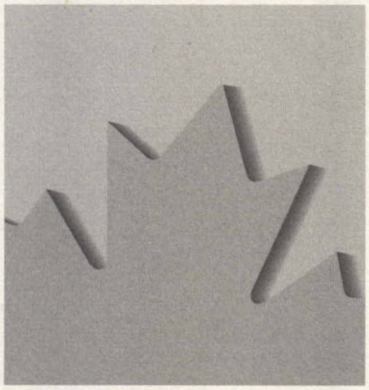
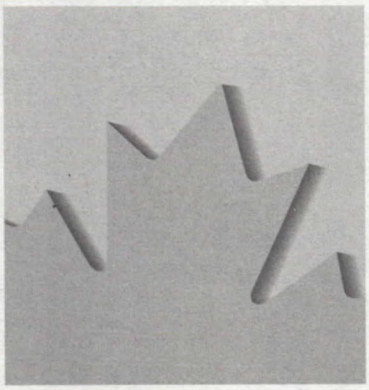
Res
HG2704
C392
1995



RENFORCER ET ASSAINIR LE SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS CANADIEN

Février 1995

Canada



RENFORCER ET ASSAINIR LE SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS CANADIEN

Modification du cadre législatif visant :

le système de surveillance des institutions financières sous réglementation fédérale, le système d'assurance-dépôts fédéral, les mécanismes existants de protection des souscripteurs des sociétés de personnes et la surveillance des systèmes de compensation et de règlement par le gouvernement fédéral.

FINANCE - TREASURY BOARD
LIBRARY - REC'D
FEB FEV 13 1995
FINANCES CONSEIL DU TRÉSOR
BIBLIOTHÈQUE - REÇU

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Pour obtenir des copies
supplémentaires de ce document :

Centre de distribution
Ministère des Finances
300, avenue Laurier ouest
Ottawa K1A 0G5

Téléphone : (613) 995-2855
Télécopieur : (613) 996-0518

AVANT-PROPOS

Les Canadiens et Canadiennes peuvent être fiers de leur système financier de classe internationale, qui offre toute une gamme de services compétitifs aux quatre coins du pays et du monde, ainsi que de nombreux emplois.

Néanmoins, la faillite de quelques institutions financières a mobilisé l'attention du public sur certains aspects des systèmes de réglementation et de surveillance des institutions financières sous régie fédérale, et quelques personnes ont exhorté les autorités à modifier le régime d'assurance-dépôts.

Dernièrement, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a publié un rapport d'importance comportant 42 recommandations, dont bon nombre sont mises en oeuvre dans le train de mesures proposé. Au cours du dernier Parlement, la faillite de certaines sociétés de fiducie a amené le Comité des finances de la Chambre des communes à se pencher sur des questions liées au régime d'assurance-dépôts. Les examens ainsi menés, et de nombreuses autres études, ont fait ressortir que les systèmes de réglementation et de surveillance au Canada reposaient sur une assise solide, mais que des améliorations étaient souhaitables afin de protéger les intérêts des Canadiens et de renforcer et d'assainir le système.

Le temps est maintenant venu pour le gouvernement fédéral de prendre des mesures, ce que je fais en présentant des propositions de rechange. Les orientations que je propose dans le présent document feront bientôt l'objet de consultations auprès des intéressés, et elles seront intégrées aux textes législatifs qui seront déposés aussitôt que possible. Certains domaines, comme le rôle des organismes de surveillance dans la sélection des membres des conseils d'administration des institutions financières sous régie fédérale, doivent faire l'objet de discussions plus poussées avant de pouvoir entreprendre l'élaboration des modifications législatives.

Le ministre des Finances est responsable de l'application de nombreuses lois qui régissent les opérations des institutions financières. Une bonne part de sa responsabilité à cet égard m'a été déléguée, en ma qualité de secrétaire d'État (Institutions financières internationales). J'ai pris l'engagement de voir à ce que les lois répondent aux conditions d'aujourd'hui afin de protéger les intérêts des Canadiens. Cet examen du cadre législatif renforcera et assainira le système financier canadien.

Nous serions heureux de recevoir des représentations écrites sur l'orientation exposée dans le document. Elles doivent parvenir à la Division des institutions financières, ministère des Finances, Ottawa, Ontario, K1A 0G5, au plus tard le 12 avril 1995.

Doug Peters

Le secrétaire d'État
(Institutions financières internationales)
L'honorable Doug Peters

Table des matières

Introduction 1

Contexte 3

Principes et orientations 4

Principaux éléments du train de mesures 5

1. Politique d'intervention précoce 5
2. Divulgation accrue de données financières 9
3. Changements au système d'assurance-dépôts 11
4. Protection des souscripteurs des sociétés d'assurances de personnes 15
5. Renforcer le cadre de prudence des institutions financières fédérales 18
6. Initiatives de réduction du risque systémique dans les systèmes importants de compensation et de règlement 20
7. Autres propositions 23

Consultations et prochaines étapes 26

Annexes

1. Loi sur le BSIF 27
2. Guide en matière d'intervention à l'intention des institutions financières fédérales 28
3. Régime de cessation 40
4. Modifications proposées à la *Loi sur les liquidations* 45
5. Divulgation de renseignements sur la situation financière 54
6. Primes d'assurance-dépôts établies en fonction du risque 57
7. Modifications à la Loi sur la SADC 60

INTRODUCTION

Le présent document fait état des propositions du gouvernement visant à améliorer les systèmes de surveillance et de réglementation des institutions financières fédérales. Les changements proposés permettront, dans une certaine mesure, d'actualiser ces systèmes et de faire en sorte qu'ils suivent l'évolution du milieu dans lequel fonctionnent les institutions financières. Les Canadiens pourront ainsi continuer à avoir l'assurance que notre secteur financier est sain, bien établi et efficace.

Le gouvernement est d'avis que le cadre de surveillance et de réglementation des institutions financières fédérales repose sur une assise solide. Toutefois, l'expérience de la faillite de certaines institutions financières laisse à penser que des améliorations devraient être apportées. Elle a en outre fait ressortir la nécessité de modifier les mécanismes de compensation à l'intention des déposants et des souscripteurs de sociétés d'assurances de personnes. Le gouvernement propose de renforcer la divulgation de renseignements par les institutions financières et – pour minimiser les pertes que pourraient subir les souscripteurs, les déposants et les créanciers – d'assouplir les modes de restructuration des institutions financières en difficulté.

Enfin, le document présente des propositions visant à réduire le risque systémique inhérent aux grands systèmes de compensation et de règlement. Les mesures envisagées à cet effet favoriseront la sécurité et la compétitivité des systèmes de compensation et de règlement du Canada pour les opérations financières.

La sécurité, la solvabilité et l'efficience des institutions financières du Canada sont essentielles à la réussite économique en tant que nation. Les institutions financières facilitent la croissance dans tous les secteurs économiques et contribuent largement au bien-être économique du pays entier. Elles offrent des services en matière de prêt, d'épargne, d'assurances et de paiements à des millions de particuliers et d'entreprises au pays et facilitent le mouvement des fonds à l'échelle internationale. Lorsqu'on s'attaque aux questions de la sécurité et de la solvabilité des institutions financières, il est important d'établir un juste milieu entre la nécessité de protéger les fonds confiés aux institutions financières d'une part et la nécessité de favoriser l'activité économique d'autre part.

La grande majorité des institutions financières canadiennes sont bien capitalisées, sont rentables et en mesure de gérer leurs risques efficacement. Le secteur canadien des services financiers a réussi à maintenir la confiance du public, tout comme celle du marché, pendant une période où les institutions financières ont dû faire face à une concurrence de plus en plus vive et à des tensions accrues engendrées par des facteurs comme la chute de la valeur des biens immobiliers commerciaux. Mais, ce ne sont pas toutes les institutions financières qui sont capables de suivre efficacement le rythme d'une économie dynamique. Par ailleurs, les systèmes de surveillance et de réglementation ne devraient ni ne pourraient être conçus de telle sorte qu'ils permettent d'éviter toutes les faillites. Les institutions qui ne sont pas à la

hauteur des défis seront soit rachetées par des institutions dont les affaires vont bien, soit elles décideront de leur propre chef de réduire considérablement leurs activités, ou de se retirer de l'industrie, ou encore seront liquidées par les organismes de réglementation. Les Canadiens ne veulent pas que le gouvernement, ou le contribuable, paie la note attribuable à des institutions financières en difficulté.

La faillite d'un certain nombre d'institutions financières canadiennes, qui s'est soldée par une liquidation ou une fusion avec des institutions financières en bonne santé, parfois avec l'aide financière de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), a mobilisé l'attention du public sur le système de surveillance et le régime d'assurance-dépôts. Plus précisément, l'attention du public a été attirée sur le fait que les institutions financières sont soumises à d'importantes pressions et tensions, et qu'elles ne sont pas à l'abri des faillites. Parallèlement, l'incidence des faillites sur les régimes de compensation, sur les déposants et les souscripteurs des autres institutions et sur les créanciers qui, en fin de compte, supportent tous la plupart des coûts, s'est traduite par des pressions de la part de l'industrie et du public pour que le traitement des institutions financières en difficulté soit revu.

Dans un tel contexte, il importe que les systèmes de surveillance et de réglementation, ainsi que les mécanismes en place pour dédommager les clients d'institutions en faillite, soient réexaminés. Cet examen des plus opportuns permettra de s'assurer que ces systèmes et mécanismes restent efficaces, sans pour autant imposer des coûts excessifs au public ou aux institutions financières elles-mêmes.

Lors de la législature précédente, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes s'est penché sur des questions intéressant la SADC, à la lumière des récentes faillites survenues dans le secteur des institutions de dépôts.

Dernièrement, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (le Comité sénatorial des banques) a mené un examen approfondi des questions liées à la stabilité du système financier et a recommandé des changements dans un certain nombre de domaines. Bon nombre des propositions présentées dans le présent document avaient également été recommandées par le Comité sénatorial des banques.

Mais le Canada n'est pas le seul à vivre de telles expériences. En effet, de nombreux pays sont aux prises avec les mêmes problèmes. Dans son étude en vue d'élaborer un ensemble d'énoncés de principe convenant au contexte canadien, le gouvernement a passé en revue les expériences d'autres pays et les approches qu'ils ont adoptées.

CONTEXTE

Le système de surveillance des institutions financières sous régie fédérale a été considérablement remanié en 1987, après la faillite de la Banque Commerciale du Canada et de la Norbanque.

Durant la période qui a précédé l'apport des changements cette année-là, diverses questions ont fait l'objet d'un vif débat public : on s'est entre autres demandé s'il était souhaitable de fusionner les fonctions du surveillant des institutions financières fédérales avec celles de l'assureur-dépôts. Du débat, il en est ressorti qu'il était préférable de ne pas regrouper les deux fonctions. Après y avoir réfléchi plus longuement, le gouvernement en est arrivé à la conclusion que les deux fonctions devaient rester distinctes, afin de maintenir les avantages inhérents aux éléments d'équilibre du système.

En 1992, une refonte importante des lois régissant les institutions financières venait de prendre fin. Ce sont essentiellement les questions de la propriété et des pouvoirs commerciaux qui ont été touchées, mais le cadre dans lequel s'inscrivent les règles de prudence a lui aussi été modifié.

Le système canadien de la réglementation en matière de prudence est fondé sur une division «tripartie» des fonctions de maintien et de contrôle du bon fonctionnement des institutions financières entre l'organisme de surveillance, les administrateurs des institutions et les vérificateurs externes. Le gouvernement reste d'avis que le système de surveillance tripartie convient au contexte canadien. En 1992, les changements effectués ont renforcé le rôle des administrateurs à l'égard des opérations de leurs institutions respectives. Des règles visant les vérificateurs externes ont également été adoptées : elles exigent des vérificateurs qui démissionnent, ou qui sont destitués de leurs fonctions, qu'ils donnent des justifications au surintendant des institutions financières (surintendant). Les mêmes règles s'appliquent à l'actuaire attitré d'une société d'assurances. La refonte législative a aussi permis de raffermir les pouvoirs des autorités chargées de la surveillance. Par exemple, on a mis sur pied un nouveau cadre pour le contrôle des transactions avec lien de dépendance. En outre, le surintendant des institutions financières a été habilité à obtenir des renseignements auprès des propriétaires d'institutions financières, et les règles d'investissement ont été fondées sur le principe de la gestion prudente de portefeuille. Ce principe s'appuyait sur des restrictions prescrites à certaines formes d'investissement.

À l'automne de 1992, le ministère des Finances a mis en train un examen du système d'assurance-dépôts, dans l'espoir de trouver des moyens de réduire les coûts du régime fédéral d'assurance-dépôts. Un comité consultatif regroupant des membres des secteurs public et privé (comité consultatif de l'assurance-dépôts), présidé par le sous-ministre des Finances, a été formé pour recueillir des points de vue selon diverses perspectives. Ledit comité a examiné plusieurs moyens de réduire les coûts de l'assurance-dépôts et s'est également penché sur des questions comme l'intervention précoce et la transparence du processus de surveillance. Le comité a terminé ses discussions au cours de l'été de 1994 et les résultats de son étude ont été très précieux aux fins de l'élaboration de la politique.

PRINCIPES ET ORIENTATIONS

Les changements proposés s'appuient sur un certain nombre de principes et d'orientations, dont ceux-ci :

- Le système financier canadien dans son ensemble doit demeurer sécure et sain.
- La propriété d'une institution financière est un privilège, et non un droit, ce qui signifie que la protection des souscripteurs, des déposants et des créanciers l'emporte sur les intérêts des actionnaires.
- Dans le cas des institutions en difficulté, une intervention précoce et le règlement de la situation sont préconisés.
- Les institutions financières doivent être suffisamment encouragées, au moyen d'outils de surveillance et de réglementation, à régler leurs propres problèmes en temps opportun.
- Dans le processus de surveillance, la responsabilisation et la transparence doivent être d'un niveau approprié.
- Les coûts de la surveillance, d'une part, et de la protection au moyen de l'assurance-dépôts d'autre part, ne doivent pas constituer un fardeau excessif pour les consommateurs ou pour les institutions financières.
- Le cadre de protection des souscripteurs de sociétés d'assurances de personnes doit être renforcé. Il n'est pas nécessaire de procéder comme pour les institutions de dépôts, car les sociétés d'assurances ne présentent pas le même risque pour la stabilité du système financier.
- Le coût de tout système de protection des déposants ou des souscripteurs doit être supporté par l'industrie et ne présenter aucun risque pour le contribuable.
- Les institutions financières du Canada doivent rester compétitives et efficientes, tant au pays que sur la scène internationale.
- Les mécanismes de compensation et de règlement du Canada doivent évoluer de façon à être compétitifs à l'échelle internationale et à minimiser le risque systémique.

Les orientations proposées dans les pages qui suivent reposent sur ces principes.

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU TRAIN DE MESURE

1. Politique d'intervention précoce

Politique d'intervention précoce :

- Un mandat légiféré pour le BSIF, qui prévoit la prise de mesures correctives rapide à l'égard d'institutions financières en difficulté.
- Une transparence accrue du processus d'évaluation des risques et d'intervention.
- Des changements législatifs visant à faciliter une fermeture précoce pour limiter les pertes que pourraient subir les déposants, les souscripteurs et les créanciers.

Le cadre fédéral de surveillance et de réglementation incite une institution financière à gérer ses risques de façon appropriée, dans la mesure où l'institution, ses dirigeants et son conseil d'administration s'exposent à des conséquences s'ils n'agissent pas comme il se doit. Lorsqu'une institution financière gère mal ses risques et éprouve des difficultés financières, il est dans l'intérêt des déposants, des souscripteurs et des créanciers de l'institution de régler la situation sans tarder. Cela ne veut pas nécessairement dire que l'institution sera fermée. Par exemple, dans certains cas, l'institution peut élaborer et mettre en oeuvre un plan d'entreprise lui permettant de régler ses problèmes et de poursuivre ses activités en tant qu'entité commerciale viable. En pareils cas, en intervenant, l'organisme de surveillance peut amener l'institution à trouver des solutions prudentes, par exemple une fusion avec une institution en bonne santé, une réduction considérable des activités ou encore une restructuration.

Mais il est d'autres cas où des mesures plus rigoureuses peuvent s'imposer et, en fin de compte, où il faut fermer l'institution financière afin de protéger les intérêts des déposants, des souscripteurs et des créanciers. Il est alors important de fermer l'institution avant qu'elle n'impose de lourdes pertes (relativement à sa taille) aux régimes de protection des déposants et des souscripteurs et, par ricochet, aux déposants et aux souscripteurs, ainsi qu'à d'autres créanciers.

Le gouvernement a examiné divers modèles adoptés à l'étranger, comportant des seuils légiférés de variables financières clés, ou «fils pièges», qui donnent lieu à une intervention obligatoire de l'organisme de surveillance et, en fin de compte, à la fermeture. Par exemple, les États-Unis ont mis sur pied un système en vertu duquel à chaque seuil de capital atteint correspondent des mesures spécifiques que doivent prendre les autorités compétentes. Après avoir examiné ces modèles et tenu compte de la taille et de la structure du système financier canadien, le gouvernement a conclu qu'il est dans l'intérêt du marché canadien, de maintenir un cadre plus souple. Un cadre souple pourvoit également à une intervention très rapide, s'il le faut.

Le gouvernement propose donc d'instaurer une politique d'intervention précoce qui présente trois grands volets. Le premier consiste en l'élaboration d'un mandat légiféré pour le BSIF, qui soulignera l'importance du rôle de ce dernier dans la prise rapide de mesures ou la démarche permettant de s'assurer que les institutions prennent de telles mesures, pour régler la situation des institutions en difficulté.

Le deuxième volet prend la forme d'une transparence accrue concernant les étapes par lesquelles les autorités pourront passer si la situation financière d'une institution se détériore. Seront ainsi clarifiés l'opportunité des mesures et les rôles respectifs du BSIF et de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). Dans ce volet, on prévoira des examens approfondis de l'état des actifs de l'institution financière, à une étape plus avancée qu'autrefois. Ces examens, qui seront menés sur diverses bases d'évaluation, faciliteront, dans une certaine mesure, la prise de décision par les autorités.

