RES
HG2704
C34
1986

Le secteur financier: nouvelles directions

Canada

6916067

HG2704
C34
1986

Le secteur financier : nouvelles directions

Document déposé à
la Chambre des communes

le 18 décembre 1986

L'honorable Thomas Hockin
Ministre d'État (Finances)

Canada

Avant-propos

Dans le document publié en 1984 sous le titre *Une nouvelle direction pour le Canada - Un programme de renouveau économique*, le gouvernement fédéral avait annoncé son intention de travailler avec les provinces, le public et les milieux financiers à l'élaboration d'une législation qui répondrait efficacement à l'évolution rapide du système financier. Six mois plus tard, le gouvernement publiait un document d'étude intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer*. Ce «Livre vert» visait à susciter un débat public et à focaliser l'attention sur les réponses possibles des pouvoirs publics au défi du changement. Comme l'indiquait l'avant-propos du Livre vert, «quoique la vie de la réforme sera difficile, on ne peut revenir en arrière... Peu importe la ligne d'action qui sera choisie, des changements doivent être apportés aux lois pour moderniser leur régime réglementaire.»

Au cours des mois qui ont suivi, les tendances du marché et les événements survenus dans le pays ainsi qu'à l'étranger ont rendu la réforme du secteur financier encore plus impérative. De nombreuses études ont été entreprises sur tous les aspects du secteur, et la question a fait l'objet d'un débat approfondi. Le Parlement a joué un rôle dans ce débat grâce aux rapports publiés par des comités permanents de la Chambre des communes et du Sénat.

La politique qui est décrite dans ce document et que refléteront des mesures législatives à déposer au cours de la présente session du Parlement, mène à terme ce processus de réforme du secteur financier. Cet énoncé des politiques du gouvernement fédéral supprimera les incertitudes qui empêchent actuellement les participants du marché financier de planifier et d'agir avec confiance. Les détails complets de ces propositions seront arrêtés lorsque la législation sera rédigée, en consultation avec le secteur financier.

Ce document expose également la politique d'encadrement plus générale en fonction de laquelle le gouvernement exercera les pouvoirs précis, en matière de transfert de propriété des institutions, qui sont proposés dans deux projets de loi actuellement à l'étude au Parlement.

De même, il décrit les principaux éléments du cadre réglementaire qui sera proposé sous forme législative lors de la session en cours du Parlement. Les mesures qui visent à mettre en oeuvre les propositions touchant l'appareil de supervision seront déposées au début de 1987; la législation visant à appliquer le reste des propositions suivra dans le courant de l'année.

L'élaboration d'un cadre adapté aux réalités modernes du secteur financier représente un défi. Les questions de fond sont complexes. Les propositions décrites dans ce document constituent un ensemble cohérent et pragmatique de principes et de mesures qui équilibrent des intérêts concurrents de manière conforme au sens des responsabilités et qui nous aideront à atteindre les objectifs fixés en 1985 – la mise en place d'un système financier marqué au coin de la stabilité et de l'intégrité, dans lequel des institutions saines et de classe internationale se font concurrence de manière à offrir aux particuliers et aux entreprises des services commodes et innovateurs ainsi qu'un large accès au crédit.

L'honorable Thomas Hockin,
ministre d'État aux Finances

Table des matières

Introduction 1

I. Principes et orientations 5

Principes 5

Axes de changement 6

Conception générale de la politique du secteur financier 6

Structure de l'industrie et pouvoirs des institutions 6

Propriété 7

Cadre de réglementation prudente 9

Système de surveillance et d'assurance-dépôts 10

II. Pouvoirs des institutions financières 11

Filiales financières 11

Affiliation par le biais de propriétaires communs 11

Élargissement des pouvoirs directs 12

Prêt commercial 12

Prêt à la consommation 13

Conseil en placement et gestion de portefeuille 13

Pouvoirs fiduciaires accessoires 13

Établissement de réseaux 14

Participation étrangère 14

III. Politique en matière de propriété 17

Règles de propriété applicables aux banques à charte 18

Règles de propriété applicables aux sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance 19

Acquisition de banques ou transformation en banque 20

Application des règles de propriété aux conglomérats financiers 21

Influence des actionnaires minoritaires 21

Définition d'un intérêt commercial et d'un lien commercial 21

IV. Réglementation du secteur financier 23

Contrôle des transactions intéressées 23

Personnes en position d'influence ou de contrôle 23

Transactions interdites 24

Transactions contrôlées 25
Transactions entre institutions financières réglementées affiliées 25

Conflits d'intérêt 26
Renseignements d'initiés 27
Amélioration de la divulgation 27

Amélioration de la régie des sociétés 27
Rôle des administrateurs 27
Rôle des vérificateurs 29

Règles de placement 30

V. Système de surveillance et d'assurance-dépôts 31

Structure de l'appareil de surveillance 31
Bureau du surintendant des institutions financières 31
Coordination avec la SADC et la Banque du Canada 32
Comité consultatif 33
Coordination fédérale-provinciale 33

Pouvoirs de surveillance 33
Prise en charge 34
Programme de restructuration des institutions financières 34

Assurance-dépôts 35
Mandat de la SADC 35
Octroi et retrait de l'assurance 35
Renseignements sur les institutions 36
Pouvoirs supplémentaires de la SADC 36
Financement 36

VI. Autres propositions 37

Annexe 39

Règles de placement: méthode de gestion prudente du portefeuille... 39

Sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance 39
Filiales 39
Immeubles et actions ordinaires 39
Hypothèques 40
Plafonnement des placements particuliers 41
Placements de portefeuille 41
Éléments d'actif en défaut 41

Caisses de retraite en fiducie 42
Immeubles et avoirs miniers 42
Plafonnement des placements particuliers 42
Placements de portefeuille 42

Introduction

En novembre 1984, dans le document intitulé *Une nouvelle direction pour le Canada - Un programme de renouveau économique*, le gouvernement fédéral décelait dans le secteur financier l'un des principaux artisans du renouveau de l'économie canadienne. Il faisait connaître son intention d'étudier, en consultation avec les consommateurs, les entreprises et les provinces, les façons de modifier la vision traditionnelle des institutions financières et de leur réglementation afin de contribuer au progrès de l'économie. Le document posait une question à laquelle sont confrontés certains autres grands centres financiers dans le monde: jusqu'à quel point la réglementation financière doit-elle s'éloigner de la conception passée, qui mettait l'accent sur la spécialisation des fonctions, afin de permettre aux institutions financières d'offrir au public un plus large éventail de services? Autrement dit, devrait-on maintenir les séparations traditionnelles entre les «quatre piliers» – banques, sociétés de fiducie et de prêt, compagnies d'assurance-vie et courtiers en valeurs mobilières?

En avril 1985, Mme Barbara McDougall, alors ministre d'État aux Finances, publiait un document d'étude, *La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer* (le «Livre vert»), afin de susciter un débat public sur les grandes questions touchant le consommateur des services financiers de même que le secteur financier. Ce document formulait un certain nombre de propositions précises visant à attirer l'attention sur les réactions possibles au niveau de la politique publique. Ce document fut suivi d'un supplément technique publié en juin 1985. À la même date parut le *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)* (le «rapport Wyman»), qui étudiait les moyens d'améliorer le mécanisme d'assurance des dépôts au Canada.

Ces documents ont alimenté un débat vigoureux et approfondi. Les associations du secteur financier, les diverses institutions, les gens d'affaires actifs dans le secteur financier, la presse financière et les Canadiens de milieux divers ont contribué au débat par la présentation d'instances, de mémoires, d'articles et de lettres. Les débats ont beaucoup bénéficié du rapport publié par le Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes, *Institutions financières canadiennes* (novembre 1985), ainsi que des deux rapports, *L'assurance-dépôts* (décembre 1985) et *Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier* (mai 1986) du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Les deux comités ont présenté des observations complètes sur les propositions du Livre vert et du rapport Wyman, tout en exposant un certain nombre de propositions nouvelles. Plus récemment, le Conseil économique du Canada s'est livré à un examen complet des questions en jeu dans son exposé sur la réglementation des institutions financières, *Concurrence et stabilité* –

L'encadrement du système financier (novembre 1986). Ces questions ont également été étudiées dans une optique provinciale par le groupe de travail de l'Ontario sur les institutions financières, présidé par M. Stefan Dupré, dans son rapport final (décembre 1985).

Pendant que ce débat se déroulait, d'autres événements contribuaient à attirer l'attention du public sur la réglementation du secteur financier. La faillite de la Banque commerciale du Canada et celle de la Norbanque, au milieu de 1985, ont mis en relief les questions de solvabilité, d'assurance-dépôts ainsi que de réglementation et de surveillance des banques en général. Elles ont entraîné l'établissement d'une commission d'enquête présidée par le juge Willard Z. Estey, dont le rapport a été publié en octobre 1986. Elles ont également provoqué un réexamen des méthodes de surveillance employées par le Bureau de l'Inspecteur général des banques. Le cabinet Coopers & Lybrand, choisi pour procéder à ce réexamen, a rendu public son rapport en août 1986.

En mars 1986, l'acquisition de l'une des plus grandes sociétés de fiducie du Canada par un conglomérat commercial a conduit le public à s'interroger sur les liens entre sociétés financières et non financières, ainsi que sur la concentration du pouvoir économique, les transactions intéressées, la diminution de la concurrence et les conflits d'intérêt. Le gouvernement fédéral a demandé des engagements à la société non financière acheteuse – qui les lui a fournis – en attendant que soit mis en place un nouveau cadre applicable à la réglementation du secteur financier et à la propriété des institutions financières. Ces engagements ont été déposés au Parlement en avril 1986. Cette acquisition a également incité le Comité des finances de la Chambre à publier, en juin 1986, un rapport supplémentaire comportant d'autres propositions à l'égard des liens entre sociétés financières et commerciales.

Ce débat portant sur les questions intérieures dans le secteur financier avait en arrière-plan une évolution rapide et profonde du contexte international dans lequel opèrent les institutions financières canadiennes. Cette évolution est en train de façonner un visage nouveau aux marchés financiers internationaux, de sorte que les pouvoirs publics de par le monde doivent adapter leur cadre de réglementation. À titre de pays commerçant intégré au système financier international, le Canada se doit de tenir compte de cette évolution dans l'élaboration de sa politique intérieure. De plus, la libéralisation des échanges de services financiers fait l'objet de discussions au plan multilatéral dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), et au plan bilatéral à l'occasion des négociations entre le Canada et les États-Unis.

