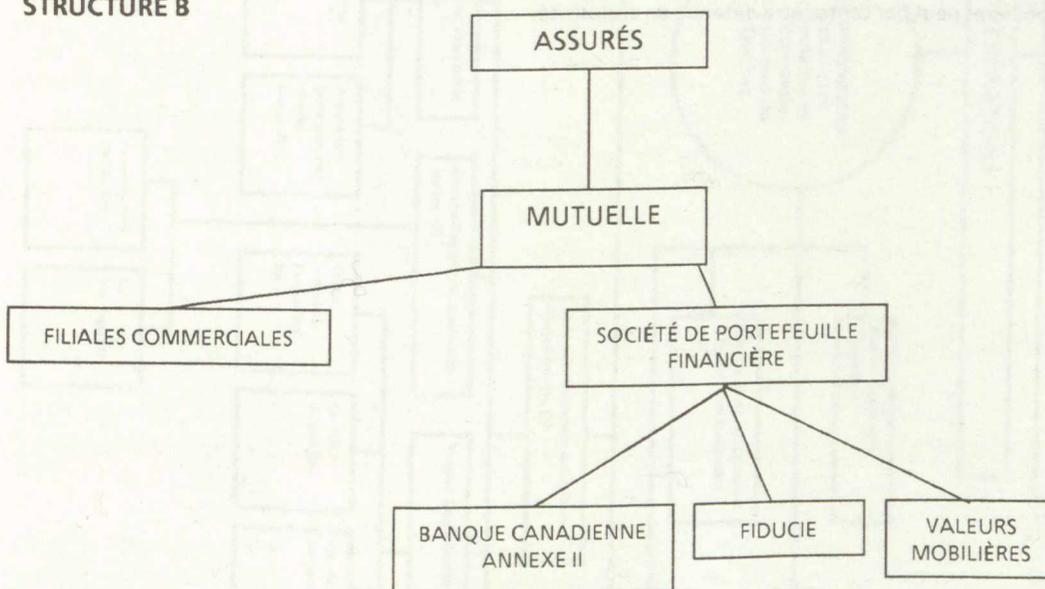
### Diversification d'une mutuelle

#### STRUCTURE A



Comme la mutuelle est considérée de propriété ouverte, elle peut être la propriétaire exclusive des filiales financières. Si la banque de l'annexe III n'est pas sa propriété exclusive, toute émission par voie de souscription publique est assujettie à la règle de 10 p. 100.

#### STRUCTURE B



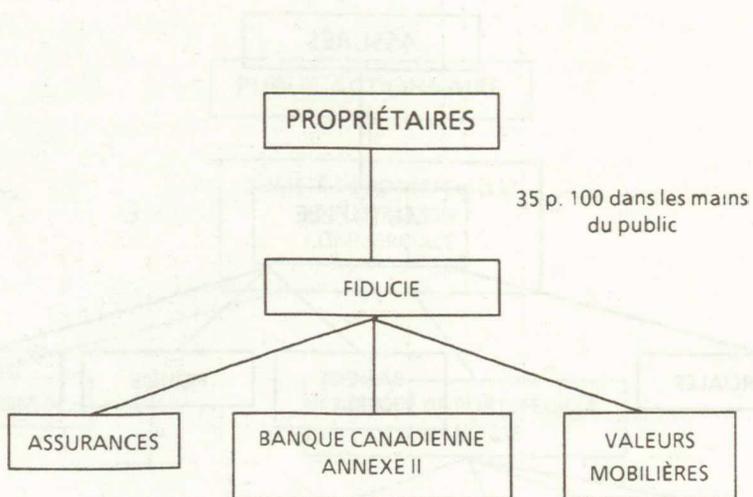
Les actions soit de la société de portefeuille financière soit de toutes les filiales du secteur financier doivent être à 35 p. 100 dans les mains du public.

Si la société de portefeuille financière compte un actionnaire important (détenant plus de 10 p. 100 des actions) autre que la mutuelle, elle ne peut être propriétaire d'une banque de l'annexe III. Dans la structure B, la société de portefeuille est propriétaire d'une banque de l'annexe II.

La banque canadienne de l'annexe II doit afficher une propriété ouverte, dans les dix années qui suivent. Une filiale dans le secteur des valeurs mobilières peut par contre être détenue en exclusivité.

## ORGANIGRAMME 4

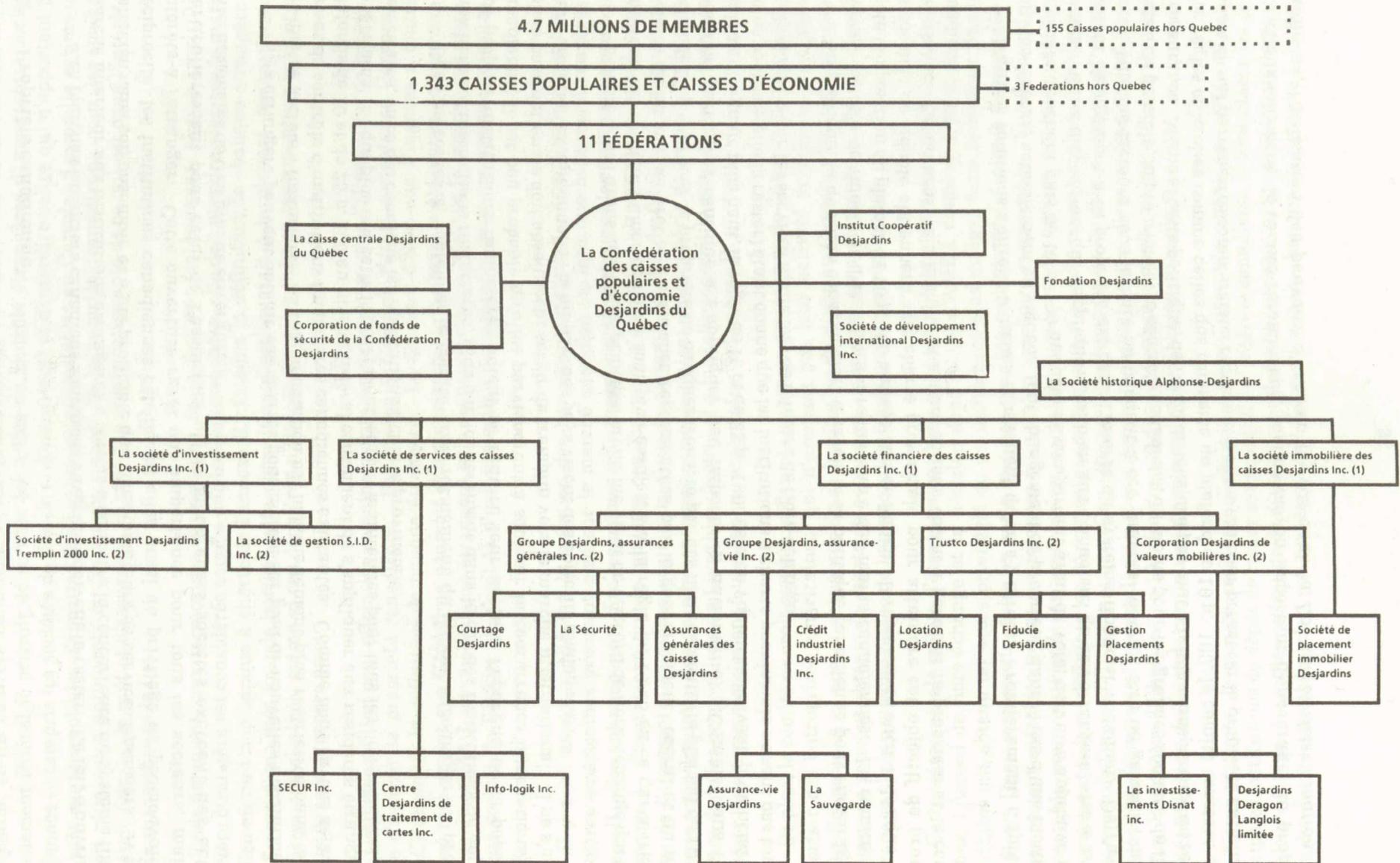
### Diversification d'une fiducie



Les filiales de la fiducie peuvent être détenues à part entière car la société de fiducie est elle-même tenue d'avoir 35 p. 100 de ses actions dans les mains du public

La banque canadienne de l'annexe II doit être de propriété ouverte dans les dix ans. Une filiale dans le secteur des valeurs mobilières peut contre être détenue en exclusivité.

# ORGANIGRAMME 5 Mouvement Desjardins



janvier 1990 1: Sociétés de portefeuille

2: Sociétés de portefeuille intermédiaires

---- Membres auxiliaires

Cet organigramme peut être revu en cours d'année.

Source: Soumission du Mouvement des caisses populaires et d'économie Desjardins, Le 29 janvier 1990

## E. Propriété canadienne

Les marchés financiers canadiens sont assez ouverts et doivent le rester. Le fait d'ouvrir notre marché intérieur aux institutions étrangères a permis d'accroître la concurrence du système financier canadien dans son ensemble et a été profitable aux consommateurs de services financiers. A titre de réciprocité, les institutions canadiennes bénéficient elles aussi du privilège de promouvoir leurs intérêts à l'étranger. Cette ouverture revêt une importance pour tous les secteurs, mais plus particulièrement pour celui de l'assurance où de nombreuses sociétés exercent des activités internationales de très grande envergure.

Les étrangers peuvent obtenir des chartes pour mettre sur pied de nouvelles institutions dans les quatre secteurs financiers. La réglementation est habituellement plus restrictive dans le cas de prises de contrôle d'institutions financières canadiennes existantes. Comme nous l'avons déjà dit, les plafonds de 10 et de 25 p. 100 au niveau fédéral continuent de s'appliquer aux résidents étrangers non américains. Et qui plus est, cette règle et d'autres sont maintenues pour tous les non-résidents, même américains, en ce qui concerne les institutions à charte provinciale.

Dans ce contexte, toutefois, le comité croit fermement qu'il faut encourager la propriété canadienne d'institutions financières, plus particulièrement dans le cas des institutions de dépôt. Si nos propres institutions financières voient se réduire leur accès à l'épargne de la population canadienne, il est peu probable qu'elles parviendront à soutenir la concurrence internationale; une solide base nationale doit absolument servir de tremplin vers le marché international. Il ne s'agit pas d'une situation exceptionnelle : la plupart des pays visent des objectifs analogues.

Comme nous l'avons déjà dit, le principal problème vient de l'Accord de libre-échange qui fait en sorte que les résidents américains ne sont plus assujettis à la règle du 10/25 en ce qui a trait aux sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance réglementées par le gouvernement fédéral et au plafond global de 25 p. 100 pour la propriété de banques à charte par des non-résidents (le plafond de 10 p. 100 pour tout particulier continue à s'appliquer peu importe la nationalité). Comme nous l'avons également signalé plus haut, la règle de 10 et de 25 p. 100 reste en vigueur au niveau provincial (ou du moins pourrait-elle le rester) étant donné que les institutions à charte provinciale ne sont pas touchées par le chapitre sur les services financiers de l'Accord de libre-échange.

En pratique, la question consiste alors à savoir si la politique canadienne peut encourager nos grandes sociétés de fiducie et d'assurance à rester entre des mains canadiennes. Le comité a déjà rejeté l'imposition du plafond de 10 p. 100 aux sociétés de fiducie. Il repousse en outre l'idée que toutes les sociétés de fiducie obtiennent une charte provinciale pour atteindre cet objectif de propriété canadienne. En un sens, cela élimine plusieurs options visant à garantir la propriété et le contrôle canadiens.

D'autres solutions s'offrent toutefois et méritent qu'on s'y arrête. Premièrement, d'après une politique fédérale actuellement en vigueur, tout changement de propriété, dans le cas d'une institution financière, touchant plus de 10 p. 100 des actions comportant droit de vote, doit être approuvé par le Ministre. Cette disposition, qui s'applique aussi bien aux Canadiens qu'aux étrangers, vise à assurer que tout changement à la propriété est dans l'intérêt du système financier canadien. De l'avis du comité, l'un des facteurs sous-jacents contribuant à cet «intérêt» devrait être de garantir, dans la mesure du possible, la propriété et le contrôle canadiens, du moins pour les grandes sociétés de fiducie et d'assurance. Même si cette politique, de l'aveu de tous, n'a pas tout à fait la transparence du recours à des règles officielles comme celles que comporte un plafond de 10 p. 100, le comité constate que la plupart de nos partenaires commerciaux recourent à ce moyen pour préserver la propriété nationale.

Deuxièmement, le comité recommande, comme moyen important d'encourager la propriété canadienne, l'utilisation des pouvoirs d'examen prévus dans la *Loi sur la détermination de la*

*participation et du contrôle canadien.* Plus précisément, l'article 6 de cette loi confère au gouvernement fédéral le pouvoir de scruter les prises de contrôle étrangères d'importantes sociétés canadiennes (y compris les sociétés de fiducie et d'assurance) et d'interdire celles qui n'apportent pas ou ne sont pas susceptibles d'apporter des avantages appréciables au Canada. Le comité estime que l'on doit réunir des arguments en faveur du respect de la propriété canadienne pour les grandes sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance en tant que partie intégrante de ce qui est dans l'intérêt du Canada aux termes de la Loi.

Troisièmement, aux termes des dispositions de la *Loi sur les banques*, si une institution financière étrangère est considérée comme une banque étrangère, elle doit prendre pied sur le marché canadien en tant que banque à charte de l'annexe II. Comme la définition de «banque étrangère» à cette fin est d'une très grande portée, cette disposition s'appliquerait à la plupart des institutions financières américaines, même si ces dernières n'étaient pas elles-mêmes réglementées en tant que banques dans leur propre pays.

Cette disposition peut offrir une certaine marge de manoeuvre pour l'élaboration de politiques en vue d'assurer la propriété canadienne. Par exemple, General Motors Acceptance Corporation (GMAC) répond à la définition de banque étrangère. Le ministre d'État aux Finances a toutefois annoncé récemment que GMAC ne pourrait obtenir une charte de banque étrangère de l'annexe II. Mais comme GMAC est une banque étrangère, elle ne peut prendre pied sur le marché canadien en tant que société de fiducie. Il s'agit là d'une protection considérable pour nos grandes sociétés de fiducie.

Il y a un aspect connexe à la question des banques étrangères. Lorsque les institutions financières américaines prennent pied sur le marché canadien en tant que banques étrangères de l'annexe II, elles ont pour ainsi dire les mêmes privilèges et contraintes que les banques canadiennes de l'annexe I. Étant donné que le ministre des Finances n'autorisera vraisemblablement pas une banque de l'annexe I à se porter acquéreur d'une importante société de fiducie (il s'agissait de la politique selon laquelle «les grandes entreprises ne devraient pas acquérir de grandes entreprises» contenue dans les propositions du Livre bleu fédéral et à laquelle souscrit le comité), il est assez facile d'imposer les mêmes restrictions à une banque américaine de l'annexe II.

De plus, le comité ne croit pas que le Canada soit tenu, aux termes de l'Accord de libre-échange, d'autoriser des entreprises américaines, qui n'exercent pas leur activité principalement dans le secteur financier, à se porter acquéreur d'une institution de dépôt au Canada. Si des conglomérats étrangers ne peuvent obtenir de charte de banque ou avoir accès au système de paiements dans leur propre pays, il n'y a aucune raison de leur accorder de tels privilèges au Canada.

Cette idée générale mérite d'être poussée plus loin. Le comité constate, que de l'avis de certains témoins, l'Accord de libre-échange et la décision dans le cas d'AMEX donnent à entendre que les Américains ont obtenu un accès privilégié ou un traitement plus qu'égal dans le secteur financier canadien. Dans ce contexte, faire en sorte que nos grandes sociétés de fiducie et d'assurance par actions restent entre des mains canadiennes n'est qu'un corollaire raisonnable. Si cela devait être inacceptable pour les résidents américains, certains membres du comité ont proposé que le gouvernement fédéral définisse les «Américains» en tant que «Canadiens» aux fins de l'établissement des banques de l'annexe II. En tant que «Canadiens», leurs banques de l'annexe II équivalraient aux banques canadiennes de l'annexe II et, par conséquent, seraient tenues d'ouvrir leur capital dans les dix ans. Par contre, l'Observation 19 offre une solution de rechange qui ferait en sorte que les grandes sociétés de fiducie du Canada continuent d'appartenir à des intérêts canadiens.

Pour résumer, le comité croit que l'adoption de ces diverses approches permettra à nos principales institutions de dépôt de rester sous contrôle d'intérêts canadiens. Il faut placer les choses dans leur contexte. La seule institution de dépôt qui soit tombée entre les mains d'intérêts étrangers au cours des dernières années n'est pas une société de fiducie, mais une banque de l'annexe I, la Banque

politique fédérale avait autorisé Power Financial ou Trilon ou La Laurentienne à participer à l'offre d'achat. Voilà donc un cas où le respect du plafond de 10 p. 100 a pour ainsi dire réglé d'avance une prise de contrôle étrangère d'une institution de dépôt!

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

21. Le comité souscrit au principe selon lequel les institutions financières canadiennes devraient rester entre des mains canadiennes. Les méthodes pour s'en assurer sont nombreuses et comportent, entre autres choses, le recours aux pouvoirs discrétionnaires du ministre ainsi qu'aux dispositions pertinentes de la *Loi sur la détermination de la participation et du contrôle canadien*. En outre, l'application de la politique financière du Canada devrait assurer que les pouvoirs consentis aux institutions étrangères qui exercent des activités au Canada ne nuisent pas à la position concurrentielle des institutions canadiennes. Grâce à ces dispositions, le comité est persuadé que nos principales institutions financières continueront d'appartenir à des intérêts canadiens.
  
- 22 La mesure législative fédérale en attente sur les institutions financières devrait mettre la propriété canadienne au coeur de la politique du secteur financier, et l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du ministre aux termes des lois régissant les institutions financières devrait refléter cette préoccupation.

## CHAPITRE 4

### Pouvoirs et établissement de réseaux

#### A. Introduction

En ce qui concerne les pouvoirs des institutions financières, le comité souhaite réitérer les aspects de la recommandation/observation 1 ayant trait à la concurrence et à l'efficacité, à savoir :

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

Le défi consiste donc à trouver un moyen de concevoir une politique financière qui favorise, au lieu de les entraver, l'innovation et l'efficacité dans notre secteur financier tout en protégeant le public. (Les questions de protection du consommateur et de solvabilité sont traitées dans le chapitre suivant.)

Comme dans la partie traitant de la propriété, le comité croit, quant aux pouvoirs et à l'établissement de réseaux, que les instances politiques devraient éviter d'imposer au système financier une structure préétablie. L'évolution technologique et l'innovation suivent un rythme trop rapide pour que le gouvernement impose une seule voie.

#### RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

#### 23. Le comité approuve en principe les quatre méthodes générales de diversification financière :

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

Dans le chapitre sur la propriété, le comité a exprimé un point de vue très large sur les sociétés de portefeuille en amont et en aval et sur leurs filiales. Par conséquent, dans le présent chapitre, le comité s'attarde surtout aux pouvoirs internes et à l'établissement de réseaux.

#### B. Élargissement des pouvoirs au sein d'une institution

- *Crédit commercial*

Dans le cas des investissements des sociétés de fiducie, le comité recommande de remplacer les règles qualitatives actuelles par des méthodes de gestion prudente du portefeuille dont l'application serait surveillée par le comité d'investissement du conseil d'administration. La prudence sera vraisemblablement dictée partiellement par la structure du passif de l'institution. Le comité croit que l'application des règles de la Banque des règlements internationaux (BRI) aux banques et, un jour,

l'assujettissement des sociétés de fiducie à des règles semblables, donneront aux banques et aux sociétés de fiducie ayant des structures de passif équivalentes, des pouvoirs de placement identiques.

La méthode de gestion prudente du portefeuille doit également s'appliquer aux pouvoirs d'investissement des actifs des compagnies d'assurance. En fait, on a déjà beaucoup progressé en ce sens. Certaines provinces ont déjà remplacé les anciennes restrictions à l'égard des placements admissibles par le concept de gestion prudente. Étant donné que le passif des compagnies d'assurance est constitué d'éléments à long terme, la «prudence» laissera à celles-ci beaucoup plus de souplesse qu'aux banques et aux sociétés de fiducie pour investir dans des projets à long terme.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

24. Le comité recommande que les règles qualitatives actuelles applicables aux actifs des sociétés de fiducie soient remplacées par le concept de gestion prudente du portefeuille. Il recommande également que les normes de suffisance du capital de la Banque des règlements internationaux (BRI), ou une version modifiée de ces normes, s'appliquent aux sociétés de fiducie. Ces mesures auront pour effet de rendre à peu près identiques aux pouvoirs d'investissement des actifs des sociétés de fiducie, les pouvoirs des banques ayant une structure de passif équivalente.
25. Le comité recommande également que la méthode de gestion prudente du portefeuille s'applique au secteur de l'assurance. Nous verrions particulièrement d'un bon oeil une telle mise à jour de la législation sur l'assurance puisque la durée des éléments de passif des compagnies d'assurance permettrait à ce secteur de jouer un rôle très important dans le financement des projets d'investissement à long terme.

- *Pouvoirs internes en matière de fiducie*

À l'heure actuelle, les banques et les compagnies d'assurance font face à des interdictions plus ou moins générales les empêchant d'exercer des pouvoirs fiduciaires, y compris les pouvoirs d'agence et de gestion. Le comité croit que ces restrictions sont trop sévères. Pour ce qui est de l'élargissement des pouvoirs internes de fiducie, le comité suit de près la recommandation du Livre bleu du gouvernement fédéral.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

26. Le comité propose d'élargir la gamme des pouvoirs fiduciaires permis en autorisant l'exercice direct de pouvoirs fiduciaires par les banques et les compagnies d'assurance, avec les exceptions suivantes :
  - l'exécution de fiducies établies par ordonnance judiciaire;
  - l'exécution de fiducies entre vifs;
  - les fonctions d'exécuteur ou d'administrateur découlant d'un testament ou d'un legs;
  - le rôle de tuteur ou de curateur de biens.
27. Les banques et les compagnies d'assurance pourront entreprendre une gamme complète d'activités fiduciaires par l'entremise d'une filiale dans le secteur de la fiducie.
28. Lorsque les pouvoirs internes prévus dans la recommandation 26 relèvent de la compétence provinciale, ce sont les règles provinciales en matière d'enregistrement, de réglementation et de surveillance qui s'appliqueront.

29. Le comité estime que les trois recommandations précédentes respectent les juridictions provinciales dans le secteur de la fiducie, mais il rappelle que les ministres provinciaux responsables des institutions financières ont, lors de leur rencontre du 30 août 1989 à Moncton, accepté le principe selon lequel les institutions financières autres que les sociétés de fiducie, ne pourront offrir de services fiduciaires que par l'entremise de filiales dans ce secteur. Le comité préfère les recommandations 26 à 28. Cependant, s'il fallait, pour réaliser un marché national unique des services financiers—objectif formulé plus loin—faire des concessions aux provinces, ce qu'elles demandent en matière de pouvoirs fiduciaires internes pourraient être accepté.

- *Activités accessoires des banques*

Depuis longtemps, les banques souhaitent acquérir ou créer des filiales dans des secteurs liés à la finance, comme l'affacturage ou le crédit-bail, ou dans des services accessoires, comme l'informatique. Comme le comité a déjà endossé le concept de sociétés de portefeuille bancaires, il est évident que les banques ainsi que d'autres institutions financières devraient pouvoir exercer ces activités. Il s'agit seulement de déterminer le «comment». Si les activités accessoires relèvent naturellement du secteur financier, il conviendrait de les réglementer et de permettre aux institutions financières de les exercer par l'entremise de sociétés de portefeuille en aval. Par contre, si ces activités sont essentiellement des activités commerciales, il n'est pas du tout sûr qu'elles devraient être financées directement par des institutions financières. Dans ce cas, il serait préférable de créer une société de portefeuille bancaire et, de façon plus générale, des filiales commerciales selon le modèle présenté aux organigrammes 1 à 5 ci-dessus.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

30. Le comité reconnaît que les banques en particulier exercent depuis longtemps des pressions pour que les activités accessoires comme l'affacturage et les services informatiques soient inclus dans la définition des activités bancaires. Si les instances politiques et de réglementation fédérales n'ont pas d'objection à ce que ces activités soient financées directement ou indirectement par des dépôts assurés par la SADC, le comité s'en remet à leur jugement. Toutefois, maintenant que le comité a recommandé d'autres structures, c.-à-d. des sociétés de portefeuille bancaires, nous préfererions de loin que les institutions financières se servent de ces nouvelles options pour exercer des activités accessoires.

### C. Établissement de réseaux

On entend par ce terme les ententes 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 d'arrangement peut exister entre des institutions affiliées ou indépendantes. Des institutions indépendantes et relativement petites peuvent alors offrir un ensemble de services financiers plus complet qu'elles ne le pourraient isolément.

Le comité est tout à fait favorable à l'établissement de réseaux. En effet, les consommateurs y trouvent leur compte puisque cela leur permet de mieux différencier les produits et services, ce qui revêt une importance spéciale pour 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 propres activités à des secteurs spécialisés.

L'établissement de réseaux est maintenant réalité. La Banque Toronto-Dominion offre aux consommateurs du Québec, de l'Ontario et de la Saskatchewan des services d'assurance de Simcoe et Erie Investors Ltd. (ou plutôt des renseignements, des brochures et des lignes téléphoniques leur

donnant accès à ces services). En Ontario, la Banque de Nouvelle-Écosse offre dans ses succursales des brochures et un service téléphonique pour la vente des produits de la Compagnie d'Assurance Générale. Les détenteurs d'hypothèques des Hypothèques Trustco Canada se verront dorénavant offrir l'assurance-résidentielle de la Prudentielle d'Amérique, Compagnie d'Assurance Générale (Canada). Et ce ne sont que quelques exemples parmi bien d'autres.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

- 31. L'établissement de réseaux pour la vente de services financiers est une réalité au Canada. Le comité est totalement d'accord avec cette nouveauté, mais tient à exprimer deux réserves. Il faut que les ventes liées soient interdites et que les taux de rémunération ne prêtent à aucune équivoque, qu'ils soient connus et fassent l'objet d'une surveillance de la part de l'organisme de réglementation compétent.**

Toutefois, la question qui se pose n'est pas celle de l'établissement de réseaux en soi, mais plutôt de l'établissement de réseaux pour la vente de produits d'assurance dans les succursales des institutions de dépôt. Si l'on permet que les agents d'assurance inscrits vendent de l'assurance dans les succursales des institutions de dépôt, à qui doit-on accorder une telle autorisation?

Dans son Livre bleu et son projet de loi, le gouvernement fédéral prévoit interdire aux agents d'assurance inscrits de vendre des services d'assurance dans les succursales des institutions de dépôt. Les témoins provenant du secteur de l'assurance sont d'accord avec cette interdiction alors que les banques à charte plaident pour la distribution de ces produits dans leurs succursales. Les représentants de la Banque nationale étaient les plus en faveur puisque la loi québécoise accorde ce privilège aux caisses populaires.

De l'avis du comité, que les agents d'assurance soient ou non autorisés à vendre leurs produits dans les succursales d'institutions financières qui ne sont pas des compagnies d'assurance est une décision qui appartient aux provinces et non au gouvernement fédéral. Cependant, si une province accorde ce privilège à ses institutions à charte provinciale («*credit unions*», caisses populaires, sociétés de fiducie provinciales, etc.), le comité croit que les institutions financières à charte fédérale doivent pouvoir jouir du même privilège. Ainsi, il ne convient pas de recommander que la vente d'assurance soit permise ou interdite dans les succursales des institutions financières, mais plutôt que les institutions réglementées au niveau fédéral aient ce droit dans les provinces qui l'autorisent à leurs institutions.

Le gouvernement fédéral semble proposer un autre modèle : les banques et les sociétés de fiducie pourraient vendre des produits d'assurance par l'entremise de réseaux de distribution (par exemple aux détenteurs de cartes de crédit) et exercer certaines activités reliées à l'assurance dans les succursales bancaires (par exemple l'assurance-crédit et l'assurance-voyage). D'autres produits d'assurance ne peuvent tout simplement pas être vendus dans des succursales, peu importe l'employeur de l'agent d'assurance.

Cette option présente certains avantages. Elle n'interdit pas entièrement la vente de produits d'assurance au moyen de réseaux, mais elle limite les conflits éventuels. Cependant, sur le plan de la concurrence, elle pourrait placer une institution à charte fédérale en situation de désavantage par rapport à une institution à charte provinciale qui aurait le droit d'offrir toute la gamme des services au moyen de réseaux.

Pour en revenir à notre proposition, le comité reconnaît tout à fait qu'elle pourrait aboutir à un traitement différent d'une province à l'autre. C'est une prérogative provinciale. Toutefois, si les caisses populaires peuvent vendre de l'assurance au Québec par l'entremise de réseaux, la Banque Nationale devrait avoir la même possibilité. Il se peut que ni les «*credit unions*» ni d'autres institutions financières ne puissent vendre de l'assurance en Ontario au moyen de réseaux.

Cependant, ce qui compte, c'est que les règles du jeu soient égales pour tous dans chaque province et que les institutions à charte fédérale ne soient pas désavantagées par rapport aux institutions à charte provinciale.

Il se peut que cette option aboutisse, dans chaque province, à la distribution de toute la gamme des services dans les succursales des institutions financières. Ce sont finalement les provinces qui décideront de permettre la création de tels réseaux. L'expérience dira si l'on peut se satisfaire des dispositions visant à assurer que les renseignements confidentiels concernant les clients ne seront pas transmis entre les institutions de dépôt et les agents d'assurance. Le comité croit que cette méthode se répandra à l'échelle du pays si elle est à l'avantage des consommateurs.

Par conséquent,

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

32. Le gouvernement fédéral a récemment proposé d'interdire la vente de produits d'assurance dans les locaux des banques et des sociétés de fiducie. Le comité ne croit pas que ce soit la meilleure façon d'aborder cette question. La décision de permettre ou d'interdire aux agents d'assurance d'exercer leurs activités dans les locaux des institutions de dépôt appartient aux provinces. C'est pourquoi le comité recommande que, dans chacune des provinces, les institutions à charte fédérale et provinciale soient soumises au même régime pour ce qui est de la vente de l'assurance dans leurs succursales.
33. Le comité reconnaît que la recommandation précédente pourrait aboutir à un traitement différent d'une province à l'autre étant donné la prérogative dont jouissent les provinces dans ce domaine. Cependant, notre recommandation permettrait d'assurer, à l'intérieur de chaque province, l'égalité des règles du jeu pour les institutions constituées au niveau fédéral et provincial. Ainsi, comme le Québec permet aux caisses populaires de vendre de l'assurance dans leurs succursales au moyen de réseaux, il doit également accorder ce droit aux institutions à charte fédérale comme la Banque Nationale ou le Trust Général.

Quant à décider qui devrait avoir le droit de vendre de l'assurance dans les succursales des institutions, le modèle québécois appliqué au Mouvement Desjardins exige que ces personnes soient des représentants de la compagnie d'assurance et non pas des employés de la caisse populaire. Ce modèle général permettrait aux institutions financières de conclure des ententes contractuelles pour l'établissement de réseaux avec des compagnies d'assurance affiliées ou non, et de partager leurs locaux. Les arrangements financiers pourraient être souples tels la location d'espace ou un pourcentage des revenus tirés des primes, mais le principe essentiel qui différencierait les deux secteurs serait que les deux catégories d'employés relèveraient d'organismes de réglementation différents.

Le cumul des fonctions est une autre méthode qui permettrait aux employés des banques et des sociétés de fiducie d'être également autorisés à vendre des produits d'assurance. En fait, ce modèle accroît le pouvoir interne des banques en leur permettant d'entrer dans le secteur de l'assurance. La difficulté de cette méthode réside dans le risque de conflits d'intérêts. Les clients endettés envers une société de dépôt (qui ont, par exemple, un prêt ou une hypothèque) pourraient se sentir contraints de souscrire l'assurance qu'on leur proposerait.

L'abus pourrait encore être plus grave si les agents d'assurance avaient librement accès aux renseignements sur la situation financière des clients vis-à-vis de l'institution de dépôt, ce qui serait le cas s'ils portaient à la fois le chapeau de l'employé de banque et celui de l'agent d'assurance. Par conséquent, le comité est unanime à rejeter ce modèle.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

34. Les employés des institutions de dépôt ne devraient pas être autorisés à vendre de l'assurance. En effet, il y a risque de conflits d'intérêts et un client endetté envers une banque, une société de fiducie ou une caisse populaire pourrait se sentir contraint d'acheter les produits d'assurance alors offerts. Par conséquent, le comité recommande que les organismes fédéraux et provinciaux de réglementation du secteur de l'assurance s'entendent pour que, dans les provinces où est permise la vente d'assurance dans les succursales des institutions de dépôt, celle-ci s'exerce au moyen de réseaux et non pas par les employés de ces institutions. Dans tous les cas, la législation fédérale devrait interdire que les employés des institutions de dépôt soient autorisés à vendre de l'assurance.
35. Toutes les recommandations ci-dessus touchant la vente de l'assurance au moyen de réseaux sont fondées sur l'hypothèse que les renseignements confidentiels au sujet des clients ne seront pas transmis entre les institutions de dépôt et les agents d'assurance exerçant leurs activités dans les succursales de ces institutions.

Enfin, ce qui concerne la vente d'assurance au moyen de réseaux, le comité tient à faire observer que le risque de conflit d'intérêts n'existe pas dans le sens inverse. Donc,

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

36. Les personnes autorisées à vendre de l'assurance devraient pouvoir placer les fonds de leurs clients dans des institutions de dépôt dans le cadre d'ententes de réseaux.

### D. Autres questions

Un autre sujet a retenu notre attention. Certains témoins ont avancé que la percée de BCE Inc. dans le secteur financier pourrait lui procurer un avantage concurrentiel unique étant donné qu'elle possède maintenant des compétences dans le secteur bancaire et dans celui des télécommunications. Le comité tient à souligner que ce genre de liens n'est pas unique; cela existe ailleurs qu'au Canada. AT&T offre depuis peu des services Visa et MasterCard aux États-Unis, et IBM est en train de mettre sur pied une banque européenne. Il est vrai que dans ce dernier cas, il s'agit d'un lien dans le secteur de l'informatique et non pas des télécommunications, mais le principe est semblable. Le comité est d'avis que si cela pose un problème, il ne relève pas de la politique financière mais plutôt de la politique sur la concurrence. Par conséquent,

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

37. Le comité reconnaît que la percée de BCE Inc. dans le secteur financier pourrait lui donner un avantage concurrentiel unique puisqu'elle lui permet de combiner les activités bancaires et les télécommunications. Toutefois, nous tenons à faire observer que de grandes sociétés d'informatique et de télécommunications d'autres pays pénètrent le secteur financier. Le comité est d'avis que si cela pose un problème, celui-ci relève de la politique de la concurrence plutôt que de la politique financière.

## CHAPITRE 5

### Surveillance par les organismes de réglementation, transactions intéressées et régie des sociétés

#### A. Introduction

Peut-être à cause de la façon dont notre mandat était formulé et notamment à cause de l'insistance mise sur les aspects relatifs à la structure de propriété des institutions et sur l'incidence de la mondialisation des marchés financiers, ou peut-être parce que les problèmes qu'a connus le secteur financier au début et au milieu des années 1980 sont maintenant considérées comme choses du passé, la question globale d'une surveillance accrue exercée par les organismes de réglementation n'a été que superficiellement abordée par la plupart des témoins entendus par le comité. Naturellement, les témoignages des divers organismes de réglementation font exception à cette règle. C'est le cas aussi des contributions des professeurs Chant et McFetridge, qui ont surtout insisté sur une nouvelle conception de l'assurance-dépôts. Quoi qu'il en soit, les éléments nouveaux recueillis à ce sujet ne justifient pas que le comité s'engage dans une remise en question de ses recommandations de 1986 sur les pouvoirs et les rôles des organismes de réglementation, des vérificateurs, de la SADC et des règles de régie interne des institutions financières. Nous suggérons donc aux lecteurs de se référer aux recommandations figurant à l'annexe A de notre rapport de 1986, même si le cours des événements rend certaines d'entre elles un peu moins pertinentes aujourd'hui. Leur fondement demeure, malgré tout, encore d'actualité.

En esquivant ces questions, le comité ne voudrait pas laisser croire qu'il estime qu'il n'y a rien à changer à cet égard. Sans doute, le système de surveillance réglementaire fonctionne-t-il beaucoup mieux que dans les années 1980. Certaines préoccupations demeurent cependant, notamment en ce qui concerne l'assurance-dépôts. D'autres formules d'assurance proposées récemment, dont certaines soumises au comité, méritent d'être étudiées attentivement. Le comité juge donc à propos de faire l'observation suivante :

#### RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

38. **Le comité ne formulera pas de recommandation précise en ce qui concerne l'assurance-dépôts. Cela ne veut pas dire cependant qu'il estime que le système est parfait. Au contraire, cette question mériterait d'être étudiée de manière plus approfondie, surtout compte tenu de l'émergence de nouvelles approches quant à l'assurance-dépôts. Si les organismes intéressés ne proposent pas de nouvelles formules, il se pourrait que le comité décide de revoir toute la question de l'assurance-dépôts dans un avenir rapproché.**

Deux questions ont retenu l'attention des membres du comité et des témoins. Ce sont celles des règles de régie interne des sociétés et des transactions intéressées. Elles sont importantes en soi, mais elles le deviennent encore plus étant donné que le comité a opté pour une structure de propriété plus souple et pour l'attribution de pouvoirs accrus aux institutions financières. À vrai dire, comme nous l'expliquerons plus loin, nous avons durci notre position par rapport à nos recommandations de 1986 à

l'égard des transactions intéressées et liées. Avant de décrire la solution que nous proposons en ce qui concerne les transactions liées, nous aimerions toutefois aborder la question de la composition et du rôle des conseils d'administration des sociétés.

## **B. Régie interne des sociétés**

### ● *Composition des conseils d'administration*

De l'avis du comité, l'amélioration des règles de régie interne des sociétés sous-tend notamment une redéfinition du rôle et de la composition des conseils d'administration des institutions financières réglementées. Les règlements actuels à cet égard diffèrent considérablement selon les institutions. Ils imposent surtout des normes en ce qui concerne les administrateurs d'institutions à capital fermé ou avec des liens commerciaux, à cause du risque de transactions intéressées entre l'actionnaire majoritaire et l'institution financière en cause. Cette préoccupation est légitime.

Le comité s'inquiète aussi de la structure des conseils d'administration des banques de l'annexe I, à cause du risque possible de transactions liées entre leurs cadres et leurs administrateurs de même qu'avec d'autres sociétés contrôlées par ces derniers ou affiliées à ceux-ci. Il convient de noter en particulier que la situation des dirigeants d'entreprises élus au sein de conseils d'administration de banques auprès desquelles ces entreprises ont de gros emprunts va de plus en plus à l'encontre des efforts déployés par la société en général en vue de diminuer autant que possible les éventuels conflits d'intérêts. Bien que le comité n'ait reçu aucun témoignage à l'encontre de l'efficacité des conseils d'administration des banques (même si les radiations importantes de dettes des pays du tiers monde tendent à prouver le contraire), il n'en demeure pas moins que le principe d'exiger que les banques soient des sociétés à capital largement réparti et la perception du public à cet égard semblent militer en faveur de règles de régie interne empêchant que le conseil d'administration d'une banque soit dominé par des administrateurs issus de sociétés qui sont elles-mêmes de grandes débitrices de cette banque.

Le comité propose donc certaines mesures en vue de mieux définir le rôle des administrateurs des institutions financières réglementées. Essentiellement, nos recommandations s'inspirent de celles contenues dans le Livre bleu du gouvernement (*Le secteur financier : nouvelles directions*). Ces recommandations proposent fondamentalement que les conseils d'administration soient constitués de manière à bénéficier de l'opinion et du jugement de personnes qui ne sont ni des dirigeants ni des employés de la société et qui n'ont pas de liens importants avec cette dernière.

## **RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS**

39. **La proportion d'administrateurs choisis parmi les cadres ou les dirigeants d'une institution financière ou de ses sociétés affiliées (administrateurs internes) ne devra pas être supérieure à 15 p. 100, sous réserve de dispense dans les cas de conseils restreints pour lesquels cette obligation serait trop contraignante.**
40. **Au moins la moitié des administrateurs devront répondre à des critères stricts établissant leur indépendance vis-à-vis de la société. Ces critères exigeront notamment:**
  - **qu'ils ne soient ni dirigeants, ni employés, ni actionnaires importants de l'institution financière ou des sociétés qui lui sont apparentées;**
  - **qu'ils n'aient pas, directement ou indirectement, de liens commerciaux importants avec l'institution ou avec ses sociétés affiliées (ni être un dirigeant d'un emprunteur important de l'institution);**

- qu'ils n'appartiennent pas à des cabinets agissant à titre de conseillers juridiques principaux de l'institution; et
- qu'ils n'aient aucun lien de parenté par naissance ou par mariage avec des personnes de ces catégories.

41. Cette recommandation ne vise pas à créer deux catégories d'administrateurs. Tous les administrateurs seront tenus d'agir de bonne foi dans le meilleur intérêt des actionnaires, des déposants et, le cas échéant, des bénéficiaires. Ils exerceront leurs fonctions avec soin, diligence et compétence comme le ferait raisonnablement toute personne prudente dans de pareilles circonstances.

42. Compte tenu des responsabilités accrues qui incomberont aux administrateurs de ces institutions, et notamment aux administrateurs indépendants, des dispositions devront prévoir l'indemnisation adéquate des administrateurs, comme dans la *Loi sur les banques*, pour éviter que des personnes compétentes refusent de remplir ces importantes fonctions.

Une autre modification à la composition des conseils d'administration découle des recommandations formulées dans les chapitres précédents. Si les banques de l'annexe I choisissent de former une société de portefeuille bancaire et d'y créer en aval des entreprises commerciales, il s'ensuit naturellement que les dirigeants de la société de portefeuille bancaire pourront occuper des postes d'administrateur dans les sociétés commerciales en aval. Par conséquent,

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

43. Les conseils d'administration des sociétés commerciales chapeautées par une société de portefeuille bancaire pourront être composés de personnes qui sont des administrateurs de la société de portefeuille bancaire mère ou des personnes désignées par elle, sous réserve des dispositions générales des pratiques commerciales établies.

- *Transactions intéressées*

Comme nous l'avons signalé dans l'introduction, en 1986, le comité avait adopté, à l'égard des transactions avec lien de dépendance, une approche en trois volets : une interdiction totale de certaines transactions avec des parties apparentées; la création d'un comité d'examen de la gestion des affaires (CEGA) composé d'administrateurs indépendants chargés d'examiner toutes les transactions liées admissibles afin de s'assurer qu'elles ne sont pas préjudiciables aux intérêts des actionnaires et des consommateurs et qu'elles ne compromettent pas la solvabilité de l'institution; l'acceptation préalable, par l'organisme de réglementation appropriée de certaines catégories de transactions avec liens de dépendance admissibles. Toute cette procédure sous-tendait l'établissement d'une liste de transactions interdites et l'assujettissement de toutes les autres catégories de transactions liées à l'examen du CEGA.

Le comité pense qu'il faut renverser le fardeau de la preuve quant à l'admissibilité des transactions liées. Cela constitue un changement important par rapport à ses propositions de 1986. C'est la structure de ce que le comité a convenu d'appeler les «règlements internes de BCE Inc.» qui l'en a convaincu. Plus précisément, nous nous sommes inspirés à cet égard du témoignage du p.d.g. de BCE Inc., M. Raymond Cyr, qui a déclaré :

Permettez-moi simplement de vous signaler que Montreal Trust . . . n'effectuera aucune transaction avec l'une ou l'autre des filiales ou des sociétés affiliées de BCE, sauf pour la prestation de ce que nous appelons les services rémunérés. Plus précisément, notre conseil

d'administration a adopté une résolution le mois dernier afin d'interdire à toutes ces sociétés de conclure des prêts et des transactions financières avec Montreal Trust.

Par conséquent,

## **RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS**

- 44. Comme principe de fonctionnement, le comité préconise l'interdiction absolue de toute transaction liée, sauf dans le cas de transactions entre entreprises ayant conclu une entente de réseau et pour la prestation de services rémunérés.**

Le comité reconnaît que ce principe de fonctionnement est excessivement restrictif, en particulier en ce qui concerne les transactions effectuées au sein d'un conglomérat financier et probablement aussi pour certaines transactions entre institutions financières et sociétés commerciales faisant partie du même conglomérat. Ainsi, dans le premier cas, on n'a qu'à songer à l'établissement d'une marge de crédit qu'une banque apporte à sa filiale exerçant en valeurs mobilières à l'occasion de la prise ferme des valeurs d'une tierce entreprise. Dans notre rapport de 1986, nous avons recommandé que les représentants des organismes principaux de réglementation, de la SADC, des associations professionnelles et des institutions financières soient invités à dresser une liste de transactions interdites. En 1990, nous croyons que ces groupes devraient plutôt proposer une liste des exceptions à notre interdiction relative aux transactions liées.

- 45. Dans la mesure où l'interdiction des transactions liées va à l'encontre des normes ou des pratiques commerciales acceptées, le comité recommande qu'un comité formé de représentants des organismes principaux de réglementation, de la SADC, des associations professionnelles et des institutions financières s'occupent de dresser une liste des exceptions à cette interdiction, de même qu'une description des conditions et procédures en vertu desquelles pourraient se réaliser les transactions exclues.**

Dans cette optique, nous pouvons maintenant aborder la question du rôle du Comité d'examen de la gestion des affaires en ce qui concerne les règles de régie interne des institutions.

- 46. Le Comité d'examen de la gestion des affaires (CEGA) a pour rôle de réviser à l'avance les transactions dispensées de l'interdiction à l'égard des transactions liées, les ententes visant l'établissement de réseaux et les contrats de services rémunérés. Le CEGA veillera à ce que ces transactions ne causent pas préjudice aux actionnaires minoritaires et aux consommateurs, et qu'elles soient établies à des prix comparables à ceux des transactions sans lien de dépendance.**
- 47. La structure et les règles de fonctionnement du CEGA devront être conformes aux lignes directrices contenues dans les recommandations de notre rapport de 1986. (Voir à l'annexe A)**

Une dernière recommandation s'impose. Elle concerne les règles de régie des sociétés de fiducie et des banques nouvellement constituées ainsi que les prises de contrôle d'institutions financières.

- 48. Dans le cas des sociétés de fiducie nouvellement constituées et des banques à propriété canadienne de l'annexe II, aucune exception ne sera permise en ce qui concerne les transactions liées. Cette interdiction absolue demeurera en vigueur tant que les actions comportant droit de vote des sociétés de fiducie ne seront pas à 35 p. 100 dans les mains du public ou tant que les banques à propriété canadienne de l'annexe II ne seront pas devenues des sociétés à capital largement réparti, et alors, seulement dans la mesure où les organismes principaux de réglementation seront convaincus que ces institutions se sont dotées de règles de régie interne acceptables.**

## CHAPITRE 6

### Harmonisation de la politique

#### A. Introduction

Le dernier chapitre de notre rapport traite de problèmes souvent rencontrés au sujet de la coordination et de l'harmonisation des politiques. Dans le rapport de 1986, nous nous étions penchés presque uniquement sur l'harmonisation des politiques fédérales-provinciales et interprovinciales. Ces problèmes internes demeurent de la plus haute importance. Le comité considère que ses dernières propositions, qui visent à donner aux marchés financiers une envergure vraiment nationale, sont parmi les plus importantes du rapport.

Toutefois, compte tenu de l'Accord de libre-échange et du marché unique européen prévu pour 1992, cette question d'harmonisation se pose également à l'échelle internationale. Le présent chapitre s'attarde donc tout d'abord aux problèmes d'harmonisation internationale les plus criants, à savoir les incursions de ce qu'on appelle les banques d'entreprise américaines sur les marchés financiers canadiens. Nous procéderons ensuite à un examen plus détaillé du dossier d'AMEX. Nous terminerons cette section sur l'harmonisation internationale en énumérant quelques-unes des répercussions que pourrait avoir l'Europe de 1992.

#### B. Harmonisation internationale

##### Accès des banques étrangères au marché canadien

- *Banques d'entreprise américaines*

L'Association des banquiers canadiens (ABC) a fait parvenir au comité un exemplaire de son récent rapport intitulé *Le droit à la concurrence*. Ce rapport passe en revue les activités financières de quatre entreprises américaines (GE, Ford, GM et Sears) et d'American Express. À l'exemple d'AMEX, ces sociétés se sont taillé une position enviable sur les marchés de détail aux États-Unis et, dans bien des cas, elles sont déjà présentes dans certains secteurs du marché canadien des services financiers.

Les tableaux C.1 à C.5 de l'annexe C, tirés du document de l'ABC, illustrent la structure organique de ces sociétés américaines, y compris l'ampleur des activités qu'elles exercent au Canada (identifiées par un drapeau canadien sur les tableaux). General Electric (tableau C.1) est probablement celle qui effectue le plus d'opérations au Canada; elle est d'ailleurs l'un des chefs de file dans le secteur du crédit-bail. Ford (tableau C.2), avec First Nationwide Financial Corporation, vient maintenant au deuxième rang des institutions d'épargne américaines; ses actifs s'élèvent en effet à 35 milliards de dollars US et elle compte 330 succursales dans 15 États. Cette entreprise exerce également un nombre considérable d'activités au Canada dans les secteurs du crédit-bail, de l'assurance et des prêts à la consommation.

Le tableau C.3 énumère les entités de General Motors et, ce qui est encore plus intéressant, ceux de GMAC, dont les activités de crédit-bail et les opérations financières effectuées au Canada. GMAC

est la plus importante société financière de produits automobiles au Canada avec le financement de près de 500 000 véhicules et la location de plus de 200 000 autres. Le tableau C.4 illustre la structure de la société Sears. Cette entreprise exerce un grand nombre d'activités en sol canadien allant des opérations de détail aux contrats d'assurance et au courtage en valeurs avec Dean Witter Reynolds Canada. Sears songe probablement au marché financier canadien en désirant intégrer sa «monnaie plastique» (la carte Discover) au système de paiements canadiens. Le dernier tableau concerne American Express, un chef de file au niveau mondial dans le domaine des services de paiements, une des plus importantes sociétés de fonds mutuels au monde, un intervenant de taille sur les marchés financiers (ayant sous son aile Shearson Lehman & Hutton), un élément primordial du secteur de l'assurance et une des plus grandes sociétés de location d'automobiles du Canada. Malgré le vaste éventail de services bancaires qu'elle offre par l'entremise de plusieurs institutions non bancaires américaines, AMEX n'est pas assujettie aux règlements qui régissent les sociétés de portefeuille bancaires aux États-Unis. Les quatre autres entreprises susmentionnées ne le sont d'ailleurs pas non plus.

On pourrait facilement allonger cette liste. AT&T a maintenant des activités financières, IBM fait un battage publicitaire avec sa nouvelle banque européenne, etc.

L'ABC semble s'être résignée au fait que rien ne pourra empêcher AMEX d'acquérir le statut de banque de l'annexe II. On se pose alors la question suivante : si les autres entreprises demandent une charte, la recevront-elles? Dans l'affirmative, nous nous buterons aux mêmes interrogations que celles soulevées par la requête d'AMEX, à savoir faut-il ouvrir notre marché aux entreprises étrangères alors qu'on refuse de le faire pour des sociétés canadiennes de profil semblable?

Selon l'ABC, il ne serait pas dans l'intérêt public de permettre à ces entreprises étrangères, ni à toute autre multinationale étrangère, de percer davantage les marchés de détail canadiens tant que la nouvelle législation financière ne sera pas en vigueur. Il ne s'agit là que d'une politique intérimaire : l'ABC fera connaître sa position à plus long terme lorsque le gouvernement fédéral présentera une loi à cet égard.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le ministre fédéral Gilles Loiselle a publiquement appuyé la demande de moratoire présentée par l'ABC. Il a exprimé sa position clairement devant la Chambre des communes, le 22 mars 1990, en ces termes :

M. Jim Peterson (Willowdale) : Monsieur le Président . . . D'autres sociétés établies au Canada se trouvent dans la même situation qu'American Express; c'est le cas d'importantes institutions financières comme GMAC, General Electric, Sears- Roebuck et Ford Credit.

Que va répondre le ministre lorsque ces sociétés viendront frapper à sa porte pour lui demander de bénéficier du même traitement qu'American Express?

...

L'hon. Gilles Loiselle (ministre d'État (Finances)) : Monsieur le Président, étant donné que les intéressés ne nous ont rien demandé, j'ignore ce que je leur répondrais.

Je serais tenté de leur dire que leurs sociétés ne sont pas principalement des institutions financières, mais des organisations commerciales qui ont certaines activités financières. Je serais porté à leur préciser que contrairement à American Express, leurs sociétés ne sont pas largement ouvertes et que dans certains cas, elles ne sont même pas cotées en Bourse, et qu'ainsi, à mon avis, leur demande est inacceptable, du moins à ce stade-ci.

Selon le comité, ce débat ne disparaîtra pas. Dans le cadre de la réforme globale du secteur financier, le Canada a besoin de clarifier sa politique en ce qui concerne l'octroi de charte à des

banques étrangères, tout particulièrement à des banques américaines. Même si le comité n'a pas l'intention d'élaborer une telle politique, il formulera quelques observations pertinentes. Comme toile de fond, il faut fournir plus de renseignements sur la façon dont les entreprises américaines peuvent avoir accès au secteur financier canadien.

- *Qu'est-ce qu'une banque étrangère?*

Une banque étrangère peut faire une demande d'établissement de « filiale de banque étrangère » (banque de l'annexe II) au Canada. À moins d'en être dispensée, la seule façon dont une banque étrangère peut amorcer des activités bancaires au Canada, c'est par l'entremise d'une banque de l'annexe II. Ainsi, elle ne pourrait le faire en s'introduisant par le secteur des sociétés de fiducie, que ce soit au niveau fédéral ou provincial. La question devient alors : Qu'est-ce qu'une banque étrangère? Voici la définition qu'en donne la *Loi sur les banques* :

... Toute personne morale, association, société de personnes ou autre institution, constituée ou établie sous le régime de la législation d'un pays étranger, ou le ministère ou l'agence d'un gouvernement étranger ou d'une subdivision politique d'un pays étranger, qui :

- a) est une banque d'après la législation du pays étranger où il exerce ses activités;
- b) exerce dans un pays étranger des activités qui, au Canada, seraient en totalité ou en majeure partie des opérations bancaires;
- c) acquiert, adopte ou conserve une dénomination qui, dans une langue quelconque, comprend l'un des termes « banque », « banques » ou « bancaire », employé seul ou combiné avec d'autres mots, ou un ou plusieurs mots ayant un sens analogue, pour désigner ou décrire ses activités;
- d) effectue des opérations de prêt d'argent et accepte des dépôts cessibles par chèque ou autre effet;
- e) appartient au groupe d'une banque étrangère au sens de ce terme dans la présente définition;
- f) contrôle une banque étrangère au sens de ce terme dans la présente définition.

Puisqu'AMEX n'exerce pas ses activités aux États-Unis en tant que banque réglementée au niveau fédéral, elle ne peut être considérée comme une banque étrangère aux termes de l'alinéa a). Les chèques de voyage pourraient peut-être être visés par l'alinéa d), à titre d'effet permettant d'effectuer des dépôts, ou par l'alinéa b). Quoi qu'il en soit, si l'on se fie au cas d'AMEX, il semble que la définition d'une banque étrangère puisse être relativement vaste, probablement assez vaste pour qu'on considère comme telle des sociétés comme GMAC, GE, Ford et Sears.

- *Filiale d'une banque étrangère*

Les institutions financières étrangères désignées comme banques étrangères peuvent demander une charte pour établir une filiale. La requête de chaque institution est étudiée en fonction de la façon dont elle s'inscrit à l'intérieur des lignes directrices qui régissent l'établissement, au Canada, de filiales de banque étrangères. Certaines de ces lignes directrices, émises par le Bureau du surintendant des institutions financières, figurent à l'annexe D du présent rapport. Bien qu'elles semblent privilégier les banques étrangères qui relèvent de sociétés mères à capital largement réparti, aucune restriction particulière n'a été imposée aux liens commerciaux. Les lignes directrices précisent seulement que l'institution qui sollicite une charte doit effectuer des opérations de prêt et d'emprunt.

Bien que non reproduite parmi les dispositions de l'annexe D, il y a une mention que les lignes directrices sont «généralement souhaitables» ailleurs dans le document; on y précise cependant qu'en dernière analyse il appartient au ministre des Finances et au Gouverneur général en conseil d'approuver les demandes. Le comité reconnaît qu'étant donné la diversité des systèmes financiers d'un pays à l'autre, il est essentiel d'accorder une certaine discrétion de déroger aux lignes directrices. Cette discrétion peut toutefois, comme dans le cas de la charte accordée à AMEX, soulever des questions et créer la confusion dans le milieu financier.

- *Dispense de banques étrangères*

Le gouvernement fédéral peut, en pratique, dispenser certaines institutions étrangères de la définition de «banques étrangères». Selon le décret visant à dispenser certaines institutions étrangères, en date du 27 mai 1981, 101 banques étrangères ont été retirées de cette classification. Les dispenses nos 62 à 88 inclusivement ont toutes trait à des divisions de la société Ford—Ford Credit, Ford Leasing, Ford Consumer Credit, etc.—tant aux États-Unis que dans le reste du monde. Cela semble vouloir dire que la société Ford pourrait établir une société de fiducie au Canada. Si celle-ci obtenait une charte provinciale, disons au Québec qui se propose de permettre les liens commerciaux et financiers, elle pourrait vraisemblablement continuer d'offrir une gamme complète de services financiers et commerciaux au Canada. Si le gouvernement fédéral révoquait cette dispense, la division financière de la société Ford serait forcée d'entrer au Canada comme une banque de l'annexe II. Ainsi la société mère et ses filiales sont assujetties à des restrictions en ce qui concerne la propriété d'entreprises canadiennes. En vertu de l'actuelle *Loi sur les banques*, elles (société mère ou banques de l'annexe II) ne peuvent être propriétaires à plus de 10 p. 100 d'entreprises au Canada à moins que celles-ci :

- exercent une activité permise aux banques;
- se livrent au commerce de valeurs mobilières ou offrent des services de fiducie;
- fournissent des services d'assurance.

Le gouvernement peut, en plus de maintenir la gamme actuelle d'activités non financières par une clause de droits acquis, ajouter diverses restrictions aux licences des banques de l'annexe II ou par d'autres moyens. La Deutsche Bank Canada est une banque de l'annexe II. Pourtant la Deutsche Bank (Allemagne) exerce un contrôle effectif sur la société Daimler-Benz. Selon l'alinéa 305(3)c) de la *Loi sur les banques*, le ministre peut perpétuer les intérêts qui existaient au moment où la demande de licence pour une banque de l'annexe II a été présentée. Dans le cas de la Deutsche Bank, ses intérêts de 1981 furent alors maintenus, mais la licence stipule que la Deutsche Bank Canada ne peut fournir de services bancaires à une filiale non bancaire de la banque mère. Dans le cas d'American Express, ses activités actuelles dans le domaine des cartes de crédit et de l'assurance-voyage seront protégées. American Express a toutefois accepté, pour obtenir la charte, de cesser ses activités de location de voitures au Canada, de ne pas se lancer dans de nouvelles entreprises en dehors du domaine des voyages et de se conformer aux règles de la *Loi sur les banques* concernant le traitement des données.

Le comité déduit de ce qui précède que le gouvernement se doit de clarifier sa politique régissant l'entrée au Canada des banques étrangères. Le moratoire imposé par le ministre Loiselle sur l'octroi de chartes de banques de l'annexe II à de nouvelles banques contrôlées par des intérêts américains est plus que louable; ce moratoire arrive aussi à point nommé pour permettre l'articulation d'une politique sur les banques étrangères. Le comité estime qu'il ne faudrait pas lever ce moratoire tant qu'une telle politique n'aura pas vu le jour.

- *La charte d'American Express*

Lorsqu'il s'agit de déterminer les conséquences éventuelles de la charte de banque de l'annexe II accordée à American Express, le comité a du mal à distinguer entre la réalité et les perceptions. Le mieux serait donc de présenter d'abord la position gouvernementale sur la situation. Les passages

suivants sont extraits d'une lettre rendue publique, que le ministre des Finances, Michael Wilson, adressait le 24 janvier 1989 au président du comité exécutif de l'Association des banquiers canadiens, M. Warren Moysey.

... aux fins de la Loi sur les banques, l'American Express est une banque étrangère et peut, en tant que telle, demander la permission d'établir une filiale d'une banque étrangère au Canada. La société American Express, qui a de vastes activités dans le domaine des services financiers, est une firme de services financiers établie de longue date au Canada et certaines de ses activités sont de nature bancaire...

L'American Express offre depuis longtemps des services de voyage au Canada. La Loi sur les banques permet aux requérants de continuer à exercer les activités non bancaires qu'elles offrent déjà... le principe du maintien de ces activités non bancaires a été respecté dans un certain nombre de cas. L'American Express a accepté des restrictions qui l'empêcheront de se lancer dans de nouvelles entreprises en dehors du domaine des voyages. Je ne crois donc pas que cette demande remette en cause le principe de la séparation des intérêts financiers et commerciaux dans la propriété bancaire.

Vous avez fait valoir que, comme l'American Express n'est pas dans son pays d'origine une banque réglementée offrant toute la gamme des services, elle n'aurait pas le droit d'établir une filiale bancaire au Canada. Vous avez signalé en outre que la réglementation de la banque mère étrangère est l'un des critères énoncés dans les principes directeurs sur la propriété bancaire établis en 1980 par l'Inspecteur général des banques.

Je vous ferai remarquer que le document de l'Inspecteur général, après avoir mentionné que les principes directeurs sont «généralement souhaitables», précise que l'approbation des demandes appartient, en dernière analyse, au ministre des Finances de concert avec le gouverneur en conseil... Je ne partage pas non plus votre opinion lorsque vous dites que l'approbation de cette demande suppose que, quelle que soit la nature de ses activités, tout requérant ultérieur sera approuvé sans tenir compte des politiques canadiennes et sans établir des conditions appropriées.

... Je me propose de saisir le Parlement de modifications à la Loi sur les banques afin de faire en sorte que toutes les banques puissent faire la promotion de biens et services, y compris dans le domaine de l'assurance, auprès des titulaires de leurs cartes de crédit. En pratique, cela veut dire que les banques déjà établies au Canada auront, à cet égard, les mêmes possibilités que l'American Express.

L'American Express a aussi accepté, lorsqu'elle sera une banque, d'abandonner ses activités de location à bail de voitures au Canada et de restreindre les services financiers offerts dans ses bureaux de voyage. D'autre part, la banque de l'annexe B de l'American Express (qui offrira des cartes de crédit au Canada) sera assujettie, comme toute autre banque, aux règles de traitement des données établies dans la Loi sur les banques.

La récente prise de position du gouvernement à l'égard des quatre corporations financières américaines (Ford, GE, GM et Sears) renforce l'un des arguments du ministre des Finances, à savoir que l'octroi d'une charte à American Express ne veut pas dire que tout requérant ultérieur verra sa demande approuvée, peu importe la nature de ses activités. De façon plus précise, le comité croit comprendre que le ministère des Finances percevait essentiellement American Express comme une institution financière : ses activités commerciales étaient considérées comme mineures ou *de minimis*. Ce n'est pas le cas des quatre sociétés dont l'organigramme figure à l'annexe C : ce sont d'abord et avant tout des entreprises commerciales.

Le comité n'a pas du tout envie de revenir, point par point, sur la position du ministre. Il est toutefois essentiel de s'arrêter à certains aspects du dossier, tant pour comprendre l'inquiétude ressentie dans certains secteurs du milieu financier que pour susciter la formulation d'une politique acceptable au sujet de l'entrée au Canada d'institutions financières étrangères. Le comité reprend ici les préoccupations des témoins qui ont comparu.

La première chose qui ressort des témoignages reçus est qu'American Express n'a pas l'intention de devenir, au sens traditionnel du terme, une institution de dépôt. Son principal objectif serait plutôt d'avoir accès au système de paiements et au réseau de guichets automatiques. La question qui se pose au comité n'est donc pas facile à résoudre : étant donné que les institutions financières canadiennes ont, avec le temps, à coup d'efforts et d'argent, mis au point l'un des systèmes de paiements les plus efficaces au monde, pourquoi y donnerions-nous accès à American Express alors qu'elle n'a pas accès à un tel système dans son pays d'origine?

Un deuxième point d'ordre général a trait à l'aspect des lignes directrices relatives aux banques étrangères (numéro 8 de l'annexe D) selon lequel «le requérant doit être en mesure de montrer qu'il peut contribuer à la compétitivité bancaire au Canada». Le comité est d'avis que la présence d'American Express augmentera certainement la concurrence sur le marché des cartes monétaires. Il y a aussi lieu d'espérer qu'elle innovera dans ce domaine, au profit de tous les utilisateurs de ces cartes. La carte American Express ordinaire est essentiellement une carte de débit (avec une échéance de paiement d'un mois) plutôt qu'une carte de crédit. American Express a ainsi attiré, au cours des ans, une clientèle nantie. Le chef de la direction de la Toronto-Dominion, Richard Thomson, a formulé ainsi la préoccupation sous-jacente : «Selon un adage du milieu bancaire, les banques tirent tous leurs profits des 10 p. 100 de leurs clients qui forment la strate supérieure, et, au Canada, American Express attire les personnes à revenu élevé. Ce n'est pas la carte American Express qu'utilisent les ouvriers de General Motors, mais bien la nôtre.»

D'aucuns craignent qu'American Express intensifie le recrutement uniquement auprès de la clientèle nantie, ce qui aurait pour conséquence de forcer les institutions financières canadiennes à suivre son exemple et à ne s'intéresser, au détriment de l'ensemble des consommateurs, qu'aux Canadiens à revenu élevé. Il faudra suivre la situation de près.

La troisième préoccupation portée à l'attention du comité a trait à l'égalité des règles du jeu. Il est vrai que le gouvernement a promis d'introduire des mesures législatives pour donner aux banques et aux sociétés de fiducie les pouvoirs additionnels accordés à American Express en tant que banque de l'annexe II. C'est toutefois une façon pour le moins particulière de redéfinir ou de réviser les pouvoirs accessoires des banques et des sociétés de fiducie. D'après certains de nos témoins, ce processus se résume à laisser les exceptions devenir les règles et à laisser évoluer de la sorte la définition de ce qu'est une banque au Canada. Il est clair que l'élargissement des services bancaires devrait faire l'objet d'une décision consciente des autorités canadiennes, et non pas découler d'une série de dispenses accordées pour faciliter la venue de nouvelles institutions étrangères.

L'octroi d'une charte à American Express a compliqué la tâche du comité dans ses efforts pour concevoir une solution équilibrée, pour les banques et les sociétés de fiducie du Canada. Il est en effet difficile de recommander l'actionnariat public à 35 p. 100 pour Montreal Trust, une filiale d'entreprise canadienne à capital très largement réparti, lorsque des institutions américaines et étrangères ayant des liens avec des entreprises commerciales (selon des critères canadiens depuis longtemps établis) peuvent posséder à 100 p. 100 une banque de l'annexe II au Canada.

À la suite de son examen, le comité désire donc faire quelques observations.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

49. Certains perçoivent l'octroi d'une charte de l'annexe II à AMEX comme une anomalie. En raison des préoccupations et de l'incertitude qu'a suscitées cette décision, le gouvernement se doit d'élaborer et de préciser d'avantage sa politique globale concernant l'accès des institutions étrangères au marché financier canadien.

50. À cet égard, le comité souhaite présenter quelques observations :

- Nous approuvons le récent moratoire fédéral sur l'octroi de chartes de banque étrangère de l'annexe II aux «banques d'entreprises» américaines, comme Sears, G.M., GE et Ford.
- Si on retenait l'idée d'une société de portefeuille bancaire, proposée par le comité, et si, avec le temps, les activités commerciales de telles sociétés dépassaient un certain seuil critique, il faudrait alors que le gouvernement fédéral réévalue son moratoire.

### Accès canadien accru

Jusqu'à maintenant, on a surtout parlé de l'accès des Américains au marché financier canadien. L'autre aspect important de cette question est celui d'un accès accru au marché américain pour les Canadiens. Bien que beaucoup d'attention, pendant nos audiences, se soit surtout portée sur la question de l'accès de nos institutions financières au marché de l'Europe de 1992, le marché américain est de loin le plus important marché international pour la plupart de nos institutions financières. C'est tout particulièrement le cas des compagnies d'assurance, qui sont les institutions financières canadiennes ayant la plus grande envergure internationale.

En général, les représentants des compagnies d'assurance se sont montrés très satisfaits de l'Accord de libre-échange et de la manière dont il traite des services d'assurance des deux côtés de la frontière. Les institutions de dépôt, notamment les banques, étaient moins satisfaites. Parce qu'elles ne peuvent ouvrir de succursales et faire des affaires d'un État à un autre, les banques sont paralysées dans l'un de leurs principaux domaines d'expertise. Depuis que ces dernières s'occupent de valeurs mobilières, les dispositions du *Glass-Steagall Act* des États-Unis leur semblent également très restrictives. Le comité remarque cependant que l'Accord a entraîné un changement à cette loi américaine qui permet maintenant aux succursales des banques canadiennes de continuer d'offrir des souscriptions et une vaste gamme de titres du gouvernement canadien. À notre connaissance, la décision récente du *Federal Reserve Board* de permettre à quatre banques américaines d'accroître leurs activités dans le domaine des valeurs mobilières a été étendue également aux banques canadiennes, en vertu des dispositions de l'Accord.

On a laissé entendre au comité que si le gouvernement fédéral avait l'intention de permettre à d'autres sociétés américaines du genre "American Express" d'avoir accès au marché bancaire canadien, il faudrait qu'il exige, en contrepartie, l'obtention d'une plus grande marge de manoeuvre pour les institutions de dépôt canadiennes dans le secteur financier des États-Unis. Le comité partage ce point de vue.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

51. De l'avis du comité, on s'est trop attardé sur l'accès possible des institutions financières étrangères au marché canadien, en particulier à l'accès des institutions américaines. L'envers de la question devrait également retenir l'attention, c'est-à-dire la manière d'obtenir une marge de manoeuvre accrue pour les institutions financières

**canadiennes sur les marchés financiers étrangers, en particulier sur le marché américain.**

### **Europe de 1992**

Les particularités de l'Europe de 1992 qui ont le plus impressionné les témoins sont les dispositions prévoyant la création d'un marché financier unique. Presque tous les témoins ont demandé la mise en oeuvre d'une version canadienne de cette disposition afin de faire échec à la balkanisation de notre marché financier. Le comité présentera des propositions en ce sens, un peu plus loin, dans la section portant sur l'harmonisation nationale.

D'une manière plus générale, les témoins ont fait remarquer qu'en échange du plein accès à un marché européen unique, les Européens demanderont probablement aux Canadiens de leur accorder le même traitement que celui qu'ont obtenu les Américains en vertu de l'Accord. Pour ce faire, il faudrait, en faveur des Européens, dé plafonner les actifs des banques de l'Annexe II, abolir la règle du 10/25 pour les institutions financières non-bancaires et celle du 25 p. 100 pour le cumul des actions entre les résidents de l'Europe (bien que personne ne puisse en posséder individuellement plus de 10 p. 100). Les Européens ont déjà fait savoir qu'ils jugent ces dispositions discriminatoires. Le comité estime que la suppression de ces dispositions est inévitable dans le contexte de l'Europe de 1992.

La réciprocité doit comporter deux volets. Premièrement, les Canadiens doivent avoir accès au marché européen unique et s'assurer que la réglementation de l'Europe continentale n'érigera pas d'obstacles aux institutions canadiennes qui entreront sur leur marché en passant par le Royaume-Uni. Cette possibilité a inquiété un certain nombre de témoins. Deuxièmement, la politique canadienne doit faire en sorte que les ententes réciproques ne désavantagent pas les institutions canadiennes, sur le marché canadien, au profit des institutions européennes. C'est une autre manière de reformuler un principe déjà énoncé, à savoir que le marché le plus important est toujours le marché national : les institutions financières canadiennes ne peuvent être concurrentielles sur le marché international que dans la mesure où elles demeurent fortes chez elles.

### **RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS**

- 52. La politique canadienne doit veiller à ce que les ententes réciproques conclues avec l'Europe ne désavantagent pas les institutions canadiennes au profit des institutions européennes sur le marché canadien. De la même manière, étant donné que de nombreuses institutions financières canadiennes exercent depuis longtemps des activités au Royaume-Uni, le Canada doit s'assurer que la réglementation financière de l'Europe occidentale n'érigera pas d'obstacles aux institutions canadiennes qui entreront sur le marché européen en passant par le Royaume-Uni.**

#### **C. Harmonisation nationale**

##### **Vers un marché financier national**

- *Le modèle de l'Europe de 1992*

Au chapitre 2 de la partie I, nous nous sommes réjouis des initiatives des ministres des Finances provinciaux visant à harmoniser la réglementation des institutions financières et de l'invitation qu'ils ont lancée au gouvernement fédéral de participer à leurs futures réunions. Le comité est aussi heureux de souligner les réalisations de l'ACCAP qui a élaboré un ensemble de normes en matière de suffisance du capital afin d'étayer son plan de protection des consommateurs. Il s'agit d'un pas important vers la création d'un marché national pour les services d'assurance.

Toutefois, il faudra faire beaucoup plus, surtout pour les institutions de dépôt. Presque tous ceux qui ont comparu devant nous s'étant dit inquiets, voire irrités, par les obstacles provinciaux, le comité a décidé de présenter des recommandations plutôt draconiennes à ce sujet. Dans son désir d'intensifier le caractère national des marchés financiers du Canada, le comité est stimulé par l'intention des Européens de créer, à partir de 1992, un marché européen unique dans le domaine des services financiers.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

**53. Si les Européens peuvent atteindre une harmonisation au-delà de leurs frontières nationales, les Canadiens peuvent sûrement en faire autant face à leurs frontières provinciales.**

Les grandes caractéristiques du modèle européen de 1992 sont une excellente source d'inspiration. Dans son témoignage devant le comité, M. Nicholas Le Pan, sous-ministre adjoint au ministère fédéral des Finances, a insisté sur les trois principes fondamentaux qui sous-tendent le modèle européen d'intégration financière. Le premier est une «reconnaissance mutuelle», par les États membres, de l'autorisation accordée à une institution financière ayant reçu une charte dans un État membre de faire affaires dans les autres États membres. Le deuxième principe, étroitement lié au premier, veut que la reconnaissance mutuelle soit assujettie à l'harmonisation de normes minimales, y compris de normes minimales s'appliquant au capital. Cette harmonisation suppose, naturellement, l'établissement d'une importante coordination et d'un échange d'informations entre les organismes de réglementation nationaux. Ces deux principes ouvrent la voie à l'application de la règle du «pays d'origine», en vertu de laquelle l'organisme de réglementation du pays qui octroie une charte à une institution est chargé d'en surveiller les activités dans toute la Communauté. Le dernier principe énonce que les règles régissant la conduite des affaires ou les règles d'exploitation des institutions sont celles du pays hôte, c'est-à-dire le pays où les services sont fournis. En fait, dans l'Europe de 1992, les institutions financières auront, pour l'essentiel, le droit de dispenser des services financiers grâce à un seul «passeport», celui de leur pays d'origine, à condition de se soumettre aux normes d'exploitation du pays hôte.

### ● *Le modèle de Royal Trust*

La proposition du comité s'inspire du mémoire présenté par Royal Trust, qui propose un modèle en trois parties :

1. Un nouveau consensus sur les normes et les principes clés
2. Une entente fédérale-provinciale en matière de réglementation
3. L'acceptation du principe de la juridiction désignée

En ce qui concerne les questions visées par ce «nouveau consensus», Royal Trust propose :

- o des normes relatives aux aptitudes et aux compétences requises pour posséder et exploiter une institution financière;
- o des normes communes relatives à la suffisance du capital nécessaire pour garantir la solvabilité des institutions;
- o des méthodes de régie interne en vue d'assurer la gestion prudente des institutions;
- o une division des responsabilités, en vue de la réglementation, entre la juridiction du «pays d'origine» et celle du «pays hôte», y compris une utilisation plus évidente du mécanisme d'assurance dépôt et un rôle accru pour l'assureur;
- o une supervision et une administration coordonnées entre les divers organismes de réglementation.

On fait remarquer dans ce mémoire que le Sénat avait déjà recommandé, en 1986, un moyen évident d'atteindre un tel consensus, soit la création d'un comité permanent des ministres responsables des institutions financières, mesure déjà prise par les premiers ministres des provinces. Les auteurs du mémoire appuient également une proposition présentée au comité par le *Conference Board of Canada* à l'effet que des représentants des institutions financières participent à la formation de ce consensus.

Quant au second point, à savoir l'entente fédérale-provinciale en matière de réglementation, le mémoire du Royal Trust donne comme modèle possible la série d'ententes conclues entre le BSIF et les autorités provinciales de valeurs mobilières, relatives à la division des responsabilités en vue de la réglementation de ce secteur.

Enfin, la notion de «juridiction désignée» est une variante du principe adopté par les Européens en vue de 1992, la «reconnaissance mutuelle/des pays hôtes». Pour l'essentiel, la notion de «juridiction désignée» comporte : a) que la réglementation de base demeure la compétence de la juridiction qui octroie une charte; b) que cette juridiction désignée soit reconnue par les autres juridictions; c) que soient acceptés par tous certaines règles de conduite des affaires et les lois sur la protection du consommateur dans la province d'accueil. Contrairement au modèle de l'Europe de 1992 qui prévoit en fait une seule licence bancaire dans toute la Communauté, le modèle de Royal Trust suggère que l'enregistrement et la délivrance des licences se fassent dans la province d'accueil.

- *La proposition du comité*

Le comité souscrit officiellement à l'essentiel du modèle proposé par Royal Trust, y compris l'harmonisation de normes minimales en matière de réglementation, la notion d'une juridiction désignée et les règles d'exploitation établies par le province d'accueil.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

### 54. Le comité propose un marché financier national unique fondé sur quatre principes :

- un nouveau consensus sur les normes et principes essentiels;
- un accord fédéral-provincial sur la réglementation;
- l'acceptation du concept de juridiction désignée;
- l'acceptation des règles relatives à la conduite des affaires et des lois sur la protection des consommateurs de la province d'accueil (concept de «traitement provincial»).

55. Maintenant que les règles sur la suffisance du capital de la BRI s'appliquent aux banques d'environ une douzaine de pays et, qu'au sein du Canada, plusieurs juridictions vont déjà dans ce sens, le moment est sûrement venu pour les principaux organismes de réglementation de parvenir à un consensus sur quelques normes et principes minimaux acceptables. Le comité recommande que la couverture de la SADC ne soit pas disponible aux institutions dont les chartes sont octroyées dans les juridictions dans lesquelles les autorités politiques ou réglementaires insistent pour maintenir que les normes capitales ou la réglementation soient moins sévères.

56. La juridiction qui octroie une charte est responsable de la réglementation des normes de prudence (capital, transactions intéressées, etc.) et de la définition des pouvoirs relatifs au placement et à la capacité. Il s'agit du concept de «juridiction désignée». Les provinces désigneront la juridiction dont c'est la responsabilité. L'accord fédéral-provincial sur la réglementation régira ce régime général de la réglementation.

57. Les provinces pourront appliquer leurs règles relatives à la conduite des affaires, ainsi que leurs lois sur la protection des consommateurs. Toutefois, «le traitement provincial» doit prévaloir en ce qui concerne l'application de ces règles relatives à la conduite des affaires : les institutions à charte fédérale ou constituées selon les lois d'autres provinces doivent jouir des mêmes privilèges que les institutions à charte de la province d'accueil. Par exemple, il est probable que certaines provinces interdiront l'établissement de réseaux d'assurance dans les locaux des institutions de dépôt. Par contre, les provinces qui le permettent devront étendre ce privilège à toutes les institutions, indépendamment de la juridiction où elles ont obtenu leur charte.

Certaines précisions supplémentaires s'imposent. En établissant les principes de base du système, on ne peut éviter une tension naturelle entre les règles relatives à la conduite des affaires de la juridiction désignée et celles de la province d'accueil. Ainsi que l'indiquent ses recommandations, le comité est d'avis que les règles de prudence, le contrôle de la régie des sociétés, les pouvoirs relatifs aux investissements admissibles et à la capacité des institutions relèvent de la juridiction désignée, c'est-à-dire la province qui octroie la charte. Les provinces d'accueil peuvent réglementer certains aspects de la conduite des affaires comme les lois sur la divulgation des renseignements et la protection des consommateurs, dans la mesure où ces dernières n'ont pas d'effet en dehors de la province. Ce modèle ne signifie pas nécessairement qu'une institution financière constituée selon les lois du Québec puisse faire en Ontario tout ce qu'elle peut faire au Québec, et vice versa. Ainsi, les règles relatives à la conduite des affaires dans une province d'accueil qui sont différentes de celles d'une autre donnent lieu à un modèle de «traitement provincial» ; ainsi, une société constituée selon les lois du Québec peut faire en Ontario tout ce qu'une société ontarienne peut faire. Il est à noter que la société constituée selon les lois du Québec qui conduit ses affaires en Ontario jouirait des mêmes droits d'exploitation qu'une société de l'Ontario, indépendamment des pouvoirs commerciaux de la société québécoise ou de la façon dont elle est structurée. La couverture de la SADC pour l'exploitation en Ontario de la société du Québec est le seul critère valable pour les organismes de réglementation de l'Ontario : si l'institution a une couverture de la SADC, elle dispose de tous les droits et privilèges d'exploitation d'une société de l'Ontario.

Un exemple s'impose. Supposons que la politique fédérale autorise les sociétés de fiducie à acheter des compagnies d'assurance, contrairement à la politique de l'Ontario : si une société de fiducie à charte fédérale possédait une compagnie d'assurance (à charte fédérale ou constituée selon les lois du Manitoba) exerçant en Ontario, elle jouirait de tous les droits d'exercice d'une compagnie d'assurance à charte de l'Ontario, bien qu'une compagnie d'assurance à charte de l'Ontario ne puisse appartenir à une société de fiducie. Tel que mentionné plus haut, l'Ontario peut interdire à toutes les institutions de dépôt d'établir des réseaux d'assurance dans leurs locaux, même si certaines d'entre elles ont ce droit dans leurs provinces d'origine. En d'autres termes, l'établissement de réseaux d'assurance dans les locaux d'institutions de dépôt relève des règles commerciales en vigueur dans les provinces d'accueil.

### **Nouveaux défis**

Le comité reconnaît que l'application de cette recommandation peut créer certains problèmes. En effet, le Québec dispose de son propre système d'assurance-dépôt et l'Ontario peut, quant à lui, souhaiter maintenir ce qu'il appelle «l'égalité de traitement». Examinons d'abord ce principe.

#### ● *L'égalité de traitement*

Comme indiqué plus haut, en vertu du principe de l'égalité de traitement de l'Ontario, une société de fiducie exerçant en Ontario est assujettie au contrôle et à la surveillance, non seulement de l'Ontario, mais aussi d'autres provinces. En d'autres termes, toutes les sociétés de fiducie, même celles à charte fédérale, doivent en fait conduire leurs affaires en Ontario et à l'extérieur de cette province

selon les lois ontariennes. C'est parce que le marché de l'Ontario est important que la réglementation et le contrôle ontariens dominent l'industrie des sociétés de fiducie, du moins quant aux institutions souhaitant accéder à ce marché.

D'après le comité, cette situation est inacceptable.

Tout en rejetant le principe de l'égalité de traitement, le comité en comprend les fondements. Tout d'abord, l'Ontario a été influencée par la série de faillites récemment survenue sur son territoire et ailleurs. Par conséquent, cette province attache beaucoup d'importance à un contrôle efficace, ce qui se traduit, entre autres, par des dispositions très strictes à l'égard de questions telles que les transactions intéressées. Ensuite, comme le soulignait le *Conference Board* dans son mémoire au comité, l'égalité de traitement protège l'Ontario de la fuite éventuelle d'institutions et d'activités financières vers des provinces où les règles sont moins sévères.

De l'avis du comité, aucune de ces raisons n'est fondamentalement incompatible avec la proposition ci-dessus. Bien au contraire. En fait, en adoptant le principe de l'égalité de traitement, l'Ontario indique qu'il faut fixer certaines normes minimales acceptables à l'égard de questions telles que la suffisance du capital et la régie des sociétés. Cette nécessité sous-tend également notre proposition. Certaines questions peuvent se poser à propos du degré de vigilance souhaité. Toutefois, la manière donc BCE Inc. envisage les transactions intéressées (recommandation n° 44) est sûrement aussi sévère que les règles de l'Ontario. Par conséquent, le comité a tout lieu de croire que l'Ontario peut être amené à accepter la proposition visant à rehausser la dimension nationale des marchés financiers du Canada.

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

58. Les règles commerciales de la province d'accueil ne doivent pas avoir d'effet extraterritorial, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas régir les opérations à l'extérieur de la province. «L'égalité de traitement» de l'Ontario va à l'encontre de ce principe. Le comité a tout lieu de croire que ses recommandations relatives aux transactions intéressées, aux normes minimales de suffisance du capital et à l'accord fédéral-provincial sur la réglementation, apaiseront les inquiétudes de l'Ontario.

### • RADQ

Le problème du Québec est tout à fait différent, étant donné que cette province dispose de son propre système d'assurance-dépôts. En principe, le Québec pourrait faire cavalier seul en matière de réglementation. C'est le contraire toutefois qui semble se produire. Premièrement, le Québec participe activement au processus interprovincial de consultation et d'harmonisation (Conférence des ministres provinciaux responsables des institutions financières). Deuxièmement, l'harmonisation et la collaboration entre la SADC et la RADQ sont un fait accompli. En effet, selon M. Ronald McKinley, président directeur général de la SADC : «Les plans sont pratiquement les mêmes et nous travaillons bien avec cet organisme. Il nous a été utile et vice versa.» Ainsi, les normes relatives à la suffisance du capital ne font probablement pas problème. Troisièmement, le comité suppose que si sa recommandation relative à l'établissement de réseaux d'assurance est acceptée, le Québec autorisera les institutions ayant reçu leur charte d'une autre juridiction (par exemple la Banque nationale) à jouir des mêmes privilèges que les Caisses populaires. Cela prouverait manifestement que le Québec accepte la notion d'un marché national. Quatrièmement, les institutions constituées en vertu des lois du Québec et qui fonctionnent dans d'autres provinces sont couvertes par la SADC. Enfin, le fait que le Québec dispose de son propre système d'assurance-dépôts signifie également qu'il en est le garant ultime. Il est donc responsable des échecs de la réglementation ou des faillites, ce qui garantit une réglementation vigilante. Même si le Québec dispose d'une loi prescrivant des pouvoirs autres que ceux déjà établis dans d'autres juridictions (y compris la juridiction fédérale), le comité considère que

rien dans l'attitude générale du Québec face au secteur financier ne s'écarte de l'objectif visant à promouvoir les marchés nationaux.

### Faits nouveaux encourageants

En faisant cette proposition—juridiction désignée/reconnaissance mutuelle/traitement provincial—le comité sait qu'elle est déjà acceptée par certaines provinces. Par exemple, en vertu de la *Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie* du Nouveau-Brunswick adoptée en 1987, le gouvernement provincial est autorisé à qualifier les provinces ou les territoires canadiens de «juridiction désignée». Les institutions financières constituées selon les lois des juridictions désignées et selon les lois fédérales seront assujetties à la réglementation de leur juridiction d'origine. Les dispositions relatives à la surveillance et à la conduite des affaires continuent de s'appliquer, mais les compagnies constituées selon les lois des juridictions «désignées» sont dispensées des dispositions relatives à la capacité et aux pouvoirs de placements prescrits par la loi du Nouveau-Brunswick. La désignation des juridictions se fait selon la pertinence des lois et du contrôle de la province d'origine. C'est exactement ce qui, d'après le comité, doit s'étendre à tout le pays.

Un autre fait nouveau vaut la peine d'être noté. La *Loi sur l'administration financière* de 1989 de la Colombie-Britannique, qui doit être proclamée en 1990, renferme également une règle de juridiction désignée. Cependant, lorsqu'il qualifie une province de juridiction désignée, le gouvernement s'assure d'abord qu'elle accorde aux sociétés constituées en Colombie-Britannique un traitement de réciprocité. Le comité interprète cette clause de réciprocité de la façon suivante : les sociétés constituées selon les lois de l'Ontario où le principe de l'égalité de traitement est une réalité, ne bénéficieront sans doute pas de la disposition relative à la juridiction désignée. Ce genre de représailles ne peut que se multiplier à moins que d'autres mesures efficaces ne soient mises en place. Cela laisse donc supposer qu'il faut se hâter de parvenir à un marché de services financiers authentiquement national.

### RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

59. Le comité tient à souligner que les lois du Nouveau-Brunswick et de la Colombie-Britannique englobent déjà le concept de juridiction désignée. En ce qui concerne le Nouveau-Brunswick par exemple, le gouvernement provincial peut qualifier n'importe quelle juridiction canadienne (selon la pertinence de ses normes de réglementation et de contrôle) de «juridiction désignée». Les institutions financières constituées selon les lois de ces juridictions désignées seront assujetties en premier lieu à la réglementation de leur juridiction d'origine. En outre, les sociétés originaires des juridictions désignées seront exemptées des dispositions relatives à la capacité et aux pouvoirs de placement de la loi du Nouveau-Brunswick. C'est exactement ce modèle-là qu'il faut adopter dans tout le pays.



## CHAPITRE 7

### Vers un marché national des services financiers

Dans les chapitres précédents, le comité a évalué les défis auxquels fait face le système financier canadien et formulé des recommandations sur les mesures à prendre pour les relever. Ces recommandations se basent sur la constatation que le secteur financier évolue à une vitesse telle qu'il serait imprudent de lui imposer une orientation conçue ou établie d'avance. L'argent est si mobile, les moyens, empreints d'une si grande originalité, et les idées, tellement changeantes, que la capacité d'adaptation doit constituer un élément clé de notre système financier. D'autre part, le comité est conscient du capital social et institutionnel énorme investi dans le système financier canadien actuel. C'est pourquoi il a insisté sur la nécessité, lorsque possible, de construire à partir de ces atouts.

Compte tenu de ces principes, il était logique de soutenir les deux différentes structures de propriété caractérisant les institutions de dépôt. De plus, le comité s'est rendu compte que, dans la mesure où les règles du jeu entre les banques et les sociétés de fiducie n'étaient pas égales, ce sont les pouvoirs, non pas les structures de propriété, qui faisaient pencher la balance. C'est pourquoi nous avons eu l'audace de recommander la création de sociétés de portefeuille bancaires. Toutefois, cette proposition n'apparaît audacieuse qu'en comparaison des activités auxquelles se livrent depuis toujours les banques. Si l'on se sert, comme cadre de référence, des activités des grandes sociétés de fiducie et des entreprises en amont, ou encore des activités du Mouvement Desjardins, cette proposition semble plus modeste puisqu'elle ne visera qu'à rétablir l'égalité des règles du jeu. Le comité estime que le Canada doit miser sur ses atouts dans un monde où la concurrence est très vive. Et le secteur financier constitue un de ces atouts.

Ainsi, le concept de la société de portefeuille bancaire permettrait aux banques d'utiliser leurs pouvoirs latents et conférerait aux dirigeants, aux directeurs et aux actionnaires la responsabilité de décider de l'utilisation qui serait faite de ces nouveaux pouvoirs et des possibilités qu'ils offrent. Enfin, le comité estime qu'il serait avantageux que le capital des sociétés de portefeuille bancaires soit largement réparti, puisque ces sociétés pourraient alors servir de rempart à la concentration du pouvoir économique entre les mains d'un petit groupe de familles influentes ou d'intérêts étrangers.

Bien que bon nombre des recommandations soient apparentées à celles qui figurent dans notre rapport de 1986, il est un secteur où le comité a modifié sa position : il a renversé le fardeau de la preuve dans le cas des transactions intéressées, qu'elles soient effectuées par le propriétaire, la direction ou l'administrateur. Dans l'étude précédente, nous avons jugé que les transactions intéressées étaient permises sauf celles spécifiquement prohibées. Maintenant, nous croyons à

l'interdiction des transactions intéressées sauf celles qui sont explicitement autorisées, ce qui nous semble la bonne approche. Les individus et les sociétés qui se joignent au secteur financier doivent en devenir des participants à long terme. Formulées différemment, les propositions susmentionnées visent à écarter ceux qui se lancent dans le secteur financier avec l'intention de promouvoir des activités commerciales connexes. Cette approche est la bonne, et elle est tout à fait indiquée compte tenu de la structure très souple que prône le comité.

En formulant ses recommandations sur la structure du système financier canadien, le comité n'a pas cherché à faire de compromis entre les positions des divers secteurs et ceux du comité. Mais réflexion faite, un équilibre s'est effectivement dégagé de tout cela. Les banques ont demandé que le capital des sociétés de fiducie soit largement réparti et le comité a refusé. Les sociétés de fiducie ont demandé à être considérées comme des banques et le comité a refusé. Les compagnies d'assurance ont demandé à être mises à l'abri de toute prise de contrôle par les institutions de dépôt et le comité a refusé.

Toutefois, fait positif, nous avons confirmé la structure du régime de propriété actuel pour les sociétés de fiducie et leur avons effectivement permis de se livrer à des activités analogues à celles des banques sans toutefois les transformer en banques. En ce qui concerne les banques elles-mêmes, qui demandaient depuis toujours à ce que la définition d'activités bancaires soit élargie de façon à y inclure diverses opérations auxiliaires, nous avons répondu à leurs préoccupations répétées en créant une société de portefeuille bancaire qui leur donne véritablement carte blanche en ce qui concerne les activités commerciales, complémentaires ou autres. Quant aux compagnies d'assurance mutuelle, elles pourront non seulement créer des sociétés de portefeuille en aval, mais également faire inscrire les sociétés de fiducie qu'elles contrôlent sur la nouvelle liste des banques de l'annexe III.

Le comité ne se fait pas d'illusions au sujet de ces recommandations. Il ne croit pas qu'elles constituent une solution permanente aux problèmes que pose la réforme du secteur financier. D'ailleurs, tel n'était pas notre but. En fait, la poursuite d'un tel objectif aurait été contraire à notre prémisses concernant l'évolution effrénée du secteur financier. Nous souhaitons plutôt essayer de fournir, à moyen terme, suffisamment de souplesse à chacun des secteurs pour leur permettre de prendre de l'expansion, d'innover, d'exploiter leurs atouts. Nous croyons avoir atteint ce but.

Deux autres préoccupations ont pesé lourd dans notre analyse et nos recommandations. La première portait sur la présence d'intérêts étrangers dans le secteur financier. Sans vouloir prendre parti, il ne fait aucun doute que l'accord de libre-échange et la charte accordée à la société AMEX ont suscité des préoccupations en ce qui concerne l'orientation de la politique actuelle et future. Nous sommes les premiers à admettre que nos observations et nos recommandations à cet égard ne constituent qu'un prélude. Ce qui est clair, et ce que nous souhaitons bien faire comprendre, c'est qu'il est urgent que le gouvernement fédéral adopte une politique qui précise clairement les règles du jeu.

La dernière question sur laquelle s'est penché le comité, peut-être la plus importante, est notre détermination de créer un véritable marché national dans le secteur des services financiers. Dans ses recommandations, le comité approuve les démarches et tentatives des provinces dans ce domaine. Notre rapport de 1986 abondait dans ce sens. Toutefois, le gouvernement fédéral doit maintenant prendre les choses en main en ce qui concerne l'évolution du système financier. Nous croyons que les recommandations susmentionnées contribueront non seulement à redonner au gouvernement fédéral son rôle de chef de file, mais également à mettre en place un processus grâce auquel les institutions opérant à l'échelle nationale opéreront de plus en plus pour une charte fédérale plutôt que provinciale. Quoi qu'il en soit, la création d'un marché national unique pour les services financiers doit faire partie intégrante de l'objectif que doit viser le gouvernement fédéral : assumer à nouveau le rôle de leader dans le domaine en établissant une politique nationale pour le secteur financier.

En guise de conclusion, le comité souhaite formuler une dernière recommandation, soit l'établissement d'un marché national unique pour les services financiers. En effet, d'après les

témoignages qu'il a recueillis, le comité est arrivé à la conclusion que tous les intervenants croient le moment venu de donner suite à cette idée. Et les Canadiens sont du même avis que le comité.

L'entrave à l'avènement d'un marché unique se situe au niveau des politiques actuelles et ne peut s'expliquer que par l'absence de volonté politique de la part du gouvernement fédéral et des provinces de même que par le chevauchement complexe de compétences fédérales, provinciales ou interprovinciales. Le comité n'a guère le temps de s'y arrêter. Les consommateurs et les institutions souffrent de l'absence d'orientation. Celle-ci empêche en outre nos principales institutions financières de réaliser des percées sur les marchés internationaux. Selon le comité, les parties intéressées se doivent, dès maintenant, de mettre les instances politiques et les organismes de réglementation au pas. Par conséquent, en accord avec le titre du présent rapport, le comité recommande :

## RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

60. **Que toutes les parties intéressées, c'est-à-dire les consommateurs de service financiers, les institutions financières, les gouvernements provinciaux, les organismes de réglementation et le gouvernement fédéral s'engagent publiquement à prendre les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif parfaitement raisonnable et extrêmement important de créer un marché financier national unique d'ici 1992.**



## ANNEXE A

### RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DE 1986

#### 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 donnée.

## 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.

## ANNEXE B

### CHRONOLOGIE D'ÉVÉNEMENTS DANS LE SECTEUR FINANCIER DEPUIS MAI 1986

Mai 1986 - Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce présente son rapport intitulé: *Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier.*

Novembre 1986 - La Banque de Nouvelle-Écosse annonce son intention d'entrer sur le marché des valeurs mobilières au Québec par le truchement de sa filiale en propriété exclusive, la Scotia Securities Inc.

Décembre 1986 - Le gouvernement de l'Ontario annonce qu'à compter du 30 juin 1987, les restrictions sur les investissements chez les courtiers en valeurs mobilières par d'autres institutions financières canadiennes seront complètement abolies, et éliminées en deux étapes pour les non-résidents.

Décembre 1986 - Le livre bleu intitulé, *Le secteur financier : nouvelles directions*, est déposé à la Chambre des communes.

Janvier 1987 - Le gouvernement fédéral introduit un avis de motion de voies et moyens afin de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu pour permettre l'établissement de centres bancaires internationaux à Montréal et à Vancouver.

Février 1987 - La *British Columbia Securities Commission* publie une déclaration de principe où il est proposé que des non-résidents, des institutions financières canadiennes et d'autres entités canadiennes puissent posséder des valeurs dans l'industrie des valeurs mobilières de la C.-B. Les courtiers en valeurs mobilières de la C.-B. pourraient posséder des entités financières ou non financières et pourraient, par le truchement de filiales, réaliser des opérations bancaires, de fiducie et d'assurance.

Juin 1987 - Le Nouveau-Brunswick adopte la *Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie*, qui permet à la province de classer toute province ou tout territoire du Canada comme «territoire désigné».

Juin 1987 - Le gouvernement de l'Ontario relève à 50 p. 100 la limite imposée sur la propriété étrangère d'une firme d'investissement.

Juin 1987 - Les projets de loi C-42 et C-56 sont adoptés. En vertu du Projet de loi C-42, le Bureau de l'Inspecteur général des banques et le Département des Assurances deviennent le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), et les pouvoirs de la SADC sont accrus. Le Projet de loi C-56 autorise les institutions financières régies par le fédéral à posséder des courtiers en valeurs mobilières, donne au BSIF le pouvoir de mettre un terme aux mauvaises pratiques d'entreprise et relève les normes financières des compagnies d'assurances constituées en société au fédéral.

Octobre 1987 - Le texte préliminaire de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis est parafé. En ce qui a trait au secteur financier, chaque pays consent à offrir l'équivalent du traitement national aux institutions financières de l'autre pays qui font affaire à l'intérieur de ses frontières.

Octobre 1987 - Le gouvernement du Québec publie le document intitulé «La réforme des institutions financières au Québec : objectifs, principes directeurs et plan d'action», où sont envisagées différentes mesures : 1) une firme pourrait offrir un ensemble complet de services financiers par l'entremise de

filiales; 2) aucune restriction sur les liens financiers/commerciaux; 3) encouragement de l'autoréglementation; 4) facilitation de l'établissement de réseaux financiers.

Novembre 1987 - Le gouvernement du Québec introduit le projet de loi 74 - Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne. Il y est prévu que les sociétés de fiducie et d'épargne pourront : 1) offrir des conseils en matière d'investissement et des services de gestion de portefeuille, et vendre des valeurs mobilières; 2) dispenser en réseau d'autres services financiers; 3) réaliser des opérations de crédit-bail; 4) vendre des billets de loterie; 5) réaliser d'autres opérations autorisées par le Ministre.

Décembre 1987 - Le gouvernement fédéral dépose l'avant-projet de la Loi sur les compagnies fiduciaires et les compagnies de prêts, qui s'appuie sur le Livre bleu de décembre 1986.

Mars 1988 - Le gouvernement fédéral s'entend avec les gouvernements de l'Ontario et du Québec sur la réglementation des courtiers en valeurs de placement qui sont la propriété d'institutions financières constituées en société au fédéral.

Avril 1988 - Le Projet de loi 116 de l'Ontario, *Loi portant révision de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie* entre en vigueur. Ce texte de loi introduit la «norme de placements sûrs», élargit les pouvoirs d'investissement des sociétés de prêt et de fiducie, élargit les pouvoirs de prêt aux commerces et aux consommateurs des sociétés de fiducie et autorise les opérations de crédit-bail. Il introduit en outre la notion d'«égalité de traitement», qui a une incidence sur les opérations à l'extérieur de l'Ontario des sociétés de prêt qui font affaire en Ontario.

Juin 1988 - Le gouvernement de l'Ontario lève les dernières restrictions sur la propriété étrangère des courtiers en valeurs de placement.

Juillet 1988 - Les représentants de dix pays membres, y compris le Canada, signent l'accord de la Banque des règlements internationaux concernant les exigences en matière de capital. L'un des objectifs de l'accord est de réduire les inégalités entre les banques internationales sur le plan de la concurrence. Il est prévu que, pour le rapport du capital aux actifs à risques, les banques des pays signataires atteindront un ratio de 8 p. 100 d'ici la fin de 1992, et un ratio provisoire de 7,25 p. 100 pour 1990.

Octobre 1988 - Les ministres responsables des institutions financières des quatre provinces de l'Ouest, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba, signent un accord de partage de l'information. Celui-ci prévoit l'échange de renseignements, la coopération et la consultation entre les organismes de réglementation ainsi que la notification des examens spéciaux des institutions financières.

Novembre 1988 - Par décret, le gouvernement accorde en principe à American Express l'autorisation d'exploiter une banque de l'annexe II au Canada. Toutefois, le ministre des Finances annonce en février 1989 que la délivrance des lettres patentes à American Express pourra prendre jusqu'à un an, afin de laisser au gouvernement le temps d'adopter de nouvelles dispositions législatives à l'égard des institutions financières.

Décembre 1988 - Les ministres provinciaux responsables des institutions financières se rencontrent à Québec et conviennent d'élaborer un accord régissant la supervision des institutions financières sur le modèle de l'accord passé par les quatre provinces de l'Ouest en octobre 1988.

Avril 1989 - Les gouvernements provinciaux signent un accord sur le partage de l'information nécessaire à la supervision des institutions financières. Cet accord s'appuie sur les principes établis dans l'accord intervenu entre les quatre ministres de l'Ouest en octobre 1988. Il y est également convenu qu'il faudrait inviter le gouvernement fédéral à participer à un accord de même nature avec les provinces.

Mai 1989 - Le gouvernement du Québec introduit le projet de loi 134 qui autorise les intermédiaires financiers comme les agents et courtiers d'assurance, les experts d'assurance, les planificateurs financiers, les conseillers et les négociants en valeurs mobilières à détenir différents permis pour des opérations dans plus d'un domaine financier.

Juin 1989 - Le gouvernement de la Colombie-Britannique introduit deux projets de loi visant la réglementation des institutions financières. La *Financial Institutions Act* s'applique à toutes les institutions financières régies par la province, mais c'est la *Credit Union Incorporation Act* qui pourvoit au droit des sociétés pour les coopératives de crédit.

Juin 1989 - Le président du Comité permanent des finances de la Chambre des communes et la *Insurance Brokers Association* de l'Ontario déclarent qu'il est illégal pour les banques d'adresser leurs clients à des compagnies d'assurances. Le surintendant des institutions financières, M. Mackenzie, déclare que la pratique ne contrevient pas à la *Loi sur les banques*.

Août 1989 - Un groupe représentant des banquiers de la Communauté européenne signale que le Canada est l'un des pays qui imposent des restrictions sur le volume des opérations bancaires étrangères. La Deuxième directive de la Communauté sur les opérations bancaires demande que des négociations soient entamées avec les pays qui font de la discrimination à l'encontre des banques de la Communauté.

Août 1989 - À la troisième rencontre de la Conférence des ministres responsables des institutions financières, tenue à Moncton, il est convenu : d'établir un mécanisme de compensation en matière d'assurance-vie, si nécessaire; de chercher à uniformiser les normes concernant les rapports, la vérification et la comptabilité; d'élaborer un contrôle uniforme de la suffisance du capital ainsi qu'un ensemble commun de règles quantitatives; et de restreindre les opérations de fiducie aux sociétés fiduciaires. On a par ailleurs insisté sur l'importance d'une rencontre avec le ministre d'État fédéral aux Finances.

Décembre 1989 - La Communauté européenne adopte sa Deuxième directive sur les opérations bancaires, qui établira un seul marché bancaire européen le 1<sup>er</sup> janvier 1993. Les pays tiers devraient accorder aux banques de la Communauté le traitement national et un accès à leur marché comparable à ce qu'offre la Communauté aux institutions étrangères.

1951 - Le président du Comité exécutif des finances de la Chambre des communes et le ministre des Finances ont annoncé le plan de la Chambre des communes pour l'année 1951-52. Le plan prévoit une réduction des dépenses de 10% et une augmentation des recettes de 10%. Le plan est basé sur une hypothèse de croissance de 4% par an. Le plan est considéré comme un succès car il a permis de réduire le déficit budgétaire et de maintenir la stabilité financière du pays.

1952 - Le ministre des Finances a annoncé le plan de la Chambre des communes pour l'année 1952-53. Le plan prévoit une réduction des dépenses de 10% et une augmentation des recettes de 10%. Le plan est basé sur une hypothèse de croissance de 4% par an. Le plan est considéré comme un succès car il a permis de réduire le déficit budgétaire et de maintenir la stabilité financière du pays.

1953 - Le ministre des Finances a annoncé le plan de la Chambre des communes pour l'année 1953-54. Le plan prévoit une réduction des dépenses de 10% et une augmentation des recettes de 10%. Le plan est basé sur une hypothèse de croissance de 4% par an. Le plan est considéré comme un succès car il a permis de réduire le déficit budgétaire et de maintenir la stabilité financière du pays.

**ANNEXE C**

**ORGANIGRAMMES : BANQUES D'ENTREPRISES AMÉRICAINES**

**C.1 General Electric**

**C.2 Ford**

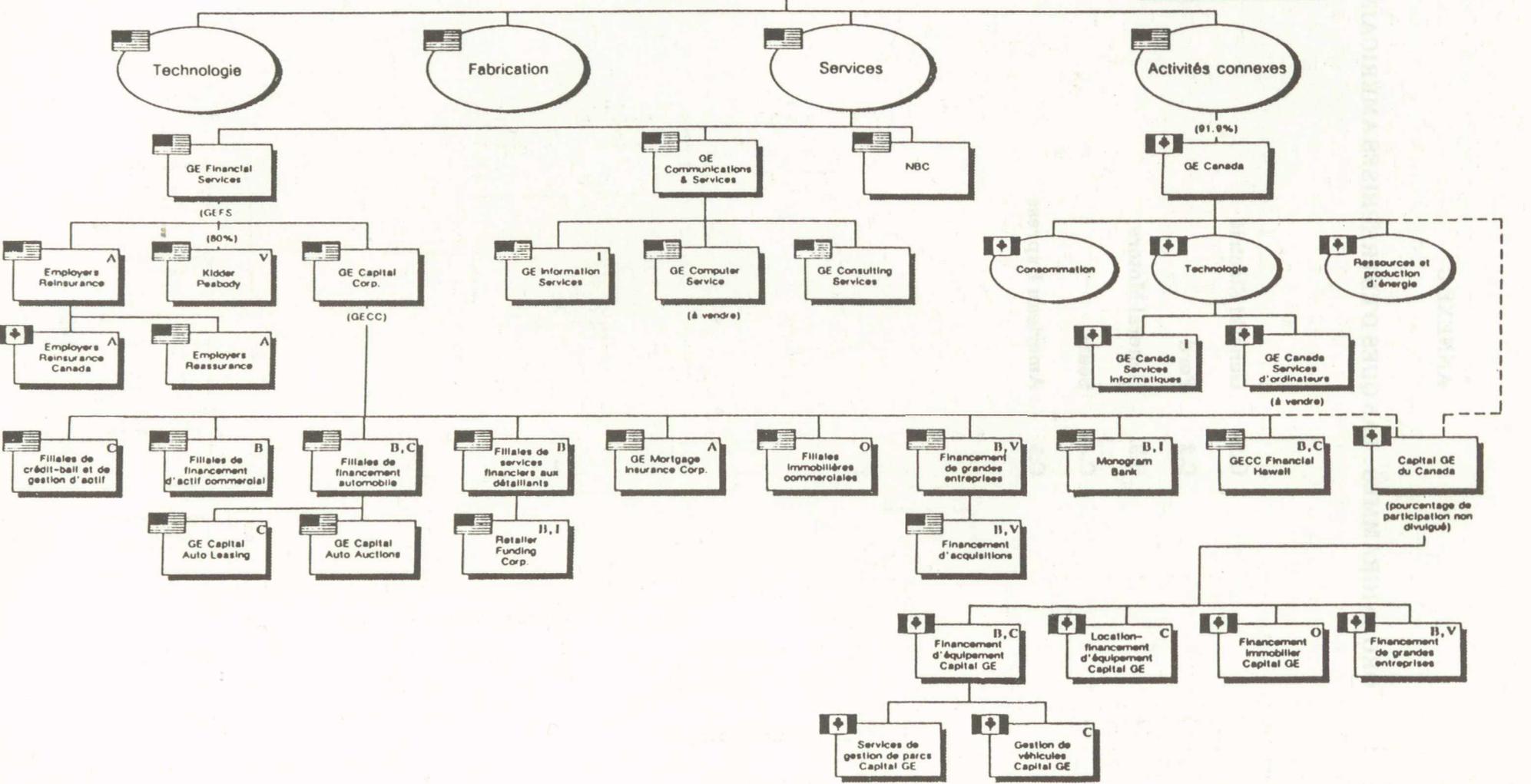
**C.3 General Motors**

**C.4 Sears**

**C.5 American Express**

# GENERAL ELECTRIC

	Canada	A Assurance		Groupe ou division
	États-Unis	B Activités bancaires		Filiale
		C Crédit-bail		
		I Informatique		
		O Opérations Immobilières		
		V Valeurs mobilières		

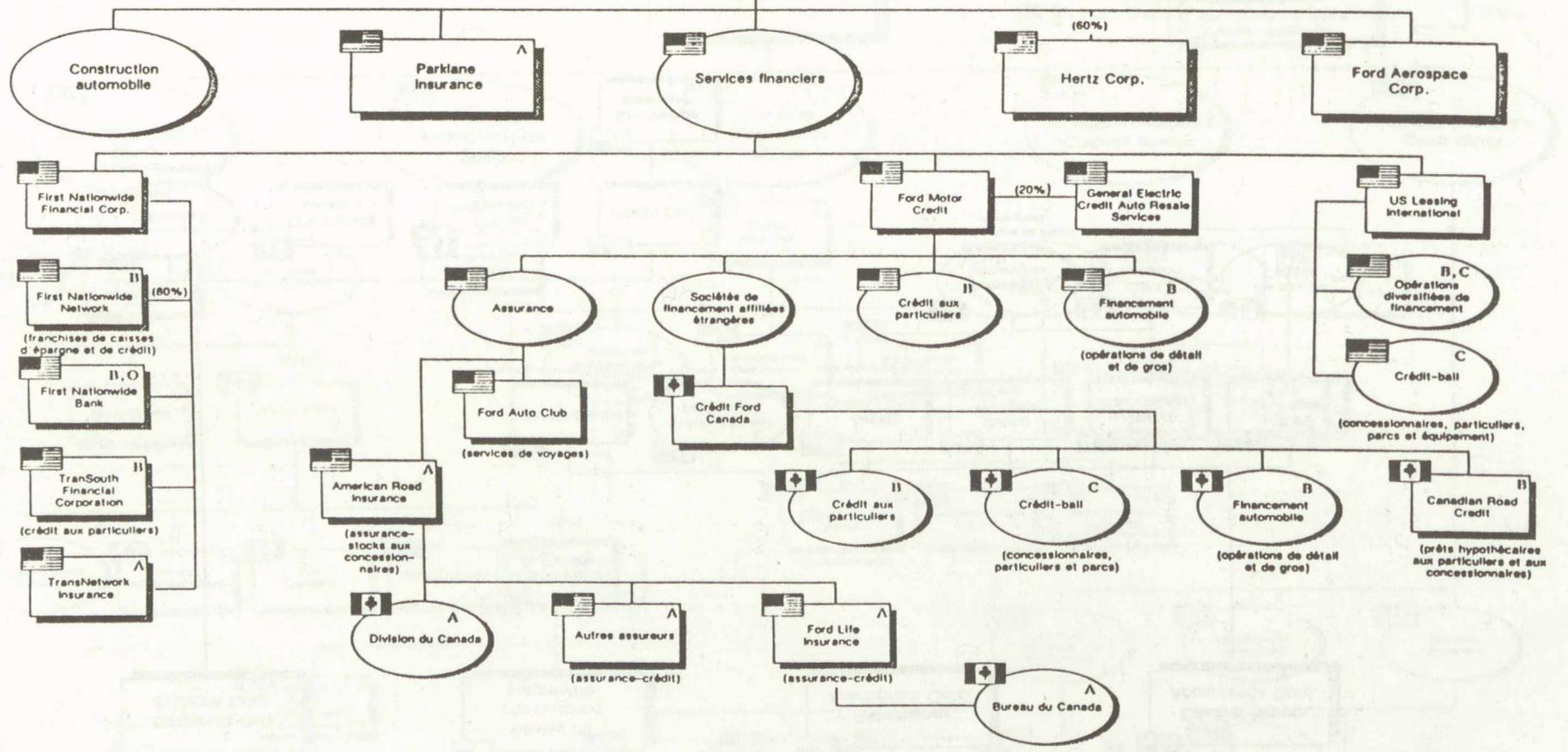


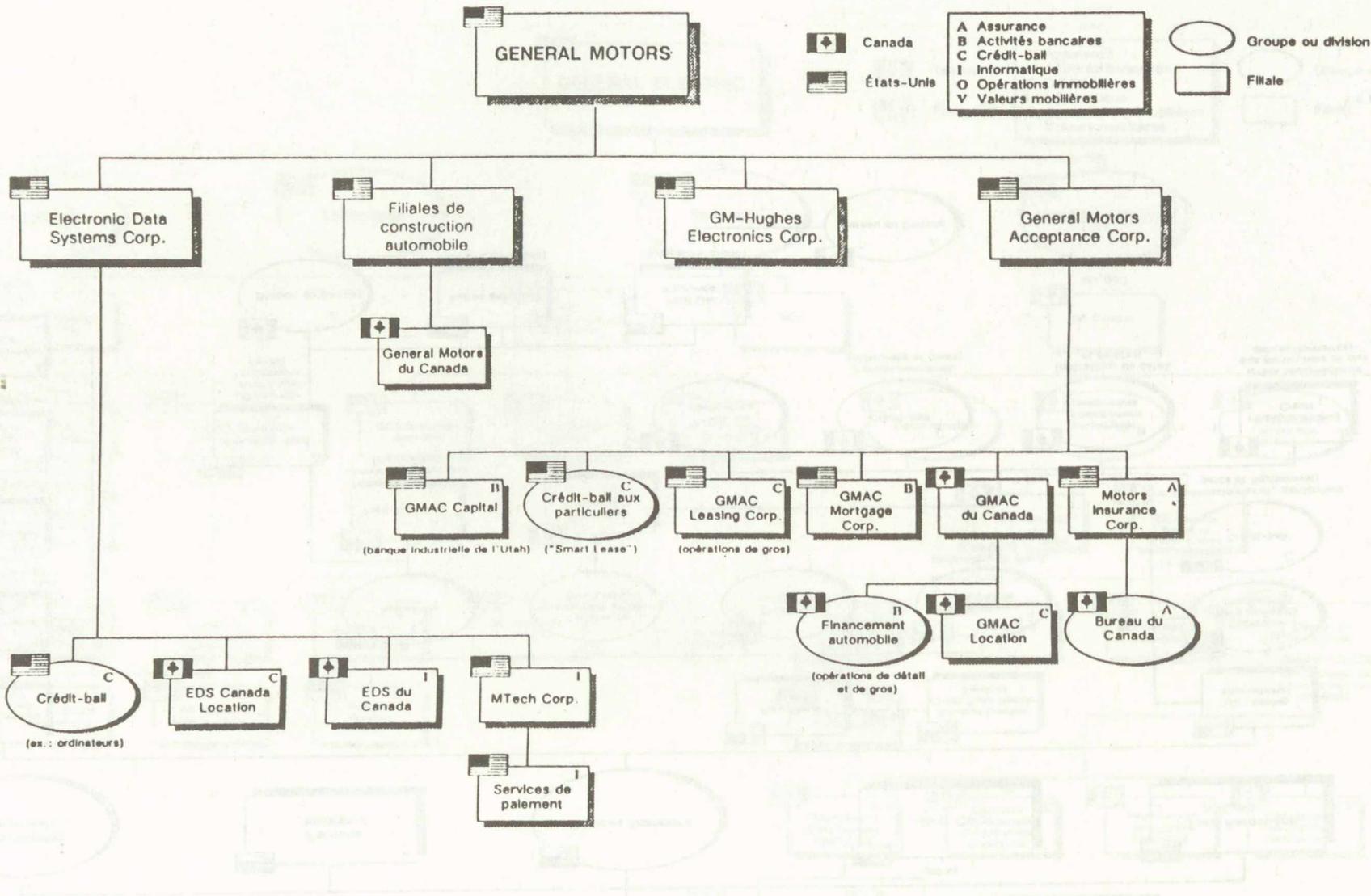
# FORD MOTOR

Canada  
 États-Unis

A	Assurance
B	Activités bancaires
C	Crédit-bail
I	Informatique
O	Opérations Immobilières
V	Valeurs mobilières

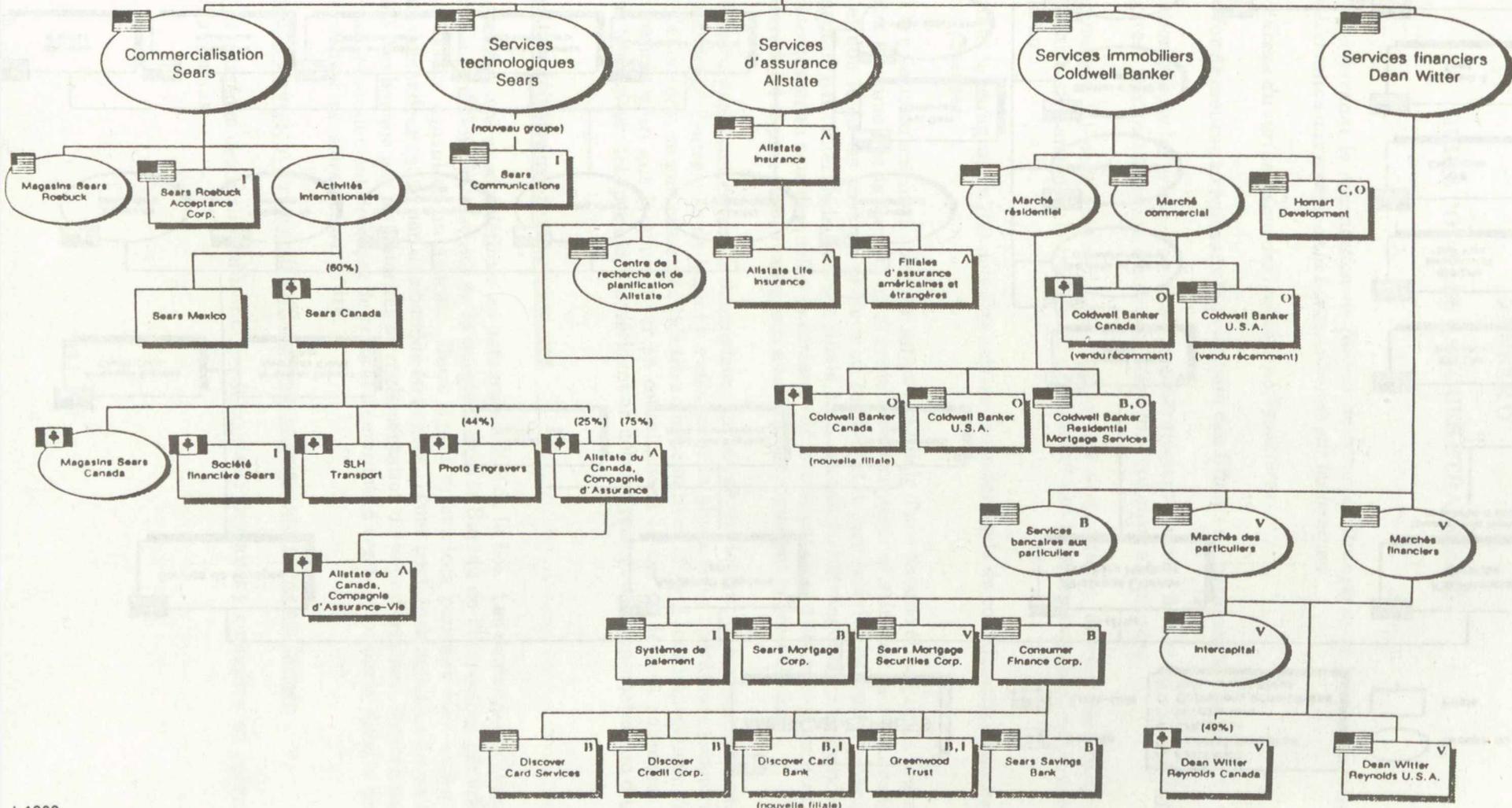
Groupe ou division  
 Filiale



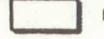


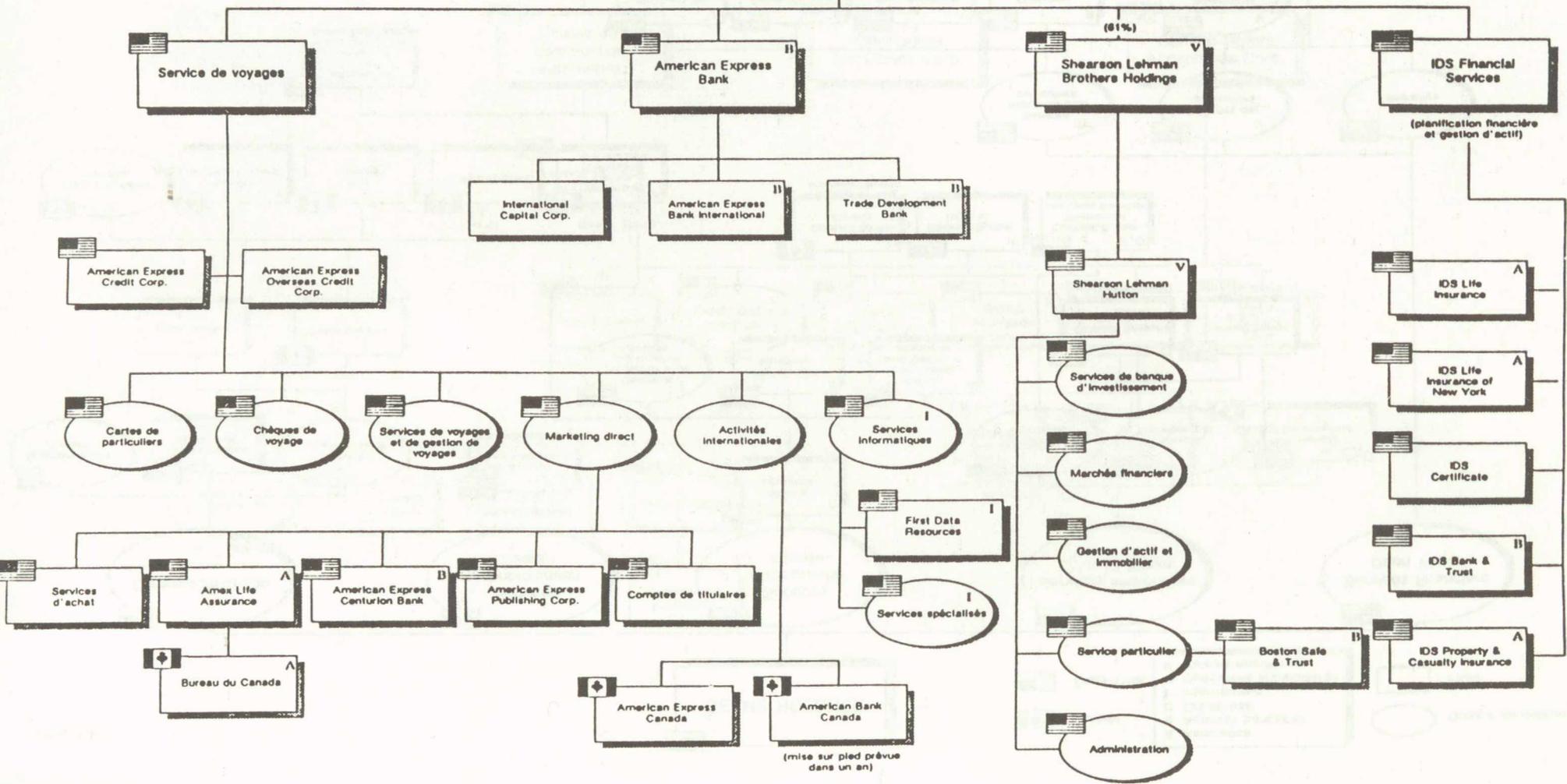
# SEARS ROEBUCK

 Canada	<b>A</b> Assurance	 Groupe ou division
 États-Unis	<b>B</b> Activités bancaires	 Filiale
	<b>C</b> Crédit-bail	
	<b>I</b> Informatique	
	<b>O</b> Opérations immobilières	
	<b>V</b> Valeurs mobilières	



# AMERICAN EXPRESS

 Canada	<b>A</b> Assurance	 Groupe ou division
 États-Unis	<b>B</b> Activités bancaires	 Filiale
	<b>C</b> Crédit-bail	
	<b>I</b> Informatique	
	<b>O</b> Opérations immobilières	
	<b>V</b> Valeurs mobilières	



## ANNEXE D

### GUIDE POUR LES BANQUES ÉTRANGÈRES

*Renseignements concernant la constitution de filiales de banques étrangères et l'enregistrement de bureaux de représentation aux termes de la Loi canadienne sur les banques*

*Colligés par le Bureau du surintendant des institutions financières*

#### II. Critères fondamentaux régissant la propriété des filiales de banques étrangères

Cette section expose les critères qui doivent généralement présider à la création de filiales de banques étrangères. Dans certains cas, d'autres critères peuvent aussi s'appliquer.

Pour commencer, il peut être utile de signaler les dispositions législatives touchant la concurrence bancaire au Canada et le traitement à l'étranger des banques canadiennes, énoncées à l'alinéa 8d) de la Loi.

«Nonobstant le paragraphe 7(2) doit être rejetée toute demande de constitution d'une banque par lettres patentes . . .

d) visant la création d'une institution qui serait une filiale d'une banque étrangère, à moins que le Ministre n'estime que la banque ainsi créée est susceptible de stimuler la concurrence au Canada et que le ou les pays où se livre ou se livrent à leur activité bancaire principale, directement ou par l'intermédiaire d'une filiale, la ou les banques étrangères qui demandent les lettres patentes ou au nom desquelles la demande de lettres patentes a été présentée accordent ou accorderont un régime aussi avantageux aux banques régies par la présente loi.»

Les critères suivants concernent le demandeur, qui est généralement la banque étrangère et, s'il y a lieu, l'entité par l'entremise de laquelle s'effectuent la plupart des opérations bancaires de l'organisation. Ces critères ne sont présentés qu'à titre d'information. Malgré leur importance, c'est le ministre des Finances ainsi que le gouverneur en conseil, dans le cas de lettres patentes, et le Parlement, dans le cas d'une loi spéciale, qui décident en dernier ressort de l'approbation ou du rejet des demandes.

##### 1. Le demandeur doit être une banque étrangère

Les banques étrangères sont définies au paragraphe 2(1) de la Loi. Les demandeurs éventuels devraient examiner la définition, discuter de la question avec le Bureau de l'Inspecteur général des banques, et, au besoin, consulter un avocat. Deux lignes directrices peuvent être utiles pour déterminer si un demandeur est ou non une banque étrangère. D'une part, le demandeur devrait être considéré comme une banque par les autorités de réglementation du pays d'origine. D'autre part, le demandeur devrait généralement s'occuper de prêts et d'emprunts d'argent, y compris, dans le dernier cas, accepter des dépôts transférables par ordre.

##### 2. Le demandeur devrait avoir un actif suffisant pour soutenir une filiale au Canada

En plus de posséder des actifs suffisants, le demandeur devrait s'y connaître en opérations bancaires internationales.

3. Le compte des résultats du demandeur devrait être positif pour les cinq dernières années

À cet égard, il ne sera pas tenté de fixer un rendement minimal du capital ou de l'actif. Toutefois, le demandeur devrait pouvoir démontrer que, suivant une comparaison à l'échelle internationale, le compte de ses résultats a été relativement bon.

4. Le demandeur devrait être une société à propriété ouverte

Ce critère découle de la politique de base du gouvernement qui impose une limite particulière, soit 10 p. 100, aux prises de participation individuelles dans les banques de l'annexe A. On préfère nettement que le demandeur soit une société à propriété ouverte où aucun actionnaire (ou associé de celui-ci) ne contrôle effectivement la banque. Néanmoins, il peut y avoir des exceptions, par exemple si un gouvernement étranger a la propriété ou le contrôle du demandeur.

5. Le pays d'origine devrait présenter une évaluation favorable du demandeur

Deux exigences pourraient s'appliquer à cet égard. Si le demandeur doit obtenir une approbation réglementaire du pays d'origine pour pouvoir installer une filiale au Canada, la preuve d'une telle approbation doit accompagner la demande. S'il n'y a pas d'obligation réglementaire, la demande devrait être accompagnée d'une déclaration à cet effet de l'organisme de réglementation compétent du pays d'origine. Dans tous les cas, le demandeur devrait présenter un certificat favorable délivré par le pays d'origine. L'annexe 1 décrit la présentation générale d'un tel certificat. Il peut être demandé à l'autorité de supervision d'apporter des commentaires en sus de ceux que contient le certificat.

6. Le demandeur devrait être supervisé adéquatement dans le pays d'origine

Le demandeur devrait fournir des renseignements sur le genre et l'étendue de la supervision dont il fait l'objet dans le pays d'origine.

7. Le demandeur doit démontrer que les banques canadiennes reçoivent ou recevront des avantages semblables à ceux dont jouissent les banques du pays d'origine qui opèrent sur son territoire

Le demandeur devrait présenter une déclaration écrite émanant de l'organisme de réglementation approprié du pays d'origine et énonçant la nature des dispositions de réciprocité. L'annexe 2 expose la forme de cette déclaration. À cet égard, le pays d'origine est celui où la banque se livre à son activité bancaire principale. (Voir l'alinéa 8d) de la Loi.) D'autres renseignements que ceux contenus dans la déclaration peuvent être demandés.

8. Le demandeur doit pouvoir démontrer qu'il peut stimuler la concurrence bancaire au Canada

Les renseignements demandés, qui touchent essentiellement le plan d'entreprise de la filiale canadienne, sont abordés à la section VI du présent document. (Voir l'alinéa 8d) de la Loi.)

9. Le demandeur devrait fournir une lettre d'intention relativement à sa filiale

La forme de la lettre d'intention est exposée à l'annexe 3. S'il a des questions au sujet de ces exigences, le demandeur devrait consulter le Bureau de l'Inspecteur général des banques. Par exemple, il peut arriver que la banque ne soit pas constituée en société au même endroit que celui où elle se livre à son activité bancaire principale. Par conséquent, la juridiction d'origine peut varier en fonction du critère en question. En outre, il peut être nécessaire de revoir une exigence donnée compte tenu de circonstances particulières.

Il convient de mentionner également la question de la propriété conjointe d'une filiale de banque étrangère par un certain nombre de banques étrangères. Cela est permis par la Loi, mais on s'attend généralement à ce qu'il y ait un investisseur ou propriétaire principal. Il faudrait consulter à cet égard le Bureau de l'Inspecteur général des banques pour déterminer la façon de répondre aux exigences lorsqu'il y a plus d'un demandeur étranger.

En conclusion, signalons que les critères de base qui régissent la propriété d'une filiale de banque étrangère ont été conçus dans l'optique d'une application souple, équitable et raisonnable de la politique bancaire du gouvernement.



## ANNEXE E

### GLOSSAIRE ET LISTE DES SIGLES

<b>ABC</b>	Association des banquiers canadiens
<b>ACCAP</b>	Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes
<b>ALE</b>	Accord canado-américain de libre-échange.

#### **ADMINISTRATEUR INDÉPENDANT**

Généralement parlant, administrateur qui n'a pas de liens avec la société à laquelle il appartient. Par exemple, un administrateur est indépendant s'il n'est pas un dirigeant, un propriétaire important ou un gros client de la société.

#### **AFFACTURAGE**

Activité consistant à acheter ou à vendre à escompte les créances d'une entreprise. Lorsqu'une seule créance est en cause, le processus s'appelle «escompter une créance».

#### **AUTORÉGLEMENTATION**

Situation où une association d'institutions financières établit des règlements dont elle assure elle-même le respect. C'est le cas des règlements qui s'appliquent aux membres des bourses de valeurs mobilières.

**BCC** Banque commerciale du Canada

**BSIF** Bureau du surintendant des institutions financières  
Organisme fédéral de réglementation des institutions financières

#### **BANQUE DE L'ANNEXE A**

Voir Banque de l'annexe I

#### **BANQUE DE L'ANNEXE B**

Voir Banque de l'annexe II

#### **BANQUE DE L'ANNEXE I**

Cette catégorie de banques englobe les grosses banques de détail qui dominent sur le plan des actifs bancaires nationaux au Canada. La caractéristique fondamentale de ces banques tient aux restrictions qui leur sont imposées quant à la propriété. Aucun particulier ni aucun groupe affilié ne peut détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une banque de l'annexe I. En outre, des étrangers non américains ne peuvent détenir collectivement plus de 25 p. 100 des actions d'une banque de l'annexe I.

#### **BANQUE DE L'ANNEXE II**

Il y a deux types de banques de l'annexe II. Les banques nationales de l'annexe II constituent un type transitoire d'institutions—elles peuvent avoir un capital fermé au départ, mais doivent satisfaire aux exigences concernant la propriété imposées aux banques de l'annexe I dans un délai de dix ans. L'autre type de banque de l'annexe II est la filiale d'une banque étrangère. Cette banque est une filiale à capital fermé d'une banque étrangère et elle peut être détenue en propriété exclusive à perpétuité. Les filiales de banques étrangères non américaines doivent obtenir l'approbation du ministre pour ouvrir de nouvelles succursales et leurs actifs ne sauraient équivaloir au total à plus de 12 p. 100 des actifs bancaires nationaux.

Ces banques sont actuellement assujetties à des règles plus strictes concernant les capitaux extérieurs que ne le sont les banques de l'annexe I. L'application des normes de suffisance du capital de la BRI imposera des exigences analogues concernant les capitaux à toutes les catégories de banques.

### **BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX (BRI)**

Organisation internationale de banques centrales créée en 1930 pour faciliter le règlement des réparations de guerre. À l'heure actuelle, elle prête à court terme des liquidités aux banques centrales qui en manquent, administre le système privé de compensation et de règlement en écus et sert de mandataire à plusieurs organisations de la Communauté européenne. C'est un des grands organismes de promotion de la coopération entre les banques centrales et d'autres organisations internationales.

**CE** Communauté européenne

### **CAPITAL**

Ensemble des fonds investis dans une société par les actionnaires et représentant leur participation dans cette société.

### **CAPITAL FERMÉ**

Possession d'une société par un seul actionnaire ou un nombre limité d'actionnaires qui peuvent exercer un contrôle sur son activité. Dans le rapport, il s'agit en général de blocs d'actions de plus de 10 p. 100.

### **CAPITAL OUVERT**

Capital réparti entre de nombreux actionnaires dont aucun ne peut exercer de contrôle absolu sur l'activité de la société, d'où impossibilité de se concerter. Dans le rapport, on considère que le capital est ouvert lorsqu'un actionnaire ne détient pas plus de 10 p. 100 des actions de la société.

### **CLAUSE DES DROITS ACQUIS**

Clause qui dispense une institution de se conformer à une nouvelle loi du fait qu'elle se livrait auparavant à une activité maintenant interdite.

### **CLAUSE OMNIBUS**

Disposition contractuelle qui permet aux institutions financières non bancaires de se livrer, jusqu'à concurrence d'un pourcentage de leur actif, à des activités d'investissement ou de prêt qui ne sont pas explicitement définies.

### **CLOISONNEMENT**

Ensemble des politiques, des structures et des procédures dont une société se dote pour empêcher les conflits d'intérêts découlant de l'information qui circule entre ses divisions actives et entre ses filiales et ses sociétés affiliées.

### **COASSURANCE**

Système d'assurance-dépôts où une proportion seulement, mettons 80 ou 90 p. 100, des dépôts admissibles sont assurés, ce qui fait que le déposant supporte une partie du risque. Aux termes de certaines propositions, la coassurance ne s'appliquerait qu'à des dépôts supérieurs à un seuil donné.

### **COMITÉ D'EXAMEN DÉONTOLOGIQUE**

C'est le nom qu'on donne à un comité d'administrateurs indépendants habilités à examiner les activités d'une société. Il s'agit d'une forme de régie interne.

### **CONFLIT D'INTÉRÊT**

Ce qui survient lorsque, dans son rôle d'intermédiaire, une institution financière doit choisir entre ses propres intérêts et ceux de ses clients ou entre les intérêts de ses divers clients. En général, les conflits

d'intérêts ne compromettent pas la solvabilité d'une institution financière, mais ils peuvent aller à l'encontre des intérêts de ses clients.

### **DEVOIR DE DILIGENCE**

Obligation faite aux administrateurs d'agir honnêtement et de bonne foi dans l'intérêt de la société, de se comporter, en somme, comme le ferait un «père de famille» dans des circonstances semblables. L'établissement d'un devoir de diligence est prévu, entre autres, par la *Loi sur les banques*.

### **DOUBLE EFFET DE LEVIER**

Situation où le capital ordinaire ou la dette subordonnée pouvant être comptée dans le capital de base d'une institution financière appartient à une autre institution financière qui, elle, ne le déduit pas de son capital de base aux fins de la détermination de son ratio de levier en matière de prêts. En fait, la société mère et la filiale peuvent utiliser le même capital pour amplifier leurs actifs.

### **EFFET DE LEVIER**

Il s'agit, en somme, du ratio d'endettement. C'est un indicateur de la sécurité ou de la stabilité d'une institution.

### **ÉTABLISSEMENT DE RÉSEAUX**

Arrangement en vertu duquel une institution fournit les installations nécessaires pour la vente des services d'une autre institution. Cela peut se faire par la location d'espace à une autre institution ou encore par un accord d'interdistribution. Peut se faire entre des sociétés affiliées ou indépendantes.

### **EUROPE 1992**

Programme visant à intégrer le marché interne de la Communauté européenne d'ici à la fin de 1992.

### **FONDS EN FIDÉICOMMIS**

Actifs qu'une fiducie administre sans en être propriétaire. La convention de fiducie définit les pouvoirs de la fiducie en matière d'administration des actifs et les droits du client aux revenus générés par ces actifs. La fiducie peut aussi, en vertu d'une convention, servir d'agent ou de registraire pour divers types d'éléments d'actif.

### **GLASS-STEAGALL ACT (voir LOI GLASS-STEAGALL)**

### **INSTITUTIONS D'ÉPARGNE**

Aux États-Unis, institutions bancaires régionales. Il s'agit d'associations d'épargne et de prêt, de banques mutuelles d'épargne et de caisses populaires. Les institutions d'épargne constituent le groupe le plus important d'institutions qui consentent des hypothèques aux États-Unis.

### **INTERMÉDIAIRES DU MARCHÉ**

Intermédiaires qui font les arrangements nécessaires pour que les investisseurs puissent acheter directement des instruments financiers. Ils travaillent habituellement à commission.

### **INTERMÉDIATION**

Il y a plusieurs formes d'intermédiation financière. On parle d'«intermédiation en matière de devises» lorsque l'institution recueille des fonds par le biais de dépôts ou autres instruments libellés en devises autres que celles des prêts qu'elle consent; d'«intermédiation en matière de risque de non-paiement» lorsqu'elle offre aux épargnants des titres de créance sur elle-même qui sont un peu mieux protégés des pertes que les titres qu'ils ont eux-mêmes acquis; d'«intermédiation en matière de durée à l'échéance» lorsqu'elle avance des fonds dont la durée à l'échéance ne correspond pas à celle des fonds qui lui sont confiés; d'«intermédiation en matière de taux d'intérêt» lorsqu'elle fixe le taux d'intérêt pendant une période donnée soit pour le prêteur soit pour l'emprunteur, sans qu'un arrangement semblable soit pris de l'autre côté du grand livre; et d'«intermédiation en matière de valeur du capital»

lorsqu'elle détient des valeurs mobilières dont la valeur capitalisée fluctue, tandis qu'elle offre des passifs qui peuvent être rachetés à prix fixe.

### **LIENS COMMERCIAUX**

Liens de propriété qui unissent une institution financière à une entreprise commerciale. L'institution financière a des liens commerciaux en aval si l'entreprise commerciale possède plus de 10 p. 100 de ses actions.

### **LIVRE BLEU**

*Le secteur financier : nouvelles directions*, déposé à la Chambre des communes par l'honorable Thomas Hockin, ministre d'État (Finances) le 18 décembre 1986.

### **LIVRE VERT**

*La réglementation des institutions financières du Canada : propositions à considérer*, ministère des Finances, Canada, avril 1985.

### **LOI GLASS-STEAGALL**

Loi américaine, adoptée en 1933, qui établissait notamment le principe de la séparation entre les activités bancaires et les opérations de courtage.

### **NORMES DE SUFFISANCE DU CAPITAL DE LA BRI**

Système d'analyse des risques conçu pour évaluer la suffisance du capital d'une banque par rapport aux actifs qu'il sous-tend. D'ici à la fin de 1992, les banques des pays signataires doivent détenir un capital égal à 8 p. 100 de leurs actifs ajustés en fonction du risque.

### **OICVM**

Organisation internationale des commissions des valeurs mobilières

### **PAYS D'ORIGINE**

Gouvernement dispensateur de la charte d'une institution financière.

### **PAYS D'ACCUEIL**

Pays où opère une institution qui tient sa charte d'un gouvernement étranger.

### **PILIER**

Groupe d'institutions qui assurent une grande fonction financière. On dit souvent que le système financier canadien a quatre piliers, à savoir les banques, les fiducies, les compagnies d'assurance et les courtiers en valeurs mobilières.

### **POUVOIRS INTERNES**

Activités de prêt et d'investissement qui peuvent s'effectuer dans le cadre de la structure d'organisation d'une même institution financière.

### **PROPRIÉTÉ FERMÉE**

Une société est dite « à propriété fermée » lorsqu'elle appartient à un seul actionnaire ou à un nombre limité d'actionnaires pouvant exercer un contrôle sur ses activités.

### **PROPRIÉTÉ RÉCIPROQUE**

Le fait de posséder deux ou plusieurs types d'institutions financières, éventuellement par le truchement d'une société de portefeuille. On parle aussi de propriété réciproque dans le cas d'une banque qui se porte acquéreur de maisons de courtage en valeurs immobilières.

### **RADQ**

Régie de l'assurance-dépôts du Québec

## **RÉCIPROCITÉ**

Peut être définie de plusieurs façons. Dans les négociations commerciales, la «réciprocité générale» implique un échange de concessions à l'avantage mutuel et égal de chaque partie. La «réciprocité symétrique» implique que l'accès au pays A des entreprises du pays B est fonction de l'accès des entreprises du pays A au pays B. En d'autres termes : «Vos entreprises peuvent faire sur mon marché seulement ce que mes entreprises peuvent faire sur le vôtre.» À ne pas confondre avec le traitement national, en vertu duquel les institutions d'un pays sont traitées dans l'autre pays de la même façon que celles du marché intérieur.

## **RÉGIE INTERNE**

Forme de réglementation d'une institution. La gestion et la direction de l'institution financière sont structurées et les statuts et règlement intérieur sont formulés de manière à en contrôler et à en orienter le comportement. Il peut s'agir de créer des comités du conseil d'administration chargés de superviser divers aspects des activités de l'institution, comme un comité de vérification ou un comité de supervision des transactions privilégiées.

## **RÈGLES DE PRUDENCE**

Normes que les pouvoirs publics imposent aux institutions financières pour assurer leur stabilité et leur santé et pour protéger le consommateur de services financiers contre les pertes par suite de fraude ou de mauvaise gestion.

## **SADC**

Société d'assurance-dépôts du Canada

## **SOCIÉTÉ À PROPRIÉTÉ FERMÉE**

Société qui appartient à une seule personne ou qui est contrôlée par un petit groupe d'investisseurs.

## **SOCIÉTÉ À PROPRIÉTÉ OUVERTE**

Société dont les actions sont réparties entre un grand nombre d'investisseurs sans qu'aucun d'entre eux en ait le contrôle.

## **SOCIÉTÉ AFFILIÉE**

Société active liée à d'autres sociétés actives par des liens de propriété en amont. Les activités de sociétés affiliées peuvent n'avoir rien en commun entre elles.

## **SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE EN AVAL**

Structure où une société active possède une ou plusieurs filiales actives par le biais d'une société de portefeuille.

## **SOCIÉTÉ DE PROTECTION DES TITULAIRES DE POLICES D'ASSURANCES DE PERSONNES**

Administrateur du régime de protection des titulaires de polices d'assurances de personnes.

## **SOUSCRIPTION**

L'achat en vue de la revente d'une valeur mobilière par un ou plusieurs courtiers en valeurs mobilières ou souscripteurs. L'accord s'appelle un contrat de souscription.

## **TRAITEMENT NATIONAL**

Dans les négociations commerciales, entente entre les parties qui prévoit que le pays hôte accordera exactement le même traitement aux institutions étrangères qu'aux siennes propres.

## **TRANSACTION INTÉRESSÉE**

Une transaction privilégiée entre une institution financière et ses principaux actionnaires, administrateurs ou dirigeants ou avec d'autres sociétés auxquelles ils sont affiliés et entre une

institution financière et ses filiales et compagnies affiliées. Les abus en la matière sont sérieux et peuvent compromettre la solvabilité d'une institution financière.

### **TRANSACTION PRIVILÉGIÉE**

Transaction entre deux parties liées. Par exemple, une transaction entre deux institutions qui ont des liens de propriété ou entre une institution et ses propriétaires, administrateurs ou dirigeants. Les transactions abusives de ce genre peuvent compromettre la solvabilité d'une institution financière.

### **UNIFORMITÉ DES RÈGLES DU JEU**

Il s'agit d'une expression utilisée de plus en plus couramment pour comparer l'état de compétitivité du capital-actions des diverses institutions. Par exemple, si des institutions financières étrangères exerçant leur activité au Canada jouissent de pouvoirs supérieurs à ceux d'institutions financières nationales, l'on pourrait dire que les règles du jeu ne sont pas les mêmes pour les institutions financières étrangères et nationales. De même, si le propriétaire d'une société de fiducie peut détenir, disons 65 p. 100 des actions, alors que les actions des banques doivent être détenues par blocs de 10 p. 100, l'on pourrait dire que les règles du jeu concernant la propriété ne sont pas les mêmes pour les institutions de dépôt. Et ainsi de suite.

### **VENTE LIÉE**

Transaction dans laquelle un client doit acheter un second service pour pouvoir acheter le premier.

---

Sources: Conseil économique du Canada, *L'encadrement du système financier*, Ottawa, 1987.

Conseil économique du Canada, *Le nouvel espace financier : les marchés canadiens et la mondialisation*, Ottawa, 1990.

*Institutions financières du Canada*, Rapport du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, Chambre des communes, Ottawa, novembre 1985.

**ANNEXE F**  
**LISTE DES TÉMOINS**

<b>N<sup>o</sup>.de fasc.</b>	<b>Date</b>	<b>Organismes et témoins</b>
3	17 octobre 1989	<p><b>Du ministère des Finances:</b>  M. Nicholas Le Pan, sous-ministre adjoint,  Direction de la politique du secteur financier;  M. John Raymond LaBrosse, directeur intérimaire, Division  des institutions et des marchés financiers;  M<sup>me</sup> Louise Pelly, conseillère juridique, Division  des institutions et des marchés financiers.</p> <p><b>De Jalynn Bennett Associates Limited:</b>  M<sup>me</sup> Jalynn Bennett, présidente.</p>
4	24 octobre 1989	<p><i>11 heures</i>  M. Pierre Fortier, président et chef des opérations, Société  financière des caisses Desjardins inc., Confédération des  caisses Desjardins du Québec;  M. Alex Radmanovich, vice-président, Cabinet des relations  publiques NATIONAL Inc.</p> <p><i>11 h 45</i>  M. Stanley Beck, vice-président, <i>Central Capital Corporation.</i></p>
5	7 novembre 1989	<p><b>De l'Association des banquiers canadiens:</b>  M. Warren Moysey, président du Conseil  exécutif; président, Banque pour les particuliers, BCCI;  M<sup>me</sup> Helen K. Sinclair, présidente;  M. Léon Courville, membre du Conseil exécutif; vice-président  exécutif, Affaires générales, Banque Nationale du Canada.</p>
6	8 novembre 1989	<p><b>Du Conseil économique du Canada:</b>  M. Harvey Lazar, président associé;  M. Keith Patterson, économiste;  M<sup>me</sup> Andrée Mayrand, économiste.</p>
7	21 novembre 1989	<p><b>Du Bureau du surintendant des institutions financières:</b>  M. Michael A. Mackenzie, surintendant;  M. André Brossard, directeur, Division de l'interprétation;  M<sup>me</sup> Nancy Murphy, directeur, Communications  et affaires publiques.</p>

N <sup>o</sup> .de fasc.	Date	Organismes et témoins
9	28 novembre 1989	<p><b>De la Société canadienne de crédit coopératif limitée:</b>  M. Tod T. Manrell, président;  M. William G. Knight, directeur, Affaires gouvernementales.</p>
		<p><b>De la Société d'assurance-dépôts du Canada:</b>  M. Ronald A. McKinlay, président du conseil d'administration;  M. Chas. C. de Léry, président et chef de la direction;  M. Lewis Lederman, secrétaire de la société et conseiller juridique principal;  M. Jean-Pierre Sabourin, vice-président exécutif et administrateur en chef des opérations.</p>
11	5 décembre 1989	<p><b>De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.:</b>  M. P.D. Burns, président;  M. K. Kavanaugh, directeur;  M. Mark Daniels, président;  M. J.P. Bernier, vice-président et conseiller.</p>
		<p><b>De l'Association des compagnies de fiducie du Canada:</b>  M. John Evans, président.</p>
12	6 décembre 1989	<p><b>Représentants du Conference Board du Canada:</b>  M. Charles Barrett, vice-président, Recherche commerciale;  M. Guy Glorieux, directeur, Programme de recherche des services financiers;  M. Stephen Wandfield-Jones, premier conseiller, Programme de recherche des services financiers.</p>
		<p><b>De l'association des courtiers d'assurances du Canada:</b>  M. Jack E. Lee, vice-président;  M. George E. Creek, associé de l'Institution d'assurance du Canada;  M. John Morin, courtier d'assurances agréé.  M. Basil N. Steggles, directeur général.</p>
13	12 décembre 1989	<p><b>De BCE Inc.:</b>  M. J.V. Raymond Cyr, président du Conseil, président et chef de la direction;  M. Josef J. Fridman, vice-président.</p>
		<p><b>De l'université Carleton:</b>  M. Donald G. McFetridge, professeur.</p>
14	13 décembre 1989	<p><b>Du Royal Trust:</b>  M. Hartland M. MacDougall, président;  M. William J. Inwood, associé gestionnaire et conseiller juridique principal;  M. Joseph P. Chertkow, conseiller juridique adjoint.</p>

**D'Imasco Limitée:**

M. Purdy Crawford, président du conseil, président et chef de la direction;  
M. Torrance J. Wylie, vice-président exécutif;  
M. John Bennett, vice-président principal;  
M. Brian Levitt, associé de Osler, Hoskin and Harcourt et administrateur d'Imasco Limitée.

**De l'université Simon Fraser:**

M. John Chant, professeur.

15 19 décembre 1989

**De la Corporation financière Power:**

M. James W. Burns, président du conseil et chef de la direction;  
M. Edward Johnson, vice-président, secrétaire et conseiller juridique en chef.

**De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante:**

M<sup>me</sup> Catherine Swift, vice-présidente des recherches et économiste en chef;  
M. Ted Mallet, analyste.

**De l'Institut canadien des actuaires:**

M. Peter C. Hirst, président;  
M. James A. Brierly, vice-président;  
M. Horace W. McCubbin, président du Comité pour le développement du rôle de l'actuaire en évaluation.  
M. Brian Wooding, directeur exécutif.

18 29 janvier 1990

**De la Banque du Canada:**

M. John W. Crow, gouverneur.

**De la Banque nationale du Canada:**

M. André Bérard, directeur des opérations;  
M. Richard Carter, vice-président et économiste en chef.

**Du Mouvement Desjardins:**

M. Claude Béland, président;  
M. Yves Morency, vice-président à la planification Confédération des caisses populaires Desjardins.

20 31 janvier 1990

**De la Banque Toronto-Dominion:**

M. Richard Thomson, président du conseil d'administration et directeur des opérations;  
M. D.D. Peters, vice-président principal et économiste en chef.

**De la Banque Royale du Canada:**

M. Allan R. Taylor, président du conseil d'administration et directeur des opérations.

1. The first part of the report discusses the current state of the economy and the challenges it faces. It highlights the need for a comprehensive reform of the tax system to stimulate growth and create jobs. The authors argue that the existing tax structure is outdated and does not encourage investment or innovation. They propose a series of changes, including a reduction in corporate tax rates and the introduction of a new tax on capital gains. These changes are expected to attract foreign investment and encourage domestic businesses to expand and create new jobs. The report also discusses the importance of improving the education system to ensure that the workforce is equipped with the skills needed for a competitive economy. It suggests increasing funding for research and development in higher education and providing more opportunities for vocational training. The authors believe that these reforms are essential for the long-term success of the country and for the well-being of its citizens. They call for a strong political will to implement these changes and for a commitment to the principles of free-market economics and individual freedom. The report concludes by emphasizing the need for a balanced budget and a focus on long-term economic growth rather than short-term political gains. It urges the government to take bold action to address the challenges ahead and to build a brighter future for the nation.

## ANNEXE G

### LISTE DES MÉMOIRES ET DES DOCUMENTS REÇUS

**Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.** : Soumission au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (PIÈCE A-07); le 5 décembre 1990

**Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.** : Voir aussi Association des banquiers canadiens

**L'Association des assureurs-vie du Canada** : «Mémoire sur la vente directe de produits des compagnies d'assurances de personnes par les institutions bancaires»; septembre 1989

**Association des banquiers canadiens** : Allocution de Helen K. Sinclair, présidente, au *Kiwanis Club of Rideau (Ottawa)*, «Cutting the Banks Down to Size : Ownership Issues in the Financial Services Debate»; le 11 janvier 1990

**Association des banquiers canadiens** : «Défis : Présentation devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce»; le 7 novembre 1989

**Association des banquiers canadiens** : «Le droit à la concurrence?»; février 1990

**Association des banquiers canadiens, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc., Association des compagnies de fiducie du Canada et Canadian Co-operative Credit Society** : Lettre à l'honorable Michael Wilson et l'honorable Gilles Loiselle ; le 13 mars 1990

**Association des consommateurs du Canada** : «*The Reform of Financial Services in Canada - The Consumer's Perspective*»; mars 1990

**Association des courtiers d'assurances du Canada** : Remarques préliminaires au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (PIÈCE A-08)

**Banque canadienne impériale du commerce** : Voir aussi Banque de Montréal

**Banque de Montréal, Banque Canadienne Impériale de Commerce, Banque nationale du Canada, Banque de la Nouvelle-Écosse, Banque royale du Canada et la Banque Toronto-Dominion** : Lettre au Premier Ministre du Canada relativement à «*Ownership of Deposit-Taking Institutions, and Memorandum*»; le 20 septembre 1989

**Banque de la Nouvelle-Écosse** : Lettre de J.A.G. Bell, vice-président du Conseil d'administration, président et chef des opérations, au président du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce relativement à «*Competitive pricing of bank insurance products*»; le 20 février 1990

**Banque de la Nouvelle-Écosse** : Voir aussi Banque de Montréal

**Banque du Canada** : «Déclaration préliminaire de John W. Crow, gouverneur de la Banque du Canada»; le 29 janvier 1990

**Banque nationale du Canada :** «Soumission de la Banque nationale du Canada au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce»; janvier 1990

**Banque nationale du Canada :** voir Banque de Montréal

**Banque royale du Canada :** «*Insurance: The Role for Banks*»; Le 28 novembre 1989

**Banque royale du Canada :** «*Opening Statement of the Royal Bank by Allan R. Taylor*» (PIECE A-18); Le 23 janvier 1990

**Banque royale du Canada :** Voir Banque de Montréal

**Banque Toronto-Dominion :** «*Statement on the Ownership of Deposit-Taking Institutions*» (PIECE A-17); 31 janvier 1990

**Banque Toronto-Dominion :** Voir Banque de Montréal

**BCE Inc.:** Déclaration de J.V. Raymond Cyr, président du Conseil, président et chef de la direction de BCE Inc. devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (PIÈCE A-11); le 12 décembre 1989

**Bureau du Surintendant des institutions financières :** Voir Surintendant des institutions financières

**Bureau du Surintendant des institutions financières :** Rapport annuel, 1989

**Canada Trust Company :** Voir Imasco Limitée

**Canada Trustco Mortgage Company :** Voir Imasco Limitée

**Canadian Co-operative Credit Society :** Voir Association des banquiers canadiens

**Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec :** Voir Mouvement Desjardins

**Conference Board du Canada :** «Les défis de l'industrie des services financiers du Canada», soumission au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (PIÈCE A-09); le 6 décembre 1990

**Conference Board du Canada :** Cinq études soumises au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce :

«*Adjusting to New Market Realities: The Canadian Financial Services Industry in Transition*», par Stephen Handfield-Jones et Guy Glorieux;

«*The Canadian and Japanese Financial Services Industries: Opportunities and Prospects from Mutual Access*», par Tom Papailiadis;

«*Harmonization of Financial Regulation in Canada*», par Stephen Handfield-Jones;

«*The Japanese Financial System in Transition*», par Tom Papailiadis;

«*Strengthening Market Access in Financial Services : The Financial Services Provisions of the Canada-U.S. Free Trade Agreement*», par Paul Rochon

**Conférence des ministres provinciaux responsables des institutions financières :** Communiqué de presse; Le 30 août 1989

**Conseil économique du Canada :** Soumission au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur les institutions financières canadiennes; le 8 novembre 1989

**Conseil économique du Canada :** Le nouvel espace financier - Les marchés canadiens et la mondialisation; 1989

**Conseil économique du Canada :** Les marchés financiers canadiens et la mondialisation; 1990

**Corporation du groupe la Laurentienne :** Mémoire sur le cadre législatif de l'industrie des services financiers; le 31 janvier 1990

**Corporation financière Power :** «*Study on the Global Competitiveness of Canadian Financial Institutions and Ownership*» (PIECE A-15); Le 19 décembre 1990

**Desjardins :** Voir Mouvement Desjardins

**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante :** Soumission au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, «*Financial Industry Regulatory Reform : The Small Business Perspective*» (PIÈCE A-16); le 19 décembre 1990

**Fédération des associations de concessionnaires d'automobiles du Canada :** Rapport sommaire relativement à la location de véhicules automobiles par les banques; le 10 avril 1990

**Fortier, Pierre :** «Projet concernant le rapport quinquennal sur l'application de la Loi sur les assurances»; septembre 1989

**Fortier, Pierre :** «Notes pour une allocution de monsieur Pierre Fortier, ministre délégué aux Finances et à la Privatisation», Gouvernement du Québec, Conférence interprovinciale des ministres responsables des institutions financières; Moncton, le 30 août 1989

**Imasco Limitée :** Soumission au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, «*The Future of Canadian Financial Institutions in a Globally Competitive and Evolving Environment and, in particular, the Ownership of such Institutions*» (PIÈCE A-14); le 13 décembre 1989

**Imasco Limitée :** Lettre de Purdy Crawford, président du Conseil d'administration, président et chef de la direction, au sénateur Buckwold; le 29 janvier 1990

**Imasco Limitée, de la part de Canada Trustco Mortgage Company et Canada Trust Company :** «*Constraints Imposed by Current Loan and Trust Legislation*»; le 29 janvier 1990

**Imasco Limitée :** «*Trust Bank*»; le 29 janvier 1990

**Institut canadien des évaluateurs :** Soumission au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce; janvier 1990

**Institut canadien des évaluateurs :** Lettre de Robert Mason, président, à l'honorable Sidney L. Buckwold, président du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce relativement à «*Regulation of Real Estate Appraisers*»; le 14 février 1990

**MacKenzie, Michael A. :** Voir Surintendant des institutions financières

**Mouvement des caisses populaires et d'économie Desjardins** : «Mémoire sur les propositions concernant la réglementation des institutions financières du Canada (Livre vert)»

**Mouvement des caisses populaires et d'économie Desjardins** : «Notes de M. Claude Béland»

**Royal Trust Corporation** : Mémoire soumis au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (PIECE A-12); décembre 1989

**Royal Trust Corporation** : «*Responsibility and Innovation: Toward a New Framework for the Financial Services Industry*» (PIECE A-13); décembre 1989

**Sun Life Assurance Company du Canada** : «*Why the Chartered Banks Should Be Prohibited from Entering the Life Insurance Business*»; novembre 1989

**Surintendant des institutions financières** : «*Opening Remarks to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*»; Le 21 novembre 1989

**Trust Companies Association of Canada** : «*The Changing Face of Financial Services Reform: What Each Side Wants*»; 15 février 1990; décembre 1989

**Trust Companies Association of Canada** : «*Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*» (PIECE A-08); décembre 1989

**Trust Companies Association of Canada** : Voir l'Association des banquiers canadiens

**Wilson, Michael H., Ministre des Finances** : Lettre à Warren Moysey, président, comité exécutif de l'Association des banquiers canadiens; Le 2,4 janvier 1990

Respectueusement soumis,

*Le président*

**SIDNEY L. BUCKWOLD**