Enfin, le troisième volet consiste à modifier les lois qui régissent les institutions financières ainsi que la *Loi sur les liquidations*, de sorte que les institutions en difficulté soient fermées plus tôt que c'est le cas actuellement, pour limiter les pertes subies par les déposants, les souscripteurs, les créanciers et les fonds de compensation. Plus précisément, le surintendant pourra désormais, aux termes des lois pertinentes, intervenir plus facilement pour fermer une institution en difficulté, même si elle n'a pas épuisé son capital et n'est donc pas insolvable techniquement parlant.

Le gouvernement est prêt à envisager un processus plus souple pour les autorités chargées de la réglementation, sous la surveillance des tribunaux, pour restructurer les sociétés d'assurances qui font face à des difficultés financières. On pourra également envisager de modifier le processus de restructuration des insititutions financières dans le cas des institutions de dépôt sous régie fédérale. Ces questions sont abordées plus loin dans le présent document.

Il est reconnu que le BSIF devra obtenir des ressources additionnelles, qui seront facturées à l'industrie, pour mettre en oeuvre le nouveau cadre d'intervention précoce.

(a) Mandat légiféré pour le BSIF

À l'heure actuelle, le BSIF n'a pas de mandat légiféré. Le rôle du BSIF et, par conséquent, les objectifs du gouvernement visant le système de surveillance, doivent être tirés des responsabilités précisément prévues par la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières* et par les lois qui régissent les institutions financières.

Faute d'objectifs clairs visés par une loi, il n'existe aucun critère défini au regard duquel le BSIF pourrait être tenu responsable ou sa performance évaluée. De surcroît, sans de tels objectifs, le public, les institutions financières elles-mêmes et d'autres commentateurs intéressés ont plus de mal à saisir pleinement en quoi consistent les rôles que le BSIF est appelé à jouer et comment il est censé s'y prendre.

Ainsi, le gouvernement a-t-il l'intention de modifier la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières* pour donner un mandat légiféré à ce dernier. Le mandat précisera le rôle du BSIF dans le suivi de la situation des institutions financières fédérales, dans la promotion de politiques conçues pour effectuer le suivi et contrôler les risques et dans la prise de mesures rapides ou la démarche permettant de s'assurer que les institutions prennent elles-mêmes des mesures, pour régler la situation des institutions en difficulté. Le mandat fera également état du rôle important de la direction et du conseil d'administration des institutions financières pour s'assurer que des procédures sont en place pour contrôler les risques et que des mesures correctrices sont prises pour résoudre les problèmes qui surgissent. Il indiquera clairement que la surveillance des activités quotidiennes et, en fin de compte, de l'état de viabilité de l'institution, incombe à la direction et au conseil d'administration.

Le mandat établira qu'il doit exister un équilibre entre le rôle du surveillant, qui minimise les risques, et celui de l'institution financière, qui doit prendre des risques raisonnables pour répondre à la demande du marché et pour prospérer. Les objectifs légiférés indiqueront clairement que, si le BSIF doit protéger les droits des déposants, des souscripteurs et des créanciers ordinaires des institutions financières, il ne doit pas perdre de vue la nécessité de permettre aux institutions financières de soutenir efficacement la concurrence et de prendre des risques raisonnables.

Le mandat tiendra compte du fait que, si la surveillance peut réduire le risque de faillite, le système de réglementation ne peut, dans toutes les circonstances, éviter que des faillites ne se produisent. Ce faisant, il sera évident que la faillite d'une institution financière ne signifie pas l'échec des systèmes de réglementation et de surveillance. Cette précision et l'insistance mise sur le rôle de la direction et du conseil d'administration aideront le public à mieux comprendre la conception de base de ces systèmes, sans compter qu'elles préciseront le cadre au regard duquel la responsabilité du BSIF envers le Parlement et le public canadien sera évaluée.

Le mandat soulignera également le rôle important du BSIF dans le suivi des tendances générales de l'industrie qui pourraient avoir des effets néfastes sur les activités des institutions financières fédérales.

L'annexe 1 présente une ébauche du mandat du BSIF.

(b) Transparence du système d'intervention

Un système d'intervention est plus efficace lorsqu'il est bien compris par ceux qu'il touche. La législation touchant aux institutions financières sous régie fédérale englobe la gamme de mesures de surveillance que le BSIF peut prendre à l'égard des institutions financières qu'il surveille. Afin de remplir son mandat légiféré, de contrôler le risque posé à la Caisse d'assurance-dépôts et de minimiser le risque de pertes que pourrait subir la SADC, la SADC pourra aussi prendre certaines mesures à l'égard de ses membres. Toutefois, les mesures que pourrait prendre le BSIF et la SADC ne sont pas toujours faciles

à identifier et à comprendre à partir de la lecture de la législation sur les institutions financières, la *Loi sur le BSIF* ou la *Loi sur la société d'assurance-dépôts du Canada*. C'est pourquoi le gouvernement est d'avis qu'il vaudrait la peine de décrire, dans un document distinct, les diverses mesures de réglementation pouvant être prises.

L'annexe 2 présente un sommaire des étapes du processus d'intervention au titre de la surveillance. Le document sera mis à jour régulièrement ou en temps opportun afin, par exemple, d'élaborer dans quelles circonstances telle action doit être entreprise. Entre autres chose, le document précisera que les institutions en difficulté doivent avoir des plans d'entreprise acceptables qui traitent de ces difficultés, et qu'elles seront soumises à des examens réglementaires accrus (à leurs frais) pour que leur situation financière soit évaluée selon diverses hypothèses.

La transparence du système de réglementation sera rehaussée. De plus, il sera important aux fins de l'application régulière de la loi ou de la procédure équitable relativement aux institutions financières sous surveillance d'exposer en termes clairs les mesures que le BSIF ou la SADC pourront prendre et à quel moment. Il sera également précisé clairement aux institutions les conséquences auxquelles elles s'exposent en n'agissant pas pour résoudre les problèmes avec promptitude.

Par ailleurs, il est souhaitable que le processus d'intervention par les autorités soit mieux compris. Grâce à une meilleure compréhension, on s'attend à ce que les institutions financières et les analystes comprennent que l'assujettissement d'une institution en difficulté à des examens plus nombreux du BSIF ou à l'intervention du BSIF ne veut pas dire que l'institution est vouée à la faillite.

Enfin, tel qu'indiqué précédemment, la transparence accrue fera partie de la politique d'intervention précoce.

(c) Changements au mécanisme de fermeture des institutions financières

Le gouvernement propose de modifier les lois régissant les institutions financières afin de permettre au surintendant de prendre le contrôle d'une institution plus tôt qu'il ne peut le faire actuellement. La *Loi sur les liquidations* sera elle aussi modifiée afin de permettre au surintendant de demander au Procureur général du Canada d'obtenir un décret de liquidation en même temps. Le surintendant pourra agir de la sorte lorsqu'une société n'aura pas respecté l'ordre qui lui aura été donné d'accroître son capital ou lorsque son capital aura atteint un point (ou s'épuise de façon) où il risquerait de léser les déposants, les souscripteurs ou les créanciers. Cette façon de procéder permettra de fermer l'institution avant que son capital ne soit épuisé. Les sociétés pourront faire parvenir des représentations écrites auprès du surintendant avant que de telles mesures ne soient adoptées. Il est proposé de recibler le rôle du ministre des Finances pour que celui-ci n'ait plus besoin, comme actuellement, de former un avis indépendant quant aux motifs qui poussent le surintendant à envisager de telles mesures. Le ministre pourra

néanmoins éviter la fermeture d'une institution, dans des circonstances exceptionnelles, si, de son avis, il est dans l'intérêt du public de le faire.

L'annexe 3 contient les modifications qu'il est proposé d'apporter aux lois régissant les institutions financières et à la *Loi sur les liquidations* conformément à l'orientation envisagée.

D'autres changements d'ordre technique devraient être apportés à la Loi sur les liquidations, en marge des modifications visant le cadre de redressement précoce, ainsi qu'à la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*. L'annexe 4 est explicite à ce sujet.

2. Divulgation accrue de données financières

Les discussions auxquelles le gouvernement fédéral a participé l'an dernier sur la question de la divulgation ont surtout porté sur une disposition de la *Loi sur les sociétés d'assurances* et de la *Loi sur les associations coopératives de crédit* qui limitait la publication de renseignements sur la situation financière des sociétés dans la *Gazette du Canada*. Durant l'été 1994, une disposition de la *Loi corrective* a levé la restriction visant la divulgation et, ce faisant, a permis de publier des renseignements financiers sous une forme ou une autre, y compris par voie électronique. À l'automne de 1994, sur l'avis du BSIF, le secrétaire d'État (Institutions financières internationales) a pris des mesures qui ont abouti à la publication de renseignements figurant sur les relevés prescrits des banques, des sociétés de fiducie et de prêt, des sociétés d'assurances de personnes, des sociétés d'assurances multirisques et des associations coopératives de crédit. En novembre 1994, ces renseignements étaient accessibles grâce à une base de données indépendante.

Mais, alors que les travaux visant à résoudre cette anomalie législative se poursuivaient, ce sont les faillites d'institutions financières et, en particulier, la pertinence de la diffusion de renseignements par ces institutions, qui ont retenu l'attention du public. Des analystes, et d'autres professionnels, dont la tâche est d'interpréter des données financières complexes et leur incidence pour les clients et les créanciers des institutions financières, ont travaillé pour élargir et améliorer la divulgation grâce à l'accès à un ensemble de données comparables, lorsque des raisons le justifient, sur toutes les institutions financières. Les consommateurs ont eux aussi exprimé le besoin d'avoir un accès raisonnable à davantage de renseignements concernant les institutions financières. Cette tendance se manifeste à l'échelle internationale.

Des raisons importantes justifient le renforcement de la divulgation et l'uniformité des renseignements divulgués. Par exemple, la législation qui investit de pouvoirs communs les institutions financières à la fois à l'interne et via les filiales rend moins évidente, de nos jours, la séparation des institutions financières par fonction, et les institutions financières sous réglementation fédérale ont un même organisme de surveillance, et elles sont généralement soumises à un ensemble commun de règlements. L'existence de disparités concernant le degré de détail de l'information publiée veut donc dire que

des travaux additionnels s'imposent pour renforcer l'uniformité sur le plan de la divulgation.

C'est en 1988 que le processus d'établissement de normes de déclaration améliorées a été mis en train, par le Comité de surveillance des institutions financières (CSIF). À l'époque, le CSIF, comité statutaire regroupant le surintendant, le gouverneur de la Banque du Canada, le président du conseil de la SADC et le sous-ministre des Finances, a établi un sous-comité qu'il a chargé d'examiner les exigences relatives à l'information financière. Ledit sous-comité a commencé par élaborer un ensemble de modèles de rapports communs à l'intention des institutions de dépôts sous réglementation fédérale, devant être présentés sur une base mensuelle, trimestrielle ou annuelle. La mise en oeuvre du mécanisme de rapport a commencé en 1993 pour les banques à charte, et elle doit se poursuivre jusqu'en 1996. Pour les sociétés de fiducie et de prêt à charte fédérale, la mise en oeuvre devrait débuter au cours des douze prochains mois.

L'orientation que le gouvernement propose pour renforcer la divulgation présente deux volets. Premièrement, les institutions financières seraient assujetties à des exigences accrues pour ce qui est de la divulgation de renseignements. Elles devront divulguer des données sur le capital réglementaire et la rémunération des cadres (y compris les institutions qui ne diffusent pas les niveaux de rémunération des cadres en tant que sociétés cotées en bourse), et toutes les institutions financières fédérales, y compris celles qui ne le font pas actuellement, devront publier des états annuels. Deuxièmement, par l'intermédiaire du BSIF, des renseignements supplémentaires fournis par les institutions sur les formules de déclaration prescrites seraient rendues publiques. C'est donc dire que les exigences de déclaration seraient accrues et que l'uniformité serait renforcée entre les diverses institutions financières. L'annexe 5 est explicite à ce sujet.

Ces propositions devront faire l'objet de consultations auprès de l'industrie afin de s'assurer que l'on tient compte des coûts qu'entraîne le renforcement des exigences de déclaration et d'établir des délais de mise en oeuvre réalistes. Les consultations avec l'industrie serviront en outre à définir les éléments d'information perçus par les consommateurs comme étant délicats, et éventuellement d'autres types d'information qu'on ne peut diffuser. Enfin, on consultera des analystes et d'autres groupes de professionnels, de même que des associations de consommateurs, pour voir à ce que les besoins en fait d'information soient satisfaits.

Le gouvernement a décidé que l'exigence de divulgation accrue devrait être mise en oeuvre sans tarder. Le surintendant, de concert avec d'autres membres du CSIF, s'occupera de faire avancer le processus renforcé de collecte et de diffusion des données. Il est en outre proposé que le surintendant prépare un plan de mise en oeuvre sur la divulgation, qu'il présentera au Ministre, en tenant compte des opinions de l'industrie et des analystes. De plus, le surintendant rendra compte au ministre, une fois par an, du progrès accompli pour respecter le plan.

3. Changements au système d'assurance-dépôts

Propositions touchant le système fédéral d'assurance-dépôts :

- primes d'assurance-dépôts basées sur le risque pour les institutions membres de la SADC;
- aptitude réduite à multiplier la protection inhérente à l'assurance-dépôts dans les institutions affiliées membres de la SADC;
- pas de coassurance.

Au fil du temps, on a invoqué de multiples raisons pour justifier le système public d'assurance-dépôts. Selon l'une d'entre elles, l'assurance-dépôts protège les institutions de dépôts contre les «fuites» ou les retraits rapides de dépôts à vue sous prétexte que l'institution n'est pas en bonne santé financière. De telles fuites peuvent conduire à la fermeture de l'institution et, en fin de compte, se propager aux autres institutions, déstabilisant le secteur des services financiers et nuisant à l'intégrité du système de paiements.

Selon une deuxième raison invoquée, l'assurance-dépôts facilite l'implantation de nouvelles sociétés sur le marché du dépôt. La troisième raison, est liée à la protection des petits déposants contre la perte des fonds confiés aux institutions de dépôts. Les partisans de cette opinion prétendent qu'on ne peut s'attendre à ce que de nombreux petits déposants forment un avis indépendant sur la solvabilité ou la condition de leur institution financière.

Étant donné l'histoire de l'assurance-dépôts au Canada et le fait que les Canadiens se fient au droit d'être couvert par une assurance-dépôts, le gouvernement pense qu'il n'est désormais plus possible d'énoncer un seul motif de la politique et qu'il faut remanier le système d'assurance-dépôts en conséquence. Il est en outre arrivé à la conclusion que l'actuelle limite de protection de $60,000 devrait être maintenue. En même temps, il reconnaît que le coût, pour la SADC, qu'engendre la faillite d'institutions membres a conduit au déficit le plus élevé de la Caisse d'assurance-dépôts de toute l'histoire de la SADC et à un niveau d'endettement considérable à l'égard du Trésor. Les prêts consentis sont remboursés avec intérêt, mais le gouvernement croit que des moyens additionnels s'imposent pour réduire les coûts du système d'assurance-dépôts.

Le mécanisme d'intervention précoce de l'organisme de surveillance, décrit plus tôt dans ce document, est un moyen de réduire le coût des faillites. Et puis, la SADC a déjà apporté des changements en ce sens, que le gouvernement appuie d'ailleurs. Par exemple, tel que permis aux termes de la loi constituante actuelle, la SADC a modifié sa politique sur le versement d'intérêts discrétionnaires, de sorte que l'intérêt payé aux déposants assurés ne s'accumule pas après la date d'octroi d'un décret de liquidation pour une institution membre. D'autres moyens consistent à autoriser le prélèvement d'une surprime auprès des institutions membres qui ne respectent pas

certaines pratiques (par exemple, dans le cas de la non-observation des normes de la SADC régissant les saines pratiques commerciales et financières) et à adopter le principe du recouvrement des coûts occasionnés par des examens spéciaux en profondeur auprès des institutions membres qui en font l'objet.

Le comité consultatif de l'assurance-dépôts a étudié trois mesures principales pour réduire le coût de l'assurance-dépôts. L'une d'elles est la réduction ou l'élimination du «cumul». Il s'agit de la capacité des déposants de détenir plusieurs comptes de dépôt assurés dans une seule institution financière et dans un groupe d'institutions de dépôt apparentées. Le cumul a pour effet de rehausser la limite de l'assurance-dépôts, pour les particuliers, au-delà des niveaux initialement prévus.

Une deuxième mesure touche les primes d'assurance-dépôts des institutions membres de la SADC fondées sur les risques. À l'heure actuelle, tous les membres de la SADC paient le même taux de prime d'assurance-dépôts, soit un sixième de un pour cent des dépôts assurés, quel que soit le profil de risque de l'institution. Les institutions qui présentent davantage de risques ne sont donc pas incitées, au sein du système d'assurance-dépôts, à réduire le risque qu'elles présentent pour le Fonds d'assurance-dépôts.

La coassurance en est une troisième. Plus précisément, le comité a examiné l'opportunité d'imposer des «frais administratifs» aux déposants sur un petit pourcentage de leurs dépôts assurés dans une institution qui fait faillite.

Dernièrement, le Comité sénatorial des banques a recommandé que les trois approches soient adoptées – que le cumul soit éliminé, que des primes établies en fonction du risque soient instaurées et qu'un système de coassurance soit mis en oeuvre, en vertu duquel la première tranche de $30,000 de dépôts serait intégralement couverte par l'assurance et 90 pour cent de la tranche suivante de $35,000 seraient protégés.

D'autres intéressés ont dit ce qu'ils pensaient des façons de modifier la couverture de l'assurance-dépôts. Des membres du public ont également écrit au gouvernement pour lui transmettre leurs opinions. En général, vu les intérêts divergents, on ne s'entend pas sur un ensemble de changements «optimal». Bon nombre d'approches sont préconisées par certains, rejetées par d'autres, et toutes présentent leur lot d'avantages et d'inconvénients.

De toutes les questions liées à l'assurance-dépôts, c'est la coassurance qui a suscité le plus grand débat public. Ceux qui la préconisent ont toujours insisté sur la nécessité d'un marché plus discipliné pour obliger les consommateurs à faire preuve de plus de vigilance dans le choix d'une institution financière et de modifier le comportement de l'institution. Parmi les arguments avancés en faveur de la coassurance, on mentionne que le coût de l'assurance-dépôts est actuellement supporté par tous les déposants, sous la forme de primes qui leur sont largement transmises par les institutions membres de la SADC. De tels arguments portent à croire que si les déposants des institutions en faillite supportaient relativement plus de coûts et que les déposants dans leur ensemble en assumaient moins, la compétitivité du système sur le plan des

coûts en serait accrue. Ceux qui s'opposent à la coassurance ont fait remarquer que la coassurance impose des coûts aux consommateurs qui, est-il réaliste de penser, ne sont pas en mesure d'évaluer de façon autonome les risques que présente une institution financière. Des critiques indiquent pour leur part que la coassurance augmente les risques d'instabilité du système financier, car les déposants peuvent transférer leurs fonds auprès d'institutions plus grandes, susceptibles d'être perçues comme moins porteuses de risques. Compte tenu des opinions exprimées, le gouvernement a décidé de ne pas poursuivre l'option de la coassurance pour l'instant.

Le gouvernement propose d'apporter deux modifications au système d'assurance-dépôts. La première consiste en l'élimination de l'accumulation de comptes de dépôt assurés au sein d'un groupe d'institutions financières affiliées. Des mesures seront prises pour faire en sorte que les consommateurs seront informés de cette modification. Ce changement s'accompagnera de mesures de transition raisonnables qui, par exemple, tiendront compte du fait que des déposants auront des dépôts à terme bloqués sur lesquels le changement proposé pourrait avoir une incidence.

Cette proposition fera baisser le montant de l'assurance-dépôts actuellement offerte dans des sociétés apparentées (c'est-à-dire une banque, sa filiale de prêts hypothécaires et sa filiale de services fiduciaires). Des limites continueront de s'appliquer séparément à des produits comme les dépôts ordinaires, les comptes conjoints, les REER et les FERR. Ainsi, les particuliers bénéficieront toujours d'une protection de $60,000 au titre de l'assurance-dépôts, et ce, pour chaque type de dépôt admissible, que les dépôts soient au sein d'une seule institution ou répartis entre plusieurs sociétés apparentées.

Exemple de l'effet limitatif de la proposition sur l'accumulation de l'assurance-dépôts

	Banque ABC	Prêts hypothécaires ABC
Comptes personnels : dépôts	$ 50,000	$ 15,000
Valeur globale des dépôts (comptes personnels)	$ 65,000	
Comptes REER : dépôts	$ 50,000	$ 15,000
Valeur globale des dépôts (comptes REER)	$ 65,000	

Dans cet exemple, si la Banque ABC ou si le service des prêts hypothécaires ABC fait faillite, le compte personnel et le compte REER détenus dans l'institution en faillite seraient pleinement protégés par la SADC, puisque la valeur des dépôts dans chacun des deux types de compte est en deçà de la limite de $60,000 garantie par la SADC. Si les deux institutions font faillite en même temps, la couverture de la SADC serait limitée à $60,000 pour la valeur globale des dépôts dans les comptes personnel et à $60,000 également pour la valeur globale des dépôts dans les comptes REER détenus auprès des deux institutions affiliées, pour une couverture totale de $120,000.

La deuxième modification proposée permettrait à la SADC de calculer les primes d'assurance-dépôts en fonction de facteurs comme la structure de capital et le classement des institutions membres attribué par l'autorité de surveillance. Les primes établies en fonction du risque s'ajouteraient, et ne remplaceraient pas, le pouvoir dont la SADC est actuellement investi pour percevoir une surprime auprès d'une institution membre. En fait, le but visé est d'envoyer un signal – s'accompagnant de conséquences financières – au conseil d'administration et à la direction des institutions membres, au sujet de la cote de leur institution en matière de risque. L'annexe 6 donne des détails des options d'élaboration d'un tel système de primes établies en fonction du risque.

Étant donné que la Régie de l'assurance-dépôts du Québec (RADQ) utilise un système distinct qui, dans une certaine mesure, est intégré au système fédéral, des consultations seront menées sur la mise en oeuvre des changements proposés.

Le gouvernement propose aussi d'épurer le mandat de la SADC. Comme c'est actuellement le cas, les objectifs légiférés de la SADC consisteront à offrir de l'assurance-dépôts et à promouvoir des pratiques financières et commerciales saines, ainsi qu'à favoriser la stabilité du système financier canadien, et ce, au moindre coût. Ce sont là des rôles qui conviennent à la SADC, et les objectifs devraient continuer d'en faire état. Toutefois, pour rationaliser les éléments que la SADC doit prendre en considération dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions, l'allusion faite actuellement à la promotion de la compétitivité du système financier disparaîtra.

Des représentations ont été reçues au sujet de la possibilité que les institutions de dépôts qui n'acceptent pas les dépôts des particuliers puissent «renoncer» à devenir membre de la SADC. Le gouvernement étudie les présentations.

D'autres changements à la Loi sur la SADC sont proposés. Certains visent à simplifier les procédés administratifs de la Société; d'autres sont d'ordre interne ou technique; d'autres encore visent à réaliser des économies au niveau des coûts. L'annexe 7 donne une description de ces modifications.

4. Protection des souscripteurs des sociétés d'assurances de personnes

Un Office de protection des souscripteurs (OPS) :

- protéger les souscripteurs et les rentiers des sociétés d'assurances de personnes;
- obligation légiférée, pour les institutions membres, de payer les cotisations pour faciliter les emprunts de l'OPS sur les marchés publics;
- pourrait participer à des solutions sur une base de permanence pour les institutions en difficulté, lorsque cela est rentable;
- échange de renseignements avec le BSIF, facilité par un mécanisme de régie approprié;
- adhésion de toutes les sociétés fédérales d'assurances de personnes; admissibilité des sociétés provinciales.

En 1990, l'industrie des assurances de personnes a mis sur pied la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP), dont l'objectif consiste à protéger, sous réserve de certaines limites, les souscripteurs canadiens contre la perte de leurs prestations en cas d'insolvabilité et de liquidation de l'un de ses membres. En vertu de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, toutes les sociétés d'assurances de personnes à charte fédérale doivent être membres de la SIAP, par décret ministériel. La plupart des provinces ont des exigences semblables. Depuis, la SIAP a réglé deux cas d'insolvabilité et contribue grandement à la protection des souscripteurs de La Confédération, compagnie d'assurance-vie.

Le gouvernement a envisagé le système de protection des souscripteurs dans le contexte de la protection actuellement offerte aux déposants, par l'intermédiaire de la SADC et des régimes de protection provinciaux, dans le contexte du degré et de la nature de la concurrence que se livrent les divers éléments de l'industrie des services financiers et dans le contexte des systèmes de protection des souscripteurs offerts dans d'autres pays. Les institutions de dépôts et les sociétés d'assurances ne se font concurrence que de façon générale, car chacune offre des produits et des services financiers que l'autre n'offre pas. Chacune offre aussi des produits et services qui concurrencent d'autres produits et services offerts par le secteur financier. Les institutions de dépôts sont les seules à participer à la fois au système de compensation et à offrir des produits encaissables sur demande. Compte tenu de ces éléments, il n'est donc pas nécessaire que le gouvernement offre un appui semblable aux plans de compensation des deux industries. L'argument en faveur d'un appui du gouvernement à l'égard de la protection des souscripteurs devrait être axé sur la protection des consommateurs, et non sur des motifs applicables aux cas d'institutions de dépôts, comme par

exemple, le fait d'éviter les «fuites» qui aboutissent à des problèmes systémiques. Le gouvernement a étudié la possibilité de créer une société d'État à part entière, qui donnerait, entre autres, l'accès à des prêts imputés sur le Trésor, mais il ne pense pas qu'il s'agirait d'une solution appropriée dans le contexte actuel où le gouvernement remet en cause et cherche à limiter son rôle dans un certain nombre de domaines.

Le Comité sénatorial des banques a mené un vaste examen visant à déterminer la pertinence des mécanismes en place pour protéger les souscripteurs de sociétés d'assurances de personnes. Il a conclu qu'une entité devait avoir accès à des données sur les sociétés en difficulté et pouvoir adopter des solutions sur une base permanente (p. ex. des fusions) à l'égard des sociétés en difficulté. Il a également conclu qu'un arrangement légiféré était la meilleure façon d'y parvenir et, par conséquent, a recommandé que le gouvernement adopte les lois requises.

En réponse à cette recommandation, le gouvernement propose de protéger les souscripteurs et les rentiers de sociétés d'assurances de personnes au moyen d'une nouvelle entité appelée Office Canadien de protection des souscripteurs d'assurances de personnes (l'Office). Il aurait une structure améliorée par rapport à celle de la SIAP et serait conçu en suivant de près les recommandations du Comité sénatorial des banques en ce qui a trait à certains éléments clés, notamment l'amélioration du système de régie interne du fonds de protection des souscripteurs et le renforcement de la capacité du fonds d'intervenir dans des opérations sur une base permanente. Le gouvernement fédéral ne garantira pas les engagements du fonds. Les détails de cette proposition seront abordés dans le cadre du processus de consultation.

L'Office aura pour but premier d'administrer un fonds de protection des souscripteurs et rentiers des sociétés d'assurances de personnes. Son mandat lui permettra également d'appuyer des solutions sur une base permanente qui, selon lui, sont rentables. Toutes les sociétés fédérales devront adhérer à l'Office, tandis que les sociétés provinciales pourront le faire.

Une loi fédérale spéciale établirait le cadre législatif régissant le fonctionnement de l'Office. Ce dernier serait dirigé par un conseil d'administration de sept membres, dont un président, nommés par le gouvernement. Aucun administrateur de l'Office ne pourrait prendre une part active aux affaires d'une société d'assurances, mais ceux-ci posséderaient des compétences en matière d'assurance. La procédure de sélection des administrateurs serait établie après consultation de l'industrie des assurances de personnes. Le surintendant des institutions financières serait également membre d'office du conseil d'administration, mais sans droit de vote.

Le cadre législatif de l'Office accorderait au conseil d'administration le pouvoir d'établir les méthodes et les taux de cotisation de ses membres. Le conseil d'administration pourrait également déterminer les prestations que le fonds verserait aux souscripteurs et aux rentiers d'institutions en faillite. Pendant un court délai après que le conseil d'administration aurait décidé de modifier les niveaux des cotisations, le ministre des Finances serait habilité à annuler ces décisions.

Les dépenses de l'Office seraient surtout financées par les cotisations des sociétés membres, cotisations qu'il pourrait percevoir en vertu de son cadre législatif. L'Office pourrait également contracter des emprunts sur les marchés financiers, mais ni en sa qualité de mandataire de Sa Majesté, ni sur la garantie du gouvernement du Canada. L'Office ne pourrait s'acquitter de ses engagements envers les souscripteurs et les rentiers que dans la mesure où il pourrait financer ces paiements, d'abord à l'aide des cotisations de ses membres, puis en empruntant sur la garantie de ses recettes futures sous forme de cotisations.

En créant l'Office, il faudra tenir compte des cotisations que ses membres devront verser pour que la SIAP puisse continuer de faire honneur à ses engagements attribuables à des faillites ayant eu lieu antérieurement. Pour que l'Office puisse faire face aux problèmes que les sociétés pourraient éprouver à l'avenir, il pourrait être nécessaire d'accroître le total des cotisations de l'industrie par rapport au plafond actuel que la SIAP s'est fixé. Les modalités précises quant à la façon dont les membres de l'Office s'acquitteront de leurs engagements envers la SIAP, ainsi que les méthodes et les niveaux de cotisation de l'Office, ne pourront être établies qu'à la suite d'autres discussions avec l'industrie, la SIAP et d'autres intéressés.

Des modifications législatives seront apportées pour permettre au surintendant et au BSIF d'échanger des renseignements confidentiels sur les sociétés d'assurances de personnes avec l'Office. La présence du surintendant au sein du conseil d'administration de l'Office facilitera l'échange d'information sur les sociétés en difficulté entre le BSIF et l'Office.

De temps à autre, l'Office pourrait avoir besoin de renseignements complémentaires au sujet d'un membre en difficulté financière. À cette fin, il pourra prendre un arrangement contractuel avec le BSIF pour procéder à une inspection plus poussée et spécifique d'une institution en difficulté, selon le principe du recouvrement des coûts, ou mener lui-même une inspection spéciale.

La création de l'Office constituera un progrès par rapport au régime de protection des souscripteurs offert à l'heure actuelle par la SIAP. Premièrement, l'établissement des cotisations par voie législative rassurera les prêteurs que l'Office disposera des fonds nécessaires pour financer ses engagements. Deuxièmement, le fait qu'aucun des administrateurs ne pourra participer activement aux activités de l'industrie permettra au surintendant d'échanger des renseignements confidentiels avec l'Office et permettra d'éviter que les administrateurs ne soient en conflit d'intérêts lorsqu'ils prennent des décisions sur des questions intéressant le mandat de l'Office.

Troisièmement, dans le but de combler les besoins financiers de l'Office, les administrateurs disposeront d'une marge de manoeuvre beaucoup plus importante pour établir les niveaux et les méthodes de cotisation.

Le gouvernement a examiné les modèles adoptés à l'étranger. La plupart des pays ne disposent pas d'une société d'indemnisation des souscripteurs des sociétés d'assurances de personnes. C'est aux États-Unis et au Royaume-Uni que l'on retrouve les modèles les plus complets, et ceux-ci sont en place depuis un certain temps. Bien que la situation globale soit quelque peu différente dans ces pays, la structure dont serait doté l'Office se compare à ces modèles.

5. Renforcer le cadre de prudence des institutions financières fédérales

Même si le Bureau n'a pas besoin de nouveaux pouvoirs plus vastes, il y a lieu d'améliorer les normes de surveillance et d'établir de nouveaux mécanismes de cette nature. Plus précisément, il est proposé :

- que le surintendant puisse obtenir qu'une société d'assurances fédérale soit soumise à un examen actuariel indépendant (c'est-à-dire un examen mené par un actuaire autre que celui de la société), à ses propres frais;
- compte tenu de l'importance du rôle de l'actuaire pour les sociétés d'assurances, que le BSIF étudie, avec l'Institut canadien des actuaires, la possibilité d'élaborer et de rendre publique une liste des questions que les conseils d'administration de sociétés d'assurance-vie fédérales soumettraient à l'actuaire attitré de la société;
- que l'actuaire attitré d'une société d'assurances fédérale n'occupe pas également le poste d'agent financier en chef;
- que le surintendant puisse désigner certains des administrateurs d'institutions financières fédérales à titre d'affiliés de ces institutions aux fins de l'exigence concernant les administrateurs indépendants;
- que les administrateurs indépendants qui siègent au conseil d'administration d'une institution financière fédérale ne puissent également siéger au conseil d'administration de la société mère non réglementée;
- que le BSIF consulte les institutions financières fédérales concernant les règles relatives aux fonds propres qui doivent être disponibles au Canada;
- que le BSIF collabore avec les vérificateurs et l'industrie pour perfectionner les normes de déclaration financière auxquelles les institutions financières doivent se conformer;
- que le BSIF, de concert avec l'industrie, élabore des pratiques commerciales et financières saines pour les sociétés d'assurances fédérales.

D'autres domaines ont été soulevés, pour lesquels des discussions supplémentaires sont nécessaires.

On a laissé entendre que les autorités chargées de la réglementation devraient être directement impliquées dans la sélection des membres des conseils d'administration et de la haute direction des institutions financières fédérales. Des pays comme le Royaume-Uni ont un système qui exige que les administrateurs et les cadres soient «aptes et compétents». De même, au Royaume-Uni, la participation de l'organe de surveillance est bien acceptée, ne semble pas occasionner des coûts d'observation et d'administration élevés et remplace, en partie, l'examen et la surveillance plus stricts des institutions par les autorités. En outre, ce pays dispose d'un cadre bien établi de directeurs non exécutifs professionnels qui contribuent à la surveillance des institutions. Un développement plus poussé de ce cadre, appliqué au Canada, serait souhaitable.

On a également laissé entendre au Canada que le surintendant devrait être habilité à mettre son véto à la nomination des administrateurs et des cadres supérieurs d'une institution financière en difficulté. Il en découlerait une disposition limitée, au sens où elle ne s'appliquerait qu'à l'étape de la nomination. Par exemple, elle interviendrait lorsqu'il y a risque de détérioration du conseil à la suite de la démission de membres du conseil précédent pour des raisons telles que celles liées à la responsabilité. Une telle disposition exigerait que l'on définisse ce qu'est une institution en difficulté et ne permettrait pas au surintendant d'intervenir avant que l'institution ne devienne un problème formel. En outre, la présence du surintendant à l'étape de la nomination fait qu'aucune influence ne pourrait être exercée dans les cas où un administrateur est déjà en poste.

Le Comité sénatorial des banques a recommandé une approche qui prévoirait à la fois l'exercice d'un droit de véto à l'égard des nominations et le renvoi d'administrateurs en poste, mais seulement dans le cas d'institutions en difficulté.

Aux fins d'une telle approche, il faudrait déterminer la mesure dans laquelle les administrateurs auraient le devoir positif de fournir de l'information sur leurs propres aptitudes, ou s'il incomberait au surintendant d'agir si des renseignements justifiant des mesures étaient portés à son attention.