Cela fait un certain temps maintenant que les milieux financiers mènent leurs affaires en sachant qu'un changement de la réglementation est certain, mais sans bien connaître l'orientation et les dimensions de ce changement. Il importe, de l'avis du gouvernement, de donner aux marchés financiers et à leurs participants une indication claire des intentions des responsables de la politique fédérale, de manière à ce qu'ils puissent planifier et agir avec confiance. Cet énoncé de politique fournit cette indication. Il expose les mesures d'orientation qui seront

mises en oeuvre sous forme législative pendant la session parlementaire en cours. Il constitue le cadre général dans lequel le gouvernement exercera des pouvoirs particuliers à l'égard des transferts de propriété d'institutions financières, comme il est proposé dans deux projets de loi actuellement soumis à l'examen du Parlement – le projet de loi C-8 *visant à modifier la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères et la Loi sur les liquidations*, et le projet de loi C-9 *visant à modifier la Loi sur les compagnies de prêts, la Loi sur les compagnies fiduciaires, la Loi sur les banques et la Loi sur les banques d'épargne de Québec.* Ces deux projets de loi ont subi leur première lecture le 6 octobre 1986.

L'ampleur et la complexité des questions en jeu représentent un défi formidable pour la formulation de la politique publique. Toutefois, le gouvernement a maintenant pu bénéficier d'un débat intensif et approfondi. Bien qu'il n'y ait pas, au Canada, consensus sur toutes les questions, le gouvernement estime que la politique proposée maintenant reflète une approche de ces questions qui est marquée au coin du sens des responsabilités, du pragmatisme et de l'équilibre, une approche qui servira au mieux les déposants, les assurés, les entreprises, les autres utilisateurs de services financiers et les milieux financiers au Canada.

I. Principes et orientations

Principes

Dans le Livre vert le gouvernement fédéral avait énoncé neuf principes qui devaient guider la politique du secteur financier, à savoir:

1) améliorer la protection du consommateur;

2) contrôler les transactions intéressées;

3) prévenir les abus de conflits d'intérêt;

4) promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficacité;

5) accroître la commodité et les possibilités de choix pour le consommateur;

6) élargir les sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises;

7) assurer la santé des institutions financières et la stabilité du système financier;

8) promouvoir la compétitivité internationale et la croissance économique intérieure;

9) promouvoir l'harmonisation des politiques réglementaires fédérale et provinciales.

Ces principes s'appliquent aux diverses catégories d'institutions financières réglementées: les banques, les sociétés de prêt et de fiducie, les compagnies d'assurance, les courtiers en valeurs mobilières et les coopératives financières.

Le gouvernement réitère son engagement de fonder la politique du secteur financier sur ces principes, qui ont été largement acceptés.

Axes de changement

Conception générale de la politique du secteur financier

Les grandes orientataions de politique qu'expose ce document concernent largement tous les Canadiens. Voici quelques-uns des principaux défis:

- la nécessité de profiter de l'occasion offerte par l'internationalisation des marchés financiers pour promouvoir des institutions financières canadiennes de classe internationale;
- le désir d'exploiter les avantages qu'une saine concurrence entre des institutions financières dynamiques peut offrir aux Canadiens;
- la nécessité d'accroître la protection contre les transactions intéressées et les conflits d'intérêt; et
- le désir de renforcer les pratiques prudentes de manière à améliorer la solvabilité des institutions.

Les politiques proposées dans ce document visent à relever ces défis en apportant des solutions analogues à des problèmes similaires, tout en permettant aux diverses catégories d'institutions financières de conserver dans une large mesure leur spécificité.

Elles s'appuient sur tout le substrat fourni par le Livre vert et les commentaires dont il a fait l'objet, ainsi que sur les discussions et les consultations qui ont suivi la publication du Livre vert.

Elles fournissent le cadre d'un système financier efficace, dynamique et sain qui contribuera au renouveau économique et bénéficiera à tous les Canadiens.

Structure de l'industrie et pouvoirs des institutions

Le gouvernement propose que, en principe et sous réserve de la politique en matière de propriété décrite ci-après, la propriété commune d'institutions financières réglementées ne soit assujettie à aucune restriction. Ces institutions pourront avoir des filiales relevant des autres «piliers» (y compris des négociants en valeurs) ou s'affilier à d'autres institutions financières, sous l'égide d'une société de portefeuille.

Les pouvoirs internes des institutions seront également élargis; notamment, des pouvoirs illimités seraient accordés en matière de prêt à la consommation et – dans le cas des institutions non bancaires qui dépassent une taille minimale et ont l'accord des autorités réglementaires – en matière de prêt commercial. Les institutions disposeront d'une souplesse accrue grâce à l'obtention de pouvoirs

accessoires en matière fiduciaire et dans le domaine de certaines valeurs mobilières, qui seraient exercés directement par toutes les institutions financières réglementées au niveau fédéral. Le droit d'établir des réseaux (pour pouvoir offrir les produits et les services d'une autre institution) sera également accordé à toutes les institutions à l'égard de toute la gamme des services financiers, sauf la vente au détail d'assurance.

Cette politique tient compte de la tendance à l'accroissement de la concurrence entre toutes les catégories d'institutions financières. Elle élimine les restrictions réglementaires qui ne répondent plus aux objectifs de la politique publique et risquent même de priver les utilisateurs canadiens de services financiers d'une partie des avantages de la concurrence, de l'efficience et de l'innovation.

Pour s'assurer que ces nouveaux pouvoirs bénéficient à l'économie et accroissent la concurrence, le ministre des Finances gardera le droit discrétionnaire d'approuver une fusion ou une acquisition. Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, les grandes institutions financières ne seront généralement pas autorisées à acquérir d'autres grandes institutions. Et, en règle générale, les grandes institutions ne pourront étendre leurs activités à d'autres secteurs qu'en créant de nouvelles filiales, plutôt qu'en prenant le contrôle d'entreprises existantes. Fera exception à la règle le secteur des courtiers en valeurs mobilières, où les grandes institutions financières seront autorisées à acquérir la propriété de courtiers en valeurs mobilières existants.

La politique tient compte du fait que le système financier évolue de telle manière dans le monde entier que les institutions financières appartenant à n'importe laquelle des quatre catégories traditionnelles pourront offrir, directement ou par l'intermédiaire de filiales ou de sociétés affiliées, un éventail complet de services financiers, et elle protège la capacité des institutions canadiennes de rester des participants efficaces à l'échelle internationale en adaptant les services financiers au Canada aux besoins et aux réalités du marché, tant dans le pays qu'ailleurs dans le monde.

À mesure que l'intégration s'intensifiera dans le système financier, il faudra veiller avec plus de soin à la sécurité de l'épargne des Canadiens et à la capacité du système financier de répartir cette épargne de manière objective et efficiente. Ces préoccupations sont reflétées dans les changements proposés du régime de réglementation et de surveillance et des politiques concernant la propriété.

Propriété

Les questions relatives à la propriété ont figuré en bonne place dans le débat public. Les institutions financières, au Canada comme dans les autres pays industrialisés, se caractérisent actuellement par des formes diverses de propriété. Au Canada, elles vont d'institutions purement financières à capital largement réparti à des institutions fermées ayant d'importants liens commerciaux. Le fait que des institutions ayant différentes formes de propriété – certaines avec des

liens commerciaux et d'autres sans – aient éprouvé des difficultés financières a assuré l'animation des débats. Diverses propositions pour la formulation d'une politique générale en matière de propriété ont été énoncées à partir d'une conception généralement différente de la capactié de la politique de propriété, seule ou combinée à d'autres mesures, de contribuer à la réalisation des divers objectifs de la politique publique.

La politique de propriété présentée ci-après reflète ce débat. Elle répond aux préoccupations exprimées au sujet des liens entre les secteurs financier et commercial. Cependant, elle tient aussi compte du fait qu'une politique de propriété n'est que l'un des différents moyens permettant de répondre à ces préoccupations. Elle peut soutenir – mais non remplacer – un contrôle rigoureux des transactions intéressées et la vigilance dans la régie des sociétés.

La politique tient aussi compte d'une réalité, à savoir que certains intérêts commerciaux détiennent actuellement une participation majoritaire dans le capital d'institutions financières et ont assuré un accès au capital, un esprit innovateur et une orientation des actionnaires qui ont bien servi le système financier au Canada. Ces liens ont été établis de bonne foi et en conformité avec les règles qui s'appliquaient à l'époque.

La politique du gouvernement en matière de propriété tient également compte de manière explicite des avantages que les institutions – et en particulier les plus petites d'entre elles qui essaient de s'établir – peuvent retirer de la présence d'un actionnaire fort.

Enfin, elle tient compte des avantages que peuvent apporter à toutes les institutions financières, qui jouent un important rôle de garde, une large répartition de leur capital dans le public, s'agissant de favoriser l'examen des activités de l'institution par le marché, d'établir les bases d'une régie efficace des sociétés et de s'assurer que l'institution rend compte au public de l'emploi de ses fonds.

À l'égard des banques intérieures, qui ont maintenant toutes un capital largement réparti, les propositions donnent la possibilité aux petites banques d'appartenir exclusivement à des intérêts financiers et d'atteindre une taille appréciable avant d'être obligées d'ouvrir leur capital. Cela reflète le point de vue selon lequel un capital fermé, sans liens commerciaux, peut fournir des avantages importants pour la croissance et le développement des institutions financières et moins de risque en matière de transactions intéressées. Cette politique soutiendra d'autres mesures visant à promouvoir la concurrence dans le système financier.

En ce qui concerne les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance, qui ne sont assujetties pour le moment à aucune mesure de contrôle intérieur en matière de propriété, les propositions arrêtent la tendance à la généralisation des liens financiers-commerciaux dans l'industrie. Elles permettent aussi la mise en place d'importantes participations minoritaires afin de mieux appuyer le fonctionnement d'un système plus efficace de régie des sociétés.

Cadre de réglementation prudente

Les institutions financières occupent une position de confiance toute particulière dans le maintien du bien-être financier de millions de Canadiens, et la confiance du public dans leur stabilité et leur intégrité est indispensable à leur capacité de s'acquitter de ce rôle. Un système efficace de réglementation prudente est un élément clé dans le maintien de cette confiance. Une réglementation prudente protège les déposants et les assurés par des règles qui limitent les transactions ou les placements susceptibles de présenter un danger, par l'obligation imposée aux administrateurs d'assurer une conduite saine et prudente des institutions et par les rôles confiés aux vérificateurs et à l'organisme de surveillance.

Le cadre global de réglementation prudente des institutions financières restera intact dans ses grandes lignes. Il sera toutefois modernisé, et de nouvelles mesures seront prises afin de régler les questions qui se sont posées récemment en matière de réglementation.

Conformément à l'approche globale recommandée par le juge Estey, la répartition fondamentale des responsabilités de maintien et de supervision de la santé des institutions entre les autorités de surveillance, les administrateurs des institutions et les vérificateurs externes reste inchangée. On cherchera cependant, par un certain nombre de propositions, à renforcer le rôle des administrateurs dans la marche de leur institution, à accroître le rendement des vérificateurs et à renforcer les autorités de surveillance.

