

L'évolution récente de la législation financière du Canada

Fred Daniel, département des Études monétaires et financières

- La législation fédérale canadienne sur les institutions financières est révisée au moins tous les cinq ans. Sa plus récente mise à jour a eu lieu en octobre 2001, avec l'adoption du projet de loi C-8.
- Le principe voulant que les grandes banques soient à participation multiple est maintenu.
- Le nouveau cadre législatif prévoit une option de société de portefeuille pouvant fournir davantage de souplesse aux banques et aux sociétés d'assurance vie en ce qui a trait à la structure de leurs activités.
- Un mécanisme d'examen des projets de fusion entre grandes banques a été mis en place.
- On a créé l'Agence de consommation en matière financière du Canada, qui veille à ce que les institutions financières fédérales respectent les dispositions législatives se rapportant à la protection des consommateurs.
- La nouvelle Loi canadienne sur les paiements modifie les règles de l'Association canadienne des paiements ainsi que le mode de gouvernance du système de paiement et les conditions d'adhésion à celui-ci.

En 1992, année où des changements importants ont été apportés aux lois régissant les institutions financières fédérales¹, la pratique consistant à réviser périodiquement la *Loi sur les banques* a été étendue à l'ensemble de la législation applicable aux institutions financières fédérales. Plus récemment, le 24 octobre 2001, les dispositions prévues dans le projet de loi C-8 sur la réforme du secteur financier canadien² ont été mises en œuvre par suite de l'entrée en vigueur de certains des principaux règlements techniques essentiels à leur application. Le projet de loi C-8, qui marquait l'aboutissement d'un processus amorcé en 1996, visait à réformer le cadre législatif applicable au secteur financier. Ce dernier comprend les banques canadiennes et étrangères, les sociétés d'assurance, les sociétés de fiducie, les coopératives de crédit et d'autres institutions financières.

Le présent article passe en revue les changements importants qu'a subis le cadre législatif du secteur des services financiers au cours de la dernière décennie et donne un aperçu de certaines des principales dispositions du projet de loi C-8. La première partie de l'article présente une rétrospective des grandes vagues de restructuration observées dans ce secteur depuis le début des années 1990. La seconde porte sur les changements d'ordre législatif qui ont touché les institutions financières fédérales de 1992 à 2001, notamment aux chapitres de la supervision des institutions et de l'assurance-dépôts ainsi que de la surveillance générale des systèmes de paiement et des

1. Consulter l'article de Daniel, Freedman et Goodlet (1992-1993) pour un aperçu de l'évolution des lois ayant régi le secteur financier canadien avant le début des années 1990 et un examen plus détaillé du cadre législatif de 1992.

2. Projet de loi C-8, *Loi constituant l'Agence de la consommation en matière financière et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières*. Les mesures qui y sont énoncées avaient été présentées au Parlement en juin 2000 dans le cadre du projet de loi C-38, mort au Feuilleton lorsque le déclenchement des élections fédérales de 2000 a entraîné la dissolution du Parlement.

autres systèmes de compensation et de règlement. L'article décrit ensuite dans ses grandes lignes le processus ayant mené à l'adoption, en 2001, du nouveau cadre législatif ainsi que certaines des mesures importantes prévues par celui-ci. Il analyse enfin la nouvelle *Loi canadienne sur les paiements*, notamment la question de l'élargissement de l'accès au système de paiement.

Restructuration du secteur financier

Le secteur financier canadien a subi des changements considérables au cours de la dernière décennie, sous l'effet de facteurs tels que la mondialisation, les progrès techniques et un taux d'inflation bas et stable. L'évolution démographique a aussi joué un rôle non négligeable, le vieillissement de la population ayant entraîné un intérêt accru pour l'épargne-retraite et l'accumulation d'actifs chez les particuliers. Cette transformation du comportement en matière d'épargne a contribué à une convergence des fonctions parmi les institutions financières, qui se sont mises en quête de moyens pour développer au maximum leurs activités de gestion d'actifs et de patrimoine.

D'importantes mesures législatives ont également facilité ces changements. Au fil des ans, le législateur a répondu aux vœux des institutions financières désireuses de diversifier leurs activités, de sorte que la ligne de démarcation entre les différents types d'institutions financières est devenue de plus en plus floue. On a assisté en outre à la création de grands groupes financiers, ou conglomérats, offrant un large éventail de produits et de services financiers. Cette tendance a été particulièrement manifeste dans le secteur bancaire, où certaines institutions possèdent des filiales spécialisées dans différents services financiers³. La restructuration opérée ces dernières années a aussi été caractérisée par la démutualisation de plusieurs grandes sociétés d'assurance vie (voir p. 6).

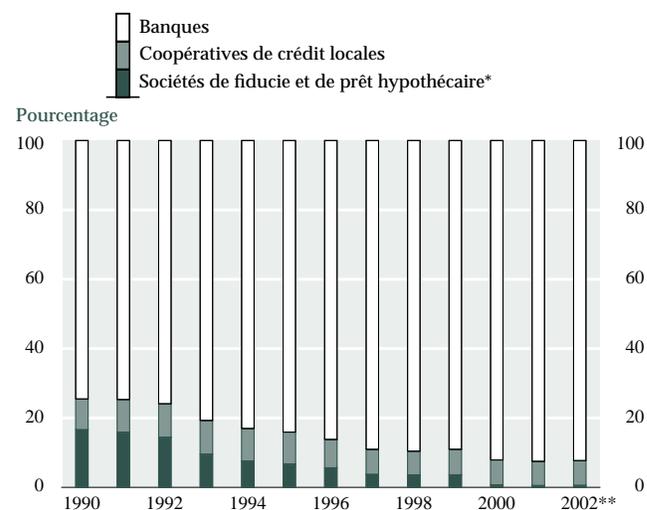
Par ailleurs, les fusions et les acquisitions ont été nombreuses ces 15 dernières années parmi les institutions de dépôt. Les banques à charte ayant acquis plusieurs grandes sociétés de fiducie, les

3. En 1987, par exemple, les institutions financières fédérales ont été autorisées à posséder des maisons de courtage de valeurs. Les grandes banques ont depuis beaucoup investi dans ce domaine, en acquérant des firmes existantes ou en mettant sur pied leurs propres opérations. Aujourd'hui, les filiales de courtage des banques dominent le marché des services de courtage complets et intégrés, tandis que plusieurs petits courtiers offrent des services spécialisés aux particuliers et à des clients institutionnels.

sociétés de fiducie autres que celles contrôlées par les banques tiennent aujourd'hui une place relativement limitée dans le secteur des institutions de dépôt (voir Graphique 1). Quant aux sociétés d'assurance vie, elles ont non seulement connu une vague de fusions et d'acquisitions, mais certaines d'entre elles ont fait faillite, tandis que d'autres, d'origine étrangère, ont plié bagage après avoir cédé leur portefeuille d'assurances à des compagnies canadiennes. Les acquisitions intersectorielles entre institutions de dépôt et sociétés d'assurance n'ont pas joué un rôle déterminant dans le regroupement observé au sein du secteur financier canadien.