Le gouvernement est d'avis qu'il serait souhaitable d'accroître la participation de l'organisme de surveillance à la régie des institutions financières, d'une des façons exposées précédemment. De plus, il pense que cette démarche devrait s'accompagner de dispositions qui préciseraient clairement que l'organisme de surveillance n'est soumis à aucune obligation de prudence en ce qui concerne l'exercice, ou le non-exercice, des pouvoirs visés par la disposition (comme c'est le cas au Royaume-Uni). Des consultations auront lieu auprès des intéressés sur les diverses options.

6. Initiatives de réduction du risque systémique dans les systèmes importants de compensation et de règlement

Nouveau cadre de compensation et de règlement visant à :

- doter la Banque du Canada d'un rôle législatif de manière à assurer que la conception et le fonctionnement des principaux systèmes de compensation et de règlement contrôlent efficacement les risques systémiques. On entend par risque systémique la possibilité qu'un problème vécu par une institution se propage à d'autres et déstabilise le système financier en entier
- faire en sorte que les systèmes de compensation et de règlement contribuent à la compétitivité internationale des institutions financières canadiennes.

Le système canadien de paiements est l'un des plus efficace systèmes de paiements au monde utilisant le support papier. Le Canada s'intéresse de plus en plus aux méthodes électroniques de paiement pour réaliser davantage de gains en termes d'efficacité et de réduction de risques. Au Canada, le système de paiements est principalement opéré par les institutions financières elles-mêmes par l'entremise de l'Association canadienne de paiements (ACP).

Le système de paiements constitue un important mode d'interaction entre les institutions financières et, en soi, influe sur la sécurité, l'efficience et la compétitivité du système financier. Les systèmes de compensation et de règlement des paiements entre institutions financières sont des véhicules importants de cette interaction. Si ces systèmes ne sont pas bien conçus, ils peuvent engendrer des risques systémiques considérables. On entend par risque systémique le risque qu'un problème éprouvé par une institution financière se propage à d'autres institutions financières et déstabilise l'ensemble du secteur financier. Par ailleurs, les mesures visant à faire en sorte que ces systèmes soient à l'épreuve des risques et bien conçus, de même que compétitifs au chapitre des délais et du coût de compensation et de règlement des paiements, permettront de s'assurer que les institutions financières canadiennes sont en mesure de soutenir efficacement la concurrence à l'échelle internationale.

À l'heure actuelle, le Canada est le seul pays du G-10 qui ne dispose pas d'un système garantissant la bonne fin, le jour même, des paiements de grande valeur. Il en découle que les destinataires de paiements canadiens ne peuvent savoir avec exactitude si un effet de paiement a été irréversiblement traité ou est «final», du moins pas avant le lendemain de la mise en marche du processus de compensation.

Les institutions financières canadiennes travaillent, par l'intermédiaire de ACP, à la mise sur pied d'un Système de transferts de paiements de grande valeur (STPGV) pour que les paiements des usagers du système soient finalisés le jour même. Un tel système renforcera la stabilité du secteur financier en contenant le risque systémique. La Banque du Canada et le ministère des Finances ont collaboré avec l'industrie à l'élaboration de ce système.

Un nouveau système de compensation des opérations sur les titres de créances de l'État, le Système de compensation de la dette (SCD), a été mis en place l'été dernier. Il englobe des mécanismes de limitation des risques acceptés par les autorités fédérales et provinciales. À l'heure actuelle, le SCD traite les opérations portant sur les obligations du gouvernement du Canada. Il est prévu de l'appliquer aux bons du Trésor fédéral cette année. L'application de ce système à tous les titres de créance de l'État réduit les coûts pour le gouvernement, à titre d'émetteur, et pour d'autres participants.

Le secteur privé élabore actuellement, en étroite collaboration avec la Banque du Canada, un système de compensation et de règlement des opérations de change.

Il est proposé d'adopter des mesures législatives fédérales pour confier à la Banque du Canada un rôle plus explicite dans la supervision des systèmes de compensation et de règlement sous l'angle du contrôle du risque systémique. Cette démarche s'appuiera sur le rôle que la Banque joue déjà de façon informelle à ce chapitre et son rôle à l'égard du règlement des obligations de paiements entre institutions financières. L'élargissement des pouvoirs de la Banque du Canada rejoint l'importance que les banques centrales à travers le monde accordent à ces questions. Il va également dans le sens de leurs efforts de coordination en vue de limiter la propagation des risques à l'échelle internationale par le biais des systèmes de compensation et de règlement. Le pouvoir explicite de surveillance signifie que les exploitants privés des systèmes de compensation et de règlement qui menacent d'engendrer un risque systémique devront obtenir l'approbation de la Banque du Canada à l'égard des mécanismes conçus pour suivre et contrôler ce risque.

De nouvelles mesures législatives en matière de compensation et de règlement permettront au Canada de suivre l'évolution des normes internationales de conception de systèmes de compensation et de règlement sûrs. Dans certains pays, la banque centrale exploite plusieurs systèmes de ce genre. Le Canada, pour sa part, a choisi de confier une partie importante de leur élaboration au secteur privé. Néanmoins, des changements se justifient pour que la Banque du Canada puisse participer à ces systèmes de compensation et de règlement, fournir des services en conséquence et veiller à ce que ces systèmes soient exploités de façon saine et sans danger.

Selon la législation proposée, la supervision des systèmes de compensation et de règlement par les autorités fédérales serait assurée par la Banque du Canada afin de permettre la mise en place de mécanismes appropriés pour minimiser le risque systémique. Plus particulièrement, les participants aux divers systèmes de compensation et de règlement devraient pouvoir, sinon être encouragés, à déceler et contrôler les risques auxquels ils s'exposent. Enfin, pour ce qui est du STPGV, auquel les institutions financières elles-mêmes fourniront des garanties suffisantes pour couvrir la plus importante défaillance possible, la Banque du Canada pourrait garantir le règlement des opérations couvertes par le système, au cas extrêmement improbable où la garantie des institutions serait insuffisante pour couvrir les pertes qu'engendrerait la faillite de plusieurs participants, en même temps. Cette garantie permet de couvrir toutes les éventualités, d'où la possibilité, pour les participants, d'offrir la bonne fin, le jour même, des paiements aux clients qui feront partie des arrangements pris. Ce degré de limitation des risques est conforme aux normes internationales acceptées. Ces changements législatifs permettront aussi à la Banque du Canada de payer des intérêts sur le passif-dépôts lié au STPGV, d'ouvrir des comptes de dépôt pour les chambres de compensation et de faire office d'agent de règlement.

En ce qui a trait à la portée des mesures législatives proposées, il s'agit de confier au gouvernement fédéral, par l'entremise de la Banque du Canada, la supervision de tous les systèmes de compensation et de règlement qui engendrent des risques systémiques pour le système de paiements. Concrètement, le gouvernement fédéral n'interviendrait qu'à l'égard des systèmes de compensation et de règlement comportant des engagements éventuels de très grande valeur pécuniaire et auxquels participent des institutions financières. La législation viserait les mécanismes de compensation, et non les opérations sous-jacentes. Ainsi, elle pourrait s'appliquer aux systèmes de compensation et de règlement d'opérations sur des devises ou des valeurs mobilières – si les craintes au sujet du risque systémique le justifient et relativement à ces craintes – sans que le gouvernement fédéral ne soit tenu de réglementer ces marchés.

Enfin, l'un des objectifs clés de cette initiative consiste à incorporer à la loi la notion de compensation de position au titre des systèmes de paiement et autres systèmes de compensation et de règlement ainsi que dans certaines institutions financières. Dans le cadre de ces systèmes, la compensation de position est le mécanisme grâce auquel les participants à un système peuvent compenser les montants que d'autres participants leur doivent de par leurs obligations à d'autres participants, pour en arriver à une obligation nette. Cette technique peut réduire considérablement les risques de crédit et rendre le règlement des obligations plus efficient. Il est essentiel de veiller à ce que les accords de compensation soient valides sur le plan législatif (et inattaquables en cas de liquidation ou de restructuration) pour garantir les gains d'efficience inhérents à la compensation de position.

7. Autres propositions

(a) Modification des lois régissant les institutions financières et d'autres lois

Les modifications législatives suivantes s'ajouteront aux mesures de prudence décrites à la section 5 :

- En accord avec la situation relative aux institutions de dépôts fédérales, le surintendant ne pourra plus être le liquidateur d'une société d'assurances fédérale. Comme c'est le cas à l'heure actuelle, le surintendant pourra au besoin solliciter l'avis d'un tribunal dans le cours d'une procédure de liquidation.
- À l'heure actuelle, les règlements pris sous le régime de la *Loi sur les sociétés d'assurances* prévoient le retrait de la forme mutuelle, sauf dans le cas des plus importantes sociétés. Toutefois, des membres de l'industrie et d'autres commentateurs craignent que ces règlements soient trop stricts pour permettre aux sociétés d'assurances en difficulté de renoncer à la forme mutuelle pour obtenir des capitaux additionnels. De façon générale, et compte tenu de l'expérience sur la scène internationale, notamment aux États-Unis, plusieurs facteurs, notamment le besoin d'assurer le traitement juste et équitable des souscripteurs touchés et de permettre aux organismes de surveillance d'examiner soigneusement la situation, font en sorte que le retrait de la forme mutuelle est nécessairement un processus fastidieux et complexe. Par conséquent, le retrait de la forme mutuelle est essentiellement un moyen efficace de s'attaquer aux problèmes des institutions financières que si l'on y recourt bien avant que des problèmes sérieux ne se manifestent. Toutefois, le gouvernement examinera des suggestions précises de l'industrie et d'autres observateurs en vue de simplifier les règlements sur le retrait de la forme mutuelle des institutions financières fédérales.
- Les institutions financières fédérales ne pourront être affiliées à des entités dont la raison sociale englobe les mots «Trustco», «Lifeco» ou d'autres termes semblables, à l'exception des institutions financières réglementées. Ce changement permettra de s'assurer que le public n'est pas induit en erreur pour ce qui est de savoir précisément si une entité donnée est, en fait, une institution financière réglementée.
- La *Loi sur les sociétés d'investissement* est inutile du point de vue de son objectif initial, qui consistait à protéger les investisseurs de ces sociétés. Le gouvernement propose donc de l'abroger.

(b) Restructuration des sociétés d'assurances

Le Comité sénatorial des banques et du commerce recommande d'envisager le «rétablissement» des sociétés d'assurances.

Le rétablissement est une procédure appliquée aux États-Unis aux sociétés d'assurances en faillite. Elle sert le plus souvent à préserver une société tandis que ses opérations sont cédées à des institutions saines et que la société procède à des compressions importantes. Cette procédure a ceci d'avantageux qu'elle maintient la protection des souscripteurs, quoique les modalités des polices puissent être révisées.

Au Canada, la SIAP et le liquidateur jouent essentiellement le même rôle. Lorsqu'une société est mise en liquidation, les polices peuvent être réassurées avec le résultat que les souscripteurs continuent d'être protégés (quoique la protection puisse être réduite selon les conditions que le liquidateur peut obtenir, par exemple).

Le gouvernement est d'avis qu'il est souhaitable d'accorder une plus grande souplesse dans les pouvoirs législatifs des organismes de réglementation en ce qui concerne les sociétés d'assurances, sous réserve de l'approbation d'un tribunal, pour restructurer les polices, y apporter des modifications si nécessaire et organiser la vente de blocs de polices, tout en assurant une protection contre une dévaluation démesurée durant le processus. Ces dispositions pourraient servir à réduire la taille de la société de façon significative, ou à la liquider, tandis que la marge de manoeuvre accrue accorderait une plus grande protection aux souscripteurs et, dans certains cas, aux créanciers. Il conviendrait donc que ces dispositions servent à des fins de restructuration plutôt que de rétablissement. Le gouvernement ne croit pas qu'il soit réaliste de rétablir un assureur en difficulté financière en le reléguant provisoirement dans les «limbes», en modifiant la nature de ses opérations puis en lui laissant reprendre du service presque intégralement à titre d'entité viable. L'expérience américaine le confirme.

Le gouvernement étudie, avec l'industrie, quel degré de souplesse pourrait être accordé, soit pour aider le liquidateur à transférer les polices, soit pour aider l'organisme de réglementation et l'Office à collaborer en vue de faciliter les transactions préalables à la liquidation d'une société, par exemple. Les parties intéressées seront consultées sur la nature d'une proposition de restructuration.

(c) PRIF fondé sur l'actif

Le Processus de restructuration des institutions financières (PRIF), exposé dans la Loi sur la SADC, prévoit que les actions et la dette subordonnée d'une institution de dépôts fédérale non viable peuvent être saisies par la SADC, avec l'accord du gouvernement, et vendues à une institution saine. D'aucuns soutiennent que les dispositions actuelles du PRIF ne facilitent pas les transactions lorsque les acheteurs souhaitent davantage acquérir le passif-dépôts et les actifs négociables que les actions de l'institution financière.

Pour éliminer ce problème, et en accord avec les recommandations du Comité sénatorial des banques, il est proposé de modifier la Loi sur la SADC pour permettre à la Société, dans certaines circonstances, d'agir en qualité de syndic et de transférer le passif-dépôts et les actifs négociables à une institution saine. Une telle marge de manoeuvre permettrait à la SADC de réaliser le meilleur prix possible pour une institution non viable, puisque le prix qu'un acheteur éventuel serait disposé à payer est beaucoup plus élevé si des éléments d'affaires peuvent être acquis sans que l'institution n'ait d'abord été officiellement liquidée. En outre, cette façon de faire réduit les inconvénients pour les clients de l'institution non viable. Les créanciers de l'institution non viable en profiteraient également dans la mesure où ils auraient le droit de se partager le produit de la vente des actifs. Les actionnaires et les créanciers pourraient demander réparation à un tribunal s'ils estiment que la SADC n'a pas joué son rôle de syndic de façon équitable.

Il est proposé de consulter les membres de la SADC et d'autres intéressés pour examiner les avantages d'un tel changement au pouvoir du PRIF, les mécanismes de redressement appropriés et déterminer si d'autres modifications mériteraient d'être étudiées.

CONSULTATIONS ET PROCHAINES ÉTAPES

La plupart des questions abordées dans le présent document ont déjà fait l'objet de vastes consultations dans le cadre du processus décrit plus haut. Les résultats de ces consultations ont été pris en compte dans le cadre de la préparation du présent document. Toutefois, dans certains cas, les détails des propositions n'ont pas encore été examinés à fond durant les consultations. Les annexes ci-jointes précisent certains aspects techniques des propositions. Comme nous l'indiquons, certaines propositions feront l'objet de consultations immédiates, de sorte que la loi requise aux fins de la mise en oeuvre des propositions puisse être élaborée sans tarder. Nous vous invitons à soumettre vos commentaires par écrit; ceux-ci doivent parvenir au ministère des Finances, Division des institutions financières, d'ici le 12 avril 1995.

ANNEXE 1

LOI SUR LE BSIF : PRÉAMBULE ET MANDAT PROPOSÉ

Le texte qui suit énonce le préambule proposé de la Loi sur le BSIF ainsi que le mandat du Bureau du surintendant des institutions financières. Ces ajouts projetés à la Loi sur le BSIF compléteront l'article 6 de la Loi, selon lequel le surintendant exerce les fonctions que lui confient les lois mentionnées à l'annexe de ladite Loi, telles la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, la *Loi sur les sociétés d'assurances* et la *Loi sur les associations coopératives de crédit.*

Préambule

Étant donné qu'il est souhaitable d'établir un bureau chargé de réglementer les institutions financières de régime fédéral pour contribuer à la confiance que le public place dans le système financier canadien, il est constitué un bureau du gouvernement du Canada appelé Bureau du surintendant des institutions financières, placé sous la responsabilité du ministre des Finances.

1. Les fonctions du BSIF à l'égard des institutions financières consistent à :

   a) surveiller les institutions financières pour déterminer si leur situation financière est saine et si elles se conforment aux exigences réglementaires et autres règles édictées à des fins de surveillance;

   b) informer rapidement la direction et le conseil d'administration des institutions financières quand leur situation financière n'est pas saine ou qu'elles ne se conforment pas aux exigences et prend ou leur fait prendre les correctifs nécessaires pour régler rapidement la situation;

   c) favoriser l'adoption, par la direction et le conseil d'administration des institutions financières, de politiques et de méthodes de contrôle et de gestion des risques; et

   d) étudier les questions systémiques ou sectorielles susceptibles d'exercer un effet négatif sur la situation financière des institutions financières.

2. Dans l'exercice de ses fonctions, le BSIF protège les droits des déposants, des souscripteurs et des créanciers ordinaires des institutions financières, compte tenu de la nécessité de laisser ces dernières affronter efficacement la concurrence et prendre des risques qui soient raisonnables.

3. Les fonctions de réglementation et de surveillance exercées par le Bureau peuvent réduire les risques de faillite des institutions financières, mais il incombe au conseil d'administration de chaque institution de gérer celle-ci, les institutions financières évoluent dans un contexte concurrentiel qui exige la gestion des risques et elles peuvent éprouver des difficultés financières susceptibles d'entraîner leur faillite.

ANNEXE 2

GUIDE EN MATIÈRE D'INTERVENTION À L'INTENTION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES FÉDÉRALES

Introduction

Créé en 1987, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) est chargé, entre autres choses, d'assurer la réglementation et la surveillance des banques, des sociétés de fiducie et de prêt constituées sous le régime d'une loi fédérale ainsi que des sociétés d'assurances enregistrées ou constituées sous le régime d'une loi fédérale. C'est au BSIF que revient la responsabilité première de prendre des mesures à des fins de surveillance à l'égard d'une institution.

La Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) est une société d'État fédérale qui assure les dépôts dans des institutions de dépôts tant fédérales que provinciales (les banques, les sociétés de fiducie et de prêt) qui en sont membres. Afin de respecter son mandat légiféré, d'assurer le contrôle des risques auxquels est exposée la Caisse d'assurance-dépôts et de réduire au minimum les risques de pertes qu'elle subit elle-même, la SADC peut prendre certaines mesures à l'égard de ses institutions membres.

En ce qui concerne les institutions de dépôts constituées sous le régime d'une loi fédérale, les interventions faites par le BSIF et la SADC sont étroitement liées, et la coordination et la coopération entre ces deux organismes doivent être importantes. Il faudrait souligner que le BSIF est l'organe de réglementation et est chargé de prendre des mesures de surveillance, et la SADC, l'assureur. Le BSIF est une source principale de renseignements pour la SADC et la SADC compte sur le BSIF pour évaluer la situation financière de ses institutions membres et lui en faire un compte rendu chaque année.

Parmi les sociétés d'assurances que le BSIF est chargé de surveiller figurent les sociétés d'assurance-vie, les sociétés d'assurances IARD (ou multirisques) et les sociétés de secours mutuel du Canada de même que les sociétés d'assurances et les sociétés de secours mutuel étrangères ayant une succursale au Canada. La Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP) et la Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD (SIMA) sont des sociétés d'indemnisation dirigées par l'industrie, dont la tâche consiste à protéger les souscripteurs des sociétés d'assurances de personnes ainsi que des sociétés d'assurances IARD respectivement. Étant donné que ce ne sont pas des organismes relevant du gouvernement fédéral, le présent document ne fait pas la description de leurs activités.

Les lois sur les institutions financières régies par le BSIF et la Loi sur la société d'assurance-dépôts du Canada prévoient une vaste gamme de pouvoirs discrétionnaires à des fins d'intervention pour que le BSIF, et la SADC, lorsqu'une de ses institutions membres est touchée, puissent redresser les situations qui sont préoccupantes. Le système d'intervention a comme objectif de cerner dès que possible les sujets de préoccupation et de permettre la prise de mesures efficaces en vue de minimiser les problèmes et les pertes des déposants et d'autres créanciers, selon le cas, des institutions financières.

Le document qui suit donne une vue d'ensemble des procédés d'intervention appliqués par le BSIF et la SADC à l'égard des institutions de dépôts sous réglementation fédérale. Il reprend les mesures proposées dans le document d'orientation. Un schéma simplifié est également annexé à l'intention de ceux et celles qui ne connaissent pas bien le processus. La SADC a une marche à suivre semblable en ce qui concerne les institutions de dépôts sous réglementation provinciale.

Ce document a comme objectif de sensibiliser les institutions de dépôts sous réglementation fédérale et les autres parties intéressées au système d'intervention et de le rendre plus transparent. Il résume les circonstances dans lesquelles certaines mesures de réglementation peuvent être prises, et il fait la description des mécanismes de coordination en usage au BSIF et à la SADC relativement aux institutions de dépôts sous réglementation fédérale.

Avec le temps, ce document sera mis à jour pour étoffer, le cas échéant, les circonstances qui appellent la prise de mesures, notamment en ce qui concerne les systèmes d'évaluation des risques des autorités. En outre, on envisagera de préciser la nature des examens spéciaux et élargis du BSIF et de la SADC.

Le présent sommaire ne décrit pas explicitement le système d'intervention applicable aux sociétés d'assurance-vie et d'assurances multirisques dont le BSIF assure la surveillance, ni les mécanismes en place permettant la coordination entre le BSIF et les deux régimes d'indemnisation pour les souscripteurs. Cependant, ils ressemblent à ceux qui ont été décrits pour les institutions de dépôts. Un document similaire sera élaboré à l'intention des sociétés d'assurances et comprendra de nouveaux éléments, proposés dans le présent document d'orientation, notamment l'office de protection des souscripteurs et les nouveaux pouvoirs législatifs en matière de restructuration des sociétés d'assurances en difficulté financière.

Le présent document précise ce à quoi les institutions financières peuvent normalement s'attendre de la part du BSIF et de la SADC. Cependant, les circonstances peuvent varier énormément d'une situation à l'autre, et il ne faut pas interpréter ce document comme limitant la portée des mesures que peuvent prendre le BSIF ou la SADC à l'égard de problèmes ou d'institutions en particulier. Il importe de noter que les mécanismes d'intervention adoptés par le BSIF et la SADC ne s'insèrent pas dans une structure rigide qui prévoit nécessairement des mesures préétablies dans le cas de chaque institution ou de chaque situation.

Aucun problème/Activités normales – Activités courantes de surveillance et de réglementation, conformément aux mandats du BSIF et de la SADC.

En outre, les deux organismes font des recherches et des analyses sur les sujets de préoccupation et tendances de l'industrie, en conformité avec leurs fonctions respectives.

Activités du BSIF	Activités/responsabilités légales et interorganismes	Activités/intervention de la SADC
Constitution d'une nouvelle institution financière et publication d'ordonnance d'exploitation : • examen et évaluation de tous les documents et renseignements pertinents • recommandation au ministre. Examen et évaluation d'une vaste gamme de demandes visant à obtenir les accords réglementaires exigés par les lois, y compris : • réorganisations de société • changements dans la propriété • acquisition d'une autre institution financière • transferts d'activités. Suivi des activités des institutions sous surveillance à l'aide de renseignements obtenus au moyen des formulaires de déclaration réglementaires et des exigences de divulgation de renseignements financiers : • examiner la conformité aux exigences des lois et à d'autres exigences réglementaires • évaluer la situation financière et le rendement d'exploitation. Examens périodiques sur place des institutions sous surveillance, conformément aux exigences des lois : • informer la direction et le conseil d'administration des résultats • la direction doit fournir un exemplaire du rapport aux vérificateurs externes • les institutions doivent s'attaquer aux questions soulevées • contrôle des mesures correctrices au besoin.	Le BSIF informe le ministre de la situation des institutions sous surveillance. Le BSIF rend à la SADC des résultats après examen concernant diverses institutions de dépôts membres et confirme la conformité réelle aux normes qui régissent de saines pratiques commerciales et financières. Réunions interorganismes mensuelles du BSIF et de la SADC, pour discuter de la régie des sociétés et des activités des institutions membres.	Modalités pour les polices d'assurance-dépôts et obtention des garanties et des engagements appropriés. Évaluation suivie des risques d'institutions choisies, via : • renseignements fournis par le BSIF, la Banque du Canada et, si nécessaire, pris dans les rapports des institutions financières • relations avec les organes de réglementation • résultats des agences de cotation • examen et analyse des résultats d'examens annuels des activités des institutions fédérales membres, par le BSIF • autres sources. Assurer la conformité à la Loi sur la SADC et aux normes qui régissent de saines pratiques commerciales et financières, aux règlements administratifs, à la police d'assurance-dépôts et aux règlements de la SADC.

Étape 1 – Avertissement rapide – Lacunes dans les polices ou les procédures, ou existence d'autres pratiques, conditions et circonstances susceptibles d'engendrer les problèmes décrits à l'étape 2. Situation à laquelle il est possible de remédier avant qu'elle ne se détériore pour donner lieu aux problèmes visés à l'étape 2.

Activités du BSIF	Activités/responsabilités légales et interorganismes	Activités/intervention de la SADC
La direction et le conseil d'administration des institutions financières sont informés en bonne et due forme des questions soulevées et il leur est demandé de prendre des mesures de redressement. Le suivi des mesures de redressement peut donner lieu à des demandes de renseignements additionnels et/ou à des examens de contrôle. Le BSIF peut exiger que le vérificateur externe d'une institution élargisse la portée de l'examen des états financiers de l'institution, ou que le vérificateur externe suive d'autres procédures et en rende compte dans un rapport. Le BSIF peut transférer le coût du travail du vérificateur externe à l'institution.	Les activités énumérées ci-après s'ajoutent aux activités mentionnées précédemment. Le BSIF et la SADC assurent la coordination des mesures de redressement demandées et l'élaboration d'un calendrier d'exécution dans les limites duquel la situation devrait être redressée. Dans le rapport après examen que le BSIF fournit à la SADC, on fait ressortir les questions à l'égard desquelles il faut agir, y compris la violation déterminante des normes régissant de saines pratiques commerciales et financières, que ces questions soient traitées ou non comme des réserves formulées en bonne et due forme à l'égard du rapport du BSIF. L'évolution de ces questions est abordée aux réunions interorganismes mensuelles. La SADC informe le BSIF des mesures d'intervention envisagées, discute des résultats d'examens spéciaux avec le Bureau et coordonne les communications avec l'institution sur l'évolution de la situation de l'institution et l'inscription de celle-ci sur la liste de surveillance.	Les activités énumérées ci-après au titre de l'évaluation des risques et de l'intervention de la SADC s'ajoutent à celles mentionnées précédemment. Selon l'évaluation de la situation par la SADC : • la SADC peut demander au BSIF, ou à l'institution, si nécessaire, des renseignements additionnels • la SADC peut communiquer ses préoccupations à l'institution et inscrire celleci sur sa liste de surveillance préliminaire, et en informer l'institution • Si les circonstances le justifient, la SADC peut mener ou commander un examen spécial pour obtenir davantage de renseignements sur l'institution membre et être en mesure d'évaluer l'ampleur du problème de l'institution, et les risques qu'elle prend • L'institution peut verser des primes plus élevées à la SADC, compte tenu du risque accru. La SADC peut exiger une surprime si l'institution n'agit pas dans un délai acceptable pour redresser des situations telles : • le fait de ne pas se conformer aux normes de la SADC qui régissent de saines pratiques commerciales et financières • le fait de ne pas se conformer à la loi à laquelle elle est assujettie • le fait de ne pas remplir les conditions d'un engagement pris par la SADC • le fait de ne pas tenir de dossiers et de renseignements conformément aux dispositions des polices d'assurance-dépôts • la SADC peut exiger un engagement de la part de l'institution ou d'une entité qui contrôle l'institution pour remédier à des problèmes.

Étape 2 – Viabilité financière ou solvabilité menacée – Situation ou problème qui, bien que pas suffisamment grave pour compromettre immédiatement la viabilité financière ou la solvabilité, pourrait dégénérer en de sérieux problèmes si on ne s'y attaque pas promptement :

- préoccupations quant à la capacité d'une institution à répondre aux exigences touchant le capital et l'excédent, ou les conditions d'acquisition sur une base permanente
- Détérioration de la qualité ou de la valeur des actifs, ou encore de la rentabilité des activités entreprises par l'institution financière
- Prise de risques excessifs liés aux opérations hors bilan
- Gains peu élevés ou pertes d'exploitation ou encore déclaration douteuse des gains ou des dépenses
- Niveau peu élevé des liquidités accessibles ou mauvaise gestion des liquidités dans le contexte de la situation de l'institution
- Une gestion de qualité moins que satisfaisante ou des lacunes dans les procédures de gestion ou les contrôles (y compris la violation déterminante des normes régissant de saines pratiques commerciales et financières)
- Autres préoccupations découlant de ce qui suit :
  - faiblesse ou difficultés financières du propriétaire
  - non conformité aux exigences réglementaires
  - questions systémiques
  - croissance rapide
  - déclassements par les agences de cotation.

Activités du BSIF	Activités/responsabilitieés légales et interorganismes	Activités/intervention de la SADC
Les cadres supérieurs du BSIF rencontrent les dirigeants et le conseil d'administration de l'institution financière ainsi que le vérificateur externe de celle-ci, pour exposer les sujets de préoccupation et discuter des mesures de redressement, et la direction et le conseil d'administration sont informés en bonne et due forme de l'inscription de l'institution sur la «liste de surveillance» réglementaire. Le vérificateur externe de l'institution peut devoir mener un examen spécial pour déterminer la pertinence des procédures de l'institution visant la sécurité des déposants, d'autres créanciers ou actionnaires, ou tout autre examen devant être mené dans l'intérêt du public, et en rendre compte au BSIF. Le BSIF peut transférer le coût du travail du vérificateur externe à l'institution. Élargissement ou accroissement éventuel de la portée des examens sur place et/ou de la fréquence des examens sur place.	Les activités énumérées ciaprès s'ajoutent à celles mentionnées précédemment. La SADC et le BSIF coordonnent leurs relations avec l'institution. Le BSIF informe immédiatement la SADC de la situation lorsqu'il y a un découvert, et un rapport suit. L'institution est inscrite sur la «liste de surveillance». Au moins une fois par mois, le BSIF envoie une mise à jour de la «liste de surveillance» à la SADC et au ministre; le document est abordé aux réunions tenues régulièrement avec le ministre. L'avancement des mesures de redressement fait l'objet de discussions aux réunions interorganismes mensuelles du BSIF et de la SADC.	Les activités énumérées ci-après au titre de l'examen des risques et de l'intervention de la SADC s'ajoutent aux activités mentionnées précédemment. La SADC informe la direction et le conseil d'administration de l'institution membre de la situation et de l'inscription de l'institution sur la «liste de surveillance», laquelle donne lieu à un contrôle plus rigoureux. Si l'institution viole les normes de la SADC qui régissent de saines pratiques commerciales et financières, la politique d'assurance-dépôts, les règlements, la SADC peut envoyer au dirigeant principal et au président du conseil d'administration de l'institution un rapport officiel conformément à l'article 30 de la Loi sur la SADC.

Étape 2 – Viabilité financière ou solvabilité menacée *(suite)*

Activités du BSIF	Activités/responsabilitieés légales et interorganismes	Activités/intervention de la SADC
Le suivi de l'institution financière est renforcé sur le plan de la fréquence des déclarations et/ou du degré de détail des renseignements fournis. L'institution doit produire un plan d'entreprise qui satisfait le BSIF et la SADC et fait état des mesures de redressement appropriées qui permettront de régler les problèmes dans un délai prescrit. Compte tenu des circonstances, des restrictions peuvent être imposées à l'institution au moyen d'engagements de sa part, des restrictions visant l'ordonnance d'exploitation de l'institution ou sa conformité relativement à ce qui suit : • versements de dividendes ou frais de gestion • pouvoirs en matière de crédit ou d'investissement • niveau des dépôts et autres situations d'endettement • taux d'intérêt payés sur les dépôts • autres restrictions adaptées aux circonstances. Le suivi des mesures de redressement est assuré au moyen d'exigences de déclaration et d'examens de contrôle.	La situation de l'institution peut être abordée par le Comité de surveillance des institutions financières. Début de la planification des mesures d'urgence.	La SADC peut informer l'institution que si elle n'est pas satisfaite des progrès réalisés pour redresser la situation qui fait l'objet du rapport dont il est question précédemment, elle peut (institutions fédérales) demander au ministre l'autorisation de mettre fin à la politique d'assurance-dépôts de l'institution.

Étape 3 - Future viabilité financière sérieusement compromise – Les situations ou les problèmes décrits à l'étape 2 se situent à un niveau ou, faute de facteurs atténuants comme l'accès sans entraves à une aide financière de la société mère en solide situation financière, à moins que des mesures correctives efficaces ne soient prises promptement, elles compromettent réellement la viabilité financière ou la solvabilité future.

Activités du BSIF	Activités/responsabilitiés legales et interorganismes	Activités/intervention de la SADC
La direction, le conseil d'administration et le vérificateur externe de l'institution sont informés des problèmes. Une vérification spéciale peut être exigée par un vérificateur autre que le propre vérificateur externe de l'institution, si le BSIF est d'avis qu'elle s'impose. Le BSIF peut transmettre le coût des travaux du vérificateur externe à l'institution. Des examens accrus peuvent être menés et axés sur des sujets de préoccupation particuliers comme l'évaluation des actifs ou des garanties de prêts. De tels examens peuvent donner lieu à ce qui suit : Un examen spécial peut devoir être mené par un vérificateur autre que le vérificateur externe de l'institution, si le BSIF est d'avis qu'il s'impose. Le BSIF peut transmettre les coûts ainsi engagés à l'institution. • augmentation marquée du prélèvement d'échantillons des dossiers de crédit • examen plus poussé des dossiers • embauche de spécialistes ou de professionnels pour évaluer certaines questions comme la qualité des garanties de prêts, la valeur des actifs, la suffisance des réserves, etc.	Les activités énumérées ci-après s'ajoutent aux activités mentionnées précédemment. Le BSIF informe immédiatement la SADC de toute conclusion ou de tout fait nouveau, et un rapport en bonne et due forme suit. Les résultats et les données découlant d'examens approfondis, de vérifications accrues, etc, et du suivi renforcé font l'objet de discussions avec la SADC. Si l'institution financière est une institution de dépôts et qu'on estime qu'elle est devenue, ou sur le point de devenir, non viable, le BSIF transmet un rapport officiel à la SADC à cet effet.	Les activités énumérées ciaprès au titre de l'évaluation des risques et de l'intervention de la SADC s'ajoutent aux activités mentionnées précédemment. La SADC peut demander au ministre l'autorisation de mettre fin à la politique d'assurance-dépôts de l'institution. Pour minimiser les risques à l'égard de la Caisse d'assurance-dépôts, la SADC peut accorder une aide financière temporaire à l'institution ou l'aider à restructurer ses opérations par des mesures comme : • acquérir des actifs de l'institution; • consentir ou garantir des prêts ou des avances avec ou sans nantissement, à l'institution; • faire ou garantir un dépôt auprès de l'institution. Après avoir reçu le rapport officiel du BSIF l'informant que l'institution est devenue, ou est sur le point de devenir, non viable, la SADC peut amorcer un processus de restructuration en demandant au ministre des Finances de recommander que le gouverneur en conseil prenne un décret «PRIF», aux termes des dispositions de la Loi sur la SADC concernant la restructuration des institutions financières.

Étape 3 - Future viabilité financière sérieusement compromise *(suite)*

Activités du BSIF	Activités/responsabilitiés legales et interorganismes	Activités/intervention de la SADC
Selon la situation, les agents d'examen du BSIF peuvent être détachés à l'institution financière pour suivre la situation de celle-ci sur une base permanente. Le plan d'entreprise doit faire état de mesures de redressement appropriées qui permettront de régler les problèmes dans un délai prescrit, afin d'éviter de devoir déclencher les procédures qui s'appliquent en cas de viabilité ou de solvabilité qui se détériorent (voir étape 4). Le surintendant peut ordonner à l'institution d'accroître son capital. Le suivi de l'institution peut être renforcé sur le plan de la fréquence de la divulgation de renseignements et/ou du degré de détail des renseignements fournis, pour suivre de près l'évolution des mesures de redressement. Des examens de contrôle peuvent être menés au besoin. Selon les circonstances, les restrictions visant l'exploitation peuvent être renforcées ou de nouvelles restrictions peuvent être imposées à l'institution. Selon les circonstances, des pressions peuvent être exercées sur la direction et le conseil d'administration pour restructurer l'institution ou essayer de trouver un éventuel acheteur valable. Le BSIF établit un plan d'urgence pour être en mesure de prendre rapidement le contrôle des actifs de l'institution financière si l'évolution de la situation le justifie.		

Étape 4 - Nonviabilité/insolvabilité imminente – Diverses difficultés financières aboutissant

- à l'impossibilité, réelle imminente, de répondre aux exigences réglementaires concernant le capital et l'excédent, s'accompagnant de l'incapacité de redresser la situation en un court délai

  ou

- à la satisfaction des conditions prescrites pour la prise de contrôle

  ou

- à l'impossibilité d'élaborer et de mettre en oeuvre un plan d'entreprise acceptable, rendant ainsi l'un ou l'autre aboutissement précédent inévitable.

Activités du BSIF	Activités/responsabilités légales et interorganismes	Activités/intervention de la SADC
De nouvelles restrictions à l'exploitation peuvent être imposées à l'institution ou les restrictions en vigueur peuvent être élargies. Des pressions, visant à redresser la situation, sont exercées sur la direction et le conseil d'administration de l'institution financière, par des réunions fréquentes avec les cadres supérieurs du BSIF. Le BSIF informe la direction et le conseil d'administration de l'institution des mesures d'intervention réglementaires envisagées, et qui seront prises si la situation n'est pas redressée promptement. S'il existe des conditions réglementaires et si les circonstances sont telles qu'une menace imminente pèse sur la sécurité des déposants et d'autres créanciers, le BSIF peut prendre le contrôle des actifs de l'institution pour une courte période. Si les conditions réglementaires existent, comme l'impossibilité de se conformer à l'ordre d'accroître le capital, et sous réserve de démarches auprès du surintendant, le BSIF peut maintenir le contrôle des actifs ou acquérir le contrôle de l'institution.	D'autres organes de réglementation compétents (provinciaux ou étrangers) sont informés des mesures d'intervention réglementaires proposées. Si l'institution remplit l'une ou l'autre des conditions la rendant admissible à la liquidation en vertu de la *Loi sur les liquidations*, elle peut ellemême solliciter une ordonnance de liquidation. Une autre solution est que le BSIF ou la SADC, en collaboration avec l'autre organisme, essaie d'obtenir l'ordonnance en question. Le ministre peut annuler la décision, pour des raisons d'intérêt public seulement. Toutes les mesures d'intervention appliquées à l'institution de dépôts à cette étape-ci, qu'elles soient prises par le BSIF ou par la SADC, font l'objet d'une étroite coordination entre les deux organismes.	Si la SADC est d'avis que l'institution est devenue, ou sur le point de devenir, insolvable, elle peut demander au ministre d'approuver l'annulation de la police d'assurance-dépôts de l'institution.

Présentation schématique du processus d'intervention pour les institutions financières fédérales

Aucun problème

Activités normales du BSIF/de la SADC

↕

Étape 1 – Avertissement précoce

- Avertissement donné par le BSIF/la SADC à l'IF.
- Plan de redressement demandé par le BSIF.
- Le BSIF/la SADC peuvent demander des renseignements supplémentaires.
- Le BSIF peut demander l'approfondissement des vérifications par un vérificateur externe.
- La SADC peut mener un examen spécial si les circonstances le justifient.
- L'institution peut être appelée à payer des primes plus élevées à la SADC (en fonction du risque).
- La SADC peut prélever une surprime.

↕

Étape 2 – Viabilité financière ou solvabilité menacée

- La BSIF/la SADC inscrivent l'IF sur la liste de surveillance et en informent cette dernière en bonne et due forme. La planification d'urgence commence.
- Le BSIF/la SADC exigent un plan d'entreprise faisant état des mesures de redressement (par exemple apport de capitaux) et du délai de leur exécution.
- Contrôle accru par le BSIF/la SADC; le BSIF peut élargir la portée des examens sur place et/ou accroître la fréquence des examens.
- Le BSIF peut demander l'approfondissement des vérifications par un vérificateur externe.
- Le BSIF peut imposer des restrictions aux activités de l'IF.
- La SADC peut informer l'IF de sa non-observation de la loi et des règlements de la SADC et préciser que, si la situation n'est pas redressée, elle pourra demander au ministre l'autorisation de résilier la police d'assurance-dépôts.

↕

Étape 3 – Future viabilité financière sérieusement compromise

- Le BSIF peut exiger qu'un vérificateur indépendant examine la situation de l'IF.
- Le BSIF exige un plan d'entreprise faisant état des mesures de redressement qui s'imposent pour éviter la détérioraton de la situation vers l'étape 4 et du calendrier d'exécution.
- Contrôle accru/le BSIF peut détacher du personnel à l'IF.
- Examens accrus avec possibilité d'échantillonage dans les dossiers de crédit, examens approfondis des dossiers, embauche de spécialistes pour évaluer les actifs, etc.
- Le BSIF peut ordonner à l'IF d'accroître son capital.
- Les activités de l'IF peuvent être réduites davantage.
- Des pressions sont exercées sur l'IF pour que celle-ci trouve un acheteur.
- Éventuelle prise d'un décret PRIF.
- Le BSIF élabore un plan d'urgence pour accélérer la prise de contrôle, s'il le faut.
- La SADC peut poursuivre divers processus de règlement, y compris demander au ministre l'autorisation de résilier la police d'assurance-dépôts.

Étape 4 – Insolvabilité imminente

- Ordonnance de mise en liquidation demandée ou autres réglements effectués alors que le capital de l'IF n'est pas encore épuisé.
- La SADC peut demander au ministre d'approuver l'annulation de la police d'assurance-dépôts de l'IF.

Remarques :

- Il ne s'agit que d'un sommaire. Le détail du processus d'intervention est expliqué dans les pages qui précèdent.
- Le SADC peut elle-même mener ou demander la tenue d'un examen en profondeur en tout temps selon l'estimation qu'elle fait du risque que présente l'institution financière à la Caisse d'assurance-dépôts. Un tel examen serait vraisemblablement mené à l'étape 3, quoique plus tôt s'il existait une situation préoccupante.
- La SADC pourrait demander la résiliation de la police d'assurance-dépôts si elle jugeait que l'institution financière ne respectait pas les normes de la SADC. Elle en ferait vraisemblablement la demande à l'étape 3.
- La SADC peut prélever une surprime en tout temps.
- L'Office proposé de protection des souscripteurs pourrait être doté de pouvoirs comparables à ceux énoncés précédemment pour la SADC.

ANNEXE 3

RÉGIME DE CESSATION

Résumé

Le nouveau régime de cessation des activités d'une institution financière remplace celui que prévoient la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, la *Loi sur les sociétés d'assurances* et la *Loi sur les associations coopératives de crédit*, qui décrivent la façon dont le surintendant peut prendre le contrôle des actifs et des opérations d'une institution financière, de même que le rôle du ministre des Finances à cet égard.

Ce ne sera plus au ministre d'évaluer la solvabilité ou la situation financière d'une institution avant que le surintendant puisse en prendre le contrôle. Ce sera plutôt au surintendant, à titre d'autorité réglementaire, d'évaluer la situation financière d'une institution et l'opportunité d'intervenir. Le régime proposé permettra au surintendant d'intervenir plus tôt en l'autorisant à prendre le contrôle des actifs d'une institution financière ou de cette dernière lorsque, par exemple :

- le surintendant est d'avis que l'institution financière ne sera pas en mesure de faire face à ses engagements lorsqu'ils deviendront exigibles;
- le surintendant est d'avis que l'actif de l'institution financière ne suffit pas à protéger adéquatement les déposants, les souscripteurs ou les créanciers;
- le surintendant est d'avis que le capital réglementaire de l'institution a atteint à un point (ou s'épuise de façon) où les déposants, les souscripteurs ou les créanciers risquent d'être lésés;
- l'institution financière n'a pas augmenté son capital comme le lui a ordonné le surintendant, dans le délai prescrit par celui-ci;
- une société d'assurances multirisques ou une succursale de société d'assurances étrangère n'a pas augmenté son actif comme le lui a ordonné le surintendant, dans le délai prescrit par celui-ci.

Le document décrit à l'annexe 2 exposera les étapes que le surintendant suivra habituellement avant d'ordonner à une institution d'augmenter son capital ou son actif. Ce document constituera un élément important du nouveau régime réglementaire applicable aux institutions financières.

Le surintendant sera autorisé à prendre le contrôle des actifs d'une institution financière (pour une période de plus de 16 jours) ou de l'institution elle-même, sauf si le ministre est d'avis que cela ne sert pas l'intérêt public. L'institution financière aura la possibilité de faire valoir ses arguments par écrit au surintendant avant que celui-ci ne prenne le contrôle de l'institution elle-même, ou de ses actifs pour une période prolongée.

Pendant que le surintendant aura le contrôle d'une institution financière, il pourra demander au procureur général du Canada d'obtenir par voie de requête une ordonnance de mise en liquidation de l'institution. Si le surintendant contrôle les actifs de l'institution financière ou l'institution elle-même pendant plus de 30 jours, le conseil d'administration de l'institution pourra demander que le surintendant en abandonne le contrôle, auquel cas le surintendant sera tenu, dans un délai spécifié, d'abandonner le contrôle des actifs ou de l'institution, ou de demander au procureur général du Canada d'obtenir par voie de requête une ordonnance de mise en liquidation.

L'article 10 de la *Loi sur les liquidations* serait modifié pour permettre de rendre une ordonnance de mise en liquidation d'une institution financière dont le surintendant aura pris le contrôle lorsque :

- le surintendant est d'avis que l'institution financière ne sera pas en mesure de faire face à ses engagements lorsqu'ils deviendront exigibles;
- le surintendant est d'avis que l'actif de l'institution financière ne suffira pas à protéger adéquatement les déposants, les souscripteurs ou les créanciers;
- le surintendant est d'avis que le capital réglementaire de l'institution financière a atteint un point (ou s'épuise de façon) où les déposants, les souscripteurs ou les créanciers risquent d'être lésés;
- l'institution financière n'a pas augmenté son capital comme le lui a ordonné le surintendant, dans le délai prescrit par celui-ci;
- une société d'assurances multirisques ou une succursale de société d'assurances étrangère n'a pas augmenté son actif comme le lui a ordonné le surintendant, dans le délai prescrit par celui-ci.

MODIFICATIONS LÉGISLATIVES PROPOSÉES

1. Modifications à la *Loi sur les banques*, *à la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, à la *Loi sur les sociétés d'assurances* et à la *Loi sur les associations coopératives de crédit*

Modifier ainsi les dispositions applicables de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, de la *Loi sur les sociétés d'assurances* et à la *Loi sur les associations coopératives de crédit :*

«1. (1) Le surintendant peut prendre le contrôle des actifs d'une institution financière pour 16 jours au plus dans les circonstances décrites au paragraphe (3).[1]

[1] Dans le cas d'une société d'assurances étrangère, le surintendant prendrait le contrôle des actifs de la société situés au Canada ainsi que de ses autres actifs détenus au Canada sous le contrôle de son agent principal, y compris le contrôle de toutes les sommes reçues ou à recevoir à l'égard de ses polices au Canada.

(2) Sans égard au paragraphe (1) et sous réserve du paragraphe (4) et de l'article 3, le surintendant peut, sauf si le ministre est d'avis que cela ne sert pas l'intérêt public,

a) prendre le contrôle des actifs d'une institution financière pour plus de 16 jours ou

b) prendre le contrôle d'une institution financière

dans les circonstances décrites au paragraphe (3).

(3) Le surintendant peut prendre le contrôle des actifs d'une institution financière ou de l'institution elle-même lorsque :

a) il est d'avis qu'il existe une pratique ou une situation qui risque de porter un préjudice réel aux intérêts des déposants, des souscripteurs ou des créanciers de l'institution;

b) l'institution n'a pas honoré un engagement à exigibilité;

c) il est d'avis que l'institution ne sera pas en mesure d'honorer ses engagements à exigibilité;

d) il est d'avis que les actifs de l'institution ne sont pas suffisants pour protéger convenablement tous ses déposants, souscripteurs ou créanciers;

e) il est d'avis qu'un ou des actifs figurant aux registres ou aux livres de l'institution ne sont pas convenablement comptabilisés;

f) la Société d'assurance-dépôts du Canada a envoyé à l'institution un préavis de résiliation de l'assurance de ses dépôts;

g) l'institution financière n'a pas augmenté son capital comme le lui a ordonné le surintendant dans une ordonnance prise aux termes du paragraphe 485(3) de la *Loi sur les banques*, du paragraphe 473(3) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, du paragraphe 515(3) de la *Loi sur les sociétés d'assurances* ou du paragraphe 409(3) de la *Loi sur les associations coopératives de crédit*, dans le délai prescrit dans l'ordonnance;

h) il est d'avis que le capital réglementaire de l'institution a atteint un point (ou s'épuise de façon) où les déposants, les souscripteurs ou les créanciers risquent d'être lésés; ou

i) dans le cas d'une société d'assurances multirisques ou d'une société d'assurances étrangère, la société n'a pas augmenté son actif comme le lui a ordonné le surintendant dans une ordonnance prise aux termes du paragraphe 516(4), 608(3) ou 609(2) de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, dans le délai prescrit par l'ordonnance.

(4) Avant d'agir en application du paragraphe (2), le surintendant avise l'institution financière de son droit de faire valoir auprès du surintendant ses arguments par écrit, dans les dix jours.

2. Le surintendant abandonne le contrôle des actifs de l'institution financière ou de l'institution elle-même lorsqu'il est d'avis que celle-ci a dans une large mesure corrigé la situation ayant donné lieu à la prise de contrôle de ses actifs ou de l'institution elle-même et que c'est convenable pour l'institution de retrouver le contrôle de ses actifs ou de ses activités.

3. Lorsqu'il a pris le contrôle d'une institution financière (ou, dans le cas d'une société d'assurances étrangère, lorsqu'il a pris le contrôle de ses actifs au Canada aux termes du paragraphe 1(2)), le surintendant peut demander au procureur général du Canada de présenter à un tribunal une requête d'ordonnance de mise en liquidation.

4. (a) À partir du 31e jour de la prise de contrôle des actifs d'une institution financière ou de l'institution elle-même par le surintendant, le conseil d'administration de l'institution peut demander sur avis au surintendant d'abandonner le contrôle des actifs de l'institution ou de cette dernière.

(b) Dans les 12 jours de la réception de l'avis, le surintendant

(i) abandonne le contrôle des actifs de l'institution financière ou de celle-ci ou

(ii) demande au procureur général du Canada de présenter à un tribunal une requête d'ordonnance de mise en liquidation.»

2. Modifications à la *Loi sur les liquidations*

On propose d'ajouter de nouveaux motifs à l'article 10 de la *Loi sur les liquidations* pour obtenir une ordonnance de mise en liquidation d'une institution financière.

«10. Le tribunal peut rendre une ordonnance de mise en liquidation à l'égard d'une institution financière (ou, dans le cas d'une société d'assurances étrangère, à l'égard de ses activités d'assurances au Canada)

f) lorsque le surintendant a pris le contrôle d'une institution financière (ou, dans le cas d'une société d'assurances étrangère, a pris le contrôle de ses actifs au Canada en application du paragraphe 1(2)) dans les circonstances décrites à l'alinéa 1(3)c), d), g), h) ou i) de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, de la *Loi sur les sociétés d'assurances* ou de la *Loi sur les associations coopératives de crédit*.»

On propose de modifier l'article 11 de la *Loi sur les liquidations* pour préciser que l'alinéa 10f) s'applique uniquement lorsque le procureur général du Canada a demandé que soit rendue une ordonnance de mise en liquidation.

3. Autres modifications à la *Loi sur les banques*, à la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, à la *Loi sur les sociétés d'assurances* et à la *Loi sur les associations coopératives de crédit*

Il est proposé de modifier le paragraphe 485(3) de la *Loi sur les banques*, le paragraphe 473(3) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, le paragraphe 515(3) de la *Loi sur les sociétés d'assurances* et le paragraphe 409(3) de la *Loi sur les associations coopératives de crédit* en ajoutant les mots «ou lignes directrices» après «règlements». Cette modification a pour but de permettre au surintendant d'enjoindre par ordonnance une institution financière d'augmenter son capital lorsqu'il est d'avis que cela est nécessaire à la protection des déposants, des souscripteurs ou des créanciers, même si l'institution financière se conforme aux règlements ou aux lignes directrices concernant le maintien d'un capital suffisant.

Il est proposé de modifier les paragraphes 516(4), 608(3) et 609(2) de la *Loi sur les sociétés d'assurances* en ajoutant les mots «ou lignes directrices» après «règlements». Cette modification a pour but de permettre au surintendant d'enjoindre, par ordonnance, une société d'assurances multirisques ou une société d'assurances étrangère d'augmenter son actif lorsqu'il est d'avis que cela est nécessaire à la protection des souscripteurs ou des créanciers, même si la société se conforme aux règlements ou aux lignes directrices concernant le maintien d'un actif suffisant.

ANNEXE 4

MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA *LOI SUR LES LIQUIDATIONS*

Voici la liste des modifications à la *Loi sur les liquidations*, dans l'ordre des articles de cette Loi, qui sera proposée au Parlement. Certaines modifications, qui comportent l'ajout d'une disposition, sont signalées par la mention «Nouvel article». Chaque modification est rapidement décrite et expliquée.

Article 6 — **Application**

Modification : Préciser que la *Loi sur les liquidations* s'applique aux sociétés de fiducie constituées par une loi fédérale et aux sociétés de fiducie insolvables constituées par une loi provinciale.

Explication : Les sociétés de fiducie ne sont pas mentionnées actuellement à l'article 6, bien que les tribunaux aient statué qu'elles étaient assujetties à la *Loi sur les liquidations*.

Article 11 — **Demande d'une ordonnance de mise en liquidation**

Modification : Préciser que le procureur général du Canada peut demander une ordonnance de mise en liquidation et spécifier les motifs de demande.

Explication : Bien que cela ne soit pas expressément prévu par la *Loi sur les liquidations*, le procureur général du Canada demande que soit rendue une ordonnance de mise en liquidation lorsque la société a fait l'objet d'une intervention du surintendant des institutions financières.

Article 12 — **Lieu et mode**

Modification : Permettre de présenter une demande au tribunal d'une province où la société conduit principalement ses activités.

Explication : D'après la *Loi sur les liquidations*, la demande d'ordonnance doit être présentée dans la province où est situé le siège social de la société. L'emplacement du siège social n'est toutefois, bien souvent, qu'une question de forme et ne correspond pas à l'endroit où se trouvent les personnes intéressées au premier chef par la liquidation – les créanciers, les actionnaires et les clients.

Modification : Donner au tribunal la possibilité d'abréger, à sa discrétion, l'avis de quatre jours exigé.

Explication : À l'heure actuelle, le requérant doit signifier à la société son intention de demander une ordonnance de mise en liquidation quatre jours avant de s'adresser au tribunal à cette fin. Il n'est pas certain que le tribunal ait le droit d'abréger cette période, même lorsque la société consent à ce que soit rendue l'ordonnance de mise en liquidation. Cette modification autorise le tribunal à abréger le délai de quatre jours lorsqu'il l'estime justifié.

Article 17 — Le tribunal peut arrêter les actions contre une compagnie

Modification : Prévoir qu'un liquidateur ou quiconque pouvant demander, par voie de requête, que soit rendue une ordonnance de mise en liquidation, puisse demander un arrêt provisoire des procédures intentées contre la société.

Explication : À l'heure actuelle, seule la société visée, un créancier ou un contributeur peut demander un arrêt des procédures. Il n'y a aucune raison pour que d'autres catégories de requérants ou pour qu'un liquidateur n'aient pas le droit de présenter une telle demande.

Article 18 — Le tribunal peut arrêter les opérations de liquidation

Modification : Permettre à un liquidateur, ou à quiconque qui peut, par voie de requête, demander que soit rendue une ordonnance de liquidation, de demander l'arrêt des opérations de liquidation.

Explication : Généralement, un arrêt définitif des opérations de liquidation est demandé lorsque la société a conclu avec ses créanciers un concordat qui la libère de ses obligations envers eux. Comme nous proposons de modifier l'article 65 de la *Loi sur les liquidations* pour permettre au liquidateur de proposer un concordat, il faudrait lui donner la possibilité de demander l'arrêt définitif des opérations de liquidation.

Nouvel article

Modification : Ajouter une disposition qui permet aux contreparties à des «contrats financiers admissibles» de mettre fin aux contrats et et de régler les sommes nettes dues par la société ou à celle-ci.

Explication : Les institutions financières recourent à différents types de contrats pour couvrir leurs risques de taux d'intérêt ou de change, entre autres choses. En raison de la volatilité de ces marchés, il faut avoir la certitude de pouvoir mettre fin à ces contrats pour réduire les risques de marché. Ces dispositions seraient analogues aux paragraphes 65.1 (7), (8) et (9) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*.

Articles 23 à 25 — Liquidateur (art. 23) / Plus d'un liquidateur (art. 24) / Liquidateurs additionnels (art. 25)

Modification : Autoriser un tribunal à répartir les responsabilités entre plusieurs liquidateurs ou permettre à ces derniers de le faire eux-mêmes.

Explication : Il pourrait être avantageux, dans bien des cas, que des liquidateurs spécialisés s'occupent d'une partie déterminée des biens. La *Loi sur les liquidations* prévoit la possibilité de nommer plus d'un liquidateur, mais rien n'autorise le tribunal à répartir les responsabilités entre les liquidateurs ni de permettre à ces derniers de le faire eux-mêmes. Faute d'une disposition en ce sens, les liquidateurs doivent agir solidairement en toute chose.

Article 26 — Avis

Modification : Permettre au tribunal, lorsqu'il le juge bon dans les circonstances, d'annuler la communication de l'avis aux créanciers et aux actionnaires.

Explication : Il est actuellement prévu que tous les créanciers et actionnaires d'une société doivent être avisés avant que le tribunal puisse nommer un liquidateur permanent. La communication de cet avis peut parfois prendre du temps et se révéler coûteuse, sans avoir d'utilité véritable.

Article 34 — **Préparation d'un état par le liquidateur**

Modification : Porter de 60 à 120 jours le délai accordé au liquidateur pour préparer un état financier initial.

Explication : Le délai actuel est trop court pour la préparation d'états financiers initiaux convenables. Le liquidateur a besoin d'un certain temps pour examiner les registres de la société en liquidation.

Article 40 — **Documents à transmettre au statisticien en chef du Canada**

Modification : Abroger l'obligation qui est faite au liquidateur de transmettre à Statistique Canada une copie conforme de l'ordonnance de liquidation, de la requête d'ordonnance et des autres renseignements prévus.

Explication : Cette disposition est périmée et n'a plus d'utilité réelle, Statistique Canada ne se servant pas des renseignements en question.

Articles 44 à 47, 69, 70, 144 et 150 — **Dépôt des deniers en banque (art. 44)**
Compte distinct (art. 45)
Dépôt du solde par le liquidateur (art. 46)
Pénalité pour négligence (art. 47)
Production du livret de banque (art. 69)
Autres fois (art. 70)
Omission de déposer à la banque les deniers de la liquidation (art. 144)
Omission de produire le livret de banque (art. 150)

Modification : Abroger ces articles.

Explication : Ces articles, qui traitent des opérations bancaires du liquidateur, sont inutiles puisque chaque liquidateur est placé sous la surveillance du tribunal.

Article 65 — **Le tribunal peut convoquer les créanciers pour délibérer sur toute proposition de concordat**

Modification : Préciser qu'un liquidateur peut faire une proposition de concordat ou de traité.

Explication : Les articles 65 à 68 représentent un condensé de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, qui permet de régler, par un vote majoritaire qui lie tous les créanciers, les créances sur les biens d'une société. Le liquidateur devrait avoir la possibilité de proposer aux créanciers un concordat ou un traité.

Article 71 — Quelles dettes peuvent être prouvées

Modification : Indiquer expressément que les créances doivent être calculées à la date d'ouverture de la liquidation.

Explication : La *Loi sur les liquidations* ne précise pas si les créances doivent être prouvées à la date de l'ordonnance de mise en liquidation ou à la date d'ouverture des opérations de liquidation. Cette modification réglera la question.

Article 73 — La compensation s'applique

Modification : Stipuler que la compensation s'applique entre un liquidateur et un déposant, peu importe que les obligations à compenser se rapportent au fonds en fiducie garanti ou au fonds de la société.

Explication : L'article 73 de la *Loi sur les liquidations* stipule que la compensation, au sens ordinaire du terme, s'applique en cas de liquidation; on ne sait pas trop à l'heure actuelle si la compensation s'applique lorsqu'une société de fiducie reçoit des dépôts en fiducie. Il n'y a aucune raison pour que les déposants des sociétés de fiducie soient privilégiés par rapport aux déposants d'une banque.

Article 95 — Distribution du surplus

Modification : Préciser que tout surplus éventuel est affecté au paiement de l'intérêt à compter de la date d'ouverture de la liquidation sur toutes les créances prouvées, selon leur ordre de priorité. L'intérêt est calculé en fonction d'un taux du marché (p. ex. le taux des bons du Trésor à 91 jours).

Explication : Il n'existe à l'heure actuelle dans la *Loi sur les liquidations* aucune disposition analogue à l'article 143 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, qui autorise le paiement de l'intérêt couru après la faillite sur les sommes dues aux créanciers, avant tout paiement aux actionnaires.

Article 100 — Vente ou transport en prévision de l'insolvabilité

Modification : Supprimer la défense de pression.

Explication : En un mot, la défense de pression peut être invoquée lorsqu'un débiteur effectue un paiement sous la pression d'un créancier; on estimait dans ce cas que le paiement était valide et n'accordait pas une préférence au créancier en question. Cette défense a été supprimée il y a un certain temps dans la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*. Il n'y a aucune raison de la conserver dans la *Loi sur les liquidations.*

Nouvel article

Modification : Incorporer à la *Loi sur les liquidations* l'article 100 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité,* qui traite des transactions révisables.

Explication : Cette disposition permettrait au liquidateur de faire enquête sur tout transport de bien effectué entre différentes parties apparentées dans les 12 mois précédant l'ouverture de la liquidation. Cette disposition serait utile pour décourager les opérations abusives avec apparentés, à la veille d'une faillite, ou pour en corriger les effets.

Nouvel article

Modification : Incorporer l'article 101 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, traitant de la récupération des dividendes ou du capital distribués illégalement aux actionnaires.

Explication : Cette modification permettrait au liquidateur de poursuivre les bénéficiaires d'une distribution illégale de capital ou de dividendes faite dans les 12 mois précédant l'ouverture de la liquidation.

Articles 152 à 155

Demande par un créancier (art. 152)
Président de l'assemblée d'actionnaires (art. 153)
Vote à l'assemblée des actionnaires (art. 154)
Rapport fait au tribunal et choix de liquidateurs (art. 155)

Modification : Abroger ces articles.

Explication : Ces articles sont périmés. Ils ont été adoptés à l'époque où les actionnaires d'une banque étaient assujettis à une double responsabilité lors de la faillite de l'institution. La double responsabilité a été abolie en 1954.

Articles 157 et 158

Dividendes tenus en réserve (art. 157)
Publication d'avis (art. 158)

Modification : Supprimer ces articles.

Explication : Ces articles sont périmés puisque les banques n'émettent plus de monnaie.

Article 159 — Application de la partie

Modification : Élargir la définition de «actif» pour y englober les actifs que contrôle l'agent principal.

Explication : Une société d'assurances étrangère est tenue de garder au Canada des actifs d'une certaine valeur et de les placer en fiducie. La définition sera élargie de manière à englober non seulement les actifs placés en fiducie, mais aussi tous les autres actifs que contrôle l'agent principal au Canada.

Nouvel article

Modification : Stipuler que le surintendant des institutions financières ne peut être nommé liquidateur d'une société d'assurances.

Explication : Conformément aux règles adoptées pour les institutions de dépôts fédérales, le surintendant ne pourra plus être le liquidateur d'une société d'assurances de régime fédéral.

Article 161 — Ordre de priorité pour le paiement des réclamations

Modification : Accorder la priorité au régime de protection des consommateurs du secteur des assurances de personnes, par rapport aux souscripteurs, à l'égard des sommes avancées par le régime de protection au liquidateur au-delà des obligations du régime envers les souscripteurs.

Explication : Lors de la faillite récente de deux sociétés d'assurance-vie, le régime de protection des consommateurs du secteur des assurances de personnes a avancé au liquidateur des fonds calculés en fonction du montant estimatif des obligations d'indemnisation des souscripteurs. Dans le cas où les obligations seraient surestimées, la *Loi sur les liquidations* devrait prévoir que le remboursement du paiement en trop effectué par le régime de protection a priorité sur les créances des souscripteurs.

Modification : Éliminer la «super-priorité» prévue au sous-alinéa (1)c)(ii) pour les réclamations présentées avant que la réassurance soit effectuée.

Explication : Ce sous-alinéa accorde la priorité aux «réclamations qui ont découlé des polices de la compagnie, suivant les termes des polices, dont la compagnie a reçu avis avant la date où la réassurance est effectuée». Cette disposition risque d'entraîner une iniquité lorsque la réassurance est effectuée, puisque certains souscripteurs pourraient se

voir payer l'intégralité de leur réclamation tandis que d'autres pourraient ne bénéficier de la réassurance que pour une partie de leur réclamation.

Modification : Éliminer la mention du Conseil du Trésor au paragraphe (4).

Explication : La mention du Conseil du Trésor est périmée, et l'autorisation du tribunal est suffisante.

Article 162 Réassurance des contrats par le liquidateur

Modification : Permettre la réassurance des contrats par des sociétés d'assurances de régime provincial lorsque la société insolvable est assujettie à la réglementation provinciale.

Explication : La réassurance des polices fait partie intégrante de la méthode adoptée pour protéger les souscripteurs d'un assureur insolvable. Or, la *Loi sur les liquidations* ne permet pas de réassurer les contrats d'un assureur insolvable auprès d'une société de régime provincial, même lorsque l'assureur insolvable est une société d'assurances réglementée au niveau provincial.

Modification : Permettre la réassurance d'une partie des polices lorsque le dividende à recevoir par les autres souscripteurs serait égal à la même portion des polices à réassurer.

Explication : Il arrive que le réassureur ne veuille pas réassurer toutes les polices d'un assureur insolvable. Les tribunaux ont permis la réassurance d'une partie des polices, plutôt que de leur totalité, dans les cas où le régime de protection des consommateurs du secteur des assurances de personnes garantit la même récupération, en proportion, aux souscripteurs non réassurés; la *Loi sur les liquidations* devrait clairement permettre ce type de proposition de réassurance.

Modification : Éliminer la mention du Conseil du Trésor au paragraphe (3).

Explication : La mention du Conseil du Trésor est périmée, et l'autorisation du tribunal est suffisante.

Articles 163 et 165

Les porteurs des polices non échues peuvent réclamer valeur commutative (art. 163) Transfert à un liquidateur britannique ou étranger (art. 165)

Modification : Supprimer la mention du Conseil du Trésor et la remplacer par celle du surintendant.

Explication : La mention du Conseil du Trésor est périmée, ses fonctions étant désormais exercées par le surintendant.

Nouvel article

Modification : Préciser que le liquidateur peut exercer les activités commerciales d'une société d'assurances insolvable (par exemple, recevoir les primes et régler les demandes d'indemnité) lorsqu'il a reçu du régime de protection des consommateurs du secteur des assurances de personnes l'engagement que celui-ci (i) remboursera aux souscripteurs les primes non acquises payées après l'ordonnance de mise en liquidation et (ii) remboursera le liquidateur de tout paiement en trop sur les réclamations payées avant la réalisation des actifs.

Explication : Habituellement, en cas d'insolvabilité, la société d'assurance-vie cesse de recevoir les primes et de régler les demandes d'indemnité jusqu'à ce qu'on puisse procéder à une distribution ordonnée. Il en résulte inévitablement de graves inconvénients pour les souscripteurs, en particulier les souscripteurs non assurables. La modification préciserait que le tribunal a le pouvoir d'approuver les modalités présidant à l'exercice des activités commerciales d'une société d'assurances insolvable par le liquidateur.

MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA *LOI SUR LES ARRANGEMENTS AVEC LES CRÉANCIERS DES COMPAGNIES*

Nouvel article

Modification : Ajouter une disposition qui permet aux contreparties à des «contrats financiers admissibles» de mettre fin aux contrats et de régler les sommes nettes dues par la société ou à celle-ci.

Explication : Les institutions financières recourent à différents types de contrats pour couvrir leurs risques de taux d'intérêt ou de change, entre autres choses. En raison de la volatilité de ces marchés, il faut avoir la certitude de pouvoir mettre fin à ces contrats pour réduire les risques de marché. Ces dispositions seraient analogues aux paragraphes 65.1 (7), (8) et (9) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*.

ANNEXE 5

DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS SUR LA SITUATION FINANCIÈRE

Le gouvernement fédéral propose que soient divulgués, plus fréquemment, davantage de renseignements sur la situation financière des institutions financières sous réglementation fédérale. On précise, ci-après, la nature des renseignements qui pourraient être divulgués ou qui devraient l'être. Pour la plupart, ces renseignements sont déjà divulgués par certaines institutions financières cotées en bourse ou par le BSIF; cependant, certaines des données recueillies par le BSIF ne le sont pas. Parmi les éléments énumérés ci-dessous figurent les exigences de déclaration tout à fait nouvelles que l'on envisage de divulguer, par exemple, les éléments d'actif donnés en garantie.

Le cadre de divulgation proposé exigera de toutes les sociétés d'assurance et des institutions de dépôts qu'elles se plient à des exigences comparables, dans la mesure du possible. Il est également proposé que l'information soit rapportée au niveau des institutions sous réglementation fédérale. Dans certains cas, les données figurant dans les formulaires de déclaration réglementaires n'ont pas à faire l'objet d'une divulgation. Par exemple, les données peuvent être rayées ou regroupées afin d'éviter que ne soient rendus publics des renseignements sur des transactions avec des clients particuliers.

Les rapports financiers peuvent être consolidés ou non, ce qui pose un problème car les institutions financières ne font pas systématiquement appel à la même méthode de déclaration. Par exemple, les sociétés d'assurances de personnes présentent des données détaillées sur les éléments d'actif de façon non consolidée et l'information financière de base de façon consolidée. Les banques présentent leurs informations sur la base d'un rapport consolidé. Avant de mettre de l'avant une série de mesures définitives, il faudra déterminer la pertinence des rapports consolidés et non consolidés comme instrument d'une bonne analyse de la situation financière d'une institution. Il faudra peut-être apporter certains changements aux exigences de déclaration en vigueur.

Voici les éléments pour lesquels les normes de divulgation pourraient être renforcées :

- sommaires rétrospectifs des renseignements contenus dans les bilans et les états de revenus;
- niveaux de rémunération des cadres;
- information concernant l'emplacement géographique des éléments d'actif et de passif, des sources de revenu et des éléments hors bilan;
- information concernant la vulnérabilité d'une institution aux fluctuations des taux d'intérêt ou des taux de change;
- vulnérabilité en termes de crédit associée aux éléments hors bilan;

- renseignements sur le portefeuille de titres et de prêts et sur les éléments de passif : par exemple, les prêts classés par grande catégorie/secteur d'affaires ou les rentes classées par type de produit, et renseignements sur les provisions pour pertes sur prêts et pour insuffisance;
- renseignements sur le capital réglementaire et ses éléments, c'est-à-dire les ratios de la BRI concernant les fonds propres à risques et ses éléments (catégorie 1 et catégorie 2) dont se servent les institutions de dépôts, le test sur l'actif minimal qui fait état des éléments d'actif dont disposent les sociétés d'assurances multirisques et qui sont requis d'elles, ainsi que les fonds propres réglementaires dont disposent les sociétés d'assurances de personnes et qu'elles doivent posséder pour respecter les exigences relatives au montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent;
- renseignements sur les risques liés à la réassurance (éléments de passif bruts avant la réassurance).

Outre ces données sur la situation financière des institutions, il est également proposé que les sociétés d'assurances divulguent certains renseignements sur les méthodes utilisées pour évaluer les provisions techniques. À l'heure actuelle, les actuaires émettent leur opinion concernant la pertinence de l'évaluation. Il s'agit souvent des seules données sur leurs travaux qui sont divulguées, et peu de renseignements généraux concernant les principales hypothèses utilisées et les provisions établies en cas de dérogation sont rendus publics. L'évaluation de l'actuaire influe sur les résultats financiers d'une société d'assurances et il convient donc d'accroître la divulgation à cet égard. Pour ce faire, il faudra consulter les actuaires.

Les institutions financières devront toujours assurer la pertinence de l'information présentée au BSIF et divulguée par celui-ci. Elles devront elles-mêmes divulguer certains renseignements, notamment les états annuels vérifiés, les niveaux de rémunération des cadres et des données concernant l'évaluation des actuaires. Le BSIF rendra disponible les données figurant dans les formulaires de déclaration réglementaires pouvant être divulgués, qui seront mis à jour pour tenir compte des exigences en matière de déclaration supplémentaires, à l'intention des entreprises de traitement de données. Par conséquent, on pourra obtenir des renseignements, pouvant être divulgués, sur une institution financière fédérale en s'adressant à l'institution même ou au responsable du service de traitement de données, selon la nature des renseignements demandés. L'attribution exacte des responsabilités sera déterminée dans le cadre du processus de consultations.

Toutes les institutions financières ne seront pas touchées de la même façon par les exigences de divulgation supplémentaire. Par exemple, en ce qui concerne la suffisance du capital, les banques et les grandes sociétés de fiducie et de prêt du Canada publient déjà de leur propre chef, dans leurs rapports annuels, des données sur le ratio de la BRI concernant les fonds propres. La plupart des filiales de banques étrangères et les sociétés de fiducie de petite taille ne communiquent pas ces données et elles devront le

faire pour se conformer aux nouvelles normes de déclaration. Bon nombre de sociétés d'assurances multirisques publient des renseignements au sujet du test sur l'actif minimal. Pour le moment, il revient aux sociétés d'assurances de personnes de décider si elles veulent divulguer les informations relatives à la disponibilité du capital et au capital réglementaire dont elles disposent. L'ensemble des sociétés d'assurances sera touché par les exigences de la divulgation.

Il est tout aussi important que la divulgation des renseignements se fasse de façon conséquente et régulière par l'ensemble des institutions financières. À l'heure actuelle, les périodes de déclaration diffèrent d'une institution à l'autre. Les sociétés d'assurances multirisques présentent leurs données tous les trimestres, et les institutions de dépôts déclarent la plupart de leurs renseignements tous les trimestres. Il est à prévoir que les exigences en matière de déclaration et de divulgation ne seront que très peu modifiées en ce qui concerne un grand nombre d'institutions.

En revanche, les sociétés d'assurance-vie seront assujetties à certaines exigences de déclaration supplémentaire. Actuellement, les sociétés d'assurances de personnes présentent les données sur leur situation financière tous les ans; il est proposé qu'elles publient sur une base trimestrielle des renseignements de nature comparable à ceux publiés par les institutions de dépôts et à la même fréquence. Il faudra tenir compte, pour les institutions qui devront dorénavant présenter et divulguer l'information tous les trimestres, du fait qu'il est souvent difficile de calculer plus d'une fois par an certains types de données, notamment celles concernant les réserves et la réassurance. Il faudra déterminer s'il y a lieu de divulguer ce genre de renseignements sur une base plus fréquente, et plus particulièrement évaluer l'avantage à se servir d'estimations ou d'approximations dans le cadre des analyses financières. Des consultations auprès de l'industrie, d'analystes et d'autres spécialistes s'imposeront.

Il faudra du temps avant que tous ces renseignements supplémentaires ne soient rendus publics. La divulgation accrue de l'information se fera probablement par étapes. Pour lancer le processus, nous proposons que le surintendant, de concert avec les autres membres du BSIF, prépare un plan de mise en oeuvre, à présenter au ministre des Finances, dans lequel il sera question du degré de divulgation requis des institutions financières et des besoins en information de l'industrie et des analystes. En outre, tous les ans, le surintendant rendra compte au ministre des Finances des progrès réalisés quant à la satisfaction des exigences du plan.

ANNEXE 6

PRIMES D'ASSURANCE-DÉPÔTS ÉTABLIES EN FONCTION DU RISQUE

La section 3 de ce document d'orientation propose que les primes d'assurance-dépôts soient établies en fonction du risque.

Le système de tarification en fonction du risque à employer sera conforme au guide en matière d'intervention à l'intention des institutions financières fédérales. L'établissement des primes en fonction du risque se veut un «signal d'alarme» à l'intention des membres de la SADC; à ce titre, il ne reflète pas une évaluation actuarielle des risques que présente une institution en particulier pour la Caisse d'assurance-dépôts.

Le modèle américain

Aux États-Unis, la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) applique depuis le 1er janvier 1993 un système de primes calculées en fonction des risques. À cette fin, la FDIC a réparti les institutions de dépôts en neuf catégories, en fonction de leur capitalisation et de l'évaluation du risque telle qu'effectuée par la principale autorité réglementaire fédérale compétente pour chaque institution en cause. Pour prendre sa décision, la FDIC s'appuie généralement sur la cote composite établie par l'autorité réglementaire fédérale principale. L'indicateur composite le plus couramment utilisé pour la plupart des institutions de dépôts est appelé CAMEL. Dans le système CAMEL (C pour capital, A pour *assets quality* ou qualité de l'actif, M pour *management* ou gestion, E pour *earnings* ou bénéfices et L pour *liquidity* ou liquidité), les institutions sont évaluées sous l'angle des cinq critères indiqués précédemment et reçoivent une note allant de 1 (bon) à 5 (mauvais).

Les primes qui s'appliquent aux États-Unis sont fonction du capital de l'institution par rapport au minimum réglementaire et du jugement que les autorités de surveillance portent sur sa situation générale. Les primes s'étagent entre 23 et 31 cents par 100 $ de dépôts assurés, c'est-à-dire sur un intervalle global de huit points de base; les différences de primes entre catégories sont donc faibles. Ce modèle pourrait être adopté au Canada.

MATRICE DES PRIMES AUX ÉTATS-UNIS

Catégorie de capital	A Institutions financières (IF) saines	B IF avec faiblesses	C IF en difficulté
	(en cents par 100 $ de dépôts assurés)		
Bien capitalisé	23	26	29
Suffisamment capitalisé (normes de capital réglementaire minimum respectées)	26	29	30
Insuffisamment capitalisé	29	30	31

Autre modèle possible

Un modèle tenant compte du système canadien (comme les normes de la SADC régissant les saines pratiques commerciales et financières) pourrait également être élaboré pour le Canada. Le modèle d'établissement des primes en fonction des risques qui est présenté ci-dessous se veut une base de discussion.

(a) Méthode d'établissement des primes en fonction du risque

Dans le système proposé, la SADC attribuerait aux institutions membres une "cote de risque" établie en fonction de différents facteurs (la totalité ou quelques-uns des éléments suivants : suffisance du capital, cotes CAMEL, respect des normes de la SADC régissant les saines pratiques commerciales et financières, qualité des actifs, diversification, bénéfices représentatifs/rentabilité, gestion de l'actif et du passif, gestion, plans stratégiques et d'entreprise, analyse de ratios et de tendances, outils de surveillance). Pour chacun de ces facteurs, les institutions financières se verraient attribuer une cote et à partir de celles-ci serait établie une cote composite. La liste exacte des facteurs pris en considération influera sur l'étendue des pouvoirs discrétionnaires et le volume d'information nécessaires au fonctionnement du système.

Tout dépendant des résultats de l'évaluation, les institutions se classeraient parmi un certain nombre de catégories, par exemple : institutions saines, institutions présentant des risques financiers ou d'insolvabilité et institutions dont l'avenir de la viabilité financière est sérieusement remis en cause. Les institutions se verraient alors imposer une prime d'assurance-dépôts en fonction de la catégorie dont elles feraient partie.

Le mécanisme d'établissement des primes serait autorisé par la loi et précisé dans les règlements administratifs de la SADC.

(b) Établissement des primes

Ainsi qu'il a été indiqué, des primes différentes seraient fixées en fonction de l'évaluation des risques présentés par une institution. Le taux de base serait fixé chaque année par le gouverneur en conseil, comme c'est le cas à l'heure actuelle. La SADC recommanderait ce taux à la lumière de ses objectifs de planification financière et des pertes enregistrées. La notion de taux maximum serait maintenue dans la loi et plafonnerait les taux susceptibles d'être imposés à une institution. L'adoption d'un système de primes établies en fonction des risques ne devrait pas avoir d'effet sur le volume global des primes perçues, bien qu'il entraînerait une redistribution entre les institutions. La question du mode de perception des primes reste à résoudre.

Passage du système actuel au système proposé

Des consultations seront menées sur la proposition d'établir des primes en fonction du risque, suite auxquelles un nouveau barème de primes sera élaboré dans un délai rapide, compte tenu de la nécessité de fournir aux institutions membres de la SADC un préavis raisonnable avant la mise en oeuvre d'un nouveau système.

ANNEXE 7

MODIFICATIONS À LA LOI SUR LA SADC

Il est proposé d'apporter les modifications techniques suivantes à la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. Elles ne traitent pas, par exemple, des propositions concernant le cumul et les primes établies en fonction des risques décrites à la section 3 du document.

Article 7(b) Mandat

Modification : Éliminer du mandat de la Société la mission «d'encourager la compétitivité du système financier au Canada, ainsi que d'autrement coopérer à cette recherche de compétitivité».

Explication : Comme à l'heure actuelle, la SADC aura pour mission de fournir une assurance-dépôts, de promouvoir des pratiques commerciales et financières saines et d'encourager et de contribuer à la stabilité du système financier canadien, le tout au moindre coût. Il s'agit là de rôles appropriés à la SADC. En éliminant le passage qui fait mention d'encourager la compétitivité du système financier et de coopérer à la recherche de cette compétitivité, les questions dont la SADC doit tenir compte dans l'exercice de ses fonctions seront clarifiées.

Article 13 (3) Acquisition de la totalité ou quasi-totalité de l'actif / Fusion réputée

Modification : Stipuler que, lorsque les dépôts d'une institution membre sont assumés par une autre, les dépôts assurés qu'une personne détient dans les deux institutions restent assurés jusqu'à leur échéance ou à leur retrait (même si, à la suite de la fusion, la somme des dépôts dépasse $60,000).

Explication : La loi actuelle prévoit ce traitement uniquement lorsqu'une institution membre assume «la totalité ou quasi-totalité» du passif (dépôts) d'une autre institution membre.

Article 13 (4) Assumation des dépôts / Versement des primes afférentes

Modification : Ajouter à la Loi une nouvelle disposition afin de préciser que, lorsqu'une institution membre assume les dépôts d'une autre institution membre, elle doit payer les primes afférentes.

Explication : Cette modification éliminerait une anomalie de la loi.

Articles 14 (2.3) et 14 (2.5.1) Conformité avec la *Loi sur les liquidations*

Modification : Préciser que, lorsque la *Loi sur la SADC* mentionne le paiement d'intérêt (y compris dans le cas de paiements discrétionnaires), ce paiement doit être inclus dans le remboursement uniquement jusqu'à la date de l'avis de requête de mise en liquidation.

Explication : À l'heure actuelle, la date retenue est celle de l'ordonnance de mise en liquidation. Cette modification rendra la *Loi sur la SADC* conforme à *Loi sur les liquidations*.

Article 14 (2.8) Coût de l'examen

Modification : Ajouter une nouvelle disposition permettant à la SADC de vendre au liquidateur les renseignements recueillis ou produits à ses frais à l'occasion d'un remboursement (comme la vérification et le rapprochement du passif-dépôts de l'institution membre).

Explication : À l'heure actuelle, la SADC fournit gratuitement ces renseignements, ce qui avantage les déposants et créanciers non assurés.

Article 14 (2.9) Conformité avec la *Loi sur les liquidations*

Modification : Ajouter une nouvelle disposition afin de préciser que «l'assurance» doit être mesurée à la date de l'avis de requête de mise en liquidation.

Explication : Cette modification aidera la SADC à prévenir les problèmes de regroupement du principal des différents dépôts lors d'un remboursement et l'aidera à prouver ses créances.

Article 14 (4) Prescription pour les déposants

Modification : Préciser qu'en cas de liquidation, la SADC laisse aux déposants assurés une période de 10 ans au maximum, à partir de la date d'ouverture de la liquidation, pour faire valoir leurs droits.

Explication : Cette clarification simplifiera considérablement les tâches administratives de la SADC.

Article 14 (4.1) et Annexe, Article 2 (2)(d) — Priorité de l'ACP / Définition de "dépôt"

Modification : Préciser que, lorsque la SADC fait un paiement au détenteur d'un effet de paiement prioritaire, par exemple un chèque certifié, un mandat-poste ou une traite bancaire, elle bénéficie d'une créance privilégiée à hauteur du montant de l'effet de paiement.

Explication : À l'heure actuelle, un même effet de paiement peut être prioritaire en vertu de la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* et de la protection de la SADC.

Article 14 (5) — Subrogation (Modification technique)

Modification : Rendre cette disposition conforme à l'art. 14 (4.1) – cession des droits des déposants à l'égard de leur dépôt.

Explication : Cette modification précisera l'esprit de la Loi, qui est de donner à la SADC le même rang qu'aux détenteurs d'effets de paiement.

Article 21 (2.1) — Prime / RADQ

Modification : Stipuler que, lorsqu'une institution financière passe du niveau provincial au niveau fédéral pour devenir membre de la SADC, elle doit verser sur ses dépôts une prime proportionnelle à la fraction de l'année où elle est une institution fédérale.

Explication : Cette modification est rendue nécessaire par l'accord signé entre la SADC et la RADQ.

Article 22 (2)(b) — Versements échelonnés

Modification : Modifier la Loi de façon à ce que les primes soient payables le 15 juin et le 15 décembre.

Explication : À l'heure actuelle, les primes doivent être acquittées le 30 juin et le 30 décembre. En devançant les dates de paiement, on donnera à la SADC une plus grande marge de manoeuvre pour effectuer ses placements avec le montant des primes perçues.

Article 26 (2) **Caisse d'assurance-dépôts**

Modification : Éliminer la nécessité de présenter les bénéfices nets accumulés sous forme de poste distinct dans le bilan de la Société. Conserver cependant la Caisse d'assurance-dépôts, à laquelle doivent être créditées toutes les primes.

Explication : La pratique actuelle, qui consiste à présenter les bénéfices nets accumulés sous forme de poste distinct dans le bilan, est contraire aux principes comptables généralement reconnus.

Article 27 (2) **Imputation des frais d'examens spéciaux**

Modification : Autoriser la SADC à imputer à une institution membre les frais que lui a occasionné un examen spécial.

Explication : Cette modification permettra à la SADC de réduire ses coûts.

Article 31.1 (1)(a) **Avis de résiliation (modification technique)**

Modification : Supprimer les mots «a continué de» à l'article 31.1 (1) a).

Explication : Les mots «a continué» (de se détériorer) peuvent être restrictifs puisqu'ils supposent que la détérioration s'était amorcée avant le préavis de résiliation. Le non-respect des normes n'est pas nécessairement lié à une détérioration de la situation financière.

Article 34 (2) **Effet de l'annulation ou de la résiliation**

Modification : Ajouter une nouvelle disposition selon laquelle le maintien de l'assurance-dépôts après une annulation ou une résiliation ne s'applique pas aux dépôts qui ont été assumés – et sont donc assurés – par une autre institution membre.

Explication : À l'heure actuelle, les dépôts continuent d'être couverts, après une annulation ou une résiliation de l'assurance, pendant deux ans ou jusqu'à leur échéance.

Articles 46, 47, 47.1, 48, 49, 52 et 53

Pénalités

Modification : Ajouter de nouvelles dispositions afin de moderniser la Loi. Ces nouvelles dispositions :

- permettront à un tribunal d'ordonner qu'on se conforme à la Loi, aux règlements administratifs ou à la police d'assurance-dépôts;
- établiront la responsabilité des administrateurs et dirigeants à l'égard des infractions commises par les membres;
- établiront la pénalité applicable lorsqu'une institution ne fournit pas à la SADC les renseignements exigés par la Loi, les règlements administratifs ou la police d'assurance-dépôts.

Inclure tous les renseignements fournis par une institution membre ou une institution qui demande à devenir membre de la SADC, sur lesquels cette dernière pourrait s'appuyer à son détriment, prévoir des amendes en remplacement des peines d'emprisonnement qui soient conformes aux amendes maximales prévues par les lois régissant les institutions financières et permettre la saisie des profits réalisés en commettant une infraction.

Explication : Ces modifications rendront la Loi conforme à la législation qui régit les institutions financières fédérales.

Annexe, Article 3 (6)

Fonds enregistré de revenu de retraite (modification technique)

Modification : Corriger une mention incorrecte de «régime enregistré d'épargne-retraite» et la remplacer par "fonds enregistré de revenu de retraite" (FERR).

Explication : Il s'agit d'une erreur de la Loi. Cet article est censé traiter des FERR.