



**SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS CANADIENS :
UNE COMPARAISON DES RAPPORTS ET
DU CADRE STRATÉGIQUE
RELATIFS À SON AVENIR**

Margaret Smith
Division du droit et du gouvernement

Le 2 novembre 1999

**PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

**CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN ANGLAIS**

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
INTRODUCTION.....	1
LA STRUCTURE	2
A. Définition de la large répartition du capital.....	2
B. Règles de propriété.....	4
C. Sociétés de portefeuille.....	6
D. Montant minimal de capital requis.....	8
E. Secteur coopératif financier.....	8
F. Démutualisation des sociétés d'assurance-vie.....	9
G. Établissement de succursales par les banques étrangères.....	10
LE SYSTÈME DES PAIEMENTS.....	11
A. Accès au système des paiements.....	11
B. Régie du système des paiements.....	12
L'EXAMEN DES PROJETS DE FUSION.....	13
LA RÉGLEMENTATION.....	15
A. Mandat du Bureau du surintendant des institutions financières.....	15
B. Société d'assurance-dépôts du Canada et Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes.....	16
C. SADC et BSIF.....	17
D. Rationalisation des approbations et agréments.....	18
L'ÉLARGISSEMENT DES POUVOIRS ACCORDÉS AUX INSTITUTIONS.....	19

LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS	20
A. Accès aux services financiers	20
1. Compte de base	20
2. Fermeture de succursales	21
B. Agence des consommateurs de produits et services financiers	21
C. Ombudsman des services financiers canadiens	22
LES PRATIQUES COMMERCIALES ET LA REDDITION DE COMPTES	23
A. Transparence et divulgation	23
B. Protection des renseignements personnels	24
C. Ventes liées avec coercition	25
D. Reddition de comptes au public	26
E. Financement des petites et moyennes entreprises	28
F. Financement des entreprises autochtones	29
LA FISCALITÉ	29
A. Impôt sur le capital	29
B. Retenues fiscales	30
LES PRINCIPES COMPTABLES	30



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS CANADIENS : UNE COMPARAISON DES RAPPORTS ET DU CADRE STRATÉGIQUE RELATIFS À SON AVENIR

INTRODUCTION

Le 1^{er} juin 1992, le gouvernement fédéral a annoncé son nouveau cadre législatif régissant les institutions financières réglementées au niveau fédéral, à savoir les banques, les sociétés de fiducie, les sociétés d'assurance et le réseau national de coopératives de crédit. La nouvelle législation a modifié le contexte dans lequel évoluent ces institutions financières. De nouveaux pouvoirs ont été conférés, les régimes de propriété se sont transformés et de nouveaux mécanismes prudeniels ont été mis en place.

Le 18 décembre 1996, le ministre des Finances a annoncé le mandat et la composition du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien. Le Groupe de travail a été chargé de conseiller le gouvernement sur les mesures à prendre pour que le système financier canadien conserve sa vigueur et son dynamisme.

En septembre 1998, le Groupe de travail a publié son rapport final, qui contient 124 recommandations articulées autour de quatre grands thèmes : renforcer la concurrence et la compétitivité, améliorer le cadre réglementaire, répondre aux attentes des Canadiens et accroître le pouvoir du consommateur.

Deux comités parlementaires, à savoir le Comité permanent des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, ont examiné de près le rapport du Groupe de travail. Ils ont mené de nombreuses audiences et, en décembre 1998, publié leur rapport respectif.

À la fin de juin 1999, le ministre des Finances a rendu public le Livre blanc du gouvernement fédéral, intitulé *La réforme du secteur des services financiers canadien : Un cadre pour l'avenir*, qui décrit la façon dont ce dernier entrevoit l'avenir du secteur des services financiers.

Dans le présent document, nous comparons les recommandations qu'a formulées le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, la réponse qu'a fournie le Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans son rapport intitulé *L'avenir commence maintenant*, les recommandations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce que celui-ci a publié dans son rapport intitulé *Plan directeur de changement* et les propositions de réforme touchant le secteur des services financiers qu'a avancées le gouvernement du Canada dans son Livre blanc intitulé *La réforme du secteur des services financiers canadien : Un cadre pour l'avenir*. La comparaison portera sur les grands volets de la question que sont la structure, l'accès au système des paiements, l'examen des fusions, la réglementation, l'élargissement des pouvoirs des entreprises, la protection des consommateurs, les pratiques des entreprises et la reddition de comptes, la fiscalité et les règles comptables.

Dans chaque cas, l'analyse comportera un court résumé des recommandations du rapport du Groupe de travail, des réponses du Comité de la Chambre des communes et du Comité sénatorial aux recommandations du Groupe de travail et les propositions avancées dans le Livre blanc.

LA STRUCTURE

A. Définition de la large répartition du capital

La *Loi sur les banques* établit les régimes de propriété des banques et stipule notamment que les banques de l'annexe I doivent avoir un capital largement réparti. Dans le régime actuel, aucun actionnaire ne peut détenir plus de 10 p. 100 d'une catégorie d'actions quelconque. Grâce à cette politique, il est plus facile pour les Canadiens de garder le contrôle de leurs banques et de continuer à séparer les activités financières des activités commerciales. Les banques de l'annexe II, par contre, doivent être contrôlées par d'autres institutions financières « admissibles », c'est-à-dire en règle générale des entités réglementées canadiennes ou étrangères dont le capital est largement réparti⁽¹⁾.

(1) Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, *Souplesse d'organisation des institutions financières : Un cadre d'intensification de la concurrence*, Document d'information n° 2, septembre 1998, p. 12.

Le Groupe de travail a recommandé le maintien de la règle des 10 p. 100 pour les institutions financières dont l'avoir des actionnaires dépasse cinq milliards de dollars. Cette règle s'appliquerait à toutes les grandes institutions financières sous réglementation fédérale, et non seulement aux banques. Le Groupe de travail a proposé que le ministre des Finances puisse autoriser des prises de participation allant jusqu'à 20 p. 100, à condition que les actionnaires autorisés à détenir plus de 10 p. 100 des actions ne détiennent ni ne contrôlent ensemble plus de 45 p. 100 des capitaux propres. Dans certaines circonstances, un actionnaire pourrait détenir temporairement plus de 20 p. 100 des actions d'une institution, à condition qu'il ait un plan satisfaisant pour se départir de l'excédent de ses actions et s'engage à ne pas se prévaloir de plus de 20 p. 100 de ses droits de vote. Le Groupe de travail a vu dans ce seuil de 20 p. 100 une façon de faciliter les transactions stratégiques, mais il ne voulait pas que cela s'applique à des investisseurs passifs. Selon lui, il faudrait également que les institutions financières réglementées dont le capital est largement réparti et qui sont constituées au Canada puissent posséder jusqu'à 100 p. 100 d'une autre institution financière réglementée, quelle qu'en soit la taille.

Le Comité des finances de la Chambre des communes s'est dit d'avis que le Canada devrait conserver le contrôle de la plupart de ses institutions financières. Il a indiqué être d'accord avec la recommandation selon laquelle les grandes institutions financières ne devraient pouvoir détenir plus de 10 p. 100 des actions et avec celle voulant que le ministre des Finances puisse, à sa discrétion, autoriser des participations allant jusqu'à 20 p. 100 et, à titre temporaire, des participations supérieures au plafond de 20 p. 100. Le Comité a également recommandé que le gouvernement établisse des paramètres visant à clarifier les limites des pouvoirs discrétionnaires que pourrait exercer le ministre.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce a convenu avec le Groupe de travail que les institutions financières les plus importantes devraient avoir un capital largement réparti. Le Comité a toutefois choisi de faire une distinction entre la propriété et le contrôle; il a recommandé qu'aucun individu ou groupe agissant de concert avec d'autres ne puisse contrôler plus de 20 p. 100 des actions donnant droit de vote et plus de 30 p. 100 des capitaux propres d'une institution financière. Le Comité a, entre autres choses, estimé qu'une limite générale de 20 p. 100 fournirait une souplesse accrue aux fins des fusions et acquisitions, permettrait un suivi plus étroit de la gestion et empêcherait tout recours excessif au pouvoir discrétionnaire du ministre. Par ailleurs, avec la limite de 30 p. 100 sur les fonds propres, il serait possible d'utiliser

les actions ne donnant pas droit de vote dans le cas où il faudrait, pour conclure une fusion ou une acquisition, plus de 20 p. 100.