En ce qui a trait à l'étendue géographique de leurs activités, les banques canadiennes effectuent depuis longtemps des opérations à l'étranger, dont les résultats sont comptabilisés principalement en devises. Cette présence reflète l'intensité des échanges commerciaux du Canada de même que la sophistication des banques du pays et les efforts qu'elles déploient afin de trouver des possibilités d'expansion à l'étranger. Les avoirs libellés en devises représentent environ 40 % de l'actif total des banques canadiennes (voir Graphique 2). Certaines d'entre elles ont axé leur stratégie sur le marché de l'Amérique du Nord et sur des activités telles que la gestion de patrimoine, les services de banque d'investissement, les services bancaires aux grandes entreprises et les services

Graphique 1
Actif total des institutions de dépôt canadiennes



*À l'exclusion de celles qui appartiennent à des banques

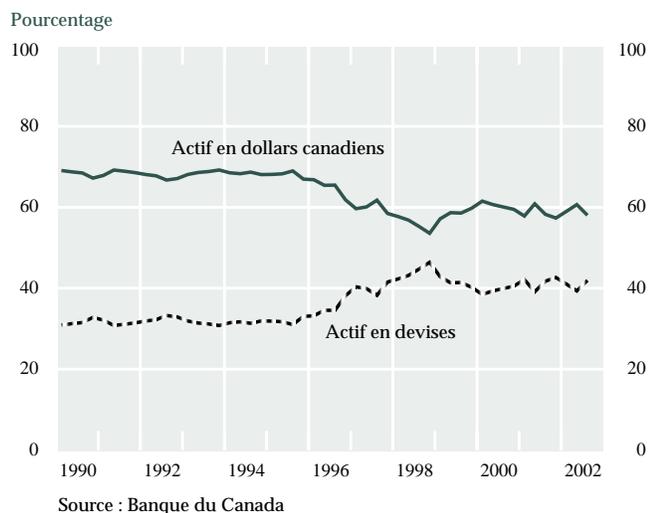
**Données arrêtées au deuxième trimestre

Source : Banque du Canada

bancaires électroniques. Les opérations internationales des sociétés canadiennes d'assurance vie ont également gagné en importance. Plus de la moitié de l'ensemble des primes que ces sociétés perçoivent proviennent de l'étranger, comparativement à un peu plus du tiers en 1990 (voir Graphique 3).

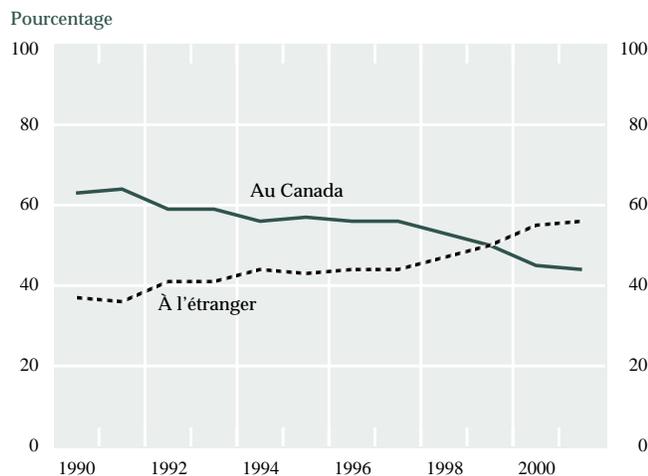
Graphique 2

Évolution comparée de l'actif en dollars canadiens et en devises des banques canadiennes



Graphique 3

Primes perçues par les sociétés canadiennes d'assurance de personnes



Source : *Faits sur les assurances de personnes au Canada* (édition 2002)
Données englobant les sociétés constituées en vertu d'une loi fédérale ou provinciale

Évolution du cadre législatif de 1992 à 2001

Législation régissant les institutions financières fédérales

Pour veiller à ce que le processus de mise à jour du cadre réglementaire relatif aux institutions financières fédérales⁴ soit mis à jour de façon plus systématique, le gouvernement a commencé en 1992 à intégrer dans les lois pertinentes une disposition de temporisation exigeant que celles-ci soient révisées tous les cinq ans⁵. Les principales lois formant ce cadre sont la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les sociétés d'assurances*, la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et la *Loi sur les associations coopératives de crédit*.

Les modifications de 1992

Les mesures législatives de 1992 ont poursuivi l'élimination des barrières juridiques qui se dressaient entre les activités des divers types d'institutions financières. Des modifications en profondeur ont ainsi été apportées aux lois régissant les banques, les sociétés de fiducie et les sociétés d'assurance, notamment pour ce qui touche aux pouvoirs des institutions financières, au régime de propriété et à la façon de gérer les cas d'opérations intéressées⁶ et de conflits d'intérêts.

Ces modifications ont donné aux institutions financières fédérales la possibilité de diversifier leurs opérations, par l'exploitation de filiales et un élargissement de leurs pouvoirs internes⁷. Les institutions non autorisées à offrir des services fiduciaires (p. ex., services

4. Au Canada, les banques relèvent de la compétence exclusive du gouvernement fédéral, tandis que les sociétés de fiducie et de prêt et les sociétés d'assurance vie peuvent être constituées en vertu d'une charte fédérale ou provinciale. Les coopératives de crédit relèvent de la compétence des provinces, à l'exception de la Centrale des caisses de crédit du Canada, une organisation nationale qui fournit des services de soutien financier et technique aux caisses et qui est constituée sous le régime fédéral.

5. Par cette pratique, le Canada se distingue de la plupart des autres pays. Évidemment, le gouvernement peut modifier la législation avant l'échéance de cinq ans s'il juge que certains problèmes exigent une solution immédiate. Des diverses lois applicables aux institutions financières, la *Loi sur les banques* était la seule, avant 1992, à comporter une disposition de temporisation prévoyant une révision tous les 10 ans.

6. L'expression « opérations intéressées » s'entend principalement des opérations entre une institution financière et sa société mère, ou encore les sociétés affiliées non financières et non réglementées de la société mère.

7. Ces pouvoirs étaient assujettis à certaines restrictions. En particulier, la fourniture de la plupart des produits d'assurance dans le cadre d'un réseau faisant appel aux succursales d'institutions de dépôt à charte fédérale était limitée, et les institutions financières à charte fédérale ne pouvaient faire du crédit-bail automobile ni être propriétaires d'une société de crédit-bail automobile.

d'administrateur et d'exécuteur testamentaire), comme les banques et les sociétés d'assurance vie, ont acquis le droit de posséder des sociétés de fiducie. De même, les banques et les sociétés de fiducie et de prêt pouvaient désormais devenir propriétaires de sociétés d'assurance. Enfin, les institutions réglementées à participation multiple autres que les banques ont été autorisées à contrôler des banques de l'annexe II (c.-à-d. à propriété restreinte) sans être tenues, comme d'autres entités, de céder une part importante de leur participation dans un délai de 10 ans⁸. En ce qui concerne les pouvoirs internes, les sociétés d'assurance vie pouvaient dorénavant, en règle générale, se livrer à toutes les activités de prêt aux consommateurs et aux entreprises, et les banques ont été autorisées à fournir des conseils en matière de gestion de portefeuille. Grâce aux modifications apportées en 1992, les institutions financières canadiennes ont pu se transformer en conglomérats actifs dans divers domaines financiers. Toutefois, en raison des limitations imposées à leurs investissements dans les entreprises non financières, elles n'ont pu devenir des banques universelles entretenant des liens en aval avec des entreprises commerciales.

Les mesures législatives de 1992 ont aussi tenu compte de la nécessité de remédier à une iniquité sur le plan de la concurrence, à savoir l'obligation faite aux banques — et non aux autres institutions de dépôt — de maintenir des réserves non rémunérées. Les exigences imposées aux banques en matière de réserves ont été abolies graduellement sur une période de deux ans, éliminant ainsi le caractère inéquitable des règles auxquelles étaient tenues des institutions engagées dans les mêmes activités.

Les modifications de 1997

En 1997, l'examen de la législation applicable aux institutions financières visait essentiellement à déterminer si les changements majeurs introduits en 1992 donnaient les résultats escomptés. On jugea que le cadre juridique fonctionnait effectivement bien dans l'ensemble, et seules de légères mises au point furent apportées à la législation. Les modifications de 1997 comportaient également des dispositions au sujet de la protection des renseignements personnels et de la vente liée.