Les dispositions réglementaires applicables aux transactions avec lien de dépendance et aux conflits d'intérêt seront modifiées afin de tenir compte de l'élargissement des activités susceptibles d'être exercées par un groupe financier. Les mesures qui permettent à l'heure actuelle de contrôler les transactions intéressées, dans les lois régissant les institutions financières, seront étendues de manière à s'appliquer de façon plus globale aux personnes en position d'influence ou de contrôle et interdiront la plupart des prêts, des placements et des opérations sur biens entre ces personnes et les institutions financières auxquelles elles sont liées. Les transactions qui ne seront pas interdites seront contrôlées et limitées.

Un régime un peu plus souple s'appliquera aux opérations entre institutions financières réglementées affiliées. Cela facilitera l'intégration de leurs activités et la prestation d'une gamme complète de services à leur clientèle.

Les règles de placement applicables aux institutions financières non bancaires seront modernisées conformément à la méthode de «gestion prudente» du portefeuille, remplaçant les critères qualitatifs applicables à chaque placement par des règles quantitatives générales ou liables à la compétition du portefeuille d'une institution.

Système de surveillance et d'assurance-dépôts

Compte tenu de l'évolution du système financier, les organismes fédéraux de surveillance seront regroupés en une nouvelle instance, le Bureau du surintendant des institutions financières, afin que toutes les institutions financières réglementées au niveau fédéral relèvent d'une même autorité de surveillance.

Les propositions assurent aussi la coordination entre le Bureau du Surintendant, la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) et la Banque du Canada. Cela renforcera l'efficacité du système de surveillance en assurant l'entière prise en considération, par ceux qui prennent les décisions en matière de surveillance, de l'opinion de ceux qui risquent d'être touchés financièrement par la faillite d'une institution.

De plus, de nouveaux pouvoirs seront instaurés afin de permettre de régler rapidement et économiquement les cas d'institutions financières en difficulté.

Enfin, des réformes préciseront et renforceront le rôle de la SADC et donneront le pouvoir de prélever des primes d'assurance plus élevées afin d'éliminer graduellement le déficit de la Société.

II. Pouvoirs des institutions financières

La politique décrite ci-après exige des entités distinctes et identifiables pour l'exercice des principales fonctions, tout en permettant la propriété commune des banques, des sociétés de prêt, de fiducie et d'assurance et des courtiers en valeurs mobilières. Elle permettra aux institutions financières d'offrir un ensemble complet de services financiers – tout en gardant des entités distinctes aux fins de surveillance.

Les institutions financières pourront à leur choix s'organiser elles-mêmes autour d'une société de portefeuille ou être propriétaires d'autres institutions financières réglementées, à titre de filiales directes. Les pouvoirs internes seront également accrus.

Filiales financières

Les banques et les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance réglementées au niveau fédéral, en principe et sous réserve de la nouvelle politique proposée en matière de propriété, ne seront assujetties à aucune restriction quant à la proportion des actions qu'elles pourront posséder dans n'importe quelle catégorie d'institution financière réglementée constituée au niveau fédéral, dans une province du Canada ou à l'étranger. Elles pourront être propriétaires de maisons de courtage en valeurs mobilières.

Pour éviter un double comptage du capital, toute participation dépassant 10 pour cent du capital d'une autre institution financière sera déduite du capital de l'institution financière mère, aux fins du calcul des besoins en capital dans le système de surveillance. De même, dans les cas où une compagnie d'assurance voudra acquérir des filiales, des mesures de surveillance seront mises en place afin de protéger les droits des détenteurs de polices participantes.

Affiliation par le biais de propriétaires communs

Les institutions financières réglementées seront libres de s'affilier à d'autres institutions financières réglementées, sous l'égide d'une société de portefeuille. Cette possibilité est déjà offerte aux sociétés par actions d'assurance, de fiducie et de prêt. Elle sera nouvelle pour les banques.

Élargissement des pouvoirs directs

Les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance disposeront de pouvoirs sensiblement accrus en matière de prêt à la consommation et de prêt commercial. Des pouvoirs supplémentaires, accessoires aux principales activités actuelles des institutions, seront également accordés.

Prêt commercial

Les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance ont actuellement des possibilités limitées en matière de prêt commercial. Elles disposent toutefois de larges pouvoirs leur permettant d'acquérir des actions et des titres d'endettement de sociétés qui, du point de vue de l'entreprise, peuvent être structurés de manière à s'apparenter à un prêt commercial à tous les égards importants. Ces institutions peuvent également accorder des prêts commerciaux dans le cadre de leur «clause omnibus» , qui leur permet de s'engager dans une mesure restreinte dans des domaines de placement assujettis par ailleurs à des restrictions.

L'élargissement des pouvoirs de prêt commercial peut bénéficier de manière appréciable aux entreprises canadiennes. Les grandes compagnies disposent d'un portefeuille diversifié et d'un personnel de prêt expérimenté. Aussi propose-t-on d'accorder des pouvoirs illimités en matière de prêt commercial aux institutions financières non bancaires, telles des sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance, qui ont un capital d'au moins $25 millions et ont l'accord des autorités de surveillance.

Les institutions qui ne répondent pas à ces critères ne pourront placer plus de 5 pour cent de leur actif en prêts commerciaux ou en avoirs équivalents. Pour l'application de ce plafond, les prêts commerciaux seront définis de manière à englober à peu près tous les moyens d'avancer des fonds, de faire crédit ou de garantir des fonds à une entreprise. Ne seront pas compris dans cette définition les valeurs mobilières émises en vertu de prospectus, les valeurs mobilières émises dans le cadre d'un placement privé, ou effets commerciaux, ayant une large diffusion, et les prêts hypothécaires accordés à des sociétés conformément aux règles actuelles.

L'octroi de larges pouvoirs de prêt commercial aux institutions non bancaires rend encore plus importante la question de l'équité concurrentielle entre les banques et les institutions non bancaires, qui résulte de l'obligation pour les banques de maintenir à la Banque du Canada des dépôts ne portant pas intérêt.

Ces dépôts obligatoires, en sus des sommes nécessaires à la compensation, n'ont rien à voir avec la solvabilité des banques. Ils servent à faciliter la mise en oeuvre de la politique monétaire, mais ils ont aussi pour effet secondaire d'imposer des coûts inégaux à des institutions concurrentes dans le même domaine d'activité. Comme ces dépôts ne sont plus essentiels à la mise en oeuvre de la politique monétaire, ils seront éliminés graduellement à partir de 1990. Cela permettra de disposer d'un délai suffisant pour adapter la conduite de la politique monétaire.

Prêt à la consommation

Les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance ne disposent actuellement que d'une capacité limitée de prêt à la consommation. Or, ces prêts sont des avoirs productifs qui forment une bonne contrepartie aux éléments de passif portant intérêt de ces institutions et ne posent aucun problème particulier en matière de solvabilité. Cela étant, les prêts à la consommation ne seront assujettis à aucun plafond dans le portefeuille des sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance.

Conseil en placement et gestion de portefeuille

Les lois fédérales qui régissent les institutions financières comportent actuellement diverses dispositions qui limitent l'offre de conseils en placement, de services de gestion de portefeuille et de services analogues en matière de valeurs mobilières. Les institutions financières se sont montrées intéressées à offrir au public ces services, dont la prestation ne poserait aucun problème de solvabilité.

On propose donc que les banques, les sociétés de fiducie et de prêt et les compagnie d'assurance soient autorisées à offrir des conseils en placement et des services de gestion de portefeuille.

Outre cette expansion de leurs pouvoirs directs, les institutions financières réglementées auront le droit, par l'intermédiaire de filiales, d'entreprendre une gamme complète d'activités dans le domaine des valeurs mobilières.

Pouvoirs fiduciaires accessoires

À l'heure actuelle, les banques et les compagnies d'assurance se voient interdire l'exercice de tout pouvoir fiduciaire, y compris les pouvoirs d'agence et de gestion.

On 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, aux exceptions suivantes près:

- 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 d'une personne incapable;
- le rôle d'agent de transfert d'actions;

Les banques et les autres sociétés financières réglementées pourront entreprendre une gamme complète d'activités fiduciaires par l'entremise d'une filiale ou d'une société affiliée.

Établissement de réseaux

À l'exception de la vente au détail d'assurance, toutes les institutions financières réglementées au niveau fédéral auront pleins pouvoirs pour établir des réseaux. Cela permettra aux institutions d'offrir à leur clientèle une vaste gamme de services financiers.

Participation étrangère

Les principes directeurs de la politique de participation étrangère au secteur financier au Canada sont de:

- maintenir une participation canadienne saine et vigoureuse;
- promouvoir une concurrence qui bénéficiera au consommateur canadien par l'entrée d'institutions étrangères; et
- permettre aux institutions financières canadiennes de continuer à être de classe internationale en s'assurant que l'accès des non-résidents au marché intérieur canadien correspond à l'accès des entreprises canadiennes aux marchés étrangers.

Ces principes ont été mis en oeuvre par le passé sous la forme d'une politique qui, de manière générale, permettait aux non-résidents de prendre pied sur le marché financier canadien en établissant une nouvelle entreprise, mais non en prenant le contrôle d'une entreprise appartenant à des intérêts canadiens, et, une fois établis, de concurrencer avec les institutions canadiennes dans des conditions équitables. Cette politique a donné de bons résultats. Les institutions canadiennes sont bien placées sur les marchés financiers mondiaux.

Ayant examiné les lois régissant la propriété étrangère d'institutions financières réglementées au niveau fédéral, le gouvernement a conclu qu'elles ne devraient pas être modifiées, sous réserve des négociations commerciales en cours.

Par conséquent, les entreprises étrangères pourront prendre pied sur le marché canadien dans les mêmes conditions qu'à l'heure actuelle et bénéficieront du même élargissement de pouvoirs que les institutions intérieures. Cette politique bénéficiera aux consommateurs canadiens de services financiers et maintiendra un régime équitable pour les entreprises étrangères.

Les entreprises appartenant à l'étranger qui voudraient se prévaloir de la possibilité de s'engager dans de nouveaux domaines d'activité financière au

Canada devront généralement le faire en établissant des entreprises nouvelles plutôt qu'en acquérant des sociétés existantes. Cela est conforme à la politique qui s'appliquera aux grandes institutions appartenant à des capitaux canadiens. On sera ainsi assuré que les entreprises étrangères établies au Canada, qui sont d'importants participants au niveau international, ne bénéficieront pas d'un régime préférentiel par rapport aux institutions canadiennes au Canada.

Le gouvernement fédéral estime qu'à mesure que le marché intérieur des valeurs mobilières s'ouvre à la concurrence internationale, il faut assurer une présence canadienne forte et viable dans ce secteur stratégique. Pour cette raison, il permettra aux institutions financières réglementées au niveau fédéral de posséder des filiales de courtage en valeurs mobilières et modifiera les lois fédérales applicables pour que cela puisse entrer en oeuvre le plus vite possible.