Les auteurs du Livre blanc définissent la large répartition du capital ou la propriété à participation multiple plus ou moins comme le recommande le Comité sénatorial des banques. Selon le Livre blanc, le gouvernement permettrait à un investisseur de détenir jusqu'à concurrence de 20 p. 100 de n'importe quelle catégorie d'actions avec droit de vote et de 30 p. 100 d'une catégorie d'actions sans droit de vote (banques et sociétés d'assurance démutualisées dont les capitaux propres dépassent cinq milliards de dollars). Cette règle serait soumise à un critère d'aptitude, visant à évaluer l'admissibilité des propriétaires éventuels. Cette définition diffère de la proposition du Groupe de travail en vertu de laquelle il y aurait une limite de 10 p. 100 aux investissements de portefeuille et de 20 p. 100 lorsqu'un projet d'alliance est avancé.

B. Règles de propriété

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'actuelle *Loi sur les banques* stipule que toutes les banques de l'annexe I doivent avoir un capital largement réparti. Les sociétés de fiducie, les sociétés d'assurance IARD et les sociétés d'assurance-vie par actions peuvent avoir un capital fermé, mais, dès que leurs capitaux propres atteignent 750 millions de dollars, 35 p. 100 de leurs actions ordinaires avec droit de vote doivent être en circulation dans le public.

Le Groupe de travail a recommandé un régime de propriété unique pour l'ensemble des institutions financières réglementées au niveau fédéral. Les institutions de taille moyenne dont les capitaux propres se situent entre un et cinq milliards de dollars devraient être tenues de faire en sorte que 35 p. 100 de leurs actions ordinaires avec droit de vote soient en circulation dans le public et que leur capital soit largement réparti. Les institutions les plus petites (dont les capitaux propres sont inférieurs à un milliard de dollars) devraient toutefois avoir un capital fermé et pourraient n'avoir qu'un seul propriétaire.

Le Groupe de travail a également recommandé que les banques de l'annexe I qui sont assujetties à la règle des 10 p. 100, mais qui, en raison de leur taille, ne seraient pas soumises au nouveau régime de large répartition du capital fondé sur la taille pourraient avoir le droit d'être reclassées dans la catégorie applicable en raison de leur avoir des actionnaires. Ainsi, les banques dont les capitaux propres sont inférieurs à cinq milliards de dollars pourraient

passer de la catégorie des institutions au capital largement réparti à celle des institutions au capital fermé.

Le Comité de la Chambre des communes et le Comité sénatorial ont tous deux approuvé l'adoption d'un régime de propriété fondé sur la taille pour l'ensemble des institutions financières.

Le Livre blanc propose un ensemble de règles en matière de propriété pour les banques nationales qui s'apparente aux modalités décrites dans le rapport du Groupe de travail. Les banques de petite taille dont les capitaux propres sont inférieurs à un milliard de dollars ne seraient assujetties à aucune restriction en matière de régime de propriété. Les banques de taille moyenne, dont les capitaux propres varient entre un et cinq milliards de dollars, seraient tenues d'avoir 35 p. 100 de leurs actions avec droit de vote qui soient offertes au public et largement distribuées. Les banques de grande taille, dont les capitaux propres dépassent les cinq milliards de dollars, devraient avoir un capital largement réparti. Comme nous l'avons déjà mentionné, dans le Livre blanc, l'expression « à participation multiple » désigne la situation des entreprises dont un actionnaire ne peut détenir plus de 20 p. 100 de toute catégorie d'actions donnant droit de vote et plus de 30 p. 100 des actions ne donnant pas droit de vote.

Fidèles à l'esprit des recommandations du Groupe de travail, les auteurs du Livre blanc proposent que les banques existantes dont les capitaux propres sont inférieurs à cinq milliards de dollars soient en mesure de s'adresser au ministre des Finances, lequel aurait le pouvoir de leur permettre de changer de structure de propriété conformément au régime proposé. Par conséquent, les banques ayant entre un et cinq milliards de capitaux propres pourraient être à capital fermé, mais devraient respecter la règle des 35 p. 100 d'actions en circulation, et celles dont les capitaux propres sont inférieurs à cinq milliards de dollars ne seraient assujetties à aucune restriction en matière de régime de propriété. Les banques qui franchissent un seuil disposeraient de trois années pour modifier leur statut.

Les règles de propriété énoncées dans le Livre blanc s'appliqueraient également aux sociétés d'assurance-vie démutualisées. Dans un premier temps, ces sociétés devraient automatiquement respecter la règle de la large répartition du capital. Après une période de transition de deux ans, elles pourraient toutefois s'adresser au ministre des Finances pour obtenir le statut d'institution à participation restreinte, à condition que leurs capitaux propres tombent dans la fourchette admissible.

Le Livre blanc propose que les sociétés de fiducie, les sociétés d'assurance IARD fédérales et les sociétés d'assurance-vie par actions conservent leur régime de propriété actuel, à une exception près. Le seuil à partir duquel 35 p. 100 des actions donnant droit de vote doivent être offerts au public passerait de 750 millions à un milliard de dollars.

Les auteurs du Livre blanc rejettent le concept d'un régime de propriété unique fondé sur la taille pour l'ensemble des institutions financières sous réglementation fédérale. Le gouvernement n'appliquerait le régime fondé sur la taille qu'aux banques et aux sociétés d'assurance-vie démutualisées et maintiendrait le système existant (avec un seuil plus élevé pour l'obligation relative à l'appel public à l'épargne) aux sociétés de fiducie, aux sociétés d'assurance IARD fédérales et aux sociétés d'assurance-vie par actions.

Le Groupe de travail a proposé des règles de droits acquis complexes à l'intention des institutions comme Canada Trust et la Great-West Compagnie d'Assurance-Vie, qui ne se seraient pas conformées au régime de propriété proposé. En n'appliquant le nouveau régime qu'aux banques et aux sociétés d'assurance-vie démutualisées, le gouvernement a contourné le problème des droits acquis par de telles institutions.

C. Sociétés de portefeuille

Les institutions financières au capital largement réparti comme les banques ne sont pas autorisées à fonctionner comme une société de portefeuille. Elles peuvent posséder des filiales mais ne peuvent en être.

Le Groupe de travail a recommandé que les institutions financières réglementées au niveau fédéral aient la possibilité de s'organiser comme des filiales d'une société de portefeuille financière passive et réglementée. Il a également proposé que les exigences en matière de réglementation applicables à la société de portefeuille et à ses filiales non réglementées soient aussi discrètes que possible. En outre, la société de portefeuille devrait avoir, selon lui, une participation majoritaire dans ses principales institutions financières d'exploitation canadiennes.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a convenu avec le Groupe de travail qu'il serait salubre pour les institutions financières d'adopter un modèle fondé sur la société de portefeuille financière. Il a également recommandé que les sociétés de portefeuille réglementées soient assujetties à une réglementation aussi légère que possible.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce a appuyé le concept d'une société de portefeuille financière passive non réglementée qui aurait une participation majoritaire dans ses filiales bancaires et autres. Il serait ainsi possible de séparer les activités bancaires de détail des autres.

Selon le Livre blanc, il serait possible pour les institutions financières à capital largement réparti d'adopter une structure fondée sur celle des sociétés de portefeuille réglementées. La société de portefeuille, dont le capital serait largement réparti, constituerait une société passive, soumise à une réglementation légère, dont le rôle premier serait de lever des fonds et de gérer les affaires de ses filiales d'exploitation. Les sociétés d'assurance démutualisées pourraient adopter une structure de même type.