8. Voir la note 23 pour une description plus détaillée des banques de l'annexe II.

Démutualisation des sociétés d'assurance vie

Une loi autorisant la démutualisation des grandes sociétés mutuelles d'assurance vie du Canada (c.-à-d. celles appartenant à des souscripteurs de police) a été adoptée en mars 1999 afin de leur permettre de se transformer en sociétés par actions (appartenant à des actionnaires). La loi énonçait les procédures que les sociétés devaient observer pour se démutualiser, notamment l'obligation pour elles d'obtenir l'approbation des souscripteurs ayant droit de vote. Le régime prévoyait aussi un certain nombre de mesures garantissant la protection des intérêts des titulaires de police tout au long de la démutualisation. Cette dernière offre de nombreux avantages. Les souscripteurs peuvent réaliser la valeur de leur participation dans la société, grâce aux actions qu'ils reçoivent à la suite de la démutualisation; l'entreprise peut bénéficier d'un accès accru et plus souple aux marchés de capitaux; les actions ordinaires de la société peuvent servir de monnaie d'échange lors de l'acquisition d'autres entreprises de services financiers; la société peut recourir à des options et à des régimes d'achat d'actions pour attirer et retenir des employés hautement qualifiés. Par contre, les sociétés démutualisées peuvent devenir la cible d'offres publiques d'achat.

La loi exigeait que, dans les deux ans suivant la démutualisation, les sociétés d'assurance concernées restent à participation multiple, ce qui signifie qu'aucun particulier ni aucune entité ne pouvait en détenir plus de 10 % des actions. En outre, les fusions et acquisitions de sociétés démutualisées étaient interdites durant cette période de transition de deux ans⁹. Ces restrictions visaient à donner à la direction des sociétés nouvellement transformées le temps de s'adapter au fonctionnement d'une société par actions.

Avant l'entrée en vigueur de la loi relative à la démutualisation, quatre des cinq principales sociétés d'assurance vie du Canada étaient constituées en sociétés mutuelles. Un an après, les cinq sociétés étaient toutes des sociétés par actions¹⁰.

9. La législation financière de 2001 prévoyait une échéance commune — le 31 décembre 2001 — pour la période de transition de deux ans applicable aux sociétés d'assurance démutualisées (voir p. 11).

10. Les sociétés suivantes se sont démutualisées après l'entrée en vigueur de la loi : La Compagnie d'Assurance du Canada sur la Vie, La Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers, Sun Life du Canada, Compagnie d'Assurance-Vie et Clarica, compagnie d'assurance sur la vie (auparavant La Mutuelle du Canada, Compagnie d'Assurance sur la Vie).

Établissement de succursales de banques étrangères au Canada

En juin 1999, le gouvernement a adopté une mesure législative pour permettre aux banques étrangères d'exercer leurs activités au Canada sans devoir mettre sur pied des filiales constituées sous le régime des lois canadiennes¹¹. Les banques étrangères peuvent établir des succursales à service complet ou des succursales de prêt. Les premières sont autorisées à accepter des dépôts de 150 000 \$ au minimum, tandis que les secondes ne peuvent recevoir de dépôts du public et sont tenues de contracter des emprunts auprès d'autres institutions financières uniquement¹². Mis à part ces conditions, les succursales de banques étrangères ont essentiellement les mêmes pouvoirs commerciaux que les filiales de banques étrangères et les banques nationales.

La décision d'autoriser les banques étrangères à ouvrir des succursales au Canada visait notamment à leur permettre de tirer parti de leur solide assise financière dans leur pays d'origine pour financer des activités de crédit au Canada. Les succursales de banques étrangères n'étant pas autorisées à recevoir les dépôts des particuliers, elles sont assujetties à des exigences réglementaires un peu moins strictes que ce n'est le cas des filiales de banques étrangères. Dans l'ensemble, le régime d'entrée des banques étrangères offre à ces dernières une plus grande souplesse en ce qui a trait à la prestation de services financiers au Canada. Les banques étrangères qui désirent offrir principalement des services bancaires commerciaux au Canada peuvent y exercer leurs activités par l'entremise de succursales; celles qui entendent accepter des dépôts du public ont aussi la possibilité d'établir à cette fin une filiale distincte au Canada. (Le Graphique 4 fait état de l'actif total des filiales et des succursales de banques étrangères¹³.)

11. En février 1997, le gouvernement a annoncé son intention d'autoriser les banques étrangères à ouvrir des succursales au Canada. Plus tard la même année, il a publié un document de consultation sur l'entrée des banques étrangères au pays.

12. Le fait de fournir de l'assurance-dépôts à des entités régies au départ par des instances étrangères et dépourvues de personnalité morale au Canada pouvait poser un risque prudentiel. C'est pourquoi des restrictions ont été imposées au chapitre des dépôts que les succursales de banques étrangères peuvent recevoir des particuliers.

13. En décembre 2002, 68 banques étaient en activité au Canada, dont 15 banques nationales, 33 filiales de banques étrangères, 17 succursales à service complet de banques étrangères et 3 succursales de prêt de banques étrangères.

Graphique 4

Actif total des filiales et des succursales de banques étrangères



Source : Bureau du surintendant des institutions financières

Surveillance des institutions financières et assurance-dépôts

Après la faillite et la quasi-faillite d'un certain nombre d'institutions financières non bancaires, à la fin des années 1980 et au début de la décennie suivante, le gouvernement fédéral a entrepris un examen de la supervision et de la réglementation prudentielles du secteur financier canadien. Il a alors insisté sur la nécessité d'intervenir sans tarder auprès des institutions éprouvant des difficultés financières afin de trouver une solution rapide au problème¹⁴. Cet examen a mené à l'adoption, en juin 1996, d'une mesure législative clarifiant le mandat du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), l'organe responsable de la surveillance prudentielle des institutions financières fédérales. Ce dernier a notamment pour mission de protéger les souscripteurs de police d'assurance et les déposants contre les pertes indues. Il est également chargé de promouvoir et d'administrer un cadre réglementaire qui permet de déceler promptement et de régler les problèmes opérationnels ou de conformité pouvant menacer la sécurité et la santé des institutions financières. S'il doit parfois intervenir

14. Canada (1995).

pour protéger les titulaires de police et les déposants, le BSIF n'a pas pour rôle d'éliminer complètement les risques de faillite; la responsabilité ultime de la saine gestion d'une institution appartient aux cadres de celle-ci et aux membres de son conseil d'administration. Afin de rendre le processus d'intervention aussi transparent que possible, le BSIF et la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) ont élaboré ensemble un guide précisant les mesures qui seront prises si la situation d'une société financière se détériore. De plus, afin de réduire les pertes que peuvent subir les déposants, les souscripteurs de police et les créanciers, la loi a été modifiée de telle sorte qu'il est plus facile pour le BSIF de fermer une institution en difficulté pendant qu'elle possède encore des fonds propres.

Les mesures législatives de 1996 ont par ailleurs permis à la SADC, qui appliquait un régime d'assurance-dépôts à taux fixe, de concevoir un régime de primes différentielles qui est fonction du profil de risque des différentes institutions de dépôt. Cette formule a pour principal avantage d'inciter les institutions à être plus prudentes dans la conduite de leurs activités. En mars 1999, la SADC a introduit un régime de primes différentielles qui classe les institutions membres parmi quatre catégories auxquelles correspondent des primes plus ou moins élevées selon que les institutions satisfont ou non à certains critères qualitatifs et quantitatifs.

Les modifications apportées en 1997 à la législation financière ont permis aux banques acceptant uniquement des dépôts de gros (150 000 \$ ou plus), et non des dépôts de détail, d'être exemptées de l'obligation de faire assurer leurs dépôts par la SADC. Les institutions qui choisissent cette option ne sont donc plus tenues d'observer les exigences (notamment en matière de déclaration) qui sont imposées aux membres de la SADC. Les règlements administratifs de la SADC sur l'exemption d'assurance-dépôts sont entrés en vigueur en octobre 1999¹⁵.

Surveillance générale des systèmes de paiement et des autres systèmes de compensation et de règlement

Les mesures législatives de 1996 visant à renforcer le cadre de supervision et de réglementation des institutions financières fédérales ont aussi débouché sur l'adoption de la *Loi sur la compensation et le*

15. Depuis 1999, 12 filiales de banques étrangères se sont prévaluées de cette exemption.

règlement des paiements, qui confie à la Banque du Canada la surveillance générale des systèmes de paiement et des autres systèmes de compensation et de règlement au Canada, aux fins de maîtrise du risque systémique¹⁶. Les systèmes susceptibles de présenter un risque systémique font l'objet d'une désignation en vertu de la *Loi*. La Banque du Canada surveille de façon continue les systèmes désignés, afin de limiter adéquatement le risque systémique. De plus, la *Loi* contient des dispositions qui, conjuguées aux lois fédérales sur l'insolvabilité, renforcent le caractère exécutoire de la compensation dans les systèmes de compensation et de règlement désignés. Elle prévoit également que les systèmes désignés ne peuvent surseoir aux règles applicables au règlement en vertu de dispositions ayant pour effet de les suspendre, même dans les cas où un participant à l'un des systèmes en cause ne peut faire face à ses obligations¹⁷. La *Loi* permet ainsi d'accroître l'assurance que les arrangements juridiques régissant le fonctionnement d'un système de compensation et de règlement produiront les résultats attendus en cas de tensions financières.

Dans la foulée de la législation de juin 1999 autorisant les banques étrangères à ouvrir des succursales au Canada, des modifications ont été apportées à la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* en ce qui a trait à la participation des banques étrangères aux grands systèmes de compensation et de règlement. En vertu d'une nouvelle disposition de la *Loi*, le gouverneur de la Banque du Canada peut interdire, ou assujettir à certaines conditions, la participation d'une succursale de prêt ou d'une succursale à service complet d'une banque étrangère à un système de compensation et de règlement désigné en vertu de la *Loi*, s'il est d'avis que cette participation comporte, ou risque de comporter un risque systémique ou un risque inacceptable pour la Banque du Canada. Dans la mesure où le gouverneur n'interdit pas leur participation, la *Loi* permet aux succursales des deux catégories de participer aux systèmes de compensation

16. Le risque systémique se rapporte à l'effet de domino, à savoir la possibilité que l'incapacité d'une institution financière d'honorer ses obligations de paiement en temps voulu ne place d'autres institutions dans l'impossibilité d'acquitter leurs propres obligations dans le même système ou dans un autre système, ou ne cause la défaillance de la chambre de compensation liée à ce système ou à d'autres systèmes. Voir l'article de Goodlet (1997) pour plus de précisions sur la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*.

17. En juin 2002, la *Loi* a été modifiée afin de préciser que des mesures semblables de protection juridique s'appliquent à certaines chambres de compensation d'opérations sur titres et sur produits dérivés non désignés en vertu de la *Loi*.

et de règlement désignés, pourvu qu'elles satisfassent aux exigences de ces systèmes.

Travaux ayant mené à la révision du cadre législatif en 2001

En 1996, le gouvernement a publié un document de travail qui mettait en lumière les changements en profondeur que subit le secteur financier sous l'effet de la mondialisation des marchés des services financiers, des progrès technologiques et de l'évolution du paysage concurrentiel¹⁸. Le gouvernement a également créé le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, qui était chargé de mener un examen exhaustif du secteur financier canadien et de fournir des conseils sur les questions de politique publique liées à l'élaboration d'un cadre approprié. Les travaux du Groupe devaient servir à préparer la prochaine série de modifications à la législation régissant le secteur financier, censée être introduite au plus tard cinq ans après l'adoption du cadre législatif de 1997.

Le mandat général du Groupe de travail consistait à examiner les problèmes auxquels était confronté le secteur canadien des services financiers et à faire des recommandations à l'égard des questions de politique publique qui influent sur l'environnement dans lequel les fournisseurs de services financiers exercent leurs activités. En septembre 1998, au terme de presque deux ans d'études et de consultations, le Groupe de travail a déposé son rapport final¹⁹. Il arrivait à la conclusion que le système financier du Canada était solide et fonctionnait bien, et que les institutions, dans l'ensemble, offraient de bons services. Il proposait néanmoins plusieurs mesures susceptibles d'aider les institutions financières à mieux relever les défis de l'avenir et présentait 124 recommandations destinées à renforcer la concurrence et la compétitivité, à améliorer le cadre réglementaire et à accroître le pouvoir du consommateur²⁰.

18. Canada (1996). Ce document a aussi servi de fondement aux modifications apportées en 1997 à la législation régissant les institutions financières.

19. « Changement, défis et possibilités », rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien (Canada, 1998). Le rapport est accompagné de 5 documents d'information et de 18 études commandées par le Groupe. Le rapport, les documents d'information et les études sont accessibles dans le site Web du Groupe de travail à l'adresse http://finservtaskforce.fin.gc.ca/index_f.htm.

20. Voir l'Annexe pour un aperçu de quelques-unes des recommandations formulées dans le rapport du Groupe de travail et des initiatives pertinentes prévues dans la législation financière de 2001.

Le ministère des Finances a créé en 1996 un Comité consultatif sur le système de paiements, qui a appuyé les efforts du Groupe de travail. Coprésidé par le ministère des Finances et la Banque du Canada, ce comité était chargé d'étudier les implications d'un élargissement de l'accès au système de paiement et de déterminer si le cadre établi pour la régie de ce système devait être modifié afin que celui-ci continue d'évoluer en servant au mieux l'intérêt public²¹. Les discussions du Comité au sujet du système de paiement se sont focalisées sur trois grands objectifs, à savoir l'efficacité, la sécurité et la prise en considération des intérêts des consommateurs. Il a analysé divers aménagements législatifs et réglementaires possibles à l'égard des composantes du système ainsi que les avantages et inconvénients de chaque option, sans toutefois faire de recommandations.

À la fin des travaux du Comité, le gouvernement a publié un document exposant le cadre stratégique qui allait servir de base à la législation de 2001 sur le secteur financier²².

Le cadre législatif adopté en 2001

La réforme du cadre législatif opérée en 2001 avait une vaste portée. Elle visait à promouvoir l'efficacité et la croissance du secteur financier, à stimuler la concurrence sur le marché national, à améliorer le cadre réglementaire ainsi qu'à protéger les consommateurs et à leur donner du pouvoir. Certaines dispositions de la législation élargissent la gamme des investissements que les institutions financières fédérales sont autorisées à faire, directement ou par l'intermédiaire de filiales, leur permettant ainsi d'innover et d'offrir de nouveaux produits aux consommateurs. En outre, ces institutions peuvent maintenant plus facilement s'engager dans de grands projets de partenariat et sont plus aptes à relever les défis de plus en plus importants qui se posent sur les plans de la technologie et de la concurrence en raison, par exemple, de la présence d'entreprises « monogamme » non réglementées qui se spécialisent dans une seule branche d'activité.

Le reste de la présente section porte sur certains des principaux aspects de la réforme, à savoir les

21. Le Comité a examiné quatre documents produits par le ministère des Finances et la Banque du Canada entre mars 1997 et janvier 1998. Ces documents peuvent être consultés dans les sites Web du Ministère (www.fin.gc.ca) et de la Banque (www.banqueducanada.ca). Après les délibérations du Comité, le ministère des Finances a publié en juillet 1998 un document de travail final, accessible dans son site Web.

22. Canada (1999).

modifications apportées au régime de propriété, la mise sur pied d'un régime de société de portefeuille, l'élargissement de l'éventail des placements autorisés, la création d'une politique d'examen des projets de fusion, l'assouplissement de la structure des réseaux de coopératives de crédit, la rationalisation du processus réglementaire d'approbation et la révision des dispositions relatives à la protection des consommateurs.

Régime de propriété

Banques

Depuis 1967, le régime de propriété des banques canadiennes repose sur le principe voulant que les plus grandes d'entre elles soient à participation multiple²³. Ce régime a facilité le maintien de la propriété canadienne des banques du pays et a permis d'éviter que des opérations intéressées ne viennent nuire à la solvabilité des institutions. Le nouveau cadre législatif adopté en 2001 a pour effet de préserver le régime de participation multiple applicable aux banques tout en y ajoutant une classification fondée sur la taille. Aux termes de la nouvelle *Loi sur les banques*, celles-ci se rangent en trois catégories :

- les grandes banques (capitaux propres supérieurs à cinq milliards de dollars);
- les banques de taille moyenne (capitaux propres de un à cinq milliards de dollars);
- les petites banques (capitaux propres inférieurs à un milliard de dollars).

Les grandes banques demeurent tenues de répartir largement leur capital²⁴. Toutefois, pour faciliter l'établissement d'alliances ou de coentreprises, la définition de « participation multiple » est élargie, de sorte qu'un investisseur individuel est désormais

23. Avant l'entrée en vigueur du nouveau cadre législatif, en 2001, les banques étaient dites de l'annexe I ou de l'annexe II. Celles de l'annexe I, à savoir les six grandes banques canadiennes, étaient tenues de répartir largement leur capital, aucun actionnaire ou groupe de personnes liées ne pouvant posséder plus de 10 % de n'importe quelle catégorie d'actions. Quant aux banques de l'annexe II, elles pouvaient appartenir à un nombre restreint d'actionnaires ainsi qu'à des entités commerciales au cours de leurs dix premières années d'existence, après quoi elles devaient passer au régime de participation multiple. Elles pouvaient cependant demeurer la propriété de banques étrangères et d'autres institutions financières admissibles du Canada et de l'étranger, elles-mêmes à participation multiple, pendant une durée indéfinie en régime de participation restreinte.

24. Dans le nouveau cadre législatif, la règle de participation multiple peut être satisfaite si une banque est la propriété d'une société de portefeuille bancaire elle-même à participation multiple.

autorisé à détenir jusqu'à 20 % d'une catégorie d'actions avec droit de vote et jusqu'à 30 % d'une catégorie d'actions sans droit de vote d'une grande banque²⁵. Toute acquisition de plus de 10 % des actions d'une grande banque doit être approuvée par le ministre des Finances, respecter le critère d'aptitude et ne pas avoir pour effet de transformer cette banque en institution à participation restreinte dans les faits. Le nouveau cadre législatif soustrait les banques de taille moyenne à l'obligation de répartir largement leur capital, bien qu'elles soient tenues de mettre au moins 35 % de leurs actions avec droit de vote en circulation dans le public. Les petites banques ne font l'objet d'aucune restriction relative à la propriété. Pour la première fois, il est permis à des entités commerciales d'être propriétaires, pour une durée indéfinie et en régime de participation restreinte, de banques ayant des capitaux propres de moins de cinq milliards de dollars.

*Les grandes banques demeurent
tenues de répartir largement leur
capital.*

Pour accroître la souplesse organisationnelle des banques, les nouvelles mesures législatives autorisent celles-ci à constituer en société une ou plusieurs filiales bancaires canadiennes. Par exemple, une banque peut créer une filiale de services bancaires aux particuliers ou aux entreprises qui peut être appuyée par d'importants investisseurs de l'extérieur.

25. Bien que la Banque Nationale du Canada, la Banque Laurentienne du Canada et la Banque Canadienne de l'Ouest aient chacune moins de cinq milliards de dollars de capitaux propres, elles sont traitées comme ayant des capitaux propres supérieurs à ce montant dans le nouveau cadre législatif. Elles sont, par conséquent, assujetties aux mêmes règles de propriété que les grandes banques. Le ministre des Finances peut révoquer ce traitement, auquel cas ces banques ne seraient pas tenues de répartir largement leur capital. Le gouvernement a pour politique de ne pas révoquer l'obligation de participation multiple, à moins que le ministre ne reçoive une demande émanant de la banque visée. Toute demande est évaluée sur sa valeur propre en fonction de divers facteurs, dont la sécurité, le bien-fondé, les perspectives de l'institution dans le contexte de la mondialisation des marchés, les besoins des consommateurs, les intérêts des Canadiens et, dans le cas d'une institution à vocation essentiellement régionale, ceux des habitants de la région.

Institutions financières non bancaires

Contrairement aux banques, ni les sociétés de fiducie et de prêt sous réglementation fédérale ni les sociétés d'assurance par actions n'ont été tenues dans le passé de répartir largement leur capital. Les participations excédant 10 % devaient cependant être approuvées par le ministre des Finances.

Les modifications apportées en 2001 à la *Loi sur les sociétés d'assurances* ont clarifié les règles de transition relatives aux restrictions de propriété applicables aux sociétés d'assurance vie démutualisées (page 6). La fin de la période de transition de deux ans de ces sociétés, pendant laquelle aucune fusion ou acquisition n'était autorisée, a été fixée au 31 décembre 2001. Depuis cette date, les sociétés démutualisées qui ont des capitaux propres inférieurs à cinq milliards de dollars ne sont plus assujetties à des restrictions en matière de fusion et sont admissibles au régime de participation restreinte²⁶. En outre, le gouvernement a annoncé que celles dont les capitaux propres dépassent cinq milliards sont tenues de demeurer à participation multiple, aucun actionnaire ne pouvant posséder plus de 20 % d'une catégorie d'actions avec droit de vote ni plus de 30 % d'une catégorie d'actions sans droit de vote²⁷. De plus, les grandes banques ne sont pas autorisées à acquérir de grandes sociétés d'assurance démutualisées ni à fusionner avec elles, et vice-versa. Cette restriction vise également les grandes sociétés de portefeuille bancaires ainsi que leurs homologues du secteur de l'assurance vie.

Par ailleurs, le nouveau cadre législatif fait passer de 750 millions à un milliard de dollars le montant des capitaux propres au-delà duquel les sociétés de fiducie, les sociétés d'assurance vie par actions et les sociétés d'assurance multirisque doivent mettre au moins 35 % de leurs actions en circulation dans le public.

26. Après la fin de la période de transition, la Financière Sun Life du Canada inc. (dont les capitaux propres dépassaient cinq milliards de dollars) a fait l'acquisition de Clarica, compagnie d'assurance sur la vie (dont les capitaux propres étaient inférieurs à ce montant). La transaction a eu pour effet de créer la plus grande société d'assurance vie au Canada et l'une des cinq plus importantes cotées en bourse en Amérique du Nord, selon la capitalisation boursière.

27. À la différence des restrictions de propriété visant les banques, celles qui se rapportent aux sociétés d'assurance vie ne sont pas intégrées aux lois régissant ces institutions. Le ministre des Finances peut autoriser des dérogations aux contraintes de propriété applicables aux grandes sociétés d'assurance démutualisées.

Sociétés de portefeuille

En vertu des mesures législatives de 2001, les banques et les sociétés d'assurance canadiennes peuvent créer des sociétés de portefeuille réglementées n'exploitant pas activement d'entreprise. L'initiative a pour but de donner aux banques et aux sociétés d'assurance non pas des pouvoirs élargis, mais une souplesse organisationnelle accrue en leur permettant, par exemple, de transférer certaines de leurs activités à différentes entités membres. Ainsi, une société de portefeuille bancaire peut confier ses opérations bancaires à une première filiale, ses activités d'assurance à une deuxième, ses opérations de courtage à une troisième et ses activités non réglementées à une quatrième. Une telle structure peut présenter l'avantage d'être plus transparente aux yeux des investisseurs, de faciliter l'adaptation de l'organisation à l'évolution du paysage concurrentiel et d'affranchir les activités non réglementées de certaines exigences réglementaires. Les banques ont également la possibilité de séparer diverses activités (comme le crédit à la consommation ou aux entreprises ou les cartes de crédit) entre entités distinctes.

En vertu des mesures législatives de 2001, les banques et les sociétés d'assurance canadiennes peuvent créer des sociétés de portefeuille.

À l'intérieur du nouveau cadre législatif, les sociétés de portefeuille bancaires sont soumises aux dispositions de la *Loi sur les banques*; les sociétés de portefeuille d'assurances, elles, sont régies par la *Loi sur les sociétés d'assurances*. Chacune de ces sociétés est tenue d'avoir des placements dans au moins une banque ou société d'assurance vie, respectivement. L'éventail des placements autorisés est le même que celui des banques et des sociétés d'assurance vie que prévoient la *Loi sur les banques* et la *Loi sur les sociétés d'assurances*, respectivement. Chaque société de portefeuille fait l'objet d'une surveillance du BSIF à l'échelle globale.

Les acteurs du marché ont exprimé leur appui à l'initiative du gouvernement, tout en indiquant que l'adoption d'une structure de société de portefeuille dépendra de plusieurs facteurs, dont l'allègement réel du fardeau réglementaire pour les entités moins réglementées membres d'un groupe, la complexité des règles relatives aux opérations intéressées auxquelles seraient assujetties les entités membres et la nature des règles relatives aux fonds propres que le BSIF appliquerait aux sociétés de portefeuille²⁸.

Placements autorisés

L'éventail des placements autorisés est élargi, notamment dans le domaine du commerce électronique.

Même si la réforme de 2001 maintient le principe de la restriction des placements des institutions financières dans les entreprises commerciales, elle introduit un certain assouplissement. L'éventail des placements autorisés est élargi, notamment dans le domaine du commerce électronique. Les institutions financières sous réglementation fédérale peuvent désormais étendre leurs activités de traitement de l'information aux systèmes de transmission de données, aux sites d'information, aux dispositifs de communication ainsi qu'aux plateformes ou portails d'information. En règle générale, toute activité pouvant être menée à l'interne par une institution financière peut également l'être par l'intermédiaire d'une filiale ou de la société de portefeuille de l'institution; cette mesure vise à donner aux banques et aux sociétés d'assurance un choix et une souplesse accrues dans leur façon de structurer leurs opérations. Par exemple, le fait d'autoriser les banques à mettre sur pied de nouvelles filiales pourrait faciliter l'établissement d'alliances et de coentreprises.

Nouvelle politique d'examen des projets de fusion

Le gouvernement a reconnu que les fusions entre grandes banques pouvaient s'avérer une stratégie

28. Le BSIF consulte actuellement les associations sectorielles au sujet d'un cadre de mesure des fonds propres des sociétés de portefeuille. Au moment de rédiger le présent article, ces consultations n'étaient pas terminées.

viable²⁹. Deux points sont à considérer sur le plan de la politique publique : la taille nécessaire pour évoluer dans le contexte de la mondialisation des marchés et l'importance de ne pas concentrer indûment le pouvoir économique ni de réduire fortement la concurrence intérieure. Parallèlement au nouveau cadre législatif de 2001, le gouvernement a élaboré des lignes directrices sur l'examen des projets de fusion entre grandes banques et entre sociétés de portefeuille bancaires dont les capitaux propres excèdent cinq milliards de dollars³⁰. Le nouveau processus d'examen comporte un mécanisme officiel de consultations publiques.

Le gouvernement a élaboré des lignes directrices sur l'examen des projets de fusion entre grandes banques.

Les deux parties à une fusion doivent préparer une évaluation de l'incidence sur l'intérêt public, qui porte sur les effets de la fusion, comme les pertes d'emploi, les fermetures de succursale ainsi que les conséquences sur la structure du secteur bancaire et la compétitivité internationale des banques canadiennes. Dans cette évaluation, les parties précisent également quels recours ou mesures d'atténuation (dessaisissement, garanties de service ou autres engagements) elles seraient disposées à prendre en réponse aux préoccupations d'intérêt public qu'elles ont cernées. Le dossier est soumis au Comité permanent des finances de la Chambre des communes et au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce aux fins d'étude et de tenue d'audiences publiques. Chacun des deux comités fait rapport au ministre des Finances sur les grandes questions d'intérêt public soulevées par le projet³¹.

29. Canada (2001a).

30. Canada (2001b).

31. En octobre 2002, le ministre des Finances et le secrétaire d'État (Institutions financières internationales) ont demandé au Comité permanent des finances de la Chambre des communes et au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce de se prononcer sur les principaux critères permettant d'évaluer si un projet de fusion entre grandes banques sert l'intérêt public. Le rapport du comité sénatorial a été produit en décembre, et celui du comité de la Chambre des communes est attendu au début de 2003.

Par la suite, le Bureau de la concurrence et le BSIF examinent eux aussi le projet et présentent au ministre des rapports, que ce dernier rend publics, sur les aspects du projet liés à la concurrence et à la réglementation prudentielle, respectivement.

À la lumière de tous ces facteurs, le ministre des Finances décide s'il y a lieu ou non de donner suite au projet. S'il considère que les obstacles sont trop importants, la transaction est refusée. Si les obstacles peuvent être surmontés, le projet passe à l'étape de la négociation des recours.

Le Bureau de la concurrence négocie alors les recours en matière de concurrence avec les parties à la fusion, tandis que le BSIF se charge de ceux d'ordre prudentiel. En collaboration avec le ministère des Finances, les deux organismes élaborent un ensemble complet et coordonné de recours pour l'intérêt public. Une fois les négociations menées à bonne fin, le ministre autorise la transaction selon des modalités qui tiennent compte de ces recours.

Les sociétés d'assurance démutualisées qui ont des capitaux propres de cinq milliards de dollars et plus et qui souhaitent fusionner ne sont pas soumises à ce processus formel d'examen. Le ministre des Finances est toutefois autorisé à tenir compte de l'avis du surintendant des institutions financières quant aux questions de surveillance ou de réglementation que soulèverait la fusion envisagée. Le Bureau de la concurrence peut également évaluer la transaction.

Assouplissement de la structure des réseaux de coopératives de crédit

Le cadre législatif de 2001 permet aux réseaux de coopératives de crédit qui le désirent de passer de leur structure actuelle à trois paliers (coopératives locales, centrales provinciales et centrale nationale) à une autre à deux paliers (coopératives locales et entité de service nationale). Une telle simplification permettrait à ces institutions de réaliser des économies d'échelle, de réduire leurs coûts, de supprimer les doublons et les chevauchements, de mieux concerter leur action et de rehausser leur présence à l'échelle nationale. À ce jour, aucun projet en ce sens n'a été arrêté définitivement³².

32. Les centrales des coopératives de crédit de la Colombie-Britannique et de l'Ontario ont annoncé leur intention d'explorer les possibilités de fusion. Ces deux organismes à charte provinciale offrent aux coopératives de crédit de leur province respective divers services financiers, dont la gestion des liquidités, le financement en gros ainsi que le règlement des chèques et des instruments de paiement électronique. La fusion aurait pour effet de regrouper l'offre de ces services à l'intérieur d'un organisme unique réglementé par le gouvernement fédéral.

Rationalisation du processus réglementaire d'approbation

Le cadre législatif de 2001 prévoit deux mesures destinées à rationaliser le processus réglementaire d'approbation et à alléger le fardeau des institutions financières sous régime fédéral en matière d'observation de la loi. En premier lieu, certaines demandes qui, auparavant, étaient assujetties à l'aval du ministre des Finances le sont maintenant à celui du BSIF. En deuxième lieu, le BSIF a instauré un processus de présomption d'agrément afin d'accélérer le traitement des demandes d'approbation de certaines mesures prises par les institutions. En vertu de ce processus, le surintendant dispose de 30 jours après la présentation d'une demande pour exprimer des préoccupations, demander des renseignements complémentaires ou annoncer un report, à défaut de quoi la demande est présumée approuvée. Le surintendant peut également approuver ou refuser explicitement une demande avant la fin du délai de 30 jours.

Dispositions relatives à la protection des consommateurs

Les activités de surveillance de la conformité des institutions financières sous réglementation fédérale aux mesures de protection des consommateurs [...] sont dorénavant regroupées au sein de l'Agence.

Les questions liées à la protection des consommateurs constituent un volet important de la réforme de 2001. L'une des initiatives marquantes, à cet égard, est la création de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. L'Agence, qui relève du ministre des Finances, a pour mandat : 1) de faire respecter les dispositions relatives à la protection des consommateurs qui sont contenues dans les lois fédérales régissant les institutions financières; 2) de surveiller les initiatives d'autoréglementation sectorielles visant à protéger les intérêts des consommateurs et des petites entreprises; 3) de promouvoir la sensibilisation des consommateurs; 4) de donner suite

aux demandes de renseignements de nature générale émanant de ces derniers. Les activités de surveillance de la conformité des institutions financières sous réglementation fédérale aux mesures de protection des consommateurs, qui étaient auparavant réparties parmi plusieurs organismes fédéraux, sont dorénavant regroupées au sein de l'Agence. Cette dernière peut imposer des sanctions monétaires en cas d'infraction ou de non-conformité aux dispositions relatives à la protection des consommateurs.

Le nouveau cadre législatif oblige également les institutions financières à adhérer à un mécanisme indépendant de règlement des différends. Au départ, le gouvernement avait indiqué qu'il collaborerait avec celles-ci en vue de constituer un nouvel organisme, l'Ombudsman des services financiers du Canada, dont les banques seraient tenues de faire partie. Les institutions non bancaires, quant à elles, auraient la possibilité de se joindre à un autre organisme de règlement des différends avec des tiers. En décembre 2001, le gouvernement a annoncé qu'il suspendait son projet et qu'il appuyait plutôt la mise sur pied du Service d'ombudsman national pour le secteur financier, organisme alors en cours de création par le secteur privé afin de régler les plaintes des consommateurs dans les divers types d'institutions financières. Ce service d'aide aux consommateurs, maintenant en activité, s'appelle le Réseau de conciliation du secteur financier.

Le gouvernement fédéral a également pris l'initiative de rendre les services financiers de base accessibles à tous les particuliers. Les nouvelles mesures législatives autorisent le gouvernement à rendre obligatoire, par voie de règlement, l'offre de comptes bancaires à frais modiques aux clients. À l'heure actuelle, le gouvernement a choisi de ne pas recourir à la coercition et de s'en remettre à la démarche d'autoréglementation des banques³³. L'Agence de la consommation en matière financière du Canada est chargée de vérifier si de tels comptes sont effectivement disponibles et s'ils répondent à certaines normes. Si l'autoréglementation se révèle infructueuse, le gouvernement a la possibilité d'intervenir par voie de règlement.

33. En février 2001, le gouvernement a annoncé la signature d'un protocole d'entente avec plusieurs banques sur les caractéristiques de ces comptes à frais modiques. Voir Canada (2001c).

Loi canadienne sur les paiements et accès au système de paiement

Depuis l'adoption du cadre législatif de 2001, la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* porte le nom de *Loi canadienne sur les paiements*. Cette dernière introduit d'importants changements pour l'Association canadienne des paiements (ACP), organisme sans but lucratif créé en vertu d'une loi du Parlement en 1980. L'ACP est propriétaire et exploitant des deux systèmes canadiens de paiement en monnaie nationale, par lesquels tous les paiements autres que ceux en espèces sont ultimement réglés : le Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV) et le Système automatisé de compensation et de règlement (SACR). Le STPGV est le principal système de compensation des paiements importants et à délai de règlement critique. Quant au SACR, il prend en charge tous les autres paiements, comme ceux par chèque de papier, les paiements automatiques de factures et les transactions par carte de débit. L'ACP élabore, met en œuvre et tient à jour les règles de compensation et de règlement des paiements dans le cadre du STPGV et du SACR.

La nouvelle Loi canadienne sur les paiements étend [l'admissibilité à l'ACP] aux sociétés d'assurance vie, aux courtiers en valeurs mobilières et aux fonds communs de placement du marché monétaire.

Avant la réforme de 2001, l'adhésion à l'ACP était réservée à la Banque du Canada, aux banques commerciales, aux sociétés de fiducie et de prêt, aux centrales de coopératives de crédit ainsi qu'aux autres institutions de dépôt. La nouvelle *Loi canadienne sur les paiements* étend cette liste aux sociétés d'assurance vie, aux courtiers en valeurs mobilières et aux fonds communs de placement du marché monétaire. Aux termes de l'ancienne loi, l'ACP avait le double mandat d'établir et de mettre en œuvre le système national de compensation et de règlement, d'une part, et de planifier le développement du système national de paiement, d'autre part. En vertu de la nouvelle *Loi*, la mission de l'ACP consiste dorénavant :

- i) à établir et à mettre en œuvre des systèmes nationaux de compensation et de règlement, ainsi que d'autres arrangements pour effectuer ou échanger des paiements;
- ii) à favoriser l'interaction de ses systèmes et arrangements avec d'autres relatifs à l'échange, à la compensation et au règlement de paiements;
- iii) à favoriser le développement de nouvelles technologies et méthodes de paiement.

Dans la réalisation de sa mission, l'ACP favorise l'efficacité, la sécurité et la solidité des systèmes de compensation et de règlement tout en tenant compte des intérêts des utilisateurs.

Le nombre des administrateurs de l'ACP passe de 11 à 16³⁴, ce qui s'explique par le nombre accru des organismes admissibles et la nomination, par le ministre des Finances, de trois nouveaux administrateurs indépendants. En outre, la *Loi* reconnaît formellement le comité consultatif des intervenants, créé en 1996, qui est chargé de présenter au Conseil d'administration de l'ACP des recommandations sur le système de paiement qui reflètent les points de vue de divers groupes d'intérêt. Le comité est formé de deux administrateurs de l'ACP et d'un maximum de 18 autres membres nommés par le Conseil d'administration de l'ACP en consultation avec le ministre des Finances.

La *Loi* confère au ministre certains pouvoirs de surveillance à l'égard de l'ACP. Toutes les règles et normes de celle-ci, y compris les modifications afférentes, sont assujetties à une période d'examen de 30 jours par le ministre, qui peut frapper de nullité toute règle qu'il considère comme contraire à l'intérêt public. Le ministre peut également donner instruction à l'ACP d'établir, de modifier ou de révoquer un règlement administratif, une règle ou une norme.

Par ailleurs, la *Loi* autorise le ministre, si ce dernier estime dans l'intérêt public de le faire, à désigner un système de paiement qui a une portée nationale ou qui joue un rôle important dans le soutien des opérations sur les marchés financiers canadiens ou dans l'économie du pays. Dans sa décision, le ministre tient compte du degré de sécurité financière qu'offre le système à ses participants et à ses utilisateurs, de l'efficacité et de la compétitivité des systèmes de paiement au Canada

34. La présidence du Conseil d'administration continue d'être assurée par un cadre de la Banque du Canada.

en général et de l'intérêt du système financier du pays. Il peut adresser aux responsables du système ainsi désigné des instructions sur les conditions d'admissibilité, le fonctionnement du système, les interactions avec les autres systèmes de paiement canadiens et les relations avec les utilisateurs. À ce jour, aucun système n'a été désigné aux termes de la *Loi*.

Un organisme non officiel a été mis sur pied pour faciliter la coordination des responsabilités de surveillance accordées à la Banque du Canada et au ministre des Finances par la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* et la *Loi canadienne sur les paiements*, respectivement, ainsi que pour étudier les questions générales relatives aux systèmes de paiement. Il s'agit du Comité consultatif sur le système de paiements, dont la coprésidence est assurée par des cadres supérieurs du ministère des Finances et de la Banque du Canada.

Comme il a été mentionné précédemment, les sociétés d'assurance vie, les courtiers en valeurs mobilières et les fonds communs de placement du marché monétaire sont maintenant autorisés à adhérer à l'ACP. Ce faisant, ces institutions peuvent élargir la gamme de leurs services à la clientèle et ainsi intensifier la concurrence. Les sociétés d'assurance vie, par exemple, ont la possibilité d'offrir des services de paiement dont les caractéristiques se rapprochent de celles des comptes de dépôt bancaires.

L'ACP avait envisagé de retirer des critères d'adhésion au SACR l'obligation de fournir au moins 0,5 % du volume total des paiements compensés par le système. Il a toutefois été décidé de maintenir ce critère jusqu'à ce que la Banque du Canada et le ministre des Finances aient étudié les effets d'un éventuel retrait et tenu des consultations sur le sujet. L'étude portera sur les facteurs qui justifient actuellement l'imposition d'une telle restriction et sur de nouvelles solutions qui pourraient s'avérer plus efficaces et efficaces. Entre-temps, le gouvernement a demandé à l'ACP d'inclure dans son règlement administratif pertinent des dispositions limitant les sociétés d'assurance vie et les fonds communs de placement du marché monétaire au statut de sous-adhérent, ce qui oblige ces institutions à demander à un adhérent de leur servir d'agent dans le processus de compensation et de règlement du SACR³⁵. Quant au STPGV, les institutions nouvellement

35. Dans son document d'orientation (Canada, 1999, p. 45), le gouvernement explique que le cadre juridique dans lequel évoluent ces institutions diffère considérablement de celui des autres membres de l'ACP et que, par conséquent, leur participation à titre d'adhérents pourrait augmenter le degré de risque assumé par les autres participants en cas de défaillance.

admissibles à l'ACP ont désormais la possibilité d'y participer directement, sous réserve des conditions établies par l'ACP³⁶.

Conclusion

Le secteur canadien des services financiers a été le théâtre de bouleversements profonds durant la dernière décennie. Parmi les nombreux facteurs en

36. Les participants directs du STPGV doivent être membres de l'ACP, avoir une certaine capacité opérationnelle, tenir un compte de règlement auprès de la Banque du Canada et avoir convenu de contracter au besoin des emprunts auprès de la banque centrale et de donner en garantie des sûretés adéquates. À ce jour, aucune des institutions nouvellement admissibles à l'ACP n'a demandé à en devenir membre.

jeu, les modifications apportées à la législation financière ont facilité le changement en accompagnant l'évolution du secteur, qui est ainsi devenu plus concurrentiel, novateur et efficient. Parallèlement, la révision du cadre de supervision prudentielle des institutions financières et de surveillance des systèmes de compensation et de règlement a contribué à accroître la confiance du public dans la solidité du système financier. En raison de la nature évolutive du secteur financier canadien, les responsables de ce dernier et le gouvernement commenceront bientôt à planifier la prochaine revue quinquennale de la législation, comme le prévoient les dispositions de temporisation.

Ouvrages et articles cités

Canada. Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) et Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). *Guide en matière d'intervention à l'intention des institutions financières fédérales*. Document accessible dans le site Web du BSIF, à l'adresse <<http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/documents/pratiques/pages/index.asp?id=1995>> et dans le site Web de la SADC, à l'adresse <<http://www.sadc.ca/?id=237>>.

———. Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien (1998). *Changement, défis et possibilités* (septembre). Document accessible dans le site Web du Groupe de travail, à l'adresse <<http://finservtaskforce.fin.gc.ca/rpt/rapport.htm>>.

———. Ministère des Finances (1995). *Renforcer et assainir le secteur des services financiers canadien* (février).

———. (1996). *L'examen de 1997 de la législation régissant les institutions financières : Propositions de modifications*.

———. (1999). *La réforme du secteur des services financiers canadien : Un cadre pour l'avenir* (juin).

———. (2001). *Projet de loi C-8, Loi constituant l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières*.

Canada. Ministère des Finances (2001a). *Résumé des principales mesures législatives et énoncés de politique gouvernementale*. Communiqué 2001-014. Document accessible dans le site Web du ministère des Finances, à l'adresse <<http://www.fin.gc.ca/news01/01-014f.html>>.

———. (2001b). *Lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion*. Communiqué 01-014. Document accessible dans le site Web du ministère des Finances, à l'adresse <<http://www.fin.gc.ca/news01/01-014f.html>>.

———. (2001c). *Comptes à frais modiques — Protocoles d'entente*. Communiqué 01-014. Document accessible dans le site Web du ministère des Finances, à l'adresse <<http://www.fin.gc.ca/news01/01-014f.html>>.

Daniel, F., C. Freedman et C. Goodlet (1992-1993). « La restructuration du secteur financier au Canada », *Revue de la Banque du Canada* (hiver).

Goodlet, C. (1997). « Les systèmes de compensation et de règlement et la Banque du Canada », *Revue de la Banque du Canada* (automne).

Annexe

En 1996, le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien a été chargé de formuler des recommandations à l'égard de toute politique publique ayant une incidence sur le contexte dans lequel évoluent les fournisseurs de services financiers du secteur privé au pays. Les propositions contenues dans le rapport produit par le Groupe de travail en 1998 ont contribué de façon importante à la révision du cadre législatif en 2001. Certaines suggestions ont même été mises en œuvre avant l'adoption de celui-ci. C'est ainsi qu'en 1999, le gouvernement a légiféré sur la démutualisation des grandes sociétés d'assurance vie et a autorisé les banques étrangères à établir des succursales au Canada. Les modifications apportées en 2001 s'inspirent de plusieurs des recommandations fondamentales du Groupe de travail. Dans certains cas, les initiatives prévues dans la législation de 2001 sont conformes à celles préconisées par le Groupe, bien que les modalités d'application puissent différer de ce qui avait été proposé.

En matière d'efficience et de croissance du secteur financier, les mesures législatives de 2001 reprennent les recommandations du Groupe de travail qui visaient : 1) à élargir la définition de participation multiple afin de faciliter la conclusion d'alliances stratégiques; 2) à créer un régime de société de portefeuille en vue d'accroître la capacité d'adaptation structurelle des institutions; 3) à mettre sur pied un processus d'examen des projets de fusion entre grandes banques afin d'en évaluer l'incidence sur l'intérêt public.

En ce qui a trait à l'intensification de la concurrence, le Groupe de travail avait suggéré de donner aux sociétés d'assurance vie, aux fonds communs de placement et aux courtiers en valeurs mobilières un accès direct au système de paiement, ce que fait la nouvelle *Loi canadienne sur les paiements* en rendant ces institutions admissibles à l'Association canadienne des paiements¹. Le Groupe de travail avait aussi recommandé que les

coopératives de crédit soient autorisées à se constituer en banques coopératives. Bien que cette proposition n'ait pas été retenue, le gouvernement a mis en branle, en avril 2002, un processus de consultation visant à évaluer s'il y a un consensus suffisant pour que soit adoptée une loi instituant un régime de banque coopérative. La suggestion d'autoriser les banques et les sociétés de fiducie à offrir des services d'assurance et de crédit-bail automobile aux clients de leur réseau de succursales n'a pas été adoptée. Pour des motifs d'équité concurrentielle, il en a été de même pour la recommandation d'intégrer l'assurance-dépôts des banques et les régimes d'indemnisation des sociétés d'assurance vie.

Le cadre législatif de 2001 donne suite à la proposition du Groupe de travail de rationaliser le processus réglementaire d'approbation, mais non à celle de transférer les responsabilités en matière de réglementation de la Société d'assurance-dépôts du Canada au Bureau du surintendant des institutions financières dans le but de réduire les chevauchements.

À l'égard des consommateurs, plusieurs mesures préconisées par le Groupe de travail ont été intégrées à la réforme de 2001, telles que la mise sur pied d'un service d'ombudsman. La création de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, chargée d'informer les consommateurs de leurs droits et de s'assurer que les institutions se conforment aux mesures fédérales de protection des consommateurs, répond également à l'un des objectifs poursuivis par le Groupe de travail, à savoir le renforcement du pouvoir des consommateurs. La recommandation visant à donner aux particuliers à faible revenu l'accès à des comptes à frais modiques a elle aussi été retenue. Pour l'appliquer, le gouvernement a cependant choisi de s'en remettre à la démarche d'autoréglementation des banques (tout en se réservant la possibilité d'intervenir par voie de règlement) plutôt que de suivre les suggestions du Groupe de travail, comme celle de conclure avec les institutions financières des accords d'indemnisation à l'égard des paiements qu'il verse périodiquement aux personnes à faible revenu, ce qui supprimerait la nécessité d'imposer un délai d'attente pour l'encaissement des chèques qu'il émet.

1. Comme il a été mentionné dans l'article, l'Association canadienne des paiements, le ministère des Finances et la Banque du Canada ont convenu d'étudier les effets d'un éventuel retrait des restrictions liées au type d'institution et au volume minimal de traitement qui sont imposées aux participants directs du Système automatisé de compensation et de règlement.