En ce qui concerne l'accès des non-résidents au marché canadien des valeurs mobilières, les banques de l'Annexe B et les autres institutions financières réglementées au niveau fédéral dont le contrôle appartient à des non-résidents seront autorisées à acheter 50 pour cent d'une maison de courtage en valeurs mobilières au 30 juin 1987 et à établir ou à acheter 100 pour cent d'une maison de courtage en valeurs mobilières au 30 juin 1988. En attendant que soit modifiée la *Loi sur les banques*, l'article 193 de la loi actuelle sera appliqué de manière à mettre en oeuvre cette politique.

III. Politique en matière de propriété

Les formes de propriété des institutions financières sont variées au Canada. Elles vont d'institutions à capital fermé ou à capital largement réparti à des mutuelles et à des coopératives. Les secteurs de la banque et de la fiducie comprennent surtout des sociétés par actions, mais les coopératives sont également présentes dans les opérations bancaires au détail. Quant au secteur de l'assurance, il compte des mutuelles – qui ne sont pas sans ressembler aux coopératives – à côté de compagnies par actions.

Le système financier canadien s'est développé et a prospéré avec ces diverses formes de propriété, dont aucune n'a été clairement privilégiée par le marché par rapport aux autres. De plus, des difficultés financières ont assailli des entreprises ayant des structures de propriété différentes.

Les règles régissant la forme ou le degré de propriété des institutions financières n'ont généralement pas servi à appliquer la politique publique. Au cours des années 50, la mutualisation des compagnies d'assurance avait été facilitée de manière à protéger l'industrie contre des prises de contrôle de l'étranger, tandis que les exigences de répartition du capital des banques instaurées en 1967 visaient le même but, soit prévenir la prise de contrôle d'importantes banques canadiennes par des intérêts étrangers.

La politique en matière de propriété pourrait contribuer davantage à la réalisation des objectifs de la politique publique propres au secteur financier. Par exemple, on a évoqué, lors du récent débat la politique du secteur financier, la possibilité d'appliquer des restrictions à la propriété pour renforcer la politique publique dans le domaine des transactions intéressées, de la concentration du pouvoir, de l'intégrité du processus de répartition du crédit et du contrôle du secteur financier par des intérêts canadiens. Par ailleurs, certains ont fait valoir que les institutions ne devraient pas perdre leur accès au capital et que la présence d'actionnaires majoritaires intéressés et vigilants présentait des avantages pour une institution.

Le gouvernement ne croit pas qu'il convienne d'adopter, en matière de propriété, une politique très générale, qui s'appliquerait uniformément à toutes les institutions financières, notamment si l'on considère les structures de propriété différentes qui se sont développées avec le temps et existent maintenant dans le secteur financier au Canada. Dans un système financier dynamique et concurrentiel, il y a place à la fois pour des institutions financières largement ouvertes et des institutions contrôlées par des actionnaires majoritaires. Chaque forme de propriété a ses avantages; les deux coexistent à l'heure actuelle et ont bien servi les Canadiens; aucune n'est intrinsèquement supérieure à l'autre.

Le gouvernement se propose de maintenir la distinction qui existe actuellement, en matière de propriété, entre les banques et les institutions non bancaires, et qui reflète la réalité canadienne. On propose d'apporter au régime de propriété des banques et des institutions non bancaires des modifications qui renforceront et soutiendront les aspects de la politique générale qui stimulent la concurrence et protègent la solvabilité. Dans le cas des banques, les modifications accroîtront les possibilités d'avoir des banques à capital fermé, de manière que les petites institutions puissent, pendant leur développement et leur croissance, avoir davantage accès au capital et aux orientations des actionnaires majoritaires. Dans le cas des institutions non bancaires, dans le but d'asseoir le nouveau régime proposé de régie des sociétés sur des bases solides, des changements porteront un coup d'arrêt aux liens établis au niveau de la propriété entre les secteurs financier et commercial de l'économie et exigeront d'importantes participations minoritaires lorsqu'il existe des liens commerciaux.

Règles de propriété applicables aux banques à charte

La *Loi sur les banques* permet actuellement la création d'une banque appartenant à des intérêts canadiens, avec un capital fermé. Cependant, une banque de ce genre doit ouvrir son capital dans les 10 ans. Cette règle peut dissuader la création de nouvelles institutions bancaires, entraver la croissance de petites banques et les empêcher de devenir des sources de concurrence nouvelle. Aussi le gouvernement permettra-t-il aux petites banques d'avoir un capital fermé détenu par des investisseurs intérieurs, tant qu'ils n'ont pas d'intérêts commerciaux. Ces banques pourront rester fermées jusqu'à ce que leur capital atteigne $750 millions, après quoi elles seront assujetties aux règles suivantes en matière de propriété:

- les actionnaires possédant 10 pour cent ou plus d'une catégorie ou d'une série d'une catégorie d'actions ne pourront acquérir d'actions supplémentaires de cette catégorie ou série, de sorte que, lorsque l'institution croîtra grâce à l'émission de nouvelles actions avec droit de vote, son capital deviendra largement réparti;

- les actionnaires détenant moins de 10 pour cent d'une catégorie ou d'une série d'une catégorie d'actions ne pourront augmenter leur participation de plus de 10 pour cent de cette catégorie ou série;

- au moins 35 pour cent des actions donnant droit de vote de la banque devront être transigées publiquement et largement réparties dans les cinq années suivant la date à laquelle le capital de la banque atteindra ce seuil; la non-observation de cette règle restreindra la capacité de croissance de la banque.

Dans le cas des banques existantes dont le capital dépasse $750 millions, la règle interdisant les participations de plus de 10 pour cent continuera de s'appliquer.

Ces mesures permettront de s'assurer que les grandes banques existantes gardent un capital largement réparti et que toute nouvelle banque susceptible d'atteindre

une taille appréciable, à mesure qu'elle croîtra grâce à des augmentations de capital, s'ouvre également.

Règles de propriété applicables aux sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance

Les sociétés de fiducie et de prêt ainsi que les compagnies d'assurance ne sont assujetties à aucune règle en matière de propriété. La plupart d'entre elles (à part les mutuelles d'assurance) ont un capital fermé, détenu dans bien des cas par des conglomérats qui ont d'importants intérêts commerciaux.

Le gouvernement est d'avis qu'il est souhaitable de limiter les liens existant au niveau du capital entre les secteurs financier et commercial et – lorsque des liens de ce genre existent actuellement ou que des institutions n'ayant pas de liens de cette sorte dépassent une certaine taille – d'encourager une importante participation minoritaire. La distribution publique d'une importante proportion des actions a un rôle important à jouer dans la protection des intérêts de l'institution, grâce aux exigences de divulgation qui entraînent un examen par le marché et grâce à l'influence qui en résulte sur les responsabilités fiduciaires du conseil d'administration, renforcées par des droits cumulatifs pour l'élection des administrateurs. Le gouvernement estime pour cette raison que les participations minoritaires, dans les institutions financières qui ont des liens commerciaux, devraient représenter au moins 35 pour cent des droits de vote.

À compter du 18 décembre 1986, le droit de constituer de nouvelles sociétés de fiducie, de prêt ou d'assurance ne sera pas accordé aux demandeurs ayant d'importants intérêts commerciaux. Dans le cas d'institutions financières non bancaires existantes dont le capital dépasse $50 millions, des intérêts commerciaux ne pourront, après le 18 décembre 1986, accroître les participations dépassant 10 pour cent ou acquérir des participations de plus de 10 pour cent. Le ministre pourra faire une exception lorsque des droits non négociables d'acquisition d'actions dans une institution non bancaire existaient avant le 18 décembre 1986, preuves écrites à l'appui.

On n'empêchera pas des intérêts commerciaux d'acquérir ou d'accroître des participations appréciables dans des sociétés existantes de fiducie, de prêt ou d'assurance dont le capital est inférieur à $50 millions. Cette exception est motivée par le désir ne pas réduire la capacité de financement de ces compagnies – qui n'ont pas toujours accès au marché public.

Les sociétés de fiducie, de prêt ou d'assurance qui ont des liens commerciaux et un capital de plus de $50 millions devront avoir au moins 35 pour cent de leurs actions avec droit de vote transigées publiquement et largement réparties d'ici le 31 décembre 1991, soit dans les cinq années suivant la date où leur capital atteint le seuil de $50 millions.

Ces mesures arrêteront la tendance à l'intégration croissante des intérêts financiers et commerciaux, tout en tenant compte de la structure actuelle de propriété des institutions financières non bancaires au Canada.

Le gouvernement estime qu'une présence appréciable des actionnaires minoritaires est importante pour une grande institution financière, même si elle n'a pas de liens commerciaux. Comme ces institutions peuvent exercer une présence importante sur l'économie, une présence appréciable des actionnaires minoritaires contribuera à assurer l'efficacité du système de régie des sociétés et un certain examen public de leurs affaires, tout en préservant les avantages que peuvent procurer des actionnaires majoritaires.

Par conséquent, les sociétés de fiducie, de prêt ou d'assurance dont le capital dépasse $750 millions et qui n'ont pas de liens commerciaux devront avoir au moins 35 pour cent de leurs actions donnant droit de vote largement réparties et transigées publiquement d'ici le 31 décembre 1991, soit dans les cinq années suivant la date où leur capital aura atteint le seuil de $750 millions. Dans le cas des institutions financières non bancaires dont le capital dépasse $750 millions, aucun actionnaire ne sera autorisé après le 18 décembre 1986 à accroître une participation qui dépasse 10 pour cent ou à acquérir une participation supérieure à 10 pour cent.

À ces fins, on entend par «actions transigées publiquement» le fait, pour une institution, d'avoir ses actions donnant droit de vote inscrites et cotées à une bourse de valeurs reconnue au Canada, tandis que des actions «largement réparties» signifient qu'aucun actionnaire ne détient plus de 10 pour cent de ces actions inscrites avec droit de vote.

Les actions d'un actionnaire minoritaire qui détient plus de 10 pour cent mais moins de 50 pour cent des actions inscrites donnant droit de vote d'une institution au 18 décembre 1986 seront comprises dans la catégorie des actions «largement réparties» pour l'application de cette règle des 35 pour cent. Ces actionnaires exonérés ne seront pas autorisés à acquérir d'actions supplémentaires jusqu'à ce que l'institution satisfasse à cette règle. Par la suite, ils pourront acquérir des actions supplémentaires en nombre suffisant pour maintenir leur participation au capital de l'institution.

Acquisition de banques ou transformation en banque

Une institution financière non bancaire qui souhaite se transformer en banque ou acquérir une banque à titre de filiale devra s'engager auprès du ministre des Finances à se conformer à la politique de propriété applicable aux banques dans un délai acceptable. Une société de portefeuille qui souhaite acquérir ou mettre sur pied une banque devra prendre le même engagement.

Application des règles de propriété aux conglomérats financiers

La politique exposée précédemment au sujet des pouvoirs des institutions financières constitue un élargissement important du droit d'une institution de posséder des filiales financières ou de faire partie d'un groupe d'institutions chapeauté par une société de portefeuille. Les règles de propriété n'ont pas pour objet de gêner ou de limiter les dispositions prises par les institutions pour constituer des liens de genre. Par conséquent, la politique de propriété comportera des dispositions permettant d'observer les règles relatives aux banques et aux sociétés de fiducie, de prêt ou d'assurance, soit au niveau de la compagnie, soit par l'intermédiaire d'une société de portefeuille qui fait le lien entre les diverses entreprises financières du groupe. Peu importe la voie choisie pour se conformer aux règles de propriété, le capital de toutes les institutions financières liées sera regroupé lorsqu'il s'agira d'évaluer la taille du groupe en regard du seuil fixé.

Influence des actionnaires minoritaires

Les mesures proposées précédemment permettront d'assurer une participation appréciable du public, afin de contrebalancer l'influence de l'actionnaire minoritaire. Pour que les actionnaires publics jouent efficacement ce rôle, il faudra que la composition du conseil d'administration reflète leur influence. Par conséquent, les institutions financières ayant un actionnaire qui possède plus de 10 pour cent d'une catégorie ou d'une série d'actions donnant droit de vote seront tenues d'adopter un processus obligatoire de droits de vote cumulatifs pour l'élection des administrateurs.

Définition d'un intérêt commercial et d'un lien commercial

Aux fins de cette politique, l'expression «intérêt commercial» ou «entreprise commerciale» désigne les sociétés s'occupant de produire et de distribuer des biens ou des services non financiers, ou des services financiers non réglementés. Les entreprises relevant de la *Loi sur les sociétés d'investissement* seront considérées comme des entités commerciales.

Les institutions financières réglementées – c'est-à-dire les banques et les sociétés de fiducie et de prêt, les compagnies d'assurance et les coopératives financières réglementées au niveau fédéral, avec leurs filiales commerciales accessoires autorisées – ne seront pas considérées comme des entreprises commerciales. De même, les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance réglementées au niveau provincial ainsi que les courtiers en valeurs agréés ne seront pas considérés comme des entités commerciales, à moins qu'ils aient des liens importants avec des entités commerciales.

Les investisseurs particuliers, leurs agents, représentants ou mandataires (tels des sociétés de portefeuille ou des fiducies) et les régimes de retraite ne seront pas

considérés comme des entités commerciales – encore qu'ils puissent servir de lien commercial s'ils ont une importante participation à la fois dans une institution financière réglementée au niveau fédéral et dans des entreprises commerciales.

Le niveau de la participation d'une personne dans une entreprise commerciale qui sera considéré comme liant cette personne à l'entreprise – une «participation importante» – sera de 10 pour cent d'une catégorie ou d'une série d'une catégorie d'actions en circulation.

Enfin, on appliquera un critère *de minimis* de manière que les actionnaires importants d'institutions financières dont l'ensemble des intérêts commerciaux est faible par rapport à leurs participations financières ne fassent pas entrer leur institution financière dans le champ d'application des règles décrites précédemment en matière de propriété. L'ensemble des intérêts commerciaux sera considéré comme la valeur comptable globale de tous les intérêts comportant des participations de 10 pour cent ou plus dans des sociétés commerciales. La règle *de minimis* permettra d'exempter les actionnaires dont les intérêts commerciaux représentent cinq pour cent ou moins de l'ensemble de leurs participations dans des institutions financières réglementées, évalué de la même façon.

Pour appliquer ces règles, on tiendra compte des liens indirects (par exemple par l'intermédiaire d'une chaîne de sociétés de portefeuille).

IV. Réglementation du secteur financier

Contrôle des transactions intéressées

On entend par «transactions intéressées» les opérations entre une institution financière et les personnes qui sont en mesure d'exercer un contrôle ou une influence sur cette dernière (opérations «avec lien de dépendance»). Les transactions intéressées sont particulièrement dangereuses pour les institutions financières parce qu'elles menacent leur solvabilité. Les règles actuelles ne s'appliquent à toutes les personnes qui pourraient être considérées comme susceptibles d'exercer une influence ou un contrôle, ni à certaines transactions importantes, comme le transfert de biens entre une institution financière et ses sociétés affiliées ou les intérêts qui la contrôlent.

La politique proposée repose sur une approche en trois volets – comportant l'interdiction de certaines catégories de transactions, le contrôle interne d'autres genres d'opérations permises et l'autorisation préalable des autorités de surveillance dans le cas des transactions sortant de l'ordinaire.

Personnes en position d'influence ou de contrôle

Voici les personnes qui seront considérées comme ayant un lien de dépendance avec une institution financière:

- les actionnaires qui sont les véritables propriétaires, directement ou indirectement, de 10 pour cent ou d'une catégorie ou d'une série d'une catégorie d'actions (les «actionnaires importants»);
- les administrateurs et dirigeants de l'institution financière;
- les vérificateurs de l'institution;
- les administrateurs et dirigeants de sociétés qui sont propriétaires, directement ou indirectement, de 10 pour cent ou plus d'une catégorie ou d'une série d'une catégorie d'actions donnant droit de vote de l'institution financière;
- les proches des personnes précédentes;
- les intérêts commerciaux importants de l'institution financière ou des personnes décrites précédemment.

La législation permettra au surintendant de désigner des particuliers ou des sociétés comme ayant un lien de dépendance ou de les exclure de cette désignation.

Transactions interdites

Le danger, dans une transaction avec lien de dépendance, est le manque d'objectivité dans l'évaluation du prix ou des autres conditions de la transaction. Lorsqu'une transaction de ce genre sera exemptée en vertu des règles suivantes, elle devra être approuvée au préalable par des administrateurs indépendants, avant d'être entérinée par l'ensemble du conseil d'administration. Les administrateurs indépendants sont définis à la rubrique traitant de la régie des sociétés.

Les opérations suivantes seront interdites, à l'exception des cas d'exemption indiqués ci-après et sous réserve des dispositions spéciales qui s'appliqueront aux transactions entre institutions financières réglementées affiliées:

- Prêts et placements en faveur de personnes ayant un lien de dépendance.
    - Des exceptions seront consenties dans le cas des prêts hypothécaires garantis par la résidence de l'emprunteur et des prêts personnels d'un montant limité. L'ensemble de ces prêts ne devra pas dépasser 5 pour cent du capital de l'institution et chaque prêt devra être approuvé par le conseil d'adminis- tration (avec autorisation préalable des administrateurs indépendants).
    - Dans le cas des banques, des prêts pourront être accordés à des sociétés dont des actionnaires importants siègent au conseil d'administration de la banque, pourvu qu'ils soient octroyés aux conditions applicables normalement, que l'ensemble de ces prêts ne dépasse pas 50 pour cent du capital de la banque, que les prêts soient approuvés par un comité du conseil d'administration composé d'administrateurs indépendants et que le montant total de ces prêts soit publié dans les états annuels de la banque.
    - Une règle *de minimis* permettra de fournir des services financiers personnels du genre habituel (par exemple, facilités de dépôt et cartes de crédit) à des personnes ayant un lien de dépendance sans autorisation du conseil d'administration.
- Vente ou achat de biens à des personnes ayant un lien de dépendance.
    - Une exception générale sera prévue dans le cas des transactions portant sur des titres d'État fédéraux ou provinciaux, ou des biens entièrement garantis par des titres de ce genre, transférés à leur valeur marchande.
    - Une exception sera prévue dans le cas de l'achat de biens servant aux activités normales de l'institution, pourvu qu'il ne soit assorti d'aucune condition spéciale et que, au-delà d'un minimum, il soit approuvé par le

conseil d'administration (après accord préalable des administrateurs indépendants).

- Des exceptions supplémentaires pourront être accordées par règlement dans le cas d'autres catégories, ainsi que par le surintendant à l'égard d'opérations particulières présentant un caractère inhabituel, lorsqu'il est manifeste qu'aucune influence n'est exercée.

Les mouvements de capitaux et de dividendes correspondants, ainsi que les jetons de présence des administrateurs et la rémunération des dirigeants (y compris les prestations de retraite et les options d'achat d'actions) ne seront pas considérés comme des transactions intéressées.

Transactions contrôlées

Si les prêts, les placements et les opérations sur des biens peuvent rendre rapidement une entreprise insolvable, il n'en va généralement pas de même pour les opérations portant sur des services. Aussi les contrats conclus avec des personnes ayant un lien de dépendance en vue de la vente ou de l'achat de services commerciaux seront-ils permis, sous réserve des mesures de contrôle suivantes:

- les contrats dépassant un montant minimum devront être approuvés par un comité du conseil d'administration composé uniquement d'administrateurs indépendants, sous réserve que le prix et les autres conditions soient au moins aussi favorables que pour des services comparables offerts par des parties indépendantes. Cela évitera les contrats de services définis de manière vague, qui ne pourraient être comparés du point de vue des prix du marché;

- la durée du contrat ne pourra dépasser cinq ans, avec cependant une possibilité de renouvellement sous réserve de l'autorisation des administrateurs indépendants;

- la nature des opérations avec des parties liées devra être clairement indiquée dans les rapports aux autorités de surveillance.

Opérations entre institutions financières réglementées affiliées

Pour permettre aux institutions financières désireuses de commercialiser des services financiers d'exploiter un effet de synergie, on propose que les opérations entre institutions financières réglementées liées soient soumises à un régime moins restrictif que celui des transactions intéressées entre des institutions financières réglementées et des intérêts non financiers liés. Les opérations suivantes, qui seraient autrement frappées d'interdiction, seront autorisées lorsque la partie ayant un lien de dépendance est une institution financière réglementée au niveau fédéral qui représente une société mère, une filiale ou une société affiliée.

- Une exception générale sera consentie dans le cas des opérations intervenant entre une institution financière réglementée et une filiale en propriété exclusive dont le passif est garanti en totalité par la société mère.

- Les opérations portant sur des biens seront permises pourvu que les biens acquis auprès d'une institution financière liée ne dépassent pas 20 pour cent du capital de l'institution et que les conditions suivantes soient réunies:

  - Dans le cas des valeurs mobilières, il faudra que le titre échangé ait un marché bien défini (c'est-à-dire qu'il soit transigé activement et qu'il y ait un prix bien établi), que la transaction se fasse au prix du marché et que le titre ne soit pas en défaut.

  - Dans le cas des prêts, les biens acquis ne pourront être grevés d'aucune façon.

  - Les opérations portant sur des avoirs de mauvaise qualité, par exemple des prêts inexécutés, ne seront permises que dans le cadre d'une restructuration (comportant par exemple une injection de capitaux), sur préavis et autorisation de l'organisme de surveillance.

  - Ces opérations devront être clairement indiquées dans les rapports au surintendant.

Les prêts entre sociétés affiliées seront permis sans aucune restriction dans les cas suivants:

- les prêts entièrement garantis par des titres d'État;

- les prêts ayant le caractère de dépôts, qui sont consentis aux conditions du marché et à des fins accessoires à l'entreprise du déposant.

Conflits d'intérêt

Les abus de conflits d'intérêt seront réprimés au moyen d'une politique en plusieurs volets qui comportera une amélioration de la divulgation au consommateur, l'application de techniques évitant la diffusion des renseignements internes dans une institution (communément appelées «cloisonnement» dans les milieux financiers) et un renforcement de l'examen interne par la création d'un groupe de surveillance dans chaque institution. Ces éléments visent à détecter les possibilités de conflits, à prévoir un processus interne satisfaisant pour régler les conflits et à exiger une divulgation appropriée.

Renseignements d'initiés

La principale fonction des contrôles internes est d'assurer que les décisions prises à l'égard d'opérations particulières sont fondées sur les renseignements généralement disponibles sur le marché et ne sont pas influencées par des renseignements «d'initiés» obtenus grâce aux activités menées par l'institution dans un autre domaine financier. Les institutions financières réglementées seront tenues de mettre en place des dispositions convenables afin de contrôler le cheminement des renseignements «d'initiés». Un comité du conseil d'administration sera chargé d'examiner l'observation de ces dispositions.

Amélioration de la divulgation

Une divulgation améliorée sera exigée par le biais d'une modification des lois applicables. Les règles de divulgation comporteront:

1) une identification claire de l'institution avec laquelle le client fait affaire, en indiquant notamment si les dépôts sont ou non assurés par la SADC;

2) une description claire du rôle joué par la société dans le contrat passé avec le client, et notamment si elle joue un rôle de commettant ou de mandataire pour d'autres parties;

3) l'indication du fait que l'institution reçoit des honoraires, agios ou autres commissions en situation de réseau; et

4) la divulgation au client de tout fait important dont l'institution prend connaissance à l'occasion d'une opération commerciale effectuée avec un client ou pour son compte.

Amélioration de la régie des sociétés

Rôle des administrateurs

Un certain nombre de mesures sont proposées afin de renforcer le rôle des administrateurs des institutions financières réglementées au niveau fédéral.

La composition du conseil d'administration sera soumise à certaines règles assurant que le conseil bénéficie de l'opinion et du jugement de personnes qui ne sont ni des dirigeants, ni des employés de la société et n'ont pas avec cette dernière d'autres liens importants.

En premier lieu, la proportion des administrateurs susceptibles d'être choisis parmi les cadres et les dirigeants de l'entreprise ou de ses sociétés affiliées (administrateurs «de l'intérieur») sera limitée, conformément à la *Loi sur les banques*, à

15 pour cent, avec possibilité de dispense par l'organisme de réglementation dans le cas des petits conseils d'administration pour lesquels cette règle serait trop contraignante. La législation établira aussi un nombre minimum d'administrateurs.

En second lieu, au moins un tiers des administrateurs devront répondre à des critères rigoureux, établissant leur indépendance vis-à-vis de l'entreprise. Voici ces critères:

- ces administrateurs ne devront pas être des cadres, des employés ou des actionnaires importants de l'institution financière ou de sociétés liées à cette dernière;

- ils ne devront pas avoir de liens commerciaux importants avec l'institution ou des entreprises liées à cette dernière, directement ou indirectement, (par le fait d'être administrateur ou dirigeant d'un emprunteur important);

- ils ne devront pas appartenir à des cabinets jouant un rôle de conseillers juridiques importants de l'institution; et

- ils ne devront pas être immédiatement liés par la naissance ou le mariage à une personne appartenant à l'une des catégories précédentes.

Les administrateurs indépendants ont un rôle important à jouer dans le mécanisme de vérification et l'examen des pratiques qui préoccupent particulièrement les autorités de surveillance. Par conséquent, les institutions devront établir un comité du conseil d'administration composé uniquement d'administrateurs indépendants et chargé des tâches suivantes:

- établir des méthodes générales d'examen et examiner les cas particuliers d'opérations avec des parties liées, de conflits d'intérêt, d'irrégularités financières, de malversations, de fraudes apparentes, d'opérations ou de pratiques susceptibles d'avoir un effet appréciable sur la santé de l'institution, de postes hors bilan pouvant avoir des répercussions sur le passif de l'entreprise et d'opérations qui outrepassent apparemment les pouvoirs de l'entreprise;

- fournir des lignes directrices précises aux vérificateurs à l'égard de leurs rapports sur ces transactions et situations, étudier ces rapports des administrateurs et interviewer ces derniers.

Comme le recommandait le rapport Estey, les institutions devront communiquer le mandat de ces comités au surintendant des institutions financières. Les comités devront eux-mêmes produire un rapport annuel à l'intention du surintendant.

Étant donné les responsabilités accrues qui seront confiées aux administrateurs et en particulier aux administrateurs indépendants, des dispositions complètes d'indemnisation seront permises, comme dans la *Loi sur les banques*, pour éviter que des personnes compétentes ne refusent de remplir ces importantes fonctions.

Rôle des vérificateurs

Dans son examen du rôle des vérificateurs, la commission Estey a conclu que le rôle joué par les vérificateurs dans le système de surveillance tripartite ne devait pas subir de modification fondamentale. Elle considérait cependant que des mesures supplémentaires pouvaient être prises pour renforcer le rôle des vérificateurs et améliorer les communications entre les vérificateurs, les administrateurs et les autorités de surveillance.

Plusieurs mesures seront instaurées afin d'améliorer la qualité de l'information fournie aux vérificateurs externes, d'accroître la communication avec les administrateurs et les autorités de surveillance et de renforcer l'indépendance des vérificateurs par rapport à la direction des entreprises.

On réexaminera les lignes directrices applicables à la déclaration des prêts de mauvaise qualité, des pertes sur prêts, des honoraires liés aux prêts et des «techniques créatives de financement» , qui peuvent dissimuler la mesure véritable dans laquelle on paie de l'intérêt ou du principal. Comme l'a proposé le juge Estey, un comité consultatif du surintendant sera constitué et chargé de ce réexamen.

Pour améliorer la qualité de l'information obtenue par les vérificateurs externes, on mettra en place des mesures applicables à toutes les institutions financières afin de permettre un meilleur fonctionnement des mécanismes d'inspection et de vérification internes. On élaborera des lignes directrices précises pour l'examen du portefeuille de prêt, des pratiques d'octroi des prêts, des plafonds de crédit et des systèmes de contrôle, notamment du système d'information de gestion, par les groupes d'inspection et de vérification interne. Le responsable de la vérification ou de l'inspection interne pourra communiquer directement avec le vérificateur externe ainsi qu'avec le chef de la direction, le comité de vérification du conseil d'administration et le surintendant des institutions financières, et devra se tenir à leur disposition pour une entrevue.

En outre, le surintendant sera tenu d'informer le vérificateur externe, ainsi que le chef de la direction et le conseil d'administration, de toute observation négative faite à l'occasion des inspections régulières effectuées par le Bureau du surintendant ou de l'inscription de la société sur une liste des institutions à surveiller de plus près.

Pour promouvoir une meilleure communication entre les vérificateurs, le conseil d'administration et l'organisme de surveillance, le surintendant des institutions financières interviewera les vérificateurs et le comité de vérification du conseil d'administration dans le cadre de l'inspection régulière de l'institution.

Pour que la nomination et la révocation de tel ou tel vérificateur externe se fassent dans des conditions plus transparentes, les institutions financières devront tenir une liste de vérificateurs chevronnés parmi lesquels les actionnaires pourront faire leur choix. Cette liste ne comprendrait que des cabinets pouvant fournir comme vérificateur responsable une personne ayant au moins cinq années d'expérience

dans la vérification d'importantes institutions financières à un niveau supérieur. Si un cabinet est remercié de ses services ou rayé de cette liste, l'institution devra en aviser le surintendant et le conseil d'administration. Le surintendant sera également tenu d'interviewer tout vérificateur qui résigne ses fonctions ou est remercié de ses services.

Règles de placement

Les règles de placement applicables aux institutions financières non bancaires (les conditions dites d'«admissibilité à vie») seront remplacées par un nouveau régime fondé sur le principe de la «gestion prudente» du portefeuille.

Pour mettre en oeuvre cette méthode, le conseil d'administration des institutions sera explicitement tenu de maintenir des méthodes prudentes de placement en diversifiant les placements et en assurant une concordance convenable entre la nature des éléments d'actif et celle du passif.

Les règles de placement applicables aux caisses de retraite en fiducie seront elles aussi fondées sur le principe de la «gestion prudente» du portefeuille. Cependant, étant donné la différence de nature du passif et des obligations des régimes de retraite, l'application de ce principe se traduira par des règles différentes de celles qui sont proposées pour les institutions financières non bancaires.

Les institutions financières et les caisses de retraite devront observer les plafonds de placement ou restrictions exposés à l'Annexe.

V. Système de surveillance et d'assurance-dépôts

Les organismes fédéraux qui ont un rôle particulier à jouer dans le système de surveillance sont:

- le Bureau de l'Inspecteur général des banques (BIGB), qui supervise les banques;
- le Département des assurances, qui supervise les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance réglementées au niveau fédéral, les coopératives financières relevant de la *Loi sur les associations coopératives de crédit* et les entreprises relevant de la *Loi sur les sociétés d'investissement*;
- la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), qui assure les dépôts; et
- la Banque du Canada, qui joue le rôle de prêteur de dernier ressort.

Le bon fonctionnement du système de surveillance dépend non seulement de l'efficacité avec laquelle chaque organisme s'acquitte de son rôle particulier, mais aussi du maintien de communications efficaces entre ces organismes ainsi que d'une bonne compréhension de leurs responsabilités respectives. Les mesures décrites ci-après portent sur chacun de ces domaines.

Structure de l'appareil de surveillance

Bureau du surintendant des institutions financières

Le Bureau du surintendant des institutions financières, qui doit être créé par le regroupement du Département des assurances et du Bureau de l'Inspecteur général des banques, prendra en charge les fonctions de ces deux organismes. Le nouveau Bureau relèvera du ministre des Finances.

Le surintendant des institutions financières sera chargé de l'application des lois fédérales régissant les institutions financières, de l'exécution des mesures de surveillance et de l'évaluation des institutions supervisées. Il sera nommé pour un mandat de sept ans, reconductible, à titre inamovible.

Le nouveau Bureau disposera de tous les pouvoirs de surveillance à l'égard des institutions financières bancaires et non bancaires fédérales. Cela constituera un

avantage certain, étant donné la similitude croissante qui s'instaurera entre les banques et les institutions financières non bancaires à la faveur de l'élargissement des pouvoirs conférés aux institutions. Les problèmes et les questions qui se poseront en matière de surveillance seront de moins en moins limités à une catégorie d'institutions, de sorte que le nouveau Bureau sera bien placé pour apporter des solutions cohérentes. En outre, cette structure permettra au surintendant d'avoir une vue d'ensemble de toutes les institutions fédérales faisant partie d'un conglomérat financier.

Les hauts responsables du nouveau Bureau comprendront trois sous-surintendants auxquels le surintendant pourra déléguer certaines responsabilités à l'égard des banques, des institutions de dépôt non bancaires et des compagnies d'assurance et régimes de retraite, respectivement. Cela permettra de conserver les compétences spécialisées qui sont requises pour répondre aux besoins et aux situations particuliers de ces institutions.

Le nouveau Bureau aura des succursales dans les grands centres financiers du Canada, pour faciliter les communications avec les institutions assujetties à sa surveillance. Ses activités continueront d'être financées au moyen d'un mécanisme approprié de facturation des institutions surveillées.

La SADC restera un organisme distinct. Cela permettra de continuer à bénéficier des compétences du secteur privé au conseil d'administration de la SADC. En outre, cela préservera les relations établies par la SADC avec les autorités provinciales chargées de la supervision des institutions à charte provinciale assurées par la SADC. Le rapport entre la SADC et les organismes de surveillance fédéraux et provinciaux sera cependant renforcé.

Coordination avec la SADC et la Banque du Canada

La structure de surveillance proposée attribue des rôles et des responsabilités interdépendants – mais sans chevauchement – au Bureau du surintendant des institutions financières, à la SADC et la Banque du Canada. Une consultation étroite et une bonne circulation de l'information sont nécessaires au succès de ce système.

En conséquence, le gouvernement proposera par voie législative de créer un comité composé des chefs de ces organismes et du sous-ministre des Finances. Ce comité assurera l'échange d'informations et la consultation sur les questions de surveillance qui ont des répercussions sur la solvabilité, les prêts de dernier ressort et les risques de décaissement d'assurance-dépôts. Ces questions comprendront:

- les questions de réglementation prudente;
- les pratiques et la situation des diverses institutions;
- la coordination des mesures à prendre quand la solvabilité est en jeu.

Le gouverneur de la Banque et le président de la SADC seront habilités à demander au surintendant d'effectuer des inspections spéciales dans les institutions.

En permettant de s'assurer que les opinions et les préoccupations de l'organisme d'assurance-dépôts et du prêteur de dernier ressort, pour lesquels les institutions en difficulté représentent des enjeux financiers, sont entièrement prises en considération dans les décisions portant sur la nature et le calendrier des mesures de surveillance, ce système renforcera la «volonté d'agir» de l'organisme de surveillance – un point important soulevé par le juge Estey.

Comité consultatif

Pour pouvoir s'acquitter de ses fonctions, le surintendant doit être parfaitement au courant de l'évolution des marchés financiers ainsi que des pratiques financières.

Un comité technique formé de spécialistes de divers domaines et comprenant notamment des représentants des milieux de la comptabilité, de la vérification et du droit, sera chargé d'informer le surintendant des tendances nouvelles. Le mandat du comité consultatif comportera des avis sur les genres d'indicateurs financiers à utiliser pour renforcer les «systèmes de prédétection» permettant de déceler les problèmes dans les institutions financières, et sur l'élaboration de lignes directrices uniformes en matière de comptabilité financière en général et de traitement des éléments d'actif inexécutés en particulier.

Coordination fédérale-provinciale

Outre qu'il faudra maintenir une bonne coordination et des canaux de communication clairs au sein de surveillance fédéral, il importera d'assurer une coordination du même genre entre les autorités fédérales et provinciales. En effet, des liens de plus en plus importants risquent d'être établis entre des institutions relevant des autorités fédérales et provinciales. De plus, comme la SADC continuera d'assurer des institutions à charte provinciale, elle aura besoin d'informations fiables et à jour sur ces institutions.

Les autorités de surveillance fédérale et provinciales ont intensifié leurs efforts afin de promouvoir l'uniformisation des procédures (par exemple les formulaires de rapport et les méthodes d'inspection) et d'améliorer la coordination des activités de surveillance. Le gouvernement est déterminé à voir ce processus se poursuivre.

Pouvoirs de surveillance

La tradition canadienne de réglementation des institutions financières fait une large place au système de régie des sociétés, et notamment aux administrateurs et

aux vérificateurs externes, pour s'assurer que les institutions sont bien administrées, observent les exigences réglementaires et se conforment aux lois qui les régissent. Simultanément, les autorités de surveillance disposent de très larges pouvoirs pour obtenir des renseignements des institutions, leur imposer des restrictions de fonctionnement et, dans des situations exceptionnelles, prendre en charge leurs opérations.

L'éventail des pouvoirs dont disposent les autorités de surveillance est généralement suffisant. Cependant, des lacunes particulières ont été décelées à l'occasion des problèmes éprouvés récemment par des institutions. Il importe d'y remédier.

Certaines mesures ont déjà été prises. Le Parlement a été saisi d'un projet de loi qui permettrait aux autorités de surveillance fédérales d'émettre des directives d'observation (souvent appelées «ordonnance de cessation et d'abstention»). Ces mesures fourniront un mécanisme d'intervention des autorités de surveillance lorsqu'une institution s'engage dans des pratiques commerciales dangereuses et malsaines. Elles mettront également en place des sanctions qui refléteront la gravité des infractions, si les exigences prescrites ne sont toujours pas respectées.

Prise en charge

Le gouvernement uniformisera les méthodes de prise en charge d'une institution financière.

Il y aura deux mécanismes de prise en charge. L'un est destiné à servir en cas d'urgence, lorsqu'il y a un risque de dissipation des avoirs d'une institution. Le surintendant pourra dans ce cas déclencher des mesures pour prendre le contrôle des avoirs de l'institution, pour sept jours au maximum et avec des pouvoirs conservatoires limités à un droit de veto sur les décisions de l'institution, afin de préserver son actif.

Le deuxième mécanisme est destiné à servir lorsqu'il est nécessaire de prendre en charge l'institution elle-même en assumant les fonctions de la direction et du conseil d'administration. Ce mécanisme nécessitera un ordre ministériel, qui ne pourra être rendu qu'après une audience. Il permettra au surintendant de disposer des pleins pouvoirs pour gérer les affaires de l'institution, dans le cadre de ses activités normales. La période de contrôle ne sera assujettie à aucune limite.

Programme de restructuration des institutions financières

L'une des conclusions auxquelles a abouti le juge Estey à l'issue de son examen des faillites de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque était que les pouvoirs et les méthodes actuellement disponibles pour redresser une institution, vendre ses éléments d'actif ou la fusionner à une autre sont insuffisants ou inefficaces dans certaines situations. Le gouvernement adaptera les principes du

programme d'aide aux banques proposé par le juge Estey pour en permettre l'application à toutes les institutions de dépôt réglementées au niveau fédéral.

Lorsqu'une institution financière réglementée sera confrontée à une situation d'insolvabilité effective ou imminente, le gouverneur en conseil sera habilité à confier tout le capital de l'institution, par décret du conseil, à la SADC. Le capital comprendra à cette fin les obligations subalternes. La législation établira les conditions préalables, par exemple le fait d'avoir un capital sensiblement obéré, à l'exercice de ce pouvoir. L'objectif sera de redresser la situation de l'institution.

La SADC aura non seulement les pleins pouvoirs pour gérer les affaires de l'institution, mais aussi tous les droits d'un actionnaire pour procéder à une fusion ou vendre les éléments d'actif. La valeur de la participation des anciens détenteurs du capital sera déterminée ensuite par un évaluateur et leur sera versée. La détermination de l'évaluateur sera finale et exécutoire, conformément à son mandat.

Ces pouvoirs sont indispensables au règlement des situations où une institution voit son capital sensiblement grevé par rapport aux exigences réglementaires, a perdu la confiance du public et ne constitue généralement plus une entreprise viable, mais où un recours à la liquidation ferait perdre ce qui reste de valeur courante d'exploitation. Les solutions autres qu'une liquidation complète seraient particulièrement utiles pour préserver les relations commerciales établies ainsi que pour réduire les pertes éventuelles des déposants et de l'assureur-dépôts.

Assurance-dépôts

Mandat de la SADC

La SADC a servi jusqu'ici à promouvoir un certain nombre d'objectifs de la politique publique, outre la protection des dépôts.

Le gouvernement est d'avis que ce rôle de la SADC est sain; il le réaffirmera en précisant dans la législation que la SADC agit pour le compte des déposants afin de promouvoir les objectifs suivants de la politique publique: protéger les déposants, améliorer les normes des institutions participantes et contribuer à la stabilité et à la compétitivité du système financier. La SADC cherchera à réduire ses coûts dans le cadre de ce mandat.

Octroi et retrait de l'assurance

Les points de vue et les préoccupations de l'assureur-dépôts seront pris en considération lorsqu'on déterminera si une institution doit ou non être autorisée à recueillir des dépôts assurés. La SADC est actuellement libre d'assurer ou non les dépôts d'une institution constituée au niveau provincial. De plus, elle peut mettre fin, par un processus graduel, à l'assurance des dépôts d'une institution provinciale

participante qui ne suit pas des pratiques financières ou commerciales saines. Par contre, la SADC ne joue pas le même rôle pour l'octroi et le retrait de l'assurance des dépôts dans les institutions fédérales.

Le gouvernement se propose de confier à la SADC, à l'égard des institutions fédérales, des responsabilités analogues à celles qu'elle exerce pour les institutions provinciales. La SADC sera libre d'assurer ou non les dépôts dans les institutions fédérales et travaillera en étroite collaboration avec le surintendant des institutions financières à l'établissement de normes cohérentes pour l'octroi d'un permis initial et la détermination de l'assurabilité. De plus, la SADC sera habilitée à mettre en oeuvre, après consultation du Ministre, un processus de retrait de l'assurance des dépôts dans ces institutions. L'autorisation du Ministre sera nécessaire pour mettre fin à la protection.

Renseignements sur les institutions

Il sera prévu dans la législation que l'assurance par la SADC des institutions à charte provinciale dépend d'un accès satisfaisant de la SADC aux renseignements détenus par l'organisme provincial de réglementation. Cela permettra de maintenir un régime parallèle pour les institutions fédérales et provinciales, et d'assurer que la SADC est en mesure de protéger la caisse d'assurance-dépôts.

Pouvoirs supplémentaires de la SADC

Le gouvernement se propose d'élargir les pouvoirs dont dispose la SADC en l'autorisant à imposer des primes supplémentaires aux institutions qui ne respectent pas ses prescriptions. La SADC pourra établir une surtaxe, à condition que le total des primes versées ne dépasse pas le double du plafond fixé dans la loi aux primes ordinaires.

Financement

Le déficit de la caisse d'assurance-dépôts exige un relèvement des primes; le gouvernement se propose d'autoriser la fixation des primes par règlement, sous réserve d'un nouveau plafond légal d'un sixième d'un pour cent des dépôts assurés.

À l'expiration du régime actuel, en avril 1987, les primes prélevées par la SADC seront établies en fonction de la nécessité d'amortir le déficit actuel dans un délai raisonnable.

Le montant maximum que pourra emprunter la SADC du Fonds de revenu consolidé sera porté de $1.5 milliard à $3 milliards.

VI. Autres propositions

Les propositions exposées précédemment constituent les principaux éléments de la politique fédérale d'encadrement du secteur financier. Ce ne sont pas des propositions exhaustives; on ne disposera de tous les détails que lorsque les mesures législatives seront rendues publiques.

La législation traitera aussi d'autres questions, dont certaines sont résumées ci-après.

Révision de la *Loi sur les associations coopératives de crédit*

Le rôle du gouvernement fédéral dans la réglementation du crédit coopératif se limite à surveiller la Société canadienne de crédit coopératif – l'organisme national qui chapeaute le mouvement coopératif dans le domaine du crédit hors du Québec – et les diverses centrales provinciales relevant la *Loi sur les associations coopératives de crédit.*

Cette loi sera modifiée dans le cadre de la révision générale de la législation des institutions financières. De façon générale, les principes applicables aux banques et aux sociétés de fiducie, de prêt ou d'assurance s'appliqueront également aux associations coopératives de crédit.

- Elles pourront être propriétaires d'autres institutions financières réglementées.

- Les règles de placement seront modifiées conformément aux changements proposés à l'égard des sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance, compte tenu cependant du rôle particulier joué par les associations coopératives de crédit dans le soutien des liquidités des caisses de crédit.

- Les règles limitant les emprunts de ces institutions seront assouplies pour leur donner une plus grande marge de manoeuvre en matière de financement.

- Le cadre réglementaire applicable à ces institutions sera renforcé sur le plan des transactions intéressées et des conflits d'intérêt, compte tenu du caractère particulier des institutions coopératives.

- La législation sera modernisée conformément aux principes incorporés à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, compte tenu du caractère particulier des institutions coopératives.

Révision périodique de la législation des institutions financières

Le gouvernement incorporera aux lois régissant les institutions financières non bancaires des dispositions, de manière à en assurer la révision périodique suivant le même cycle que pour la *Loi sur les banques*. La prochaine révision de ce genre de législation applicable à toutes les institutions financières aura lieu en 1996.

Statut de personnes physiques pour les institutions financières non bancaires

Les institutions financières non bancaires recevront le statut de personnes physiques, et la formulation de leurs pouvoirs et règles sera modifiée en conséquence.

Recueil de dépôts par les sociétés de fiducie

La notion de fiducie garantie, sur laquelle repose la formulation du pouvoir des sociétés de fiducie de recevoir des dépôts, sera remplacée par la relation de débiteurs à créancier, conformément à la pratique de la *Loi sur les banques* et de la *Loi sur les compagnies de prêt*.

Interdiction des actions ordinaires sans droit de vote

Les institutions financières réglementées ne pourront émettre d'actions ordinaires sans droit de vote.

Regroupement des lois

La *Loi sur les compagnies fiduciaires* et la *Loi sur les compagnies de prêts* seront regroupées en une loi unique sur les compagnies de fiducie et de prêt. Les deux statuts fédéraux relatifs aux compagnies d'assurance, soit la *Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques* et la *Loi sur les compagnies d'assurance étrangères*, seront également regroupés.

Dispositions de régie des sociétés dans la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*

Les règles et dispositions de régie des sociétés de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* seront incorporées aux lois régissant les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance dans le cadre de la modernisation globale de ces lois. Ces changements comporteront l'instauration d'actions dérivées et de recours en cas d'abus pour protéger les actionnaires minoritaires.

Annexe

Règles de placement: méthode de gestion prudente du portefeuille

Sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance

Lorsque l'on parle d'avoir des actionnaires, la notion correspondante dans le cas des mutuelles d'assurance est l'excédent de l'actif sur le passif.

Filiales

Les participations au capital de filiales commerciales accessoires permises seront assujetties à un plafond de 3 pour cent de l'actif de la société mère globalement et de 1 pour cent individuellement.

Les participations dans des sociétés de capital de risque seront limitées à 10 pour cent de l'avoir des actionnaires.

Immeubles et actions ordinaires

Les placements en immeubles, y compris immeubles destinés à l'usage de l'institutions, en actions ordinaires et en biens improductifs ne représentent généralement pas une bonne contrepartie pour les éléments de passif portant intérêt; aussi seront-ils limités, pour les sociétés de fiducie et de prêt, à 100 pour cent de l'avoir des actionnaires.

Outre ce plafond global, des limites distinctes s'appliqueront aux sommes susceptibles d'être placées dans chacune de ces catégories. En proportion de l'avoir des actionnaires, ces limites seront de 70 pour cent pour les immeubles, 50 pour les actions ordinaires et 5 pour les biens improductifs. Ces plafonds supplémentaires applicables aux immeubles et aux actions ordinaires limiteront les risques que feront courir aux institutions les fluctuations de l'un ou l'autre de ces marchés.

Sur le total pouvant être placé en immeubles, pas plus du quart (17.5 pour cent de l'avoir des actionnaires) pourra être placé en immeubles improductifs, définis comme les immeubles qui ne produisent pas des recettes monétaires nettes égales à au moins 50 pour cent du rendement des obligations à long terme du gouvernement du Canada.

En outre, pas plus de 15 pour cent de ce même maximum (10.5 pour cent de l'avoir des actionnaires) pourront être placés dans un immeuble particulier.

Pour appliquer ces plafonds, on calculera la valeur des placements en termes bruts (c'est-à-dire avant déduction de l'endettement correspondant, constitué par exemple par des hypothèques en faveur de tiers). De plus, la valeur totale des immeubles sera calculée comme la somme de tous les biens immeubles de la société, des immeubles détenus par des filiales immobilières ou par des moyens tels qu'une participation à des coentreprises, à des sociétés de personnes et à des fiducies unitaires.

Dans le cas des compagnies d'assurance-vie, une marge de manoeuvre est souhaitable du fait que leurs obligations envers les assurés ont un caractère à long terme. Ces compagnies pourront placer l'équivalent de 25 pour cent de leurs obligations d'assurance-vie envers les détenteurs de polices participantes en actions ordinaires et 25 pour cent en placements immobiliers, sous réserve d'un plafond global de 40 pour cent. De plus, elles pourront avoir jusqu'à 15 pour cent de leurs obligations d'assurance-vie envers les détenteurs de polices non participantes placées en actions ordinaires et 15 pour cent en immeubles, là encore sous réserve d'un plafond global de 20 pour cent. Ces proportions s'ajouteront à celles que les assureurs-vie pourront placer en immeubles et en actions ordinaires en fonction de l'avoir des actionnaires, sur la base des pourcentages indiqués précédemment pour les sociétés de fiducie. Les autres règles indiquées à l'égard des placements immobiliers des sociétés de fiducie s'appliqueront également.

Dans le cas des compagnies d'assurance générale, le but est moins d'assurer une bonne concordance entre l'actif et le passif que de veiller à ce que le bilan soit suffisamment liquide pour permettre à l'institution de faire face aux fluctuations de ses décaissements. À cet égard, l'immobilier constitue pour ces compagnies un placement moins approprié que les actions ordinaires, lesquelles sont facilement négociables. Les placements en actions ordinaires présentent cependant un risque en raison de l'instabilité des cours. Aussi les placements immobiliers seront-ils limités à 10 pour cent du portefeuille de ces compagnies et les placements en actions ordinaires, à 25 pour cent. Ces deux catégories de placements seront limitées globalement à 30 pour cent.

Hypothèques

Les prêts hypothécaires constituent une forme courante de placement pour les institutions financières non bancaires; à condition de répondre aux critères qualitatifs décrits plus loin, ils ne feront l'objet d'aucun plafonnement global, mais un prêt hypothécaire particulier ne pourra dépasser 15 pour cent de l'avoir des actionnaires. Les prêts qui ne satisfont à ces critères seront limités globalement à 5 pour cent de l'actif – en plus du plafond de 15 pour cent applicable aux prêts pris individuellement.

Les prêts hypothécaires suivants seront considérés comme satisfaisant aux critères qualitatifs:

a) quand la garantie est constituée par un immeuble résidentiel occupé par le propriétaire, les premières hypothèques qui ne dépassent pas 75 pour cent de la valeur de l'immeuble, à moins que l'excédent ne soit assuré ou garanti d'une autre manière par un organisme gouvernemental ou un assureur privé agréé;

b) quand la garantie est constituée par un immeuble autre qu'un immeuble résidentiel occupé par le propriétaire, les premières hypothèques telles que les recettes produites par le bien hypothéqué sont suffisantes pour couvrir les paiements hypothécaires et les autres dépenses relatives à l'immeuble (par exemple les impôts fonciers) ou lorsque l'hypothèque est entièrement assurée ou garantie d'une autre manière par un organisme gouvernemental ou un assureur privé agréé;

c) dans le cas des biens mentionnés en a) et b), les deuxièmes hypothèques et hypothèques de rang inférieur qui sont entièrement assurées ou garanties d'une autre façon par un organisme gouvernemental ou un assureur privé agréé.

Dans le cas des prêts hypothécaires de rang inférieur, la valeur des créances ayant préséance sur le prêt sera ajoutée à ce dernier pour l'application du plafond de 15 pour cent au montant maximum d'un prêt particulier.

Plafonnement des placements particuliers

Un élément important des règles de diversification constituera à imposer aux institutions financières non bancaires un plafond sur les prêts ou placements en faveur d'une personne, d'une société ou d'un groupe de sociétés liées. Ce plafond sera fixé à 25 pour cent de l'avoir des actionnaires. Il est analogue à celui qui s'applique actuellement aux banques.

Placements de portefeuille

Les placements d'institutions non bancaires en actions avec droit de vote d'une société seront limités à 10 pour cent des actions avec droit de vote en circulation de cette société.

Éléments d'actif en défaut

Sauf pour protéger une garantie, les institutions ne pourront acheter des éléments d'actif en défaut sur le plan de l'intérêt, du principal ou du paiement de dividendes privilégiés.

Caisses de retraite en fiducie

Le fiduciaire d'une caisse de retraite sera tenu d'établir des critères de placement conformes au devoir de prudence ainsi qu'aux règles et aux objectifs énoncés dans le contrat passé entre le promoteur du régime et les participants à ce dernier. Le fiduciaire sera également tenu de prendre des dispositions pour assurer l'observation de ces règles et critères.

Outre cette obligation générale, les caisses de retraite en fiducie seront soumises à un certain nombre de restrictions en matière de placements.

Immeubles et avoirs miniers

Les placements en immeubles et en avoirs miniers seront limités globalement à 25 pour cent de l'actif total du régime de retraite. En outre, les placements en avoirs miniers seront limités à 15 pour cent de l'actif total. Les placements représentés par un immeuble particulier ou un avoir minier particulier seront aussi limités à 5 pour cent de l'actif total du régime de retraite. Cette dernière restriction s'appliquera à des groupes d'avoirs ou de terrains contigus.

Plafonnement des placements particuliers

La proportion maximale de 10 pour cent des avoirs d'un régime de retraite qui peut être placée en titres d'une même société sera maintenue et s'appliquera également aux titres d'un groupe de sociétés liées.

Placements de portefeuille

Le plafond limitant actuellement à 30 pour cent les sommes placées par un régime de retraite en actions d'une société ne sera pas modifié.