La société de portefeuille qui possède une banque ne pourrait détenir plus de 50 p. 100 des actions de celle-ci. Le reste des actions d'une filiale bancaire devrait être largement réparti. D'après le Livre blanc, le gouvernement devrait appliquer le plafond de 20 p. 100 pour les actions avec droit de vote et celui de 30 p. 100 pour les actions sans droit de vote par rapport au total des actions cumulatives directes et indirectes détenues par la banque; ainsi, aucun investisseur ne pourrait à lui seul recourir à la structure de société de portefeuille pour contourner les restrictions relatives à la propriété des banques. La société de portefeuille sera tenue au « contrôle de fait » (c.-à-d. qu'elle pourrait exercer un contrôle même si elle ne détient qu'une minorité d'actions) sur les autres filiales qui avaient pour principale activité de fournir certains services financiers, comme les cartes de crédit, les petits prêts aux entreprises ou les prêts à la consommation. Toutefois, les filiales œuvrant dans des activités de conseil ou d'agence ou dans des activités considérées comme auxiliaires ou accessoires aux services financiers ne seraient assujetties à aucun contrôle. Les banques à capital fermé seraient également autorisées à se structurer comme une société de portefeuille réglementée.

Selon le Livre blanc, le gouvernement entend élargir les genres de filiales permises afin qu'une société adoptant la structure de société de portefeuille ou celle de société mère puisse mieux concurrencer les firmes « monogames ». Cette proposition cadre avec les recommandations du Groupe de travail et celles des deux comités parlementaires.

D. Montant minimal de capital requis

À l'heure actuelle, les institutions financières réglementées au niveau fédéral doivent détenir des capitaux s'élevant à 10 millions de dollars au minimum. Selon le Livre blanc, cette exigence a pour objet d'assurer le sérieux de l'engagement des actionnaires principaux envers l'institution financière et la suffisance des capitaux dont dispose toute nouvelle institution pour appuyer dès le départ ses activités⁽²⁾.

Le Groupe de travail a recommandé que le ministre des Finances use de son pouvoir discrétionnaire pour permettre aux nouvelles institutions financières de se constituer avec un capital inférieur à 10 millions de dollars, à condition que le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) ait approuvé leur plan d'affaires.

Le Comité de la Chambre des communes et le Comité sénatorial se sont dits tous deux en faveur de la réduction du montant minimal de capital requis.

Selon le Livre blanc, ce montant minimal de capital pour lancer une nouvelle banque, fiducie ou société d'assurance devrait être ramené de dix à cinq millions de dollars.

E. Secteur coopératif financier

Le mouvement coopératif canadien, constitué de coopératives de crédit et de caisses populaires, se caractérise par une structure à trois paliers. Au niveau local, les coopératives de crédit et les caisses populaires appartiennent à leurs membres. Elles fonctionnent indépendamment les unes des autres et sont soumises à une réglementation provinciale. Les représentants des coopératives de crédit locales choisissent les membres des conseils d'administration des centrales provinciales et des fédérations régionales au Québec. Les conseils d'administration des centrales provinciales élisent à leur tour les administrateurs de la Centrale des caisses de crédit du Canada (CCCC), tandis que les conseils d'administration des fédérations régionales du Québec élisent les administrateurs de la Confédération des caisses populaires d'économie Desjardins du Québec.

Les centrales provinciales fournissent un certain nombre de services visant à appuyer les coopératives de crédit locales. Elles gèrent l'ensemble des liquidités au nom des coopératives de crédit qui en sont membres et participent à la masse de liquidités maintenue au

(2) Ministère des Finances, *La réforme du secteur des services financiers canadien : Un cadre pour l'avenir*, 25 juin 1999, p. 40.

niveau national et gérée par la CCCC. Au Québec, le Mouvement Desjardins fournit un appui aux caisses locales en matière de liquidités.

Le Groupe de travail a proposé deux cadres législatifs pour le secteur coopératif. Le premier supposerait des changements à la *Loi sur les associations coopératives de crédit* pour que les centrales puissent fournir des services financiers de gros aux autres institutions financières et des services financiers de détail directement aux membres des caisses coopératives locales. Le second cadre législatif permettrait la création d'une ou de plusieurs banques coopératives.

Le Comité de la Chambre des communes et le Comité sénatorial ont approuvé les recommandations du Groupe de travail relativement au secteur coopératif.

Selon le Livre blanc, il faudrait apporter deux changements aux institutions financières coopératives : permettre la création d'une banque coopérative et restructurer le cadre existant au sein duquel les coopératives de crédit évoluent. Il faudrait par ailleurs transformer la structure à trois paliers en une structure à deux niveaux en éliminant les centrales provinciales. Le niveau supérieur deviendrait une nouvelle entité de service nationale.

F. Démutualisation des sociétés d'assurance-vie

Au Canada, les mutuelles d'assurance-vie sont en cours de démutualisation, c'est-à-dire qu'elles modifient leur régime de propriété pour que celle-ci passe des mains des souscripteurs à celles des actionnaires.

Le Groupe de travail a recommandé que le régime de propriété des sociétés d'assurance-vie démutualisées soit fondé sur leur taille, établie en fonction de l'avoir des actionnaires après la démutualisation. Il a recommandé une période de transition de trois ans, débutant à la date de la démutualisation d'une société d'assurance-vie, au cours de laquelle la société pourrait avoir un capital largement réparti et ne pourrait procéder à des fusions ou à des acquisitions. Selon ces recommandations, le ministre des Finances aurait la possibilité d'approuver des fusions ou des acquisitions non hostiles au cours de cette période de transition.

Les deux comités parlementaires se sont dits d'accord en gros avec les recommandations du Groupe de travail.

Le Livre blanc énonce la politique du gouvernement concernant les sociétés d'assurance démutualisées. Il y aurait tout d'abord une période de transition de deux ans, après la démutualisation, au cours de laquelle aucun actionnaire ne pourrait détenir plus de 20 p. 100

des actions avec droit de vote et plus de 30 p. 100 des actions sans droit de vote de l'assureur. Au cours de cette période, les sociétés démutualisées ne pourraient ni fusionner entre elles ni faire l'objet d'une acquisition. En second lieu, une fois la période de transition terminée, les sociétés d'assurance démutualisées seraient assujetties au même régime de propriété que les banques. Toutes les sociétés démutualisées dont les capitaux propres seraient supérieurs à cinq milliards de dollars devraient respecter la nouvelle règle de participation multiple. Celles dont les capitaux propres sont inférieurs à cinq milliards de dollars garderaient leur statut d'institution à participation multiple, mais devraient s'adresser au ministre des Finances pour changer de statut de manière à devenir une institution à participation restreinte, sous réserve de la règle des 35 p. 100, si leurs capitaux propres se situent entre un et cinq milliards de dollars. Les sociétés d'assurance démutualisées dont les capitaux propres sont inférieurs à un milliard de dollars ne seraient assujetties à aucune restriction de propriété, à l'exception du critère d'aptitude.

G. Établissement de succursales par les banques étrangères

Le Groupe de travail a recommandé dans son rapport que les banques étrangères soient en mesure de mener toutes leurs activités au Canada, à l'exception de l'acceptation des dépôts de détail (inférieurs à 150 000 \$) par le truchement de leurs succursales.

Les deux comités ont appuyé les recommandations du Groupe de travail afin de faciliter l'entrée des banques étrangères au Canada.

Par suite de récents changements d'ordre législatif, une banque étrangère peut implanter une succursale offrant toute la gamme des services ou une succursale de prêt. Aucune de ces succursales ne peut accepter des dépôts de détail, d'un montant inférieur à 150 000 \$. Les banques étrangères désireuses d'accepter des dépôts de détail au Canada peuvent le faire par l'entremise d'une filiale.

D'après le Livre blanc, le régime d'entrée des banques étrangères au Canada, y compris les modifications visant à autoriser ces dernières à établir des succursales, sera examiné en fonction du nouveau cadre qui y est décrit. Les modifications législatives éventuelles se rapportant à ce régime seront apportées en parallèle avec les dispositions législatives portant sur la mise en œuvre du nouveau cadre.

LE SYSTÈME DES PAIEMENTS

A. Accès au système des paiements

Le système des paiements se compose au Canada d'un ensemble de réseaux comprenant le système de paiements par chèque, le système de cartes de crédit — Visa et MasterCard —, les guichets automatiques, les terminaux point de vente et les réseaux de cartes de débit d'Interac, ainsi que les systèmes de compensation distincts applicables aux actions et aux titres de créances, de même qu'aux fonds communs de placement. En vertu de sa loi organique, l'Association canadienne des paiements (ACP) doit administrer un système national de compensation et de règlement et planifier l'évolution du système national des paiements.

Seules les institutions de dépôt réglementées aux niveaux provincial et fédéral peuvent être membres de l'ACP. Les membres peuvent être des adhérents ou des sous-adhérents. Les adhérents effectuent la compensation et le règlement de leurs propres paiements directement et fournissent des services de compensation et d'accès aux installations de règlement aux sous-adhérents. La convergence vers un marché de services financiers unique soulève certaines questions relativement au statut de membre de l'ACP pour les institutions qui n'acceptent pas les dépôts, comme les sociétés d'assurance-vie, les fonds communs de placement et les firmes de courtage.

Le Groupe de travail a recommandé que les institutions financières autres que des institutions de dépôt deviennent membres de l'ACP après avoir répondu à certains critères liés à leur solvabilité, à leur liquidité ainsi qu'à la réglementation et au cadre juridique auxquels elles sont soumises.

Le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial des banques et du commerce ont tous deux appuyé l'élargissement de l'accès au système de paiements.

Les auteurs du Livre blanc proposent l'élargissement de l'accès au système de paiements, de manière à permettre la participation des institutions autres que des institutions de dépôt, comme les sociétés d'assurance-vie, les courtiers en valeurs mobilières et les fonds du marché monétaire. En raison du cadre juridique des sociétés d'assurance-vie et des fonds du marché monétaire, ces institutions peuvent difficilement devenir des adhérents sans accroître les risques systémiques; le gouvernement propose donc qu'elles participent au système de paiements à titre uniquement de sous-adhérents.

B. Régie du système des paiements

Le Groupe de travail a formulé un certain nombre de recommandations concernant le mode de fonctionnement de l'ACP. Il a recommandé, par exemple, que le pouvoir d'autoriser les nouveaux règlements administratifs ou de modifier les règlements existants de l'ACP soit conféré au ministre des Finances plutôt qu'au gouverneur en conseil. De plus, il a recommandé que le ministre des Finances soit habilité à réviser toutes les règles, nouvelles ou modifiées, de l'Association et à annuler toute règle qu'il juge contraire à l'intérêt public. Le ministre devrait aussi, de l'avis du Groupe de travail, pouvoir émettre des directives à l'intention de l'ACP.

Le Comité de la Chambre des communes et le Comité sénatorial se sont dits tous deux d'accord avec les recommandations du Groupe de travail concernant le mode de fonctionnement du système des paiements.

Le Livre blanc contient un certain nombre de recommandations sur le sujet, qui visent notamment :

- à clarifier le mandat de l'ACP;
- à faire passer le nombre d'administrateurs de l'ACP de 11 à 15;
- à inscrire le Comité consultatif des intervenants dans la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* (ce comité, établi en 1996, joue un rôle consultatif auprès du conseil de l'ACP pour ce qui est du système des paiements et lui fournit le point de vue d'un certain nombre de groupes d'intérêt);
- à fournir au ministre des Finances un délai maximal de 30 jours pour rejeter une règle de l'ACP, nouvelle ou modifiée, s'il la juge contraire à l'intérêt public;
- à donner au ministre des Finances le pouvoir de désigner d'autres systèmes de paiement pour la surveillance;
- à fournir au ministre des Finances le pouvoir d'émettre une directive à l'ACP et aux autres systèmes désignés pour demander la modification d'un règlement, d'une règle ou d'une autre méthode de fonctionnement qu'il juge contraire à l'intérêt public; et
- à éliminer l'obligation faite au BSIF d'inspecter les activités de l'ACP et d'en rendre compte chaque année.

Selon ces propositions, le gouvernement devrait s'attendre à ce que l'ACP se gouverne elle-même et à ce que des organismes comme le BSIF exercent une moins grande

surveillance sur cet organisme. Le ministre des Finances aurait toutefois le pouvoir d'intervenir en faisant connaître sa désapprobation ou en émettant des directives au nom de l'intérêt du public.

L'EXAMEN DES PROJETS DE FUSION

Le Canada s'est doté d'une législation fédérale en matière de fusions et d'acquisitions. Le Bureau de la concurrence, le BSIF et le ministère des Finances ont plus ou moins bien accueilli les fusions et acquisitions d'institutions financières qui se sont produites par le passé. Il n'existe toutefois aucune politique globale en matière d'examen des projets de fusion. Il n'y a pas non plus de directives énonçant le type de fusion devant faire l'objet d'un examen public et, le cas échéant, stipulant l'organisme d'État devant s'en charger. Qui plus est, il n'existe aucune politique d'intérêt public régissant les critères à respecter en matière de sécurité et de fiabilité ainsi qu'au nom de l'intérêt public. Selon le processus d'examen en vigueur actuellement, le ministre des Finances a le pouvoir ultime de prendre des décisions en la matière. La façon dont le ministre en arrive à une décision et les facteurs dont il tient compte pour ce faire ne sont pas du domaine public. Seul le Bureau de la concurrence dispose de règles bien établies régissant les fusions et les acquisitions.

Le Groupe de travail a centré un certain nombre de ses recommandations sur le processus d'examen des fusions d'institutions financières et recommandé comme politique générale que le gouvernement n'empêche pas les grandes institutions financières de conclure entre elles des ententes de regroupement. Pour ce qui est de l'examen des fusions, le Groupe de travail a recommandé que le Bureau de la concurrence évalue les projets de fusion concernant une institution financière réglementée au niveau fédéral du point de vue des préoccupations en matière de concurrence, et que le Bureau du surintendant des institutions financières se charge de l'examen au regard des considérations prudentielles; le ministre des Finances, quant à lui, effectuerait une évaluation sous l'angle de l'intérêt public.

Le ministre des Finances devrait autoriser toutes les fusions, à l'exception de celles visant deux institutions réglementées au niveau fédéral qui ne nécessitent pas d'avis préalable d'après la *Loi sur la concurrence*. Un Processus d'examen de l'intérêt public pour les fusions concernant les institutions financières dont l'avoir propre combiné dépasse cinq milliards de dollars serait institué. Le Groupe de travail a également recommandé que les fusions entre institutions plus petites fassent l'objet d'un processus d'examen lorsque cela est jugé être dans

l'intérêt du public. Enfin, il a recommandé que le ministre soit autorisé par la loi à exiger des parties à la transaction projetée des engagements exécutoires.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a convenu qu'il ne devrait pas y avoir de politique générale visant à empêcher les institutions financières de fusionner. Le Comité sénatorial, quant à lui, a estimé qu'il ne faudrait pas interdire de façon générale la fusion des institutions financières, mais il a néanmoins recommandé que les grandes banques et sociétés d'assurance-vie ne soient pas habilitées à fusionner. Le Comité a estimé en effet que les fusions entre sociétés de ce type aboutiraient à une concentration trop forte de puissance économique entre quelques mains.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a également appuyé les recommandations du Groupe de travail concernant le processus d'examen des fusions. Il a recommandé qu'il y ait un processus d'examen en trois volets qui serait transparent, efficient et collégial et auquel participeraient le Bureau de la concurrence et le BSIF et qui comprendrait un Processus d'examen de l'intérêt public. Le ministre des Finances serait tenu de formuler des directives sur la façon dont le processus devrait se dérouler.

Le Comité sénatorial a recommandé, quant à lui, que les questions de politique en matière de concurrence, les questions prudentielles et les questions d'intérêt public (intendance) soient traitées les unes après les autres. L'examen de la responsabilité de l'intendance ne devrait pas durer plus de quatre mois et ne concernerait que les fusions entre grandes banques ou les fusions entre grandes sociétés d'assurance. Le Comité sénatorial a également recommandé que le ministère des Finances tienne des audiences publiques à propos d'un examen de l'intendance.

Les auteurs du Livre blanc proposent, quant à eux, que le gouvernement établisse un processus d'examen, à la fois officiel et transparent, pour les fusions entre banques dont les capitaux propres dépassent cinq milliards de dollars. Les banques seraient tenues de préparer une évaluation de l'impact de la fusion sur l'intérêt public, comme le recommande le Groupe de travail. Le Comité des finances de la Chambre des communes analyserait cette évaluation, et tiendrait des audiences publiques sur les grandes questions d'intérêt général que soulèverait le projet de fusion. Comme le Groupe de travail et les comités parlementaires, le gouvernement, dans son Livre blanc, propose l'adoption d'une législation pour que les institutions financières soient tenues de respecter les modalités relatives aux fusions. Le Bureau de la concurrence et le BSIF effectueraient leurs examens respectifs de la fusion pendant que le Comité des finances de

la Chambre des communes tiendrait ses audiences. L'approbation finale de la fusion incomberait au ministre des Finances.

Contrairement au Groupe de travail et aux comités parlementaires, le gouvernement, dans son Livre blanc, privilégie un processus d'examen des fusions des banques plutôt qu'un processus général visant toutes les institutions financières. Par exemple, une fusion entre une grande banque et une société d'assurance-vie ne ferait pas l'objet d'un processus officiel d'examen des fusions. Certains aspects du processus resteraient à débattre, car il ne semble n'y avoir aucune limite aux questions qui pourraient être soulevées durant les audiences, et le temps que prendrait le processus d'examen reste à définir.

LA RÉGLEMENTATION

Le Groupe de travail a consacré un temps considérable à l'étude du cadre réglementaire au sein duquel les institutions financières évoluent. Le système financier canadien est réputé être très sûr et très fiable, et le secteur bancaire, difficile d'accès.

Le Groupe de travail a formulé un certain nombre de recommandations portant sur divers aspects du cadre de réglementation du secteur des services financiers afin de rationaliser la réglementation des institutions financières, d'éviter les chevauchements de réglementation et d'alléger le fardeau que représente l'application des règlements.

A. Mandat du Bureau du surintendant des institutions financières

Dans le cadre de son mandat, le BSIF est chargé de superviser les institutions financières, afin d'établir si leur situation financière est saine et si elles se conforment à la loi. Pour ce faire, il a pour instruction de chercher à protéger les intérêts des déposants, des créanciers et des souscripteurs, tout en tenant dûment compte du fait que les institutions financières doivent pouvoir se livrer une concurrence efficace.

Le Groupe de travail a recommandé des révisions au mandat du BSIF afin que les responsabilités de ce dernier soient mieux décrites. En particulier, il a recommandé que le mandat du BSIF inclue l'administration des modalités de la législation relative à la protection du consommateur touchant les institutions financières fédérales ainsi que la conciliation des

impératifs de concurrence et d'innovation, d'une part, et de ses obligations actuelles en matière de sécurité et de fiabilité, d'autre part.

Le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial des banques et du commerce ont rejeté avec vigueur tout élargissement du mandat du BSIF visant à ajouter les deux responsabilités décrites ci-dessus. Ils ont tous deux estimé que cet organisme devait continuer à se consacrer à la réglementation prudentielle.

Dans le Livre blanc, le gouvernement ne recommande pas lui non plus que le BSIF assume des responsabilités supplémentaires en matière de protection des consommateurs ou de concurrence.

B. Société d'assurance-dépôts du Canada et Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes

La Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) est un mécanisme d'indemnisation des consommateurs garantie par le gouvernement qui s'applique aux institutions de dépôt réglementées. La Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP) est un mécanisme d'indemnisation établi par les assureurs-vie.

Le Livre blanc contient une description des fonctions de la SADC et de la SIAP :

La Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) assure les dépôts dans les banques, les autres institutions de dépôt sous réglementation fédérale et certaines sociétés de fiducie provinciales. Le conseil de la SADC est composé de plusieurs hauts fonctionnaires et de membres du secteur privé nommés par le gouverneur en conseil. La Société a le pouvoir d'inspecter ses membres et, dans certaines circonstances, de prendre le contrôle ou d'acquérir les actifs d'une institution membre. La SADC étant une société d'État, ses obligations sont garanties par le gouvernement. Depuis 1996, un droit d'amélioration du crédit a été appliqué aux nouveaux emprunts pour diminuer l'écart entre le coût de l'endettement de la SADC et celui des organismes du secteur privé.

En revanche, la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP) est un organisme privé à but non lucratif établi par l'industrie de l'assurance-vie pour protéger les porteurs d'assurance-vie contre la perte de leurs prestations en cas d'insolvabilité. Son conseil est composé uniquement d'administrateurs indépendants. Elle n'a aucune responsabilité en matière de réglementation et n'a pas l'autorité de prendre le contrôle

d'une institution membre éprouvant des difficultés. La SIAP peut contracter des emprunts auprès du secteur privé et des sociétés d'assurance-vie membres, mais elle ne peut le faire auprès du Trésor fédéral⁽³⁾.

Le Groupe de travail a recommandé le fusionnement de la SADC et de la SIAP de sorte que le nouvel organisme deviendrait une société d'État ou une société indépendante qui pourrait emprunter auprès du Trésor public en cas de problème de liquidités.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce n'a pas appuyé la fusion de ces deux organismes. Il a estimé, entre autres choses, que la principale raison d'un mécanisme d'assurance-dépôts était de répondre au risque systémique, c'est-à-dire d'éviter la faillite d'une banque qui connaîtrait des difficultés financières. Le Comité a toutefois énoncé qu'une fois que les sociétés d'assurance-vie obtiendraient accès au système des paiements et commenceraient à offrir ce qui constitue essentiellement des dépôts à vue, tous les produits répondant exactement à la définition d'un dépôt assuré par la SADC devraient être assurés par cet organisme.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a, quant à lui, entériné la fusion de ces deux organismes, étant donné que les produits offerts par les sociétés d'assurance-vie et par les institutions de dépôt convergent.

Dans le Livre blanc, le gouvernement a rejeté les propositions du Groupe de travail de fusionner les deux mécanismes de compensation. Il a invoqué pour cela le fait que l'assurance-dépôts est essentiellement conçue dans le but de protéger le public en réduisant le risque systémique. En revanche, les sociétés d'assurance-vie ne posent, à son avis, aucun risque systémique. Cette conclusion n'est pas celle du Groupe de travail, pour lequel les mécanismes de compensation constituent essentiellement des moyens de protéger les économies des consommateurs.

C. SADC et BSIF

Le Groupe de travail a recommandé que le BSIF soit seul responsable de la promotion des normes de pratiques commerciales saines. Il a donc recommandé l'abolition du mandat que la loi confie actuellement à la SADC dans ce domaine.

(3) *Ibid.*, p. 79.

Le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial des banques et du commerce se sont dits tous deux d'accord avec les recommandations du Groupe de travail sur la question.

Dans son Livre blanc, le gouvernement indique que les règlements administratifs continueront de relever de la SADC (et ne seront donc pas confiés au BSIF) et propose que les deux organes améliorent leur coordination et leur partage de l'information.

Le gouvernement reconnaît aussi qu'une intensification de la concurrence dans le secteur des services financiers accroîtrait les risques. Par conséquent, il propose de doter le surintendant des institutions financières de pouvoirs supplémentaires, notamment :

- en lui permettant de destituer les administrateurs et les dirigeants dans certaines circonstances, notamment en cas d'inconduite;
- en instituant un régime de pénalités administratives et financières imposées aux institutions financières et aux personnes qui ne respectent pas leurs engagements ou les ordonnances de cesser et de s'abstenir, ou qui enfreignent les lois et les règlements applicables aux institutions financières; et
- en prenant des mesures pour augmenter les pouvoirs du surintendant relativement au traitement des opérations entre apparentés conclues par les institutions financières⁽⁴⁾.

D. Rationalisation des approbations et agréments

Avant de pouvoir conclure certaines transactions et certains contrats, les institutions financières sous réglementation fédérale doivent obtenir l'approbation du ministre des Finances ou du surintendant des institutions financières.

Le Groupe de travail a recommandé que le surintendant soit chargé d'accorder des approbations ou agréments sans avoir à en référer au ministre des Finances, sauf quand l'orientation de la politique d'intérêt public est en cause. Il a également recommandé des mesures visant à rationaliser les agréments ou approbations en recourant à des mécanismes comme les avis, les approbations générales ou globales et les décisions anticipées.

Le Comité de la Chambre des communes et le Comité sénatorial ont appuyé l'adoption de telles mesures.

Dans son Livre blanc, le gouvernement s'est dit en faveur d'une rationalisation de la réglementation. Il instaurerait un nouveau système d'approbation fondé sur un avis pour bon

(4) *Ibid.*, p. 82 et 83.

nombre des opérations qui doivent actuellement être approuvées par le surintendant. Selon ce système, les institutions déposeraient un avis usuel au BSIF, qui serait automatiquement approuvé dans les 30 jours qui suivent à moins que le BSIF ne soulève des questions qui le préoccupent ou exige un complément d'information. Le gouvernement propose également d'instaurer un mécanisme permettant une approbation générale pour certains types de transactions.

L'ÉLARGISSEMENT DES POUVOIRS ACCORDÉS AUX INSTITUTIONS

Le Groupe de travail a recommandé que les institutions de dépôt réglementées au niveau fédéral soient autorisées à vendre de l'assurance et à louer à bail des véhicules légers par l'entremise de leurs succursales, sous réserve de l'adoption de dispositions appropriées en matière de protection des renseignements personnels et de vente liée.

Le Comité des finances de la Chambre des communes s'est opposé à ces recommandations du Groupe de travail. Il a recommandé que l'interdiction actuelle faite aux institutions de dépôt de vendre de l'assurance et de louer à bail des automobiles à partir de leurs succursales soit réexaminée uniquement une fois que le régime de protection des consommateurs recommandé par le Comité aurait été établi, évalué et son efficacité, prouvée.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce a, en revanche, recommandé que les institutions de dépôt ne soient toujours pas autorisées à vendre de l'assurance IARD à partir de leurs succursales, mais qu'elles soient habilitées à vendre des rentes viagères à leurs clients dans le cadre de REER, dès à présent, et d'autres produits d'assurance-vie de détail, après une période de transition. Le Comité a également recommandé que les institutions de dépôt puissent louer des automobiles, sous réserve de certaines restrictions.

Dans son Livre blanc, le gouvernement ne propose aucun élargissement des pouvoirs des institutions de dépôt en matière de vente d'assurance-vie ou de bail de véhicule. Il a convenu avec le Comité des finances de la Chambre des communes qu'il faudrait attendre que les mesures visant à intensifier la concurrence et à promouvoir la protection des consommateurs soient pleinement appliquées avant d'envisager quelque changement que ce soit aux pouvoirs des institutions financières.

LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

A. Accès aux services financiers

1. Compte de base

En février 1997, les grandes banques ont convenu de faciliter l'accès aux comptes et aux services d'encaissement des chèques pour les particuliers à revenu modeste et d'améliorer leur accès aux services de base.

Le Groupe de travail a recommandé que les institutions de dépôt offrent des comptes de base standard, moyennant des frais raisonnables, mais n'a pas recommandé de rendre cet accès obligatoire pour le moment.

Le Comité des finances de la Chambre des communes s'est dit d'accord avec la recommandation du Groupe de travail visant un accès à des services bancaires de base; il a toutefois manifesté certaines craintes relativement à la recommandation selon laquelle les gouvernements fédéral et provinciaux devraient fournir des pièces d'identité personnelles peu coûteuses à quiconque les demande.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce a appuyé les recommandations du Groupe de travail et recommandé que le gouvernement rende l'accès à ces services obligatoire, si la situation ne s'améliore pas rapidement.

Dans son Livre blanc, le gouvernement fait savoir qu'il adoptera des dispositions législatives pour que les banques soient tenues d'ouvrir des comptes et d'encaisser les chèques du gouvernement fédéral à la demande de toute personne qui satisfait à certaines exigences de base en matière de pièces d'identité, dans la mesure où aucun motif ne permet de soupçonner une tentative de fraude. De plus, le gouvernement introduira un règlement exigeant des banques qu'elles communiquent clairement aux consommateurs leur politique en matière de blocage de fonds qui s'applique aux chèques déposés.

Le gouvernement annonce également dans son Livre blanc qu'il prévoit d'adopter des dispositions législatives pour contraindre les banques à offrir un compte type d'un coût modique, dont les caractéristiques seront indiquées dans ses règlements. Les banques seront tenues d'afficher des renseignements sur ce compte bien en vue dans chacune de leurs succursales.

2. Fermeture de succursales

La politique actuelle en matière de fermeture de succursales n'impose aucune obligation aux institutions de dépôt, à part celle d'informer les clients de l'endroit où leur compte a été transféré.

Le Groupe de travail a recommandé que les institutions de dépôt soient tenues de donner un préavis de quatre mois avant de fermer une succursale. Cet avis devrait être communiqué à tous les clients et aux autorités locales et être publié dans les journaux locaux.

Le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial des banques et du commerce se sont dits d'accord avec les recommandations du Groupe de travail à cet égard.

Dans son Livre blanc, le gouvernement indique que les institutions de dépôt sous réglementation fédérale seront tenues d'aviser leurs clients de toute fermeture de succursale quatre mois à l'avance dans les régions urbaines et six mois à l'avance dans les régions rurales. Par ailleurs, le gouvernement adoptera un règlement pour accorder à la nouvelle Agence des consommateurs de produits et services financiers le pouvoir d'organiser une consultation si elle craint qu'une succursale située en milieu rural ou dans un quartier urbain ne soit fermée sans consultation suffisante.

B. Agence des consommateurs de produits et services financiers

À l'heure actuelle, un certain nombre de ministères et d'organismes du gouvernement fédéral assument des responsabilités de surveillance relativement au secteur financier. Il s'agit du BSIF, du ministère des Finances, d'Industrie Canada et de la Société d'assurance-dépôts du Canada. En plus de surveiller le respect des règlements et règlements internes, ces ministères et organismes jouent également un rôle limité auprès des consommateurs.

Le Groupe de travail a envisagé la création d'un bureau de protection des consommateurs au niveau fédéral, pour finalement décider que, compte tenu de l'importance du rôle des provinces dans le domaine, un bureau fédéral n'était ni nécessaire ni souhaitable. Par conséquent, il a recommandé que le BSIF assume des responsabilités en matière de protection des consommateurs dans le cadre de son mandat.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a recommandé que, pour promouvoir la protection des consommateurs, soit créé un bureau fédéral de protection des consommateurs qui relèverait d'un ombudsman pour tout le secteur financier. Le Comité sénatorial des banques et du commerce n'a formulé aucune recommandation sur la création d'une telle entité.

Le Livre blanc mentionne, quant à lui, la création d'une Agence des consommateurs de produits et services financiers qui relèverait du ministre des Finances. Cette agence :

- mettrait en application les dispositions des lois fédérales axées sur les consommateurs;
- aurait le pouvoir d'imposer des sanctions aux institutions financières qui transgresseront systématiquement ces mesures de protection des consommateurs;
- surveillerait les initiatives d'autoréglementation du secteur et en ferait rapport;
- chercherait à accroître les connaissances qu'ont les consommateurs du système financier;
- fournirait un accès à un guichet unique aux consommateurs qui cherchent des renseignements sur les services financiers; et
- participerait à des initiatives visant à accroître la transparence et la divulgation des renseignements sur les produits financiers⁽⁵⁾.

L'Agence ne fournirait toutefois pas de service de recours aux consommateurs.

C. Ombudsman des services financiers canadiens

Le secteur bancaire et le secteur de l'assurance-vie prévoient divers mécanismes de recours à l'intention des consommateurs. L'Ombudsman bancaire canadien répond aux plaintes que lui soumettent les particuliers et les petites entreprises à propos des banques. En 1998, l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes a créé un nouveau service d'ombudsman, afin d'offrir des services non officiels de conciliation en cas de doléances soumises par des consommateurs relativement à des sociétés d'assurance-vie.

(5) *Ibid.*, p. 59 et 60.

Le Groupe de travail a recommandé que soit adoptée une législation fédérale visant la création d'un bureau d'ombudsman auquel toutes les institutions financières réglementées au niveau fédéral devraient adhérer. Le bureau de l'ombudsman, qui relèverait du Parlement par l'entremise du ministre des Finances, aurait pour mandat d'entendre les doléances présentées par les particuliers et les petites entreprises.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a également demandé à ce que soit mis sur pied par voie législative un bureau d'ombudsman du secteur financier qui aurait pour responsabilité de favoriser la protection des consommateurs et la conformité avec les principes de vérification.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce s'est opposé, quant à lui, à la mise sur pied d'un tel service par voie législative. Il a estimé que l'Ombudsman bancaire canadien devait être maintenu en tant qu'organisme indépendant, mais doté d'un mandat plus large de manière à être habilité à s'occuper de toutes les institutions financières, et que la majorité des administrateurs du Bureau ne devraient pas provenir du secteur des services financiers.

Dans son Livre blanc, le gouvernement a rejeté l'idée d'un bureau d'ombudsman créé par voie législative. Il propose, en revanche, de collaborer avec les institutions financières en vue de la création d'un bureau de l'Ombudsman des services financiers canadiens (OSFC), auquel les banques seraient tenues d'adhérer. Les autres institutions financières sous réglementation fédérale devraient adhérer à un système de règlement des différends par tierce partie, mais elles pourraient néanmoins se joindre à l'OSFC si elles le désirent. Le bureau de l'OSFC serait indépendant des institutions financières qui le composent. La majorité de ses administrateurs ne viendraient pas des institutions financières. Le conseil d'administration nommerait l'ombudsman et approuverait le budget annuel du bureau de l'OSFC. Ce dernier aurait le pouvoir de formuler des recommandations qui ne seraient pas exécutoires et devrait remettre un rapport annuel au ministre des Finances et au public. L'ombudsman pourrait dénoncer publiquement toute institution qui ne se serait pas conformée à une recommandation.

LES PRATIQUES COMMERCIALES ET LA REDDITION DE COMPTES

A. Transparence et divulgation

Le Groupe de travail a souligné qu'un grand nombre de contrats conclus avec les consommateurs de services financiers et de documents publicitaires sont loin d'avoir la

transparence à laquelle les consommateurs canadiens sont en droit de s'attendre et que les institutions financières peuvent assurer.

Le Groupe de travail a recommandé, entre autres mesures visant à combler ces lacunes, que le gouvernement fédéral, les provinces, l'industrie et les groupes de consommateurs créent un groupe de travail pluripartite qui examinerait les contrats de services financiers et les documents publicitaires s'y rapportant afin d'évaluer la mesure dans laquelle les institutions canadiennes se conforment aux pratiques exemplaires en matière de transparence et de divulgation.

Le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial des banques et du commerce se sont dits en gros d'accord avec les recommandations du Groupe de travail.

Dans son Livre blanc, le gouvernement fédéral annonce qu'il tiendra des discussions avec les provinces et l'industrie en vue d'accroître la transparence et la divulgation des documents et contrats de vente du service financier. Ses travaux engloberont l'élaboration de modèles de contrats et des meilleures pratiques que devraient adopter les institutions financières. Le gouvernement fédéral modifiera également les lois fédérales relatives aux institutions financières pour y intégrer le pouvoir de réglementation en matière de divulgation.

B. Protection des renseignements personnels

Le Groupe de travail a fortement soutenu le dépôt, au niveau fédéral, d'une loi qui établirait des normes en matière de collecte, d'utilisation et de divulgation des renseignements personnels. Il a également recommandé que les institutions financières réglementées au niveau fédéral soient tenues d'élaborer un code exécutoire de protection des renseignements personnels qui s'inspirerait du code de la CSA International. Selon le projet proposé par le Groupe de travail, le BSIF serait chargé de certifier les codes des institutions financières et les consommateurs pourraient recourir, en matière de protection des renseignements personnels, à l'ombudsman du secteur des services financiers proposés.

Comme le Groupe de travail, le Comité des finances de la Chambre des communes a appuyé l'adoption rapide de mesures législatives, au niveau fédéral, en matière de protection des renseignements personnels et la création, par le secteur, de codes exécutoires. Il s'est toutefois opposé à ce que le BSIF ait la responsabilité de certifier ces codes.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce s'est également dit en faveur de l'élaboration de codes exécutoires en matière de protection des renseignements personnels et de l'adoption d'une législation fédérale visant à faire respecter des normes en la matière.

Dans le Livre blanc, il est fait référence à un projet de loi déposé par le gouvernement fédéral qui a trait à la protection des renseignements personnels; il y est précisé que le bureau de l'Ombudsman des services financiers canadiens renverrait les consommateurs de services financiers qui formulent des plaintes précises en matière de renseignements personnels au Commissaire à la protection de la vie privée et tiendrait ce dernier au courant de toute préoccupation générale que soulèvent les méthodes des institutions financières en matière de protection des renseignements personnels.

C. Ventes liées avec coercition

Une entreprise effectue une vente liée avec coercition lorsqu'elle oblige un client à acheter un produit pour pouvoir en acquérir un autre. Selon le Livre blanc, la nature spéciale des rapports entre les institutions financières et leurs clients rendent ces derniers particulièrement vulnérables à la coercition, ce qui est inquiétant⁽⁶⁾.

Depuis 1998, la *Loi sur les banques* interdit aux banques d'user de coercition ou d'exercer des pressions excessives sur un client pour qu'il achète un autre de ces produits financiers comme condition d'obtention d'un emprunt.

Le Groupe de travail soupçonne que les ventes liées avec coercition risquent de devenir plus courantes, les institutions étant de plus en plus nombreuses à se transformer en conglomérat et les ententes de réseaux devenant plus fréquentes. Il a donc formulé un certain nombre de recommandations à ce sujet. Il a notamment recommandé que la loi interdise de manière expresse aux banques et aux autres institutions financières de se livrer à des ventes liées avec coercition et que l'article 459.1 de la *Loi sur les banques*, qui interdit la vente liée avec coercition s'appliquant aux prêts, soit modifiée de manière à s'appliquer à tous les produits de crédit, d'assurance et autres produits pouvant être prescrits par règlement.

Le Groupe de travail a également recommandé que les institutions financières soient tenues de fournir à leurs clients une description écrite de ce que constitue une vente liée

(6) *Ibid.*, p. 66.

avec coercition et indiquent qu'une telle pratique n'est pas légale. La loi prévoirait des sanctions en cas d'infraction aux dispositions interdisant les ventes liées avec coercition.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a demandé au gouvernement d'adopter rapidement les recommandations du Groupe de travail à cet égard.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce a appuyé les recommandations du Groupe de travail, mais il a indiqué qu'il faudrait définir de façon claire et précise ce que constitue une vente liée avec coercition.

Dans le Livre blanc, le gouvernement indique que la portée de la disposition touchant les ventes liées avec coercition contenue dans la *Loi sur les banques* serait élargie de manière à interdire à une banque de recourir à la coercition ou d'exercer des pressions excessives sur un client pour que ce dernier lui achète un produit financier comme condition d'obtention de tout autre produit, et non simplement d'un prêt. En outre, le gouvernement obligerait les banques, avant l'exécution de toute opération financière, à indiquer aux consommateurs que la vente liée avec coercition est illégale. Ces propositions ne visent que les banques.

D. Reddition de comptes au public

Le Groupe de travail a reconnu que les institutions financières jouent un rôle important dans les collectivités qu'elles desservent; il a également noté qu'il n'existait aucune méthode communément acceptée de communication, par ces établissements, des activités qu'elles mènent auprès des collectivités.

Le Groupe de travail a donc proposé que toutes les institutions de dépôt et sociétés d'assurance-vie réglementées au niveau fédéral soient tenues de produire des rapports annuels sur leurs responsabilités envers la collectivité et d'informer ainsi le public de leur contribution à la collectivité par l'entremise d'activités telles que :

- des investissements dans le développement communautaire;
- la philanthropie;
- l'aide aux activités communautaires et la conclusion de partenariats avec des organismes communautaires;
- la participation des employés au service communautaire;
- la création d'emplois;
- les impôts et taxes versés aux administrations publiques de tout niveau; et
- toute autre activité pertinente.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a rejeté les recommandations du Groupe de travail sous prétexte que l'obligation faite aux institutions financières de produire des rapports sur leurs responsabilités envers la collectivité serait d'un coût prohibitif pour les plus petites institutions. Il a toutefois estimé que les institutions financières devraient fournir des statistiques sur leurs activités d'investissement et de prêt.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce a, quant à lui, déclaré qu'une forme de reddition de comptes annuelle était souhaitable, mais il a rejeté la proposition du Groupe de travail concernant les rapports sur les responsabilités des institutions financières envers la collectivité; comme le Comité de la Chambre, le Comité sénatorial a estimé que de tels rapports seraient trop coûteux pour les institutions de plus petite taille. Il a également indiqué que ces rapports pourraient devenir un exercice de relations publiques dont la valeur serait douteuse et le coût considérable.

Dans son Livre blanc, le gouvernement propose une forme de reddition de comptes. Les institutions financières sous réglementation fédérale dont les fonds propres dépassent un milliard de dollars seraient tenues de publier chaque année un Rapport sur les responsabilités envers le grand public, dans lequel elles décriraient l'apport de leur institution à l'économie et à la société canadiennes et qui renfermeraient les renseignements suivants :

- le montant national des dons à des organismes de bienfaisance, et des exemples d'activités philanthropiques;
- des activités de bénévolat des employés;
- des exemples de fonds versés à des administrations locales et à des organismes bénévoles pour les travaux communautaires;
- les placements ou les partenariats dans des programmes de microcrédit;
- les initiatives de financement des petites entreprises, comme des programmes de capital de risque, et les montants des prêts aux petites entreprises, ventilés selon la taille des prêts et la région;
- les initiatives visant à améliorer l'accès aux services bancaires pour les particuliers à faible revenu, les personnes âgées et les personnes handicapées;
- le lieu où des succursales ont été ouvertes et fermées;
- le nombre d'employés; et

- les impôts versés aux administrations fédérales, provinciales et municipales⁽⁷⁾.

Les institutions financières seraient tenues de communiquer ces rapports au public.

E. Financement des petites et moyennes entreprises

L'insuffisance de l'information sur les besoins de financement (par emprunt et par actions) des petites et moyennes entreprises (PME) et dans l'industrie du savoir au Canada pose un problème aux décideurs et aux institutions financières.

Le Groupe de travail a recommandé que Statistique Canada et Industrie Canada mettent en place un programme détaillé de collecte, d'analyse et de publication des données concernant les PME et l'industrie du savoir.

Le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial des banques et du commerce ont tous deux appuyé les recommandations du Groupe de travail visant à améliorer les renseignements sur les PME.

Le gouvernement accepte, dans son Livre blanc, l'esprit des recommandations du Groupe de travail à cet égard. Il propose un programme détaillé de collecte et d'analyse des renseignements afin de disposer d'une information appropriée sur les besoins de financement des PME, en vue de l'élaboration d'une politique publique efficace dans ce domaine. Statistique Canada se verrait confier le mandat de recueillir et de publier des données sur le financement par emprunt et par actions des PME. Industrie Canada créerait en son sein un groupe chargé d'analyser exclusivement les données de Statistique Canada, de mener des enquêtes complémentaires et d'effectuer des recherches continues sur le financement des PME. Le ministère produirait en outre un rapport annuel sur l'état du financement des PME au Canada, à l'intention du Comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes.

(7) *Ibid.*, p. 67.

F. Financement des entreprises autochtones

Le Groupe de travail a reconnu que les entreprises autochtones ont de la difficulté à obtenir du financement et il a formulé des recommandations visant à améliorer l'accès au capital pour ces entreprises. Le Groupe de travail national sur le financement du développement économique des Autochtones avait recommandé que, sous réserve d'un consensus à ce sujet dans la collectivité autochtone, des changements soient apportés à la législation fédérale pour que les biens meubles situés dans les réserves puissent être mis en garantie, ce qui faciliterait l'octroi de crédits par les institutions financières aux Autochtones ainsi qu'à leurs entreprises et institutions. Le Groupe de travail a souscrit à cette recommandation⁽⁸⁾.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a appuyé les recommandations du Groupe de travail concernant le financement des entreprises autochtones, tandis que le Comité sénatorial des banques et du commerce n'a formulé aucun commentaire sur ces recommandations.

Le gouvernement note, dans son Livre blanc, qu'aucune modification de la *Loi sur les Indiens* n'est prévue pour le moment et qu'il travaille toutefois avec les institutions financières à l'élaboration de moyens d'action tenant compte des restrictions actuelles.

LA FISCALITÉ

A. Impôt sur le capital

Les grandes sociétés sont imposées au niveau fédéral sur la tranche de leur capital qui dépasse 10 millions de dollars. Les institutions financières réglementées sont imposées une deuxième fois sur la tranche qui excède 200 millions de dollars. Les provinces lèvent également des impôts sur le capital.

Le Groupe de travail a estimé que les impôts sur le capital prélevés auprès des institutions financières amoindrissent la compétitivité de ces dernières et menacent la sécurité et la fiabilité du système. Il a donc recommandé que les gouvernements fédéral et provinciaux prennent des mesures pour réduire le fardeau fiscal du secteur des services financiers. Il a appelé à une

(8) Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, *Rapport*, septembre 1998, p. 250.

élimination des impôts spéciaux sur le capital des institutions financières ou, lorsque cela se révélera impossible, d'imposer les bénéfices plutôt que le capital.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a appuyé le principe de l'imposition des bénéfices par opposition à l'imposition du capital, tandis que le Comité sénatorial des banques et du commerce a appelé à une élimination pure et simple de l'impôt sur le capital.

Le gouvernement indique, dans son Livre blanc, que les impôts sur le capital ont atteint deux objectifs d'intérêt public : ils représentent un impôt minimal et ils constituent une source régulière de recettes. Le gouvernement fédéral déclare qu'il s'engage à revoir son régime d'imposition du capital et à discuter avec les provinces des effets de l'imposition du capital sur le secteur des services financiers. Il n'a toutefois pas convenu de réduire ni d'éliminer de tels impôts.

B. Retenues fiscales

Des retenues fiscales sont prélevées sur certaines transactions financières effectuées entre des résidents canadiens et des non-résidents. Par exemple, un impôt est retenu sur l'intérêt versé à des prêteurs non résidents. Il est mentionné dans le Livre blanc que les retenues fiscales font parfois l'objet d'une exemption.

Le Groupe de travail avait recommandé que les retenues fiscales soient éliminées de tous les emprunts entre sociétés non liées, quelle que soit leur échéance. Le Comité de la Chambre des communes et le Comité sénatorial en avaient convenu.

Dans le Livre blanc, le gouvernement ne s'engage d'aucune façon relativement aux retenues fiscales; il déclare néanmoins qu'il se penche sur la question dans le cadre de la négociation des traités avec d'autres pays.

LES PRINCIPES COMPTABLES

Au cours de son étude, le Groupe de travail a reçu des mémoires portant sur les inquiétudes que soulèvent les différences de traitement comptable des regroupements d'entreprises au Canada et aux États-Unis. Le Groupe de travail décrit deux façons de traiter, du point de vue comptable, un regroupement (fusions et acquisitions) : la méthode de la fusion des intérêts communs et la méthode de l'achat pur et simple. Dans le premier cas, aucun écart d'acquisition n'est reconnu en cas de fusion ou d'acquisition. Dans le second cas, l'écart d'acquisition éventuel

est évalué, puis inscrit à l'actif de l'acquéreur ou, en cas de fusion, de l'entité issue de cette dernière⁽⁹⁾.

D'après les principes comptables généralement reconnus au Canada, l'écart d'acquisition qui résulte d'une fusion est comptabilisé selon la méthode de l'achat pur et simple, tandis qu'aux États-Unis il peut y avoir fusion des intérêts communs, auquel cas aucun écart d'acquisition n'est comptabilisé.

Le Groupe de travail a estimé que les principes comptables canadiens désavantagent les entreprises nationales au regard de la concurrence. Il faudrait donc selon lui que l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) élabore une solution provisoire qui serait appliquée jusqu'au moment où les principes comptables canadiens et américains concernant les regroupements seront harmonisés. Le Groupe de travail a précisé que, si l'ICCA était dans l'incapacité de trouver une solution, le BSIF devrait utiliser son pouvoir pour préciser les principes comptables permettant aux entreprises canadiennes de procéder à des acquisitions dans des conditions concurrentielles.

Le Comité de la Chambre des communes et le Comité sénatorial ont appuyé la position du Groupe de travail concernant les principes comptables applicables aux fusions.

Dans le Livre blanc, le gouvernement appuie l'harmonisation des principes comptables canadiens et américains prévue pour la fin de l'an 2000 dans le cas des regroupements. Il indique qu'en cas de progrès insuffisants dans cette voie, le BSIF envisagera de prendre des mesures facilitant les fusions et acquisitions des institutions financières.

(9) Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadiens, *Concurrence, compétitivité et intérêt public*, document d'information n° 1, septembre 1998, p. 